



2022

Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2022

RAPPORT 2023:1

Konkurrensverket, april 2023

Författare: Anna Spetz, Martin Bäckström, Michael Eriane, Karl Lundvall, Staffan Martinsson, Adam Sandberg och Mårten Törnqvist.

Förord

I mars 2021 fick Konkurrensverket befogenhet att som första instans besluta om konkurrenskadeavgift. I oktober 2022 fattade vi för första gången beslut om en sådan avgift. Det följdes snabbt av ett nytt beslut om konkurrenskadeavgift i ytterligare ett ärende. Besluten fattades med stöd av de rutiner som vi utvecklade när vi förberedde organisationen för våra nya befogenheter. Rutinerna har nu prövats och visat sig fungera väl. Det innebär att vi har organisatoriska förutsättningar att även ta oss an utökade befogenheter att fatta beslut i frågor som rör upphandlingsskadeavgift och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Konkurrensverket har redan tidigare framhållit att sådana utökade befogenheter inom upphandlingstillsynen bland annat kan ge effektivitetsvinster. Dessutom skulle förslaget om förlängd tidsfrist för att besluta om upphandlingsskadeavgift innebära ökade möjligheter att prioritera och utreda ärenden av mer omfattande och principiell karaktär. Ett exempel på en sådan frågeställning, som vi redan har tagit oss an och avser att fördjupa oss ytterligare i, är under vilka omständigheter en överenskommelse som innefattar ett hyresavtal ska annonseras enligt lagen om offentlig upphandling.

Ett viktigt inslag i arbetet med vårt nyaste tillsynsområde otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan har varit att bygga tillit till vår verksamhet, bland annat genom dialog med marknadens aktörer. Det är en fortsatt prioriterad uppgift men en effektiv tillsyn innebär att vi använder alla våra verktyg. Framöver kommer vi därför att fatta fler beslut på området, inklusive sådana som innebär förelägganden och sanktionsavgifter.

Konkurrensverket har i olika sammanhang pekat på behovet av ett nytt framåtsyftande verktyg för att effektivt kunna ingripa för att förändra beteenden som är skadliga för konkurrensen, men som av något skäl inte träffas av konkurrenslagens förbud. Den senaste tidens tilltagande inflation har i flera länder lett till diskussioner om att ge de nationella konkurrensmyndigheterna sådana verktyg. Frågan är också aktuell i Sverige och vi ser med tillförsikt fram emot den fortsatta utvecklingen på området.

Stockholm 13 april 2023



Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1. Inledning	10
1.1 Konkurrensverkets uppdrag och mål	10
1.2 Hur vi prioriterar	11
2. Konkurrenstillsynen 2022.....	12
2.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar	12
2.2 Avslutade konkurrensutredningar.....	13
2.3 Utredningsskadeavgift.....	20
2.4 Företagskoncentrationer	21
2.5 Pågående konkurrensutredningar.....	24
2.6 Platsundersökningar	26
2.7 Domstolsprocesser.....	27
2.8 Transparenslagen.....	31
3. Upphandlingstillsynen 2022	33
3.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar	33
3.2 Avslutade tillsynsärenden.....	35
3.3 Domstolsprocesser.....	45
3.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser	50
3.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	51
4. Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	53
4.1 Indikationer på överträdelser.....	53
4.2 Avslutade tillsynsärenden.....	53
4.3 Pågående tillsynsärenden	57
4.4 Domstolsprocesser	59
4.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	59
5. Handläggningstider.....	64
5.1 Handläggningstider – konkurrenstillsynen	64
5.2 Handläggningstider – upphandlingsärenden.....	69
5.3 Handläggningstider – otillbörliga handelsmetoder.....	70

6. Uppföljning och utvärdering	71
6.1 Frivilliga åtaganden inom konkurrenstillsynen	71
6.2 Uppföljningar av upphandlingstillsynen	77
6.3 Ett år med lagstiftning om förbud mot otillbörliga handelsmetoder – aktörers kännedom	80
7. Rapporter och forskning.....	85
7.1 Rapporter	85
7.2 Forskning	88
8. Internationellt samarbete.....	94
8.1 Europeiska konkurrensnätverket (ECN)	94
8.2 Upphandlingsfrågor inom EU	95
8.3 Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder	95
8.4 International Competition Network (ICN)	95
8.5 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).....	96
8.6 Nordiskt samarbete	96
9. Konkurrens och upphandling i kristider	98
9.1 Inflation och konkurrens.....	99
9.2 Resiliens	101
9.3 Upphandling i kristider	103
10. Vägen framåt.....	106
10.1 Tillsynsarbetet 2022 och framåt	106
10.2 Regelutveckling.....	111
10.3 Ett nytt konkurrensverktyg	117

Sammanfattning

I Konkurrensverkets tillsynsrapport, som ges ut årligen, redogörs för föregående års konkurrens- och upphandlingstillsynsverksamhet samt tillsynen över lagstiftningen om otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Vi blickar även framåt och ger vår syn på den fortsatta utvecklingen.

Konkurrensverkets utredningar och efterföljande domstolsprocesser börjar med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser består av tips, klagomål, visselblåsningar eller information som Konkurrensverket identifierar genom exempelvis analys av medier eller andra öppna källor. Varje år inkommer omkring 900–1 200 tips, klagomål och förfrågningar till Konkurrensverket, varav knappt 60 procent avser konkurrensområdet.

Inom konkurrenstillsynen avslutade Konkurrensverket under 2022 fem ärenden som hade prioriterats för mer ingående utredning, vilket är tre ärenden färre jämfört med föregående år. Två av dessa fem ärenden avslutades genom att Konkurrensverket, i enlighet med den nya befogenheten, för första gången beslutade om konkurrensskadeavgift. Ett ärende avslutades med hänsyn till att det misstänkta företaget ändrade sitt beteende och därmed bedömdes fortsatt utredning inte vara nödvändig. Övriga två ärenden avslutades utan åtgärd.

Under 2022 anmäldes 121 företagskoncentrationer, vilket historiskt sett är ett stort antal även om det är något färre än under 2021. Konkurrensverket beslutade att inleda särskild undersökning i tre ärenden, varav två avslutades under året. I båda fallen lämnades företagskoncentrationerna utan åtgärd, då Konkurrensverkets utredning inte gav stöd för att koncentrationerna påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Handläggningen av koncentrationsanmälningar tar mycket resurser i anspråk, vilket i sin tur påverkar handläggningen av övriga ärenden inom konkurrenstillsynen, eftersom Konkurrensverket inte kan styra över hur många koncentrationer som anmäls.

Inom upphandlingstillsynen lämnade Konkurrensverket under året in 19 ansökningar om upphandlingsskadeavgift, varav 15 ansökningar var på eget initiativ och 4 var obligatoriska ansökningar. Vi fattade 25 tillsynsbeslut, vilket är betydligt fler än tidigare år. Förklaringen är att 14 av dessa beslut berör identiska sakfrågor och härrör från samma utredning, men med olika upphandlande myndigheter. Ytterligare 10 tillsynsbeslut kan härledas till ett projekt som syftade till att verka för en korrekt och enhetlig tillämpning av informationsansvaret enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Inom Konkurrensverkets nyaste tillsynsområde – otillbörliga handelsmetoder – har Konkurrensverket avslutat nio utredningar under 2022. Utredningarna har främst rört förbuden mot sena avbeställningar och sena betalningar. Sju ärenden har avslutats med hänsyn till ändrat beteende och två ärenden avslutades utan åtgärd.

Den genomsnittliga handläggningstiden för olika typer av ärenden är ett mått på effektiviteten i handläggningen. Handläggningstiden för prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen (exklusive företagskoncentrationer) som avslutades under 2022 var i genomsnitt kortare än 2021. Den genomsnittliga handläggningstiden för företagskoncentrationer var däremot något längre under 2022 jämfört med 2021. Inom upphandlingstillsynen har den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutats med tillsynsbeslut ökat medan den minskat för ärenden som avslutats med ansökan om upphandlingsskadeavgift och för de ärenden som avslutats utan åtgärd eller med hänsyn till förändrat beteende.

Under 2022 har Konkurrensverket genomfört fyra uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten. Den första avser en kartläggning av ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats med ett frivilligt åtagande, och i vilken utsträckning åtaganden har följts upp av Konkurrensverket. Två uppföljningar avser upphandlingstillsynen, varav den ena är en studie av upphandlingstillsynens konsekvenser som genomförts av en forskare vid Södertörns högskola. Den andra har utförts internt och är en återkommande undersökning av vilken effekt upphandlingstillsynen har haft på tillsynsobjekten. Slutligen har Konkurrensverket genomfört en uppföljning av det första året med den nya lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Vi redogör i tillsynsrapporten för flera publikationer som är av relevans för tillsynen, dels från vår egen rapportserie, dels från den forskning som vi finansierar. Konkurrensverket studerade under 2022 bland annat digitala vårdtjänster inom primärvården och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden. Inom ramen för Konkurrensverkets forskningsverksamhet studerades bland annat konkurrensen på apoteksmarknaden och metoder för spårning av anbudssamverkan i offentlig upphandling. I tillsynsrapporten beskrivs även kortfattat ämnen som föranledde särskilt intresse under året inom ramen för Konkurrensverkets deltagande i internationella nätverk och organisationer.

Att säkerställa väl fungerande marknader är viktigt i såväl kristider som under normala förhållanden. De åtgärder som vidtas under en kris får inte leda till att vi, när krisen är över, har marknader med en sämre konkurrens på lång sikt. I föreliggande rapport beskriver vi hur Konkurrensverkets tillsynsarbete bidrar till att skapa och upprätthålla väl fungerande marknader, vilket är viktigt, inte minst för att vi ska kunna hantera såväl rådande som kommande kriser.

Konkurrensverket ser också behov av nya verktyg inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen, för att vi ska kunna bedriva en effektiv tillsyn. Konkurrensverket har vid flera tillfällen pekat på behovet inom konkurrenstillsynen av ett nytt flexibelt verktyg, som kan komplettera dagens regelverk, och som skulle göra det möjligt att med framåtriktade åtgärder korrigera strukturella konkurrensproblem. Regeringen har nyligen meddelat att de kommer titta vidare på frågan.

När det gäller upphandlingstillsynen välkomnar Konkurrensverket de möjligheter till en effektivare upphandlingstillsyn som ett genomförande av de förslag som finns i en departementspromemoria från Finansdepartementet leder till.

Summary

In the Swedish Competition Authority's annual report on enforcement, we review the previous year's enforcement and supervision of the competition and public procurement rules, as well as the supervision of the legislation on unfair trading practices in the agriculture and food supply chain. We also look ahead and give our views on future developments.

The Swedish Competition Authority's investigations and subsequent court proceedings begin with an indication of a suspected infringement within our supervisory responsibility. Indications of infringements consist of tip-offs, complaints, whistleblowing or information that we identify through for example Media analysis or other open sources. Every year, the Swedish Competition Authority receives around 900–1 200 tip-offs, complaints and enquiries, of which almost 60 percent relate to the competition area.

Regarding competition law enforcement, the Swedish Competition Authority closed five cases in 2022 that had been prioritised for further investigation, which is three fewer cases compared to the previous year. Two of these five cases were closed with a decision on imposing an administrative fine. It was the first time since the Swedish Competition Authority got this new power that we decided on an administrative fine. One case was closed with reference to the fact that the suspected company had changed its behaviour and thus further investigation was not deemed necessary. The remaining two cases were closed without any action being taken.

During 2022, 121 mergers were notified to the Swedish Competition Authority, which is a historically high number even though it is slightly fewer than in 2021. Three mergers were subject to in-depth analysis (phase II investigations), two of which were concluded during the year. In both cases, the mergers were left without action as the Swedish Competition Authority's investigation did not support that the mergers would significantly impede the existence or development of effective competition. Since we cannot control the number of mergers that are notified, merger control occupies a large share of our resources, which in turn affects the processing of other competition law cases.

Regarding public procurement, the Swedish Competition Authority submitted 19 applications seeking procurement fines, to the Administrative courts, of which 15 were own-initiative applications and 4 were mandatory applications. We adopted 25 supervisory decisions, which is significantly more than in previous years. 14 of these decisions concern the same subject matter and can be linked to the same investigation, but with different contracting authorities. A further 10 supervisory decisions can be attributed to an internal project aimed at promoting a correct and uniform application of the responsibility to provide information according to the Swedish Act on Systems of Choice (2008:962).

Within the Swedish Competition Authority's newest area of supervision – unfair trading practices, the Authority has closed nine investigations in 2022. The investigations have mainly concerned the prohibitions against late cancellations and late payments. Seven cases were closed due to changes in behaviour and two cases were closed without action.

The average investigation processing time is a measure of the efficiency of our case handling. The investigations of priority cases regarding the competition rules (excluding mergers) that were concluded in 2022 were on average shorter than in 2021. The average processing time for mergers, on the other hand, was slightly longer in 2022 compared to 2021. In public procurement enforcement, the average processing time for cases closed with a supervisory decision has increased, while it has decreased for cases closed with an application for a procurement fine and for cases closed without action or with regard to changes in behaviour.

In 2022, the Swedish Competition Authority has conducted four follow-ups and evaluations of its enforcement and supervision activities. The first concerns antitrust and merger cases that were concluded with voluntary commitments, and the extent to which commitments have been followed up by the Swedish Competition Authority. Two follow-ups relate to public procurement supervision, one of which is a study of the consequences of procurement supervision conducted by a researcher at the University of Södertörn. The other has been carried out internally and is a recurring study of the effect procurement supervision has had on the supervised entities. Finally, the Swedish Competition Authority has carried out a follow-up of the first year of the new law prohibiting unfair trading practices in the purchase of agricultural and food products.

In this report, we describe several publications that are relevant to our enforcement and supervision responsibility, partly from our own report series and partly from the research we fund. In 2022, the Swedish Competition Authority studied, among other things, digital healthcare services and anti-competitive public sales activities in the gym market. Within the framework of the Swedish Competition Authority's research activities, competition in the pharmacy market and methods for detecting bid rigging in public procurement were studied. This report also briefly describes the Swedish Competition Authority's participation in international networks and organisations.

Ensuring well-functioning markets is important both in times of crisis and under normal circumstances. The measures taken during a crisis must not lead to markets with less competition in the long term when the crisis is over. In this report, we describe how the Swedish Competition Authority's enforcement activities contribute to the creation and maintenance of well-functioning markets, which is important if we are to be able to manage both current and future crises.

The Swedish Competition Authority also sees a need for new tools in both competition and public procurement supervision in order to be able to conduct effective supervision. The Swedish Competition Authority has on several occasions pointed out the competition supervisions need for a new flexible tool that can complement the current regulatory framework, and that would make it possible to correct structural competition problems with forward-looking measures. The government recently announced that they will look into the matter.

With regard to public procurement supervision, the Swedish Competition Authority welcomes the opportunities for more effective procurement supervision that an implementation of the proposals contained in a ministerial memorandum from the Ministry of Finance would lead to.

1. Inledning

Konkurrensverket är Sveriges förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor samt tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen och över efterlevnaden av lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Konkurrensverket har också tillsynsansvaret över efterlevnaden av lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen) och är registermyndighet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS). Sedan juli 2022 fullgör Konkurrensverket även uppgiften som behörig myndighet avseende missförhållanden inom offentlig upphandling respektive konkurrensområdet, enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar missförhållande (visselblåsarlagen).

Varje år beskriver Konkurrensverket tillsynsverksamheten i en rapport. Vi berättar om de utredningar som har bedrivits, rapporter som har utarbetats och domar som har meddelats under året. Syftet är att ge Regeringskansliet, företag, branschorganisationer, upphandlande myndigheter, ombud och allmänheten en bild av Konkurrensverkets utredningar och prioriteringar. I rapporten ger vi också en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt rörande våra ansvarsområden.

Tillsynsrapporten är ett led i Konkurrensverkets arbete med att sprida information om de ärenden vi utreder och vilka rättsfrågor som varit aktuella. På så sätt kan vi nå ut med en fördjupad och mer detaljerad bild av tillsynsverksamheten till en större krets än enbart dem som är föremål för vår tillsyn.

1.1 Konkurrensverkets uppdrag och mål

Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadsaktörer. Konkurrensverket ska se till att de regelverk och rutiner verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Vi ska också uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrensutsättning och regelreformer samt följa utvecklingen inom vårt ansvarsområde.

Regeringen har inte formulerat mål för Konkurrensverkets verksamhet. Vi har dock formulerat egna mål som kopplar till vår uppgift, vilka beskrivs närmare i Konkurrensverkets verksamhetsplan.¹ Under 2022 var Konkurrensverkets mål att:

- bedriva en effektiv tillsyn
- kommunicera tydligt och sprida kunskap om konkurrens, upphandling och otillbörliga handelsmetoder
- stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena

¹ Konkurrensverket, dnr 714/2022, *Verksamhetsplan för Konkurrensverket 2022–2024*.

- bidra till den internationella utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdena samt vad gäller otillbörliga handelsmetoder
- vara en attraktiv arbetsgivare.

1.1.1 Extern visselblåsarkanal

Konkurrensverket har utsetts av regeringen att ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom områdena konkurrens och offentlig upphandling. I juli 2022 öppnade Konkurrensverket därför en extern visselblåsarkanal. Om någon i ett arbetsrelaterat sammanhang upptäcker en överträdelse inom områdena konkurrens och offentlig upphandling, kan detta rapporteras till Konkurrensverket i enlighet med visselblåsarlagen samtidigt som lagen ger den rapporterade personen ett skydd mot repressalier. Överträdelsen kan till exempel röra en felaktig direktupphandling, ett otillåtet prissamarbete eller avtalsvillkor som skadar konkurrensen. Visselblåsarkanalerna ersätter inte Konkurrensverkets ordinarie kanal för tips och klagomål.

1.2 Hur vi prioriterar

Ett stort antal tips och klagomål kommer in till Konkurrensverket varje år och vi har ett ansvar att använda våra resurser så effektivt som möjligt. Därför är det nödvändigt att prioritera mellan olika frågor. Urvalet av vad som ska utredas närmare gör vi utifrån en prioriteringspolicy där olika omständigheter viktas mot varandra. Den allmänna utgångspunkten i policyn är att vi fokuserar på att utreda frågor som har ett generellt intresse och som leder till tydliga resultat. Syftet är alltid att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

I juni 2022 uppdaterades prioriteringspolicyn.² Ändringarna bestod bland annat i ett förtydligande att policyn rör konkurrens- och upphandlingstillsynen och att Konkurrensverkets övriga tillsynsområden inte omfattas. Vidare förtydligades att policyn används vid den initiala prioriteringen av ärenden och att policyn inte är avsedd att vägleda längre fram i utredningarna. Det kan finnas flera anledningar till att Konkurrensverket i senare skeden avslutar utredningar utan åtgärd, men det är inte prioriteringspolicyn vi stöder oss på då. Ytterligare en förändring i policyn är att jäv och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande kopplas till de avsnitt där korruption nämns i policyn.

² Konkurrensverket, dnr 6/2022, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen*.

2. Konkurrenstillsynen 2022

I detta kapitel redovisar vi statistik över, och beskriver, ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats 2022. I kapitlet redovisar vi även pågående ärenden inom konkurrenstillsynen och Konkurrensverkets pågående mål och ärenden i domstol vid utgången av 2022.

Konkurrensverket har två relativt nya tillsynsbefogenheter i form av beslutanderätt avseende konkurrensskadeavgift och utredningsskadeavgift. Under 2022 har Konkurrensverket för första gången fattat beslut om konkurrensskadeavgift, se avsnitt 2.2, och utrett ett ärende gällande utredningsskadeavgift, se avsnitt 2.3.

2.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar

Ett tillsynsärende börjar med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av tips, klagomål, visselblåsningar som lämnas till oss eller information som Konkurrensverket identifierar genom att exempelvis analysera medier. Inom konkurrenstillsynen får Konkurrensverket även in så kallade eftergiftsansökningar³ som kan leda till utredningar. Varje år inkommer 500–700⁴ tips, klagomål och förfrågningar som rör misstänkta överträdelser avseende konkurrenslagen, vilka kategoriseras och loggas. Det finns en viss variation mellan åren hur dessa fördelas mellan olika ärendetyper. Omkring två tredjedelar brukar avse konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning.⁵ Resterande indikationer rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och övrigt konkurrensrelaterat.

Konkurrensverket har tidigare årligen redovisat antalet loggade indikationer, hur de fördelas mellan de olika tillsynsområdena och förändringar mellan åren. Det har dock inte varit en exakt återgivning av tipsflödet då kategorisering sker manuellt och inte alla tips och telefonsamtal har ingått i statistiken. Inflödet av indikationer har även med tiden blivit svårare att följa och analysera på ett ändamålsenligt sätt. Anledningen är dels att mediaanalys, även om den kan visa på trender som föranleder att myndigheten startar en utredning, är svårt att kvantifiera. En annan anledning är att frågor som ställs inte behöver utgöra indikationer på överträdelser. Dessutom är ett beslut om att prioritera att inleda en utredning inte sällan resultatet av en sammanvägd bedömning av flera informationskällor.

I redovisningen av 2022 års tillsynsverksamhet har vi därför valt att enbart följa upp antalet visselblåsningar. Under 2022 har inga visselblåsningar som rör konkurrensområdet inkommit till Konkurrensverket.

³ Det företag som är först med att anmäla ett konkurrensbegränsande samarbete till Konkurrensverket kan slippa betala böter. Det kallas att företaget får eftergift från konkurrensskadeavgift.

⁴ För 2022 rörde det sig om cirka 700 loggade indikationer.

⁵ Under 2022 var fördelningen relativt jämn mellan dessa ärendetyper, det vill säga cirka en tredjedel rörde konkurrensbegränsande samarbete och en tredjedel rörde missbruk av dominerande ställning.

2.1.1 Prioriteringar inom konkurrenstillsynen

Av alla klagomål och tips som Konkurrensverket får prioriteras endast några till mer ingående utredning. Vid prioriteringen inom konkurrenstillsynen väger vi främst in följande faktorer:

- om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna
- om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet
- hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning
- om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.

I valet mellan olika ärenden som uppfyller någon av prioriteringsgrunderna är skada för konkurrensen och konsumenterna den prioriteringsfaktor som väger tyngst. Ser Konkurrensverket tecken på allvarlig skada kommer frågan alltid att prioriteras, förutsatt att vi ser en framkomlig väg att utreda och ingripa mot problemet med stöd av konkurrensreglerna.

Om vi, med stöd i vår prioriteringspolicy, bedömer att ett enskilt tillsynsärende inte är en effektiv väg att främja konkurrensen kan vi i stället välja att påtala problemet på annat sätt, till exempel i en rapport, se kapitel 7. I andra fall kan det handla om olika former av kommunikationsinsatser med aktörer för att främja en effektiv konkurrens. Ett exempel på detta är den årliga informationsinsatsen för att främja konkurrensen i upphandlingar, se avsnitt 3.5.1. Det kan också handla om att genomföra samtal med marknadsaktörer för att uppmärksamma ett potentiellt konkurrensproblem och försöka få till stånd ett förändrat beteende som skulle främja marknads funktion och konkurrensen.

Fortsättningen av detta kapitel fokuserar på ärenden som vi valt att prioritera och genomföra mer omfattande utredningsinsatser i.

2.2 Avslutade konkurrensutredningar

I det här avsnittet redovisas statistik över de senaste årens avslutade prioriterade konkurrenstillsynsärenden.⁶ Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2022. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.⁷

I tabell 1 visas antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2018 och 2022 fördelade på typ av misstänkt överträdelse. Som framgår av tabellen varierar antalet avslutade konkurrensutredningar mellan åren.

⁶ I vissa avseenden kan de uppgifter som presenteras i denna rapport skilja sig från de som presenteras i Konkurrensverkets årsredovisning. En förklaring till detta är att vi i denna rapport har lagt ihop olika diarienummer som på något sätt är relaterade till en och samma utredning. Exempelvis redovisas ett tips som resulterat i en utredning och en platsundersökning som ett ärende.

⁷ Konkurrensverket, "Diarium", hämtat 8 mars 2023. Ett urval av ärenden och beslut inom konkurrensområdet finns också på vår samlingssida för konkurrensärenden: <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/tillsynsarenden-och-beslut/arendelista/>.

Tabell 1 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2018–2022, fördelat på ärendetyp

	2022	2021	2020	2019	2018
Horisontella samarbeten	4	3	3	2	4
Vertikala samarbeten	0	3	3	1	1
Missbruk av dominerande ställning	1	0 ⁸	2	1	3
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	2	1	0	3
Totalt	5	8	9	4	11

Sedan 1 mars 2021 kan Konkurrensverket, som första instans, besluta att ett företag som bryter mot konkurrensreglernas förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning, ska betala en särskild avgift, en så kallad konkurrensskadeavgift. Tidigare ansökte Konkurrensverket om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen (PMD).

Konkurrensskadeavgiften uppgår till som mest tio procent av företagets totala globala omsättning föregående räkenskapsår. För företagssammanslutningar kan dock avgiften i vissa fall bli ännu högre. När Konkurrensverket bestämmer storleken på konkurrensskadeavgiften tar verket hänsyn till bland annat företagets omsättning på den relevanta marknaden, hur allvarlig överträdelsen varit och hur länge den pågått. Avgiften kan justeras uppåt eller nedåt om det föreligger försvårande respektive förmildrande omständigheter av betydelse.

Konkurrenstillsynsärenden kan avslutas på olika sätt. De konkurrensärenden som avslutats till och med 2022 redovisas uppdelade på de kategorier som framgår av listan nedan.

- **Avslutat utan åtgärd** – Om utredningen inte ger anledning för Konkurrensverket att ingripa avslutas ärendet utan åtgärd. Ett sådant beslut fattas om utredningen inte ger stöd för den initiala misstanken, eller om vi bedömer att det konkurrensproblem som identifierats skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna.
- **Avslutat med hänsyn till förändrat beteende** – Om företag under utredningen ändrar sitt beteende, kan vi välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta, men utan att i beslut göra det ändrade beteendet till ett bindande åtagande.
- **Åtagande** – Vad gäller misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning kan vi godta åtaganden från företag och göra dessa bindande i beslut och förena dem med vite. Så länge beslutet att godta ett åtagande gäller, får vi i de avseenden åtagandet omfattar inte meddela något åläggande och konkurrensskadeavgift får inte heller påföras.
- **Åläggande** – Om företag inte frivilligt ändrar sitt beteende eller ger förslag till åtaganden kan vi ålägga dem att upphöra med en överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Sådana beslut kan överklagas till domstol.⁹

⁸ Under 2021 avslutades ett (1) ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisades i statistiken under den rubriken.

⁹ Från och med mars 2021 gäller att konkurrensskadeavgift inte får påföras för åtgärder som omfattas av ett åläggande om talan om utdömmande av vite har väckts.

- **Fastställande av överträdelse utan åtgärd** – Konkurrensverket får i beslut fastställa att en överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning har skett – utan att vidta några övriga åtgärder mot den som gjort sig skyldig till överträdelsen (som konkurrensskadeavgift eller åläggande att upphöra med överträdelsen). Sådana beslut kan överklagas till domstol. Fastställandet av en överträdelse har betydelse för eventuella skadestandsprocesser, eftersom en domstol inte får pröva den aktuella överträdelsen på nytt i ett efterföljande skadeståndsmål.
- **Avgiftsföreläggande** – Till och med februari 2021 kunde ett företag godta att det skulle påföras konkurrensskadeavgift för att det brutit mot konkurrensreglerna och vi kunde då utfärda ett så kallat avgiftsföreläggande. Företaget valde självt om det ville godkänna föreläggandet eller inte. I samband med att Konkurrensverket den 1 mars 2021 fick beslutanderätt i fråga om konkurrensskadeavgift upphävdes bestämmelserna i konkurrenslagen om avgiftsföreläggande.
- **Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift** – Stämningsansökan kunde till och med februari 2021 avse en talan av Konkurrensverket att företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning.
- **Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet** – Stämningsansökan avser att en offentlig aktör ska förbjudas att agera på ett visst sätt i sin säljverksamhet eller förbjuda en kommun eller region att bedriva viss säljverksamhet.
- **Beslut om konkurrensskadeavgift** – Konkurrensverket kan besluta att ett företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. Ett företag kan också få betala en konkurrensskadeavgift om det bryter mot ett beslut om åläggande eller ett beslut om att godta ett åtagande.

I tabell 2 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2018 och 2022 fördelade på det sätt som ärendet avslutats. Som framgår av tabellen avslutade Konkurrensverket fem prioriterade konkurrenstillsynsärenden under 2022, vilket är tre färre än 2021. Två ärenden avslutades med beslut om konkurrensskadeavgift och ett ärende med hänsyn till förändrat beteende. Två ärenden avslutades utan åtgärd.

Under 2022 var det således tre ärenden, 60 procent av avslutade ärenden, som avslutades med ett ingripande eller med hänsyn till förändrat beteende, jämfört med två ärenden, 25 procent, 2021. Ärenden som avslutas på något av dessa sätt visar att Konkurrensverkets tillsyn bidragit till att åtgärda ett konkurrensproblem. I sammanhanget bör dock framhållas att utförligt motiverade beslut om att avsluta en utredning utan ingripande sannolikt också bidrar till en ökad regelefterlevnad, eftersom aktörerna genom dessa ges vägledning om hur reglerna ska tillämpas. Det är också svårt att dra slutsatser då antalet ärenden är få. Som tabellen visar varierar även antalet beslut över tid, beroende på bland annat utredningarnas omfattning. Exempelvis pågick flera större utredningar under 2022, vilka befinner sig i långt framskridna faser, men inte hade avslutats vid årsskiftet.

Tabell 2 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2018–2022, fördelat på typ av avslut

	2022	2021	2020	2019	2018
Avslutat utan åtgärd	2	6	5	2	8
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	1	2	0	1	2
Åtagande	0	0	1	1	0
Åläggande	0	0	0	0	1
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	-	-	-
Avgiftsföreläggande	-	0	2	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	0	1	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	2	0	-	-	-
Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	0
Totalt	5	8	9	4	11
Antal och andel ärenden som avslutats med ett ingripande ¹⁰ eller med hänsyn till förändrat beteende.	3 60 %	2 25 %	4 44 %	2 50 %	3 27 %

I de följande avsnitten redovisas ärendestatistiken uppdelad på både typ av misstänkt överträdelse och hur ärendena avslutats, tillsammans med kortare beskrivningar av de avslutade ärendena.

2.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Under 2022 avslutades fyra ärenden som rör konkurrensbegränsande horisontella samarbeten, det vill säga samarbeten mellan konkurrerande företag. Av tabell 3 framgår på vilket sätt dessa tillsynsärenden avslutats under åren 2018–2022.

Tabell 3 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Avslutat utan åtgärd	2	3	1	1	4
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	1	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	-	-	-
Avgiftsföreläggande	-	0	1	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	0	1	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	2	0	-	-	-
Totalt	4	3	3	2	4

¹⁰ Det vill säga avslutats med åtagande, åläggande, fastställande av överträdelse utan åtgärd, avgiftsföreläggande, ansökan om stämning eller beslut om konkurrensskadeavgift.

Nedan återges korta beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2022.

Covid-19-testning – utan åtgärd

I slutet av 2021 inledde Konkurrensverket en utredning om ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete mellan tre konkurrerande företag verksamma inom tillhandahållande av covid-19-testning på Arlanda flygplats. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket fått ta del av korrespondens och ett utkast till samarbetsavtal mellan företagen. Ärendet prioriterades för utredning eftersom det var fråga om en potentiellt tydlig konsumentskada. Efter beslut av Patent- och marknadsdomstolen genomförde Konkurrensverket i december 2021 platsundersökningar, se avsnitt 2.6.

Konkurrensverkets utredning visade att företagen hade haft kontakter och fört diskussioner om att samarbeta på ett sätt som skulle kunna strida mot konkurrenslagen, men att diskussionerna avbröts innan en överenskommelse hade kommit till stånd. Eftersom det inte gick att finna stöd för att en överträdelse hade skett avslutade Konkurrensverket utredningen utan åtgärd den 7 mars 2022.¹¹

Elinstallationsbranschen – utan åtgärd

Under våren 2021 inledde Konkurrensverket en utredning om en otillåten samordning mellan konkurrerande företag inom elinstallationsbranschen. Misstanken innebar att ett antal elinstallatörer gemensamt skulle ha utövat påtryckningar mot en elgrossist, för att få grossisten att tillämpa artificiella överpriser kombinerat med retroaktiv rabatt gentemot en av sina kunder, tillika en konkurrent till elinstallatörerna.

De utredningsåtgärder som Konkurrensverket genomförde, exempelvis förhör och inhämtande av information och handlingar, gav inte stöd för att en otillåten samordning i form av påtryckningar ska ha skett i enlighet med den beskrivna misstanken. Konkurrensverket avslutade därför utredningen utan åtgärd den 29 mars 2022.¹²

Taxibranschen – beslut om konkurrensskadeavgift

Konkurrensverket fattade under 2022 för första gången, sedan myndigheten i mars 2021 fick egen beslutanderätt, beslut om konkurrensskadeavgift i ett ärende. Beslutet rörde en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande horisontellt samarbete i taxibranschen. De två aktörerna¹³ samarbetade om anbudsinslämning och anbudspriser i samband med Ulricehamns kommuns upphandling avseende samhällsbetalda persontransporter, ett samlingsbegrepp som omfattar färdtjänst, sjukresor och skolskjuts med mera.

Utredningen inleddes hösten 2020 efter ett tips till Konkurrensverket från den upphandlande myndigheten. De uppgifter som Konkurrensverket mottog visade att det fanns tydliga likheter mellan två taxiföretags respektive anbud i en upphandling, vilket skulle kunna tala för att anbudet uppkommit genom någon form av samordning eller informationsutbyte. Utredningsarbetet har bland annat omfattat platsundersökningar, se avsnitt 2.6, och förhör. I april 2022 skickade Konkurrensverket ett beslutsutkast om konkurrensskadeavgift till företagen och i juli hölls muntligt förfarande med företagen. Konkurrensverket begärde i början

¹¹ Konkurrensverket, dnr 518/2021.

¹² Konkurrensverket, dnr 334/2021.

¹³ Taxi Ulricehamn och Väner Taxi.

av hösten 2022 in ytterligare uppgifter och ekonomiskt underlag för att kunna bedöma företagens respektive ekonomiska situation. I oktober 2022 beslutade Konkurrensverket att företagen skulle betala konkurrensskadeavgift om sammanlagt 1 550 000 kronor¹⁴. Konkurrensverket har vid fastställande av avgiften för respektive företag tagit hänsyn till att företagen befinner sig i en svår ekonomisk situation vilket medförde att avgiften bestämdes till ett lägre belopp än vad överträdelsens allvar motiverade. Båda företagen har överklagat Konkurrensverkets beslut.¹⁵ Patent- och marknadsdomstolen (PMD) avslog företagens överklaganden i beslut den 16 februari 2023. PMD:s beslut har vunnit laga kraft.

Saneringsbranschen – beslut om konkurrensskadeavgift

Konkurrensverkets andra beslut om konkurrensskadeavgift rörde ett otillåtet horisontellt samarbete i saneringsbranschen. Under 2020 anmälde ett av företagen den misstänkta överträdelsen till Konkurrensverket. Uppgifterna indikerade att företagen¹⁶ ingått ett skriftligt avtal som bland annat innehöll villkor om att företagen inte fick utföra tjänster som konkurrerade med varandras verksamheter. De uppgifter som Konkurrensverket mottog indikerade även att avtalet varit i kraft mellan företagen från mars 2014 till åtminstone maj 2019.

Efter beslut av PMD genomförde Konkurrensverket i maj 2021 platsundersökning, se avsnitt 2.6. Kompletterande information har inhämtats genom ålägganden och förhör. Utredningen utmynnade i ett beslut där Konkurrensverket konstaterade att de två företagen i saneringsbranschen brutit mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete när de delat upp tjänster på marknaden mellan sig. Syftet med samarbetet var att företagen skulle undvika att konkurrera med varandra. Konkurrensverket beslutade att det ena företaget¹⁷ skulle betala cirka 1,2 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift. Beslutet har överklagats till PMD och domstolsärendet är för närvarande pågående. Det andra företaget hade anmält överträdelsen till Konkurrensverket och fick därför eftergift från konkurrensskadeavgift, det vill säga företaget slapp betala konkurrensskadeavgift.¹⁸

2.2.2 Konkurrensbegränsande vertikala samarbeten

Konkurrensbegränsande vertikala samarbeten innebär samarbeten mellan företag i olika försäljningsled. Under 2022 har inget sådant ärende avslutats. Tabell 4 visar på vilket sätt de ärenden som rör vertikala konkurrensbegränsande samarbeten har avslutats de senaste åren.

¹⁴ Taxi Ulricehamns konkurrensskadeavgift beslutades till 300 000 kronor och Väner Taxis till 1 250 000 kronor.

¹⁵ Konkurrensverket, dnr 569/2020 (utredning) och 736/2022 (domstolsprocess).

¹⁶ Sopkärilstvätt i Malmö AB och Sanerings Companiet AB.

¹⁷ Sopkärilstvätt i Malmö AB.

¹⁸ Konkurrensverket, dnr 121/2021 (utredning) och dnr 846/2022 (domstolsprocess).

Tabell 4 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Avslutat utan åtgärd	0	2	1	0	1
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	1	0	1	0
Åtagande	0	0	1	0	0
Äläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	-	-	-
Avgiftsföreläggande	-	0	1	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	0	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	0	-	-	-
Totalt	0	3	3	1	1

2.2.3 Missbruk av dominerande ställning

Under 2022 har ett (1) ärende rörande missbruk av dominerande ställning avslutats. Av tabell 5 framgår på vilket sätt dessa tillsynsärenden avslutats under åren 2018–2022.

Tabell 5 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Avslutat utan åtgärd	0	0	2	1	1
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	1	0	0	0	1
Åtagande	0	0	0	0	0
Äläggande	0	0	0	0	1
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	-	-	-
Avgiftsföreläggande	-	0	0	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	0	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	0	-	-	-
Totalt	1	0¹⁹	2	1	3

Finansbranschen – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

I maj 2022 tog Konkurrensverket emot ett klagomål rörande ett företag som bland annat erbjuder marknadsplatser för handel med värdepapper och som aviserat planer på att ta upp till handel aktier i bolag noterade på en konkurrerande tillväxtmarknad, utan att först informera de aktuella bolagen, och utan att de fick möjlighet att motsätta sig detta. För att skydda konkurrensen på den aktuella marknaden förbjöd Konkurrensverket i ett interimistiskt beslut den dominerande aktören att ta upp aktierna till handel med annat än att bolagen vars aktier det gäller har lämnat sitt uttryckliga samtycke.

Det interimistiska, det vill säga tillfälliga, förbudet fattades i juni och hade som syfte att skydda konkurrensen på den berörda marknaden medan utredningen pågick. Konkurrensverket framhöll i sitt beslut att förfarandet bland annat riskerade att få allvarliga effekter på marknadsstrukturen. Utredningen fortsatte därefter för att få underlag att slutligt bedöma om företagets agerande är förbjudet enligt konkurrensreglerna. Utredningen avslutades i

¹⁹ Under 2021 avslutades ett (1) ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas i stället under det avsnittet.

oktober 2022 då bolaget meddelade att det avstår från att erbjuda handel med aktier i företag som är noterade på den konkurrerande tillväxtmarknaden, och som inte har lämnat samtycke, i väntan på ny förtydligande lagstiftning på området.²⁰

2.2.4 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Under 2022 avslutades inget ärende som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Av tabell 6 framgår på vilket sätt de ärenden som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har avslutats de senaste åren.

Tabell 6 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – prioriterade ärenden som avslutats 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Avslutat utan åtgärd	0	1	1	0	2
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	1	0	0	1
Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	0
Totalt	0	2	1	0	3

2.3 Utredningsskadeavgift

För att utreda om ett företag har brutit mot konkurrensreglerna får Konkurrensverket ålägga företaget att komma in med uppgifter, hålla förhör och genomföra platsundersökningar. Konkurrensverket kan, sedan den 1 mars 2021, besluta att ett företag som hindrar verkets utredningar, eller som inte följer verkets utredningsåtgärder, ska betala utredningsskadeavgift, ett slags böter. Utredningsskadeavgiften kan som mest uppgå till en procent av företagets omsättning. Konkurrensverkets beslut kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

Skyldigheten att inte hindra verkets utredningar gäller när Konkurrensverket utreder misstänka överträdelser av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Det är således endast de företag som Konkurrensverket utreder för sådana misstänka överträdelser som kan bli skyldiga att betala utredningsskadeavgift.

Ageranden som kan leda till att ett företag tvingas att betala utredningsskadeavgift kan exempelvis vara att Konkurrensverket hindras från att genomföra vissa åtgärder vid en platsundersökning, att vår försegling vid en platsundersökning bryts, att företaget inte ser till att en företrädare kommer till förhör eller inte svarar korrekt på ett informationsåläggande. Det krävs att företaget, eller den som har handlat på företagets vägnar, har agerat uppsåtligt eller av oaktsamhet för att företaget ska bli skyldigt att betala utredningsskadeavgift.

²⁰ Konkurrensverket, dnr 366/2022.

Under 2022 har det första ärendet om utredningsskadeavgift inletts och avslutats. Konkurrensverket har en pågående utredning som rör en misstänkt samordning av försäljning av bröd till dagligvaruhandeln, se avsnitt 2.5.²¹ Inom ramen för detta ärende har Konkurrensverket under 2022 genomfört en platsundersökning, se avsnitt 2.6.²² Ärendet om utredningsskadeavgift var föranlett av en misstanke om att ett företag skulle ha hindrat Konkurrensverket från att vidta vissa åtgärder vid platsundersökningen. Det var första gången som Konkurrensverket genomförde en utredning om att påföra ett företag utredningsskadeavgift sedan möjligheten infördes i konkurrenslagen i mars 2021. Denna utredning gav dock inget stöd för att företaget skulle ha agerat på ett sådant sätt att den pågående granskningen hindrades och ärendet kunde därför avslutas utan åtgärd.²³

2.4 Företagskoncentrationer

Under 2022 anmäldes 121 företagskoncentrationer. Som framgår av tabell 7 var antalet anmälningar något lägre än under 2021 men fortfarande betydligt högre än under tidigare år.

Tabell 7 Anmälda företagskoncentrationer 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Antal anmälda koncentrationer	121	135	80	74	80
Varav ålagda att anmäla pga. särskilda skäl	1	0	0	1	0
Varav frivilliga anmälningar av icke anmälningspliktiga koncentrationer	2	1	1	4	1

Som framgår av tabell 8 har Konkurrensverket under 2022 avslutat 117 ärenden avseende företagskoncentrationer. Av dessa har vi i 115 ärenden fattat beslut om att lämna företagskoncentrationen utan åtgärd i fas 1. Konkurrensverket beslutade att inleda särskild undersökning, det vill säga fördjupade utredningar (fas 2), i tre koncentrationsärenden²⁴, varav två avslutades under året. I båda fallen lämnades företagskoncentrationerna utan åtgärd då Konkurrensverkets utredning inte gav stöd för att koncentrationerna påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens, se beskrivningarna nedan.

²¹ Konkurrensverket, dnr 365/2021.

²² Konkurrensverket, dnr 189/2022.

²³ Konkurrensverket, dnr 253/2022.

²⁴ Ett av dessa ärenden (dnr 594/2022) pågick fortfarande vid årsskiftet, men avslutades i början av januari då anmälan återkallades. Eftersom utredningen genomförts under 2022 beskrivs ärendet i årets tillsynsrapport.

Tabell 8 Beslut avseende företagskoncentrationer 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Antal beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd i fas 1	115	135	73	76	71
Varav beslut om att godkänna koncentrationen med åtagande i fas 1	0	0	1	1	1
Antal beslut att inleda särskild undersökning (fas 2)	3	3 ²⁵	1	4	1
Totalt antal koncentrationsärenden avslutade i fas 2	2	4	1	3	1
Varav återkallade anmälningar i fas 2	0	0	0	0	0
Varav beslut i fas 2 om att lämna utan åtgärd efter åtaganden	0	2	0 ²⁶	0	0
Varav beslut i fas 2 om förbud eller ingripande	0	0	0	1	0
Varav beslut i fas 2 om att lämna utan åtgärd	2	2	1 ²⁷	2	1

Utöver de tre fas 2-undersökningarna, genomfördes även mer omfattande utredningar i flera ärenden inom ramen för den initiala 25-dagarsfristen (fas 1). Nedan följer kortfattade beskrivningar av några ärenden där vi genomfört mer omfattande utredningar under 2022, varav ett ärende avslutades först i början av januari 2023.

Optiska produkter – utan åtgärd

Ett ärende som föranledde särskild undersökning under året var Grandvisions förvärv av optikkedjan Smarteyes. Grandvision ägde redan optikkedjan Synoptik och i detaljistledet skulle de samgående företagen bli den andra största aktören i Sverige. Grandvision var även verksamt inom grossistförsäljning av optiska produkter och ägde varumärken som av marknadsaktörer uppgavs vara särskilt viktiga för den som bedrev optisk detaljhandel. Det fanns därför en oro för att det sammanslagna företaget efter koncentrationen inte skulle tillhandahålla sina produkter till konkurrerande optiska detaljhandlare eller att produkterna skulle komma att tillhandahållas till sämre villkor. Samtidigt visade utredningen att det förelåg osäkerhet bland annat avseende marknadsandelar i grossistledet, marginaler och hur nära konkurrenter olika aktörer i detaljistledet var.

Under den särskilda undersökningen framkom att viss grossistförsäljning hos Grandvision av olika skäl inte redovisats i anmälan och att utredningen därför behövde kompletteras med fler uppgifter. Konkurrensverket behövde också tid för att ta ställning till hur den nya informationen påverkade prövningen. Konkurrensverket beslutade därför, efter samtycke från parterna, om trettio dagars fristförlängning. Utredningen visade inte på några påtagligt negativa horisontella effekter på konkurrensen i detaljistledet för optiska produkter. Den gav inte heller något stöd för att koncentrationen skulle ge upphov till negativa vertikala effekter i form av vare sig avskärmning av viktig insatsprodukt eller avskärmning av kundmarknad. Förvärvet lämnades därför utan åtgärd.²⁸

²⁵ I Tillsynsrapport 2021 (Konkurrensverkets rapport 2022:1) redovisades felaktigt att antal beslut om att inleda särskild undersökning var fyra (4). Under 2021 avslutades däremot fyra (4) ärenden i fas 2.

²⁶ I Konkurrensverkets årsredovisning 2022 rapporterades felaktigt att vi under 2020 i fas 2 fattat beslut om att lämna en (1) företagskoncentration utan åtgärd efter åtagande. Under 2020 fattade vi däremot beslut att godkänna en (1) företagskoncentration i fas 1 efter åtagande.

²⁷ I Konkurrensverkets årsredovisning 2022 rapporterades felaktigt att vi under 2020 fattat noll (0) beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd.

²⁸ Konkurrensverket, dnr 128/2022.

Isolerings-, förpacknings- och komponentlösningar – utan åtgärd

Det andra ärendet som föranledde särskild undersökning rörde Bewis förvärv av Jackon. Båda företagen var verksamma inom tillverkning och försäljning av isolerings-, förpacknings- och komponentlösningar i olika cellplastmaterial. Under utredningen inhämtade och analyserade Konkurrensverket information från bland annat svenska och utländska leverantörer, kunder och branschorganisationer. Konkurrensverket hade även löpande kontakter med konkurrensmyndigheterna i Norge och Finland som också prövade koncentrationen. I Sverige gav koncentrationen inledningsvis anledning till farhågor om negativa effekter på konkurrensen inom områdena termisk isolering, teknisk isolering för fordon samt komponenter. Den särskilda undersökningen visade dock att det även efter koncentrationens genomförande skulle finnas alternativa leverantörer, att flera konkurrenter hade ledig tillverkningskapacitet som kunde utnyttjas och att utländskt inträde på marknaden hade skett. Beträffande teknisk isolering för fordon och komponenter fanns också vissa möjligheter för kunder att vända sig utomlands. Efter en sammantagen bedömning lämnade Konkurrensverket därför förvärvet utan åtgärd.²⁹

Isoleringsprodukter – återkallad anmälan

Det tredje ärendet som omfattade en särskild undersökning under 2022 rörde Vestums förvärv av Isodrän och Markvaruhuset. Isodrän och Vestums dotterbolag Pordrän var båda verksamma inom tillverkning och försäljning av dränerande isoleringsprodukter. Under utredningen framkom att det fanns en oro bland entreprenörer och återförsäljare för att koncentrationen skulle medföra prishöjningar på de samgående parternas produkter. Flera entreprenörer såg inte några fullgoda alternativ till parternas produkter även om andra lösningar ur ett rent tekniskt perspektiv hade kunnat vara möjliga. Konkurrensverkets utredning indikerade att Pordrän och Isodrän var varandras närmaste konkurrenter och att de efter förvärvet skulle få en mycket hög marknadsandel om marknaden endast skulle omfatta så kallade enskiktslösningar. I december 2022 kommunicerade Konkurrensverket ett utkast till beslut om ingripande mot den anmälda koncentrationen. Med anledning av Konkurrensverkets utredning beslutade parterna att inte genomföra koncentrationen och återkallade sin anmälan den 4 januari 2023.³⁰

Betongprodukter – utan åtgärd

Ett exempel på en koncentrationsprövning som kunde avslutas med ett motiverat beslut i fas 1 rörde S:t Eriks förvärv av Meag VA-System. Företagen var verksamma inom betongprodukter. Förvärvet, som inte var anmälningspliktigt, genomfördes i oktober 2021. Köpare av betongprodukter för VA-infrastruktur, som inkluderade rör, brunnar och avskiljare, kontaktade Konkurrensverket och påtalade att företagen i koncentrationen var de två största av totalt fyra mer betydande svenska tillverkare av den här typen av betongprodukter. Det fanns också indikationer på att konkurrensen eller utbytbarheten mellan betong och andra material, främst plast, i vissa fall kunde vara begränsad. Konkurrensverket fann det därför påkallat av särskilda skäl att koncentrationen prövades och ålade den 10 februari 2022 företagen att anmäla förvärvet.³¹

²⁹ Konkurrensverket, dnr 129/2022.

³⁰ Konkurrensverket, dnr 594/2022.

³¹ Konkurrensverket, dnr 736/2021.

Den efterföljande utredningen visade emellertid tydligt att VA-produkter fyllde samma funktion oavsett materialval och att utbytbarheten mellan betong och plast ökat över tid. Samtidigt visade en analys av offentliga upphandlingar av VA-projekt att materialvalet i upphandlingar oftast var låst till följd av hur upphandlande myndigheter utformade sin kravställning. Det förelåg därför inte någon utbytbarhet i själva upphandlingsfasen. Detta uteslöt dock inte att materialen kunde vara utbytbara ur tekniskt hänseende eller i projekteringsfasen, vilket utredningen i övrigt pekade på. Upphandlande myndigheter skulle därför i högre grad kunna använda sig av en så kallad funktionsupphandling i stället för att ställa krav på ett visst material. Eftersom utredningen pekade på att VA-produkter i betong och plast var utbytbara, bedömde Konkurrensverket att det inte var sannolikt att förvärvet påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Förvärvet kunde därför lämnas utan åtgärd.³²

2.5 Pågående konkurrensutredningar

Inom ramen för Konkurrensverkets konkurrenstillsyn pågår flera utredningar. Nedan beskrivs några av de konkurrenstillsynsärenden som var pågående den 1 januari 2023. Status i dessa ärenden redovisas per den 15 mars. Information om pågående utredningar av prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen finns även på vår webbplats.³³

Bryggeribranschen

Konkurrensverket har två pågående utredningar avseende bryggeribranschen. Konkurrensverket mottog i november 2019 ett klagomål om påstått användande av konkurrensbegränsande exklusivavtal mellan ölleverantörer och deras kunder i den så kallade horecasektorn (hotell, restauranger och caféer). Klagomålet utreds i två ärenden som rör två olika bryggeriföretag.³⁴ Under 2022 har Konkurrensverket haft intervjuer och förhör med diverse berörda aktörer, samlat in underlag från marknaden och genomfört analyser av inhämtad data.

Flygbranschen

En pågående utredning av misstänkt konkurrensbegränsande samarbete rör marknadsföring av flygbiljetter.³⁵ Utredningen initierades efter ett klagomål som inkom till Konkurrensverket i februari 2020. Ett flygbolag misstänks för att begränsa till vilka priser onlineresebyråer får marknadsföra flygbolagets flygbiljetter till konsumenter som söker efter flygresor på internet. Utredningen har under året bedrivits genom bland annat ålägganden att inkomma med information till flertal marknadsaktörer, inklusive det utredda flygbolaget. Flygbolaget inkom under våren med ett förslag till åtagande som därefter marknadstestades med ett flertal aktörer. Konkurrensverket fortsätter utredningen av det misstänkta konkurrensbegränsande samarbetet efter att ha tagit hänsyn till relevanta påpekanden i marknadstestet.

³² Konkurrensverket, dnr 178/2022.

³³ Konkurrensverket, "Ärenden och beslut – konkurrens", hämtat 8 mars 2023.

³⁴ Konkurrensverket, dnr 706/2019 och dnr 248/2020.

³⁵ Konkurrensverket, dnr 111/2020.

VVS-produkter

Utredningen rör en misstänkt otillåten prisstyrning av återförsäljare av VVS-produkter, i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. I juni 2021 genomfördes en platsundersökning. Under 2022 har utredningen fortsatt, bland annat i form av förhör, kompletterande marknadskontakter och internt analysarbete.³⁶

Försäljning av bröd till dagligvaruhandeln

Konkurrensverket har också en pågående utredning om en misstänkt samordning av försäljning av bröd till dagligvaruhandeln.³⁷ Inom ramen för utredningen har Konkurrensverket under 2022 bland annat genomfört platsundersökningar³⁸ och hållit förhör. Relaterad till detta ärende var också en utredning om utredningsskadeavgift³⁹, se avsnitt 2.3.

Digitala vårdtjänster

Misstanken rör ett horisontellt samarbete mellan konkurrenter som kan utgöra en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Den misstänkta överträdelsen rör en förhållandevis ny marknad om digitala vårdtjänster och ärendet har prioriterats eftersom det kan behövas vägledning avseende hur tillvägagångssättet ska bedömas.⁴⁰

Statistik om bostadsförsäljningar

I maj 2021 inkom ett klagomål till Konkurrensverket rörande missbruk av dominerande ställning avseende statistik för bostadsförsäljning. Konkurrensverket fattade ett interimistiskt beslut i juli 2021⁴¹ som överklagades⁴² och efter att Patent- och marknadsdomstolen hade avslagit överklagandet⁴³ fortsatte Konkurrensverket utredningen. Under 2022 har utredningen fokuserat på att kartlägga för ärendet relevanta fakta bland annat genom ålägganden att inkomma med skriftliga uppgifter. Utredningen avslutades utan åtgärd den 30 januari 2023 och Konkurrensverket förordnade då att det interimistiska beslutet inte längre ska gälla.⁴⁴

Växlingstjänster för godstrafik via järnväg

Under 2022 har Konkurrensverket också fortsatt en utredning som inleddes genom ett klagomål till Konkurrensverket i juni 2021 rörande växlingstjänster för godstrafik på järnväg. Misstanken rör en eventuell avskärmning av en insatstjänst som är viktig för att möjliggöra en effektiv konkurrens i efterföljande marknadsled. Det misstänkta förfarandet, av en offentligt ägd aktör, riskerar också att minska möjligheterna för privata företag att verka i det efterföljande marknadsledet.⁴⁵

³⁶ Konkurrensverket, dnr 122/2021.

³⁷ Konkurrensverket, dnr 365/2021.

³⁸ Konkurrensverket, dnr 189/2022.

³⁹ Konkurrensverket, dnr 253/2022.

⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 288/2022.

⁴¹ Konkurrensverket, dnr 348/2021.

⁴² Konkurrensverket, dnr 475/2021.

⁴³ Patent- och marknadsdomstolen, mål nr PMÄ 11170-21.

⁴⁴ Konkurrensverket, dnr 348/2021.

⁴⁵ Konkurrensverket, dnr 363/2021.

Avfallshantering

I maj 2021 inkom ett klagomål till Konkurrensverket rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ärendet handlar om prissättning inom avfallshantering där den offentliga aktören, som är aktiv i olika produktionsled, dels tillämpar icke-marknadsmässiga priser på nedströmsmarknaden, dels tar ut priser på uppströmsmarknaden så att konkurrenter missgynnas. Det påstådda prissättningsförfarandet riskera att hämma eller snedvrیدا de långsiktiga förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Utredningen har hittills omfattat bland annat ålägganden att inkomma med uppgifter.⁴⁶

Tempererade vägtransporter

Konkurrensverket utreder om vissa klausuler i ett samarbetsavtal om tempererade vägtransporter strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i form av en avtalad marknadsdelning. Hittills under utredningen har Konkurrensverket inhämtat och analyserat information från parterna, samt från marknadskontakter.⁴⁷

Söktjänst för bostäder

Konkurrensverket utreder ett horisontellt samarbete, det vill säga ett samarbete mellan konkurrenter, som skulle kunna utgöra en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Misstanken rör en samverkan mellan bolag som omfattar en betydande del av den svenska fastighetsmäklarbranschen, sett till andelen mäklade objekt. Under utredningen har Konkurrensverket bland annat ålagt de aktuella bolagen och andra marknadsaktörer att tillhandahålla uppgifter.⁴⁸

2.6 Platsundersökningar

Konkurrensverket kan, efter tillstånd av Patent- och marknadsdomstolen (PMD), genomföra undersökningar på plats hos företag för att utreda om det skett överträdelser av konkurrenslagen. Vi kan genomföra undersökningarna i våra egna utredningar, men även på uppdrag av andra nationella konkurrensmyndigheter inom EU och i Norden eller assistera EU-kommissionen.

Vid en platsundersökning har Konkurrensverket rätt att få tillträde till lokaler, markområden, transportmedel och andra utrymmen. Vi har dessutom rätt att granska och ta kopior av bokföring och andra affärshandlingar samt begära muntliga förklaringar på platsen. Under vissa omständigheter kan vi ta originalhandlingar med oss för att granska i våra egna lokaler. Vid platsundersökningar speglar eller kopierar Konkurrensverket även digital information.

I tabell 9 finns information om platsundersökningar genomförda till och med 2022 i sådana ärenden som antingen pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2022. Enbart platsundersökningar som Konkurrensverket har genomfört i sina egna utredningar och inte på uppdrag av en annan konkurrensmyndighet eller kommissionen ingår i redovisningen.

⁴⁶ Konkurrensverket, dnr 315/2022.

⁴⁷ Konkurrensverket, dnr 718/2021.

⁴⁸ Konkurrensverket, dnr 602/2022.

Tabell 9 Platsundersökningar till och med 2022 i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2022

År	Bransch och dnr	Lagrum/ misstänkt överträdelse	Datum när platsunder- sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes	Var it-sök genomfördes ⁴⁹
2022	Brödförsäljning Dnr 365/2021 (utredning), dnr 189/2022 (plats- undersökning)	2:1 KL och 101 FEUF	2022-03-22	3 företag ⁵⁰ / 3 platser	Konkurrensverkets lokaler
2021	Covid-19-tester Dnr 518/2021 (utredning), dnr 722/2021 (plats- undersökning)	2:1 KL	2021-12-07	2 företag ⁵¹ / 2 platser	Konkurrensverkets lokaler
2021	VVS-produkter Dnr 122/2021 (utredning), dnr 345/2021 (plats- undersökning)	2:1 KL och 101 FEUF	2021-06-07	1 företag/ 1 plats	Konkurrensverkets lokaler
2021	Saneringstjänster Dnr 121/2021 (utredning), dnr 288/2021 (plats- undersökning)	2:1 KL	2021-05-11	1 företag/ 1 plats	Konkurrensverkets lokaler
2020	Taxibranschen Dnr 569/2020 (utredning), dnr 658/2020 (plats- undersökning)	2:1 KL	2020-12-01	2 företag/ 2 platser	Företagets lokaler

2.7 Domstolsprocesser

Konkurrensverkets domstolsprocesser kan initieras på olika sätt beroende på vilken processordning som är tillämplig. Konkurrensverket väcker talan vid Patent- och marknadsdomstolen (PMD) när det gäller förbud avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och yrkande om näringsförbud.

Konkurrensverket fattar beslut i första instans om åläggande att upphöra med överträdelser av konkurrenslagen och om förbud eller åläggande vid prövningar av företagskoncentrationer. Därutöver fattar Konkurrensverket sedan den 1 mars 2021 som första instans beslut om konkurrensskadeavgift och beslut om fastställande av överträdelse av de konkurrensrättsliga förbuden. Vidare har Konkurrensverket möjlighet att besluta om att ett företag som misstänks för en överträdelse ska betala utredningsskadeavgift om företaget hindrar våra utredningar på vissa sätt. Konkurrensverkets beslut om åläggande, konkurrensskadeavgift, fastställande av överträdelse och ingripande mot företagskoncentrationer, samt utredningsskadeavgift, kan överklagas till PMD vars domar och beslut i konkurrensrättsliga frågor kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD).⁵²

⁴⁹ It-sök kan antingen genomföras i Konkurrensverkets eller företagets lokaler.

⁵⁰ Besök hos tre av företagen avsåg två bolag inom respektive koncern på varje plats.

⁵¹ Besök hos ett av företagen avsåg två bolag inom samma koncern på en plats.

⁵² PMÖD:s domar och beslut får normalt inte överklagas. PMÖD får dock, utom i ärenden som gäller förbud mot en företagskoncentration, tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen.

2.7.1 Avslutade domstolsprocesser

Under 2022 avslutades ett mål och ett ärende i patent- och marknadsdomstolarna där Konkurrensverket var part. I båda fallen gick domstolarna på Konkurrensverkets linje, se tabell 10 och beskrivningarna nedan. Ytterligare ett ärende där domstolsprövning pågick vid utgången av 2022 avslutades under februari 2023, se tabell 11.

Svensk Mäklarstatistik AB

Under 2021 blev ett interimistiskt beslut som Konkurrensverket fattat under en pågående utredning av ett misstänkt missbruk av dominerande ställning föremål för domstolsprövning. Det handlade om marknaden för statistik om bostadsförsäljningar.⁵³ Konkurrensverkets beslut överklagades, men PMD avslog överklagandet i februari 2022 och beslutade endast om några mindre justeringar av Konkurrensverkets åläggande, bland annat av sekretessskäl.^{54,55}

Arla Foods AB

I oktober 2022 fastslog PMÖD att Arla Foods ska betala konkurrensskadeavgift för att ha gjort sig skyldigt till ett otillåtet samarbete i samband med en upphandling av mejeriprodukter.⁵⁶ Domstolen bedömde att avgiften skulle uppgå till 1 130 000 kronor, vilket var det belopp som Konkurrensverket hade yrkat⁵⁷ och som PMD tidigare bestämt.⁵⁸ PMÖD:s dom innehåller även vissa principiella uttalanden om hur avgiftens storlek ska bestämmas, bland annat vad som kan beaktas för att avgiften ska få en avhållande och avskräckande effekt. Domstolen slog också fast att ett företag på eget initiativ måste träda fram och lämna information till Konkurrensverket för att komma i fråga för eftergift, det vill säga att slippa betala konkurrensskadeavgift.⁵⁹

⁵³ Konkurrensverket, dnr 348/2021 (utredningen) och 475/2021 (domstolsprocessen).

⁵⁴ PMD:s beslut meddelat den 4 februari 2022 i ärende nr PMÅ 11170-21.

⁵⁵ Tillsynsutredningen avslutades utan åtgärd den 30 januari 2023 och Konkurrensverket förordnade då att det interimistiska beslutet inte längre ska gälla, se avsnitt 2.5. Konkurrensverket, dnr 348/2021.

⁵⁶ PMÖD:s dom i mål nr PMT 13071-21.

⁵⁷ Konkurrensverket, dnr 713/2020.

⁵⁸ PMD:s dom i mål nr PMT 20357-20.

⁵⁹ PMÖD:s dom den 6 oktober 2022 i mål nr PMT 13071-21.

Tabell 10 Konkurrensmål och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part som avslutats under 2022

Konkurrensverket	PMD	PMÖD
<p>Arla Foods AB Dnr 6/2017 (utredning) och 713/2020 (domstolsprocess).</p> <p>2020-12-14: Stämningsansökan där Konkurrensverket yrkade att Arla Foods AB skulle betala 1 130 000 kronor i konkurrensskadeavgift. Den begärda avgiften har reducerats med 50 procent på grund av att företaget har bidragit under Konkurrensverkets utredning.</p>	<p>Mål nr PMT 20357-20.</p> <p>2021-10-08: PMD biföll Konkurrensverkets talan och Arla Foods AB dömdes att betala 1 130 000 kronor i konkurrensskadeavgift. Arla Foods överklagade domen till PMÖD som lämnade prövningstillstånd.</p>	<p>Mål nr PMT 13071-21.</p> <p>2022-10-06: PMÖD fastställde PMD:s domslut.</p>
<p>Svensk Mäklarstatistik AB Dnr 348/2021 (utredning) och 475/2021 (domstolsprocess).</p> <p>2021-07-01: Interimistiskt beslut om åläggande att fortsätta med leveranser av insamlad data om bostadsaffärer med publiceringsrätt, förenat med vite om 2 miljoner kronor. Beslutet överklagades till PMD.</p>	<p>Ärende nr PMÄ 11170-21.</p> <p>2022-02-04: PMD fann att det inte fanns skäl att bifalla överklagandet. Konkurrensverkets beslut upprätthölls, med en mindre justering av åläggandet. PMD:s beslut har vunnit laga kraft.⁶⁰</p>	<p>Ingen prövning.</p>

2.7.2 Pågående domstolsprocesser

I tabell 11 anges status per den 15 mars i de ärenden som pågick i domstol vid utgången av 2022. För ärendebeskrivningar se avsnitt 2.2.1. Båda prövningarna rör överklagande av Konkurrensverkets beslut om konkurrensskadeavgift. Dessa ärenden är de två första där Konkurrensverket fattat beslut som första instans, sedan vi fick denna nya befogenhet. Konkurrensverket har strävat efter att avgränsa ärenden på ett sätt som gör att huvudfrågorna fokuseras och gör ärendena hanterliga och att tyngdpunkten av prövningen ska ligga hos Konkurrensverket. Konkurrensverkets ambition är att domstolsprocesser vid överklaganden av denna typ av beslut ska kunna fokusera på delar av besluten som de utredda företagen ifrågasätter för att på så sätt uppnå en mer begränsad och kostnadseffektiv hantering för samtliga berörda aktörer, det vill säga såväl domstolen som parterna.

⁶⁰ Tillsynsutredningen avslutades utan åtgärd den 30 januari 2023 och Konkurrensverket förordnade då att det interimistiska beslutet inte längre ska gälla, se avsnitt 2.5. Konkurrensverket, dnr 348/2021.

Tabell 11 Konkurrensärenden i domstol under 2022 där Konkurrensverket är part och som pågick den 31 december 2022

Konkurrensverket	PMD	PMÖD
Taxi Beställningscentral i Ulricehamns kommun AB och Väner Taxi AB Dnr 569/2020 (utredning) och 736/2022 (domstolsprocess). 2022-10-20: Beslut om konkurrensskadeavgift. Beslutet överklagades till PMD.	Ärende nr PMÄ 17109-22. 2023-02-16: PMD avslog företagens överklagande. PMD:s beslut har vunnit laga kraft.	Ingen prövning.
Sopkärlstvätt i Malmö AB Dnr 121/2021 (utredning) och 846/2022 (domstolsprocess). 2022-12-01: Beslut om konkurrensskadeavgift och eftergift från konkurrensskadeavgift. Beslutet överklagades till PMD.	Ärende nr PMÄ 19173-22. Ej avgjort.	

2.7.3 Utfall i domstol sett över längre tid

Patent- och marknadsdomstolarna inrättades den 1 september 2016 och sedan dess har 13 mål och ärenden slutligt avgjorts i sak där Konkurrensverket varit part.⁶¹ Utfallen i dessa inklusive de som avgjorts i Stockholms tingsrätt som första instans sammanfattas i tabell 12. Som framgår av tabellen har utfallet i första instans varit varierande.⁶² Det är viktigt att Konkurrensverkets processföring är effektiv och framgångsrik för att en god rättsutveckling och en väl fungerande konkurrens ska uppnås till nytta för konsumenterna. De första åren sedan patent- och marknadsdomstolarna inrättades hade Konkurrensverket svårt att i önskvärd utsträckning få bifall i mål och ärenden som prövades i sak av PMÖD. De senaste tre åren kan vi konstatera att utfallet i högre utsträckning har varit till Konkurrensverkets fördel och att överklagandefrekvensen varit lägre. Antalet mål och ärenden är dock relativt lågt, så det är svårt att dra några mer långtgående slutsatser.

⁶¹ Utöver de mål och ärenden där Konkurrensverket varit part har konkurrensrättsliga mål avgjorts som bygger på särskild eller subsidiär talerätt efter att Konkurrensverket beslutat att inte ingripa. Även mål om skadestånd till följd av en överträdelse av konkurrensrätten har avgjorts av patent- och marknadsdomstolarna.

⁶² I tabellen framgår inte de ärenden som har avslutats med beslut om avgiftsföreläggande, det vill säga där företaget har godtagit att betala konkurrensskadeavgift, vilket förekommit i flera fall.

Tabell 12 Avslutade konkurrens mål och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part, sedan 1 september 2016

Motpart	Prövningen avsåg	Tingsrätt/PMD	PMÖD
Logstor	Talan om förbud mot förvärv	Utan bifall T 1805-16	Utan bifall PMT 7499-16
Aleris diagnostik m.fl.	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall T 12305-13	Utan bifall PMT 7497-16
Alfa quality moving m.fl.	Talan om konkurrensskadeavgift	Utan bifall T 10057-14	Utan bifall PMT 7498-16
Telia och GothNet	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 17299-14	Utan bifall PMT 761-17
Swedish Match	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 16822-14	Utan bifall PMT 1988-17
Nasdaq	Talan om konkurrensskadeavgift	Utan bifall PMT 7000-15	Utan bifall PMT 1443-18
I'm with Bruce	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslås PMÅ 17901-19	Ej prövningstillstånd PMÖA 1691-20
FTI	Överklagat beslut om åläggande	Överklagandet avslås PMÅ 2741-18	Beslutet om åläggande upphävs PMÖA 1519-19
Arla Foods, Norrmejerier, Falköpings mejeri	Överklagat beslut om förbud mot företagskoncentration	Beslutet om förbud undanröjs Beslutet om förbud prövades inte i sak ⁶³ PMÅ 7206-19	Företagen fick ersättning för rättegångskostnader Beslutet om förbud prövades inte i sak PMÖA 1489-20
Hässleholms kommun	Talan om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	Bifall PMT 11545-17	Målet återförvisades till PMD PMT 3931-19
		Bifall (efter återförvisning) PMT 1212-20	PMD:s dom efter återförvisning överklagades inte
Svensk Mäklarstatistik	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslås PMÅ 11170-21	PMD:s beslut överklagades inte
Arla Foods	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 20357-20	Bifall PMT 13071-21
Taxi Beställningscentral i Ulricehamns kommun och Väner Taxi	Överklagat beslut om konkurrensskadeavgift	Överklagandet avslås PMÅ 17109-22	PMD:s beslut överklagades inte

2.8 Transparenslagen

Konkurrensverket ansvarar för att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen). Lagen understödjer tillämpningen av statsstödsreglerna och ställer krav på redovisning i framför allt offentligt ägd eller offentligt finansierad verksamhet (så kallad öppen och separat redovisning).

Under hösten 2022 mottog Konkurrensverket ett tips om att sex kommunala bolag i samma kommun inte skulle ha fullgjort sina redovisningsskyldigheter enligt transparenslagen. Resultatet från de utredningsåtgärder som vidtogs med anledning av tipset innebar att ärendet i februari 2023 prioriterades för mer ingående utredning.⁶⁴

⁶³ Ärendet har inkluderats i tabellen trots att domstolarna inte prövade Konkurrensverkets beslut i sak. Detta då domstolsprövningen resulterade i att Konkurrensverkets slutliga beslut i ärendet upphävdes.

⁶⁴ Konkurrensverket, dnr 753/2022.

Därutöver ska Konkurrensverket varje år upprätta och skicka en förteckning till EU-kommissionen över alla offentligägda företag inom tillverkningsindustrin i Sverige som omsätter minst 250 miljoner euro. Konkurrensverket har hittills bedömt att det inte finns något sådant företag i Sverige. Situationen 2022 var oförändrad och Konkurrensverket har meddelat det till kommissionen och Regeringskansliet.⁶⁵

⁶⁵ Konkurrensverket, dnr 217/2022.

3. Upphandlingstillsynen 2022

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats under 2022. Vi redovisar även resultatet av de ärenden som prövats i domstol. Upphandlingstillsynen ska innebära en ändamålsenlig balans mellan sanktion och information i syfte att uppnå målet om en effektiv tillsyn. Vi strävar efter att vara tydliga och vägledande. I detta kapitel beskriver vi även sådana förebyggande insatser som Konkurrensverket genomfört under året.

3.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar

Ett tillsynsärende börjar med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av exempelvis tips, klagomål eller visselblåsningar som lämnas till Konkurrensverket. Även om tips är viktiga för oss så har vi fler verktyg för att hitta överträdelser av upphandlingsregelverken. Vi använder oss bland annat av mediebevakning och hittar också misstänkta överträdelser i statistik från offentliga upphandlingar och andra öppna källor. Ett exempel är att vi under 2022 påbörjat en granskning av tillämpningen av bestämmelsen om frivillig förhandsinsyn vilket resulterat i flera prioriterade tillsynsärenden, av vilka flertalet fortfarande pågick vid årsskiftet.

Varje år inkommer cirka 400–500⁶⁶ tips, klagomål och förfrågningar som rör misstänkta överträdelser av upphandlingsregelverken. Den absoluta majoriteten av indikationerna rör lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Konkurrensverket har tidigare årligen redovisat antalet loggade indikationer, hur de fördelas mellan de olika tillsynsområdena och förändringar mellan åren. Det har dock inte varit en exakt återgivning av tipsflödet då kategorisering sker manuellt och inte alla tips och telefonsamtal har ingått i statistiken. Inflödet av indikationer har även med tiden blivit svårare att följa och analysera på ett ändamålsenligt sätt. Anledningen är dels att mediaanalys, även om den kan visa på trender som föranleder att myndigheten startar en utredning, är svår att kvantifiera. En annan anledning är att frågor som ställs inte behöver utgöra indikationer på överträdelser. Dessutom är ett beslut om att prioritera att inleda en utredning inte sällan resultatet av en sammanvägd bedömning av flera informationskällor.

I redovisningen av 2022 års tillsynsverksamhet har vi därför valt att enbart följa upp antalet visselblåsningar. Under 2022 har två visselblåsningar⁶⁷ som rör upphandlingsområdet inkommit till Konkurrensverket.

⁶⁶ För 2022 rörde det sig om knappt 400 loggade indikationer.

⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 598/2022 och dnr 769/2022.

3.1.1 Prioriteringar inom upphandlingstillsynen

Av alla inkomna tips, klagomål, visselblåsningar eller indikationer på överträdelser vi själva identifierar inom medieanalysen, prioriterar Konkurrensverket de frågor som vi bedömer får en allmänpreventiv verkan, leder till ett ändrat beteende eller har en förebyggande effekt på något annat sätt. Ibland anser vi att det finns skäl att prioritera ett ärende för att belysa en större fråga, ge vägledning och driva rättspraxis.

Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och Konkurrensverket har därför ett särskilt fokus på dessa. Centralt för vår prioritering är även överträdelser av regler som kan vara särskilt konkurrenshämmande om de inte följs, såsom regler rörande transparens och andra överträdelser av de upphandlingsrättsliga principerna.

Den vanligaste prioriteringsgrunden i Konkurrensverkets upphandlingsärenden är det allmänpreventiva syftet, med vilket avses att avskräcka andra från att begå samma överträdelse. Vi ser fortfarande brister i planering, styrning och organisation av upphandlande myndigheters inköpsarbete, vilket leder till överträdelser på grund av till exempel tidsbrist eller okunskap. I syfte att försöka förändra detta prioriterar Konkurrensverket sådana ärenden, vilket innebär att många av våra utredningar inom upphandlingstillsynen utgörs av förhållandevis tydliga överträdelser av regelverket. Vi anser att det är av stor vikt att dessa överträdelser resulterar i en sanktion då de är vanligt förekommande och upphandlande myndigheter, med rätt kunskap och organisation, har stora möjligheter att undvika denna typ av överträdelser. Om upphandlande myndigheter håller ordning och reda i sina inköp är det vår bedömning att detta kommer att leda till att skattemedel används mer effektivt. Vi bedömer att dessa ärenden kan få en viktig förebyggande effekt, även om de allra flesta av utredningarna inte bidrar till en tydlig utveckling av rättspraxis.

Vid sidan av sådana ärenden eftersträvar Konkurrensverket även att driva rättspraxis genom att utreda och ansöka om upphandlingsskadeavgift, eller fatta tillsynsbeslut, i mer komplicerade frågor. Att uppnå en väl avvägd balans mellan enklare och mer komplexa ärenden är också en förutsättning för att leva upp till Konkurrensverkets ambition att ingripa mot fler överträdelser av upphandlingsregelverken.

Vi har i vår omvärldsbevakning och tipsfunktion inte registrerat några frågor kring tillämpning av lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Ytterligare ett område som inte har haft några registrerade frågor och där vi bedriver tillsyn är kollektivtrafik, som regleras av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Under 2022 har vi därför inte haft anledning att bedriva tillsyn avseende dessa områden.

Fortsättningen av detta kapitel fokuserar på ärenden som vi valt att prioritera och genomföra mer omfattande utredningsinsatser i.

3.2 Avslutade tillsynsärenden

I det här avsnittet redovisas statistik över de senaste årens avslutade prioriterade ärenden. Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de utredningar som under 2022 resulterat i en ansökan om upphandlingsskadeavgift eller ett tillsynsbeslut. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.⁶⁸

Ärenden inom upphandlingstillsynen kan avslutas på olika sätt. Om vår utredning påvisar en överträdelse av upphandlingsregelverket som är förenad med sanktionsmöjlighet kan Konkurrensverket ansöka i domstol om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift, ett slags böter som betalas till staten. Det är endast vissa överträdelser som är förenade med sanktion, se nedan. Regeringen har under 2022 remitterat förslag på förändringar av reglerna om tillsynsverksamheten, bland annat att Konkurrensverket ska få fatta beslut om upphandlingsskadeavgift i första instans, förlängd tidsfrist och att upphandlingsskadeavgift ska kunna påföras i fler fall, se avsnitt 10.2.2.

- **Egeninitierad ansökan om upphandlingsskadeavgift** – Konkurrensverket kan på eget initiativ ansöka i domstol om upphandlingsskadeavgift i de ärenden vi själva har prioriterat och där utredningen visar att en upphandlande myndighet genomfört en *otillåten direktupphandling*. En otillåten direktupphandling är när en upphandlande myndighet har ingått ett avtal med en leverantör utan att följa kraven på annonsering i upphandlingslagstiftningen.
- **Obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift** – Konkurrensverket är skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift om domstolen har bestämt att inte ogiltigförklara ett avtal trots att det ingåtts genom en *otillåten direktupphandling* eller om ett avtal inte ogiltigförklarats av domstol trots att det *teknats i strid med bestämmelserna om avtalsspärr*.

Mål om upphandlingsskadeavgift avgörs av de allmänna förvaltningsdomstolarna. En upphandlingsskadeavgift uppgår till mellan 10 000 och 10 miljoner kronor, men får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Hur stor upphandlingsskadeavgift vi ansöker om beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Finns det något i ärendet som vi bedömer är förmildrande eller försvårande väger vi in det i vår bedömning. Det är domstolen som beslutar om upphandlingsskadeavgift ska dömas ut och hur stor den i så fall ska vara.

- **Tillsynsbeslut** – När en upphandlande myndighet eller enhet har gjort ett upphandlingsrättsligt fel kan Konkurrensverket kritisera ägerandet i ett tillsynsbeslut. Konkurrensverket kan fatta tillsynsbeslut för alla typer av överträdelser mot upphandlingsreglerna. Besluten omfattar framför allt överträdelser där upphandlingsskadeavgift inte är en möjlig sanktion, exempelvis på grund av att överträdelsen saknar sanktionsmöjlighet i lagstiftningen eller att tiden för oss att ansöka om upphandlingsskadeavgift har löpt ut. Ett tillsynsbeslut kan inte förenas med vite, sanktionsavgift eller någon annan sanktion, men de kan som regel överklagas. Detta innebär att vi även kan utveckla praxis vid sidan av upphandlingsskadeavgiftsärenden. Genom våra tillsynsbeslut vägleder vi även andra upphandlande myndigheter och enheter genom att ange skälen och den rättsliga grunden för beslutet. Syftet är att minska risken för att andra gör samma misstag.

⁶⁸ Konkurrensverket, "Diarium", hämtat 8 mars 2023. Ett urval av ärenden och beslut inom upphandlingsområdet finns också på vår samlingsida under upphandling: <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsynsarenden-och-beslut/arenden-och-beslut/>.

Ett sista sätt att avsluta ett ärende är genom avskrivningsbeslut. Följande två typer av avskrivningsbeslut används inom upphandlingstillsynen:

- **Avskrivning utan åtgärd** – om utredningen inte ger anledning för Konkurrensverket att ingripa, avslutas ärendet utan åtgärd. Så kan vara fallet om utredningen inte ger stöd för den initiala misstanken eller om vi bedömer att de upphandlingsproblem som identifierats skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av upphandlingsreglerna.
- **Avskrivning med hänsyn till förändrat beteende** – om upphandlande myndighet under utredningen ändrar sitt beteende, kan vi välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta.

I tabell 13 redovisas ärendestatistik avseende upphandlingstillsynen för åren 2018–2022. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket under 2022 lämnat in 19 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa har 15 ansökningar varit på eget initiativ och 4 har varit obligatoriska ansökningar. Jämfört med 2021 är antalet frivilliga ansökningar något fler och antalet obligatoriska färre. Under året har Konkurrensverket också fattat 25 tillsynsbeslut och avskrivit 43 ärenden, varav 4 ärenden med hänsyn till ändrat beteende.

Tabell 13 Ärendestatistik för upphandlingstillsynen 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Ansökan om upphandlingsskadeavgift ⁶⁹	19	24	36	20	27
Varav eget initiativ	15	12	16	14	19
Varav obligatoriska	4	12	20	6	8
Tillsynsbeslut	25	3	1	0	1
Avskrivna ärenden m.h.t. ändrat beteende	4	3	3	3	1
Avskrivna ärenden	39	36	30	66	59
Totalt	87^{70,71}	66	70	89	88
Antal och andel ärenden som avslutats genom ingripande ⁷² eller m.h.t. ändrat beteende.	48 55 %	30 45 %	40 57 %	23 26 %	29 33 %

Konkurrensverket anser att ärenden som avslutas med ett tillsynsbeslut eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift har bidragit till att åtgärda ett upphandlingsproblem. Detsamma gäller avskrivningsbeslut med hänsyn till ändrat beteende. Under 2022 har Konkurrensverket fattat 48 beslut som tillhör någon av dessa kategorier. Detta är en markant ökning till såväl antal som andel jämfört med tidigare år. Den största delen av ökningen avser tillsynsbeslut, där 10 beslut kan härledas till ett projekt som syftade till att verka för en korrekt och enhetlig tillämpning av informationsansvaret enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).⁷³ Ytterligare 14 av tillsynsbesluten berör identiska sakfrågor och härrör från samma utredning, men med olika upphandlande myndigheter.⁷⁴

⁶⁹ Antal ansökningar inskickade till förvaltningsrätten.

⁷⁰ I dessa 86 ingår 14 ärenden som berör samma sakfråga men med olika upphandlande myndigheter som part. Samtliga dessa ärenden rör tillsynsbeslut. Om dessa 14 ärenden skulle räknas som ett (1) ärende skulle antalet tillsynsbeslut uppgå till 12 och antal beslut 73. Antal utredningar som avslutats genom ett ingripande eller med hänsyn till förändrat beteende blir då 34 stycken, vilket motsvarar 47 procent. Utöver dessa 14 ärenden ingår även 10 beslut som härrör till ett internt projekt avseende informationsansvaret enligt LOV.

⁷¹ Konkurrensverket utövar även tillsyn enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet men ärenden enligt den lagen redovisas inte i statistiken.

⁷² Ärenden som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift eller tillsynsbeslut.

⁷³ Konkurrensverket, dnr 222–228, 230, 233–234/2022.

⁷⁴ Konkurrensverket, dnr 135–148/2019.

3.2.1 Utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2022 – eget initiativ

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ under 2022. Avsnittet innehåller även aktuell status per den 1 mars 2023 i efterföljande domstolsprocesser, se även tabell 15 i avsnitt 3.3.1.

Karolinska universitetssjukhuset

Karolinska universitetssjukhuset ingick ett avtal om utökad service för arbetsplatsdrogtester utan att först genomföra en annonserad upphandling. Karolinska universitetssjukhuset ansåg att avtalet kunnat ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att undantaget för tekniska skäl varit tillämpligt. Konkurrensverket bedömde att tjänsterna inte uppnådde teknisk karaktär som undantaget för tekniska skäl förutsätter och att omständigheterna i ärendet talar emot att det bara skulle finnas en leverantör som kan tillhandahålla tjänsterna. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1 300 000 kronor.⁷⁵ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan. Domen har vunnit laga kraft.

Region Värmland

Region Värmland ingick flera avtal om förmedling och tillhandahållande av presentkort till regionens anställda utan att först genomföra en annonserad upphandling. Region Värmland ansåg att endast förmedlingen av presentkorterna utgjorde en upphandlingspliktig anskaffning och att upphandlingens värde därför understeg direktupphandlingsgränsen. Konkurrensverket gjorde bedömningen att både förmedlingen av presentkorterna och presentkorterna som sådana utgjorde upphandlingspliktiga anskaffningar, att upphandlingens värde därför överstiger direktupphandlingsgränsen och att regionen därför borde ha genomfört en annonserad upphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1 290 000 kronor.⁷⁶ Förvaltningsrätten i Karlstad har ännu inte meddelat dom.

Uddevalla kommun

Uddevalla kommun hade utan föregående annonsering ingått flera avtal om olika typer av tjänster. De aktuella avtalen utgjorde del av en förstudie som syftade till att utreda förutsättningarna för att uppföra ett nytt stadshus. Uddevalla kommun bedömde att de direktupphandlade avtalen inte behövde föregås av annonserad upphandling med hänsyn till att värdet av respektive avtal understeg direktupphandlingsgränsen. Konkurrensverkets bedömning är att samtliga aktuella avtal utgör del av samma upphandling, att upphandlingens sammanlagda värde överstiger direktupphandlingsgränsen och att samtliga avtal därför borde ha blivit föremål för annonserad upphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 50 000 kronor.⁷⁷ Förvaltningsrätten i Göteborg har ännu inte meddelat dom.

⁷⁵ Konkurrensverket, dnr 27/2022 (utredningen) och dnr 454/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁷⁶ Konkurrensverket, dnr 704/2021 (utredningen) och dnr 453/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁷⁷ Konkurrensverket, dnr 695/2021 (utredningen) och dnr 457/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

Örebro Läns Flygplats AB

Utredningen grundade sig i Örebro Läns Flygplats AB:s avtal med en leverantör avseende marknadsföringstjänster i samband med etableringen av en flyglinje mellan Örebro och London. Örebro flygplats ansåg att avtalet inte behövde upphandlas med hänsyn till undantaget för ensamrätt. Konkurrensverket anser att åberopat undantag inte är tillämpligt och att avtalet skulle ha annonserats enligt upphandlingsreglerna. Enligt Konkurrensverket framgår det inte av utredningen att det enbart är leverantörens dotterbolag som är den enda möjliga leverantören av marknadsföringstjänster. Den påstådda exklusiva situationen har i stället tillskapats av Örebro flygplats genom att ingå avtalet. Konkurrensverket gjorde bedömningen att upphandlingen utgjorde en otillåten direktupphandling och ansökte med anledning av detta om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1 400 000 kronor.⁷⁸ Förvaltningsrätten i Karlstad har ännu inte meddelat dom.

Region Stockholm

Region Stockholm ingick ramavtal med ett antal leverantörer avseende bemanningstjänster till hälso- och sjukvården under 2022. Ramavtalen ingicks för sex avropande myndigheters räkning inom regionkoncernen. Regionen ansåg att de direktupphandlade avtalen inte behövde föregås av annonserad upphandling med hänsyn till undantaget om synnerlig brådska. Enligt Konkurrensverkets bedömning var omständigheterna vid ingåendet inte sådana som medger undantag från annonsering. Ramavtalen överstiger direktupphandlingsgränsen och borde därför ha annonserats. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 10 miljoner kronor.⁷⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

Tyresö kommun

Tyresö kommun ingick under lång tid flertalet kortare avtal avseende tillhandahållande av en virtualiseringsplattform utan att genomföra en annonserad upphandling. Kommunen var av uppfattningen att de aktuella avtalen inte behövde upphandlas med hänsyn till de enskilda avtalens låga värde och med hänvisning till undantaget för synnerlig brådska. Konkurrensverket bedömde att kriterierna för synnerlig brådska inte var uppfyllda samt att det totala värdet av avtalen medförde att direktupphandlingsgränsen och tröskelvärdet överskreds. Avtalen utgjorde gemensamt en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket yrkade att kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift om 450 000 kronor.⁸⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

Polismyndigheten

Konkurrensverket har granskat Polismyndighetens omförhandling av ett ramavtal för bärgningstjänster och destruktion. Polismyndigheten hade efter tilldelningsbeslut i upphandlingen omförhandlat vissa ersättningsvillkor och prisposter. Enligt Polismyndigheten innebär villkorsändringen inte någon ändring i upphandlingens värde och förändringen av avtalet skulle därför ses som tillåten. Konkurrensverket bedömde, till skillnad från Polismyndigheten, att ändringen inte var förenlig med upphandlingsreglerna och att den ut

⁷⁸ Konkurrensverket, dnr 763/2021 (utredningen) och dnr 600/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁷⁹ Konkurrensverket, dnr 369/2022 (utredningen) och dnr 773/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁰ Konkurrensverket, dnr 73/2022 (utredningen) och dnr 659/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

gjorde en otillåten direktupphandling eftersom den stred mot likabehandlings- och transparensprincipen.⁸¹ Frågan är föremål för domstolsprövning där Konkurrensverket har fått gehör för sin bedömning av Förvaltningsrätten i Stockholm.⁸² Domen är överklagad och prövningstillstånd har meddelats.⁸³ Kammarrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

VA Syd AB

VA Syd AB ingick avtal om inköp och installation av utrustning för slambehandling av avloppsvatten på Källby avloppsreningsverk utan föregående annonsering. Bolaget ansåg att avtalet utgjorde en tillåten ändring av tidigare avtal. Konkurrensverket bedömde att förutsättningarna för ett sådant agerande saknades och att avtalet därmed utgör en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1 700 000 kronor.⁸⁴ Förvaltningsrätten i Malmö biföll Konkurrensverkets ansökan.⁸⁵ Domen har vunnit laga kraft.

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen ingick ett ramavtal om inköp av digitala utbildningar gällande kollektivavtal och arbetsrätt utan föregående annonsering. Regionen ansåg att avtalet kunnat ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att undantaget för tekniska skäl varit tillämpligt. Konkurrensverket bedömde att förutsättningarna för ett sådant agerande saknades och att ramavtalet därmed utgör en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 250 000 kronor.⁸⁶ Förvaltningsrätten i Göteborg biföll Konkurrensverkets ansökan.⁸⁷ Domen har vunnit laga kraft.

Region Gotland, Tekniska nämnden

Konkurrensverket har utrett Region Gotland, Tekniska nämndens avtal avseende drift av återvinningscentraler som ingåtts utan föregående annonsering. Regionen ansåg att avtalet kunnat ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att undantaget för synnerlig brådska varit tillämpligt. Konkurrensverket bedömde att förutsättningarna för ett sådant agerande saknades och att avtalet därmed utgör en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 220 000 kronor.⁸⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan.⁸⁹ Domen har vunnit laga kraft.

⁸¹ Konkurrensverket, dnr 675/2021 (utredningen) och dnr 358/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸² Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 1 december 2022 i mål nr 9813-22.

⁸³ Kammarrätten i Stockholm, beslut den 11 januari 2023 i mål nr 7456-22.

⁸⁴ Konkurrensverket, dnr 339/2021 (utredningen) och dnr 197/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁵ Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 31 maj 2022 i mål nr 2617-22.

⁸⁶ Konkurrensverket, dnr 537/2021 (utredningen) och dnr 386/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁷ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 12 december 2022 i mål nr 5778-22.

⁸⁸ Konkurrensverket, dnr 582/2021 (utredningen) och dnr 568/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 24 oktober 2022 i mål nr 17006-22.

Västra Götalandsregionen

Konkurrensverket ansåg att Västra Götalandsregionen hade brutit mot LOU genom att ingå avtal om laboratorieanalystjänster utan föregående annonsering. Regionen var av uppfattningen att de aktuella avtalen inte behövde upphandlas med hänsyn till de enskilda avtalens låga värde. Konkurrensverket bedömde att det totala värdet av avtalen medförde att direktupphandlingsgränsen och tröskelvärdet överskreds. Avtalen utgjorde gemensamt en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 620 000 kronor.⁹⁰ Förvaltningsrätten i Göteborg biföll Konkurrensverkets ansökan.⁹¹ Domen har vunnit laga kraft.

Region Skåne, Skånetrafiken

Region Skåne, Skånetrafiken ingick två avtal avseende transportfordon respektive förstärkningsresor utan föregående annonsering. Regionen anförde covid-19-pandemin som skäl för synnerlig brådskas, men också som skäl för att se överträdelserna som ringa fall eller som en förmildrande omständighet. Konkurrensverket delade bedömningen att pandemin utgjorde en förmildrande omständighet i de aktuella fallen, men inte i den omfattning som regionen ville göra gällande. Konkurrensverket bedömde att det saknades förutsättningar för Skånetrafikens agerande och att avtalen därmed utgör en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 400 000 kronor respektive 600 000 kronor.⁹² Förvaltningsrätten i Malmö biföll Konkurrensverkets ansökningar.⁹³ Domarna har vunnit laga kraft.

SRV Återvinning AB

SRV Återvinning AB (SRV) hade ingått ett avtal avseende matavfallspåsar genom en direktupphandling efter en publicerad förhandsinsyn. SRV hade tecknat ett separat avtal med en av de leverantörer som redan ingick i det befintliga ramavtalet. Som motivering till att avtalet inte föregicks av en annonserad upphandling uppgav SRV att det av tekniska skäl inte fanns någon annan leverantör att tillgå. SRV hävdade även att bolaget hade rätt att ingå avtalet på grund av rådande råvarubrist i fråga om pappersmassa. Konkurrensverkets bedömning var att undantag från konkurrensutsättning av tekniska skäl ska tillämpas restriktivt och att undantaget för tekniska skäl inte var tillämpligt i detta fall. Avtalet utgjorde en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1 800 000 kronor.⁹⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

⁹⁰ Konkurrensverket, dnr 496/2021 (utredningen) och dnr 728/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁹¹ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 18 januari 2023 i mål nr 12383-22.

⁹² Konkurrensverket, dnr 402/2021 (utredningen) och dnr 463–464/2022 (ansökningarna om upphandlingsskadeavgift).

⁹³ Förvaltningsrätten i Malmö, domar den 3 februari 2023 i mål nr 7039-22 och 7051-22.

⁹⁴ Konkurrensverket, dnr 789/2021 (utredningen) och dnr 724/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

Region Skåne

Region Skåne ingick ett avtal om inköp av verksamhetschef vid Centralsjukhuset i Kristianstad utan föregående annonsering. Regionen ansåg att avtalet kunnat ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att undantaget för synnerlig brådska varit tillämpligt. Konkurrensverket bedömde att förutsättningarna för ett sådant agerande saknades och att avtalet därmed utgör en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 250 000 kronor.⁹⁵ Förvaltningsrätten i Malmö har ännu inte meddelat dom.

3.2.2 Utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2022 – obligatoriska

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2022. Avsnittet innehåller även aktuell status per den 1 mars 2023 i efterföljande domstolsprocesser, se även sammanfattande tabell 16 i avsnitt 3.3.1.

Medicarrier AB

Medicarrier AB ingick ramavtal avseende undersökningshandskar till sjukvården med en annan leverantör än de som tidigare upphandlats. Avtalets giltighet blev föremål för överprövning och Förvaltningsrätten i Stockholm konstaterade att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtalet får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁹⁶ Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 5 miljoner kronor.⁹⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

Sundbybergs kommun

Förvaltningsrätten i Stockholm har fastställt att ett avtal om lokalvård som har ingåtts mellan Sundbybergs kommun och Miljöpalatset AB får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda.⁹⁸ Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 750 000 kronor.⁹⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan.¹⁰⁰ Domen har vunnit laga kraft.

⁹⁵ Konkurrensverket, dnr 316/2022 (utredningen) och dnr 806/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁹⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 21462-21.

⁹⁷ Konkurrensverket, dnr 61/2022 (utredningen) och dnr 427/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁹⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 18283-21.

⁹⁹ Konkurrensverket, dnr 109/2022 (utredningen) och dnr 422/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁰⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 7 februari 2023 i mål nr 11928-22.

Region Jämtland Härjedalen

Förvaltningsrätten i Härnösand beslutade i en dom om överprövning av ett avtals giltighet att avtalen om särskild kollektivtrafik får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.¹⁰¹ Domen överklagades till Kammarrätten i Sundsvall som avvisade överklagandet och förvaltningsrättens avgörande vann laga kraft. Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 650 000 kronor.¹⁰² Förvaltningsrätten i Härnösand har ännu inte meddelat dom.

Eskilstuna kommun

Förvaltningsrätten i Linköping har fastställt att ett avtal som tecknats mellan kommunen och en leverantör får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet varit uppfyllda.¹⁰³ Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 80 000 kronor.¹⁰⁴ Förvaltningsrätten i Linköping biföll Konkurrensverkets ansökan.¹⁰⁵ Domen har vunnit laga kraft.

3.2.3 Tillsynsbeslut

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av de tillsynsbeslut gällande offentlig upphandling och lagen om valfrihetssystem (LOV) som Konkurrensverket fattade under 2022. Avsnittet innehåller även status per den 1 mars 2023 i efterföljande domstolsprocess, se även avsnitt 3.3.2.

Tillsynsärenden avseende kommuners och regioners informationsansvar enligt LOV

Enligt 9 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som den har tecknat kontrakt med. Konkurrensverket har under 2022 genomfört en granskning av hur elva kommuner och tre regioner uppfyller sitt informationsansvar i olika valfrihetssystem.¹⁰⁶ Valfrihetssystemen som granskats har till exempel avsett primärvård, hemtjänst och daglig verksamhet. Granskningen har resulterat i tio tillsynsbeslut, se tabell 14, där Konkurrensverket riktar kritik mot de upphandlande myndigheterna för att de brustit i sitt informationsansvar enligt LOV. Resultatet av utredningarna sammanställdes också i rapporten *Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem* (Analys i korthet 2022:1), som finns publicerad på Konkurrensverkets webbplats.¹⁰⁷

¹⁰¹ Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 4600-22.

¹⁰² Konkurrensverket, dnr 586/2022 (utredningen) och dnr 788/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁰³ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 138-21.

¹⁰⁴ Konkurrensverket, dnr 540/2021 (utredningen) och dnr 55/2022 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁰⁵ Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 11 april 2022 i mål nr 498-22.

¹⁰⁶ Konkurrensverket, dnr 222–228, 230, 233–234/2022.

¹⁰⁷ Konkurrensverket, *Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem*, Analys i korthet 2022:1.

Syftet med granskningen har också varit att sprida kunskap om myndigheternas skyldighet att informera. Konkurrensverket har med anledning av granskningsresultatet sett ett behov av att förtydliga vad informationsansvaret innebär och varför upphandlande myndigheter ska informera. För att öka kunskapen om myndigheternas informationsansvar har Konkurrensverket bland annat belyst ämnet i ett podcastavsnitt.¹⁰⁸

Tabell 14 Tillsynsbeslut 2022 avseende informationsansvar enligt LOV

Part	Beslut	Status
Falkenbergs kommun Dnr 222/2022	2022-11-02 Falkenbergs kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Falkenbergs kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Habo kommun Dnr 223/2022	2022-11-02 Habo kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Habo kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Kävlinge kommun Dnr 224/2022	2022-11-02 Kävlinge kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Kävlinge kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Vaxholms kommun Dnr 225/2022	2022-11-02 Vaxholms kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Vaxholms kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Region Gotland Dnr 226/2022	2022-11-02 Region Gotland har i sitt valfrihetssystem avseende Vårdval primärvård Gotland brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Region Gotland förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Region Skåne Dnr 227/2022	2022-11-02 Region Skåne har i sitt valfrihetssystem avseende psykoterapi i Hälsoval Skåne brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Region Skåne förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Staffanstorps kommun Dnr 228/2022	2022-11-02 Staffanstorps kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Staffanstorps kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Solna kommun Dnr 230/2022	2022-11-02 Solna kommun har i sitt valfrihetssystem avseende ledsagarservice och avlösarservice i hemmet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Solna kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft

¹⁰⁸ Konkurrensverket, "Valfrihetssystem – därför ska du informera", *Konkurrensverket poddavsnitt 65*, 2 november 2022.

Part	Beslut	Status
Region Uppsala Dnr 233/2022	2022-11-02 Region Uppsala har i sitt valfrihetssystem avseende Vårdval gynekologi brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Region Uppsala förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft
Ängelholms kommun Dnr 234/2022	2022-11-02 Ängelholms kommun har i sitt valfrihetssystem avseende hemtjänst brustit i sitt informationsansvar enligt 9 kap. 1 § LOV. Ängelholms kommun förtjänar kritik för att inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att enskilda ges information i enlighet med 9 kap. 1 § LOV.	Laga kraft

14 skånska kommuners anskaffningar av avfallstjänster

En annan utredning som slutförts under 2022 gäller ett antal kommuners anskaffning av tjänster avseende omhändertagande av hushållsavfall från Sydskanes avfallsaktiebolag, Sysav. Ärendena berör tillämpningen av verksamhetskriteriet i undantaget för intern upphandling i LOU. 14 kommuner¹⁰⁹ har anskaffat avfallstjänster från ett gemensamt ägt bolag utan att först genomföra annonserade upphandlingar. Kommunernas bedömning var att anskaffningarna kunnat genomföras utan föregående annonsering med hänsyn till att undantaget för intern upphandling varit tillämpligt.

Av Konkurrensverkets utredning följde att bolaget inte uppfyllde det så kallade verksamhetskriteriet i den aktuella bestämmelsen i LOU, vilket innebär att kontraktet skulle ha annonserats. Eftersom anskaffningen inte har föregåtts av annonsering utgör den en otillåten direktupphandling. Vidare har respektive kommun inte uppfyllt dokumentationsplikten enligt LOU vid den aktuella anskaffningen. Kommunerna förtjänar kritik för sitt agerande. Med anledning av detta fattade Konkurrensverket därför 14 separata tillsynsbeslut där kritik riktas mot respektive ägarkommun i Sysav.¹¹⁰ Besluten har överklagats.¹¹¹ Förvaltningsrätten avslag överklagandet.¹¹² Domen har ännu inte vunnit laga kraft.¹¹³

Trafikverket

Under året har Konkurrensverket avslutat en fördjupad granskning av Trafikverkets inköpsverksamhet. Syftet med granskningen var att uppmärksamma och korrigera upphandlingsrättsliga fel och risker. Bakgrunden till granskningen var bland annat Trafikverkets stora volymer av inköp och att myndigheten har förekommit i flera tips hos Konkurrensverket. Konkurrensverkets utredning visade ett antal brister och riskområden inom Trafikverkets inköpsverksamhet, som försvårar för myndigheten att hantera sina inköp i överensstämmelse med upphandlingslagstiftningen och för Konkurrensverkets tillsyn. Bristerna omfattade bland annat avsaknad av dokumentation, bristfällig uppskattning av värdet på upphandlingar, utebliven efterannonsering vid ändring av avtal och avsaknad av systematisk avtalsuppföljning. Resultatet av granskningen ledde därför till att Konkurrensverket meddelade ett tillsynsbeslut.¹¹³

¹⁰⁹ Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Staffanstorps, Svedala, Tomelilla, Trelleborg, Vellinge och Ystad.

¹¹⁰ Konkurrensverket, dnr 135–148/2019, samlingsärende dnr 137/2021.

¹¹¹ Konkurrensverket, dnr 532–545/2022.

¹¹² Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 13 februari 2023 i mål nr 15741-22.

¹¹³ Konkurrensverket, dnr 506/2020.

3.3 Domstolsprocesser

I följande avsnitt redovisas i tabellform samlad information om våra ansökningar om upphandlings-skadeavgift 2022, domar och domstolsbeslut om upphandlings-skadeavgift som meddelades 2022 samt domstolsprocesser rörande överklagade tillsynsbeslut. För kortare beskrivningar av de ärenden där Konkurrensverket under 2022 ansökte om upphandlings-skadeavgift eller fattade tillsynsbeslut, se avsnitt 3.2.

3.3.1 Ansökningar om upphandlings-skadeavgift 2022

Tabell 15 Ansökan om upphandlings-skadeavgift – eget initiativ

Motpart/upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
VA Syd Dnr 197/2022	1 700 000 kr	Otillåten ändring av avtal.
Polismyndigheten Dnr 358/2022	1 200 000 kr	Otillåten ändring av avtal.
Västra Götalandsregionen Dnr 386/2022	250 000 kr	Otillåten direktupphandling av digital utbildning.
Region Värmland Dnr 453/2022	1 290 000 kr	Otillåten direktupphandling av presentkort.
Karolinska universitetssjukhuset Dnr 454/2022	1 300 000 kr	Otillåten direktupphandling av kringtjänster till laboratorieverksamhet.
Uddevalla kommun Dnr 457/2022	50 000 kr	Otillåten direktupphandling av konsultavtal.
Region Skåne, Skånetrafiken Dnr 463/2022	400 000 kr	Otillåten direktupphandling av transportfordon.
Region Skåne, Skånetrafiken Dnr 464/2022	600 000 kr	Otillåten direktupphandling av förstärkningsfordon.
Region Gotland Dnr 568/2022	220 000 kr	Otillåten direktupphandling av drift av återvinningscentraler.
Örebro Läns Flygplats Dnr 600/2022	1 400 000 kr	Otillåten direktupphandling av marknadsföringstjänster.
Tyresö kommun Dnr 650/2022	450 000 kr	Otillåten direktupphandling av it-tjänster.
SRV Återvinning Dnr 724/2022	1 800 000 kr	Otillåten direktupphandling av matavfallspåsar.
Västra Götalandsregionen Dnr 728/2022	620 000 kr	Otillåten direktupphandling av laboratorieanalystjänster.
Region Stockholm Dnr 773/2022	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av vårdpersonal.
Region Skåne Dnr 806/2022	250 000 kr	Otillåten direktupphandling av interimsc hef.

Tabell 16 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Motpart/upphandlande myndighet	Yrkad upphandlingsskadeavgift	Skäl
Eskilstuna kommun Dnr 55/2022	80 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Sundbybergs kommun Dnr 422/2022	750 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Medicarrier AB Dnr 427/2022	5 000 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Region Jämtland Härjedalen Dnr 788/2022	650 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.

3.3.2 Beslut och domar 2022

Under året har domstolarna avgjort flera ärenden som rört Konkurrensverkets ansökningar om upphandlingsskadeavgift respektive tillsynsbeslut. Ett antal av dessa är föremål för prövning i högre instans. I tabell 17 redovisas pågående och avslutade domstolsprövningar 2022 rörande upphandlingsskadeavgift. Ett urval av dessa domar beskrivs närmare nedan.

Som framgår av tabellen har domstolarna under 2022 meddelat dom i 15 av våra ärenden rörande upphandlingsskadeavgift. I 14 av dessa bifölls vår talan helt och 1 dom innebar ett delvis bifall. Motsvarande siffra för 2021 var 29 domar med helt bifall och 2 med delvis bifall. För båda åren gäller att domstolarna inte i något fall avlog Konkurrensverkets talan. Att antalet domar har minskat kan delvis bero på att antalet obligatoriska ansökningar om upphandlingsskadeavgift minskat under 2022 jämfört med 2021. En annan aspekt är när under året Konkurrensverket har ansökt om upphandlingsskadeavgift eftersom detta påverkar om domstolarna avgör målet under innevarande år eller inte. I flera mål är skriftväxlingen klar och avgöranden från förvaltningsdomstolarna förväntas i början av 2023.

Den 6 maj 2022 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) dom i ett mål om upphandlingsskadeavgift avseende Statens konstråd. Frågan i målet som HFD prövade var om det vid bestämmandet av upphandlingsskadeavgiftens storlek utgör en försvårande omständighet att den upphandlande myndigheten fortsätter att agera i enlighet med ett av myndigheten ingånget avtal, efter det att en överprövning av avtalets giltighet har inletts och en dom om ogiltigförklaring av avtalet har meddelats. Enligt HFD:s mening har det inte ålegat Statens konstråd att vidta några åtgärder för att avsluta det aktuella avtalsförhållandet eller göra ett uppehåll i fullgörandet av avtalet till dess att det fanns en dom som fått laga kraft. Att Statens konstråd har fortsatt att fullgöra avtalet, i enlighet med vad som hade avtalats, utgjorde inte en försvårande omständighet vid fastställandet av storleken på upphandlingsskadeavgiften. Något interimistiskt beslut om att avtalet inte fick fullgöras innan något annat har bestämts hade inte fattats i det aktuella fallet. Domen innebar en lägre upphandlingsskadeavgift än den Konkurrensverket yrkat.¹¹⁴

¹¹⁴ Konkurrensverket, dnr 147/2020 och HFD, mål nr 3722-21.

Som exempel på mål som bland annat rört frågor om betydelsen av pandemin kan nämnas att Förvaltningsrätten i Malmö i en dom den 30 september 2022¹¹⁵ har bifallit Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Skånetrafiken.¹¹⁶ I målet hade Skånetrafiken åberopat covid-19-pandemin som skäl för att tillämpa undantaget från annonseringsskyldighet vid synnerlig brådska för att under 2020 förlänga ett avtal som skulle löpa ut 2022. Förvaltningsrätten bedömde att situationen varken utgjorde synnerlig brådska eller en förmildrande omständighet. Domen överklagades till Kammarrätten i Göteborg som beslutade att inte lämna prövningstillstånd.¹¹⁷ Beslutet om att inte lämna prövningstillstånd har överklagats till HFD som ännu inte avgjort frågan.¹¹⁸

Tabell 17 Beslut och domar i domstol 2022¹¹⁹ – upphandlingsskadeavgift

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Statens konstråd 2020-02-21 Dnr 147/2020 Yrkat belopp 105 000 kr.	2020-12-02 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 4299-20) Delvis bifall.	2021-06-03 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 8280-20) Fullt bifall.	2022-05-06 (HFD mål nr 3722-21) Delvis bifall. 80 000 kr.	Laga kraft
Huddinge kommun 2020-10-19 Dnr 590/2020 Yrkat belopp 2 000 000 kr.	2021-09-10 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22696-20) Fullt bifall.	2021-10-18 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 7088-21) Ej prövningstillstånd.	2022-06-08 (HFD mål nr 6481-21) Ej prövningstillstånd.	Laga kraft
Ystads kommun 2021-01-29 Dnr 74/2021 Yrkat belopp 90 000 kr.	2022-04-01 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 1114-21) Fullt bifall.			Laga kraft
Västerås kommun 2021-02-11 Dnr 108/2021 Yrkat belopp 4 500 000 kr.	2022-05-04 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 895-21) Fullt bifall.	2022-10-12 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 3242-22) Ej prövningstillstånd.		Laga kraft
Stockholm Vatten AB 2021-04-01 Dnr 228/2021, 229/2021, 230/2021, 231/2021, 232/2021 Yrkat belopp 2 150 000 kr, 7 000 000 kr, 500 000 kr, 110 000 kr, 50 000 kr.	2021-12-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8132-21 8165-21 8152-21 8151-21 8138-21) Fullt bifall.	2022-07-05 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 9629-21–9633-21) Ej prövningstillstånd.		Laga kraft
Bodens kommun 2021-09-10 Dnr 551/2021 Yrkat belopp 7 000 000 kr.	2022-03-30 (Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1638-21) Fullt bifall.	2022-07-15 (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1044-22) Prövningstillstånd meddelat.		Pågående

¹¹⁵ Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 12823-21.

¹¹⁶ Konkurrensverket, dnr 700/2021.

¹¹⁷ Kammarrätten i Göteborg, beslut den 18 november 2022, mål nr 5127-22.

¹¹⁸ HFD, mål nr 7147-22.

¹¹⁹ Status i ärenden som pågick i domstol den 31 december 2022 har uppdaterats till och med den 15 mars 2023.

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Skånetrafiken 2021-11-12 Dnr 700/2021 Yrkat belopp 7 000 000 kr.	2022-09-30 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 12823-21) Fullt bifall.	2022-11-18 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5127-22) Ej prövningstillstånd. Beslutet överklagat till HFD.		Pågående
Västmanlands tingsrätt 2021-12-03 Dnr 733/2021 Yrkat belopp 80 000 kr.	2022-04-27 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 7906-21) Fullt bifall.	2023-02-16 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 3095-22) Överklagandet avslås.		Laga kraft
Karlskrona kommun 2021-12-10 Dnr 743/2021 Yrkat belopp 80 000 kr.	2022-03-09 mellandom 2022-08-02 dom (Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 4926-21) Fullt bifall.			Laga kraft
Funktionsstödsnämnden i Karlskrona kommun 2021-12-10 Dnr 744/2021 Yrkat belopp 80 000 kr.	2022-04-26 (Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 4928-21) Avskrivningsbeslut efter att Konkurrensverket återkallat ansökan.			Laga kraft
Bromölla kommun 2021-12-13 Dnr 749/2021 Yrkat belopp 110 000 kr.	2022-10-20 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 14071-21) Fullt bifall.			Laga kraft
Mälarenergi AB 2021-12-17 Dnr 770/2021 Yrkat belopp 400 000 kr.	2022-11-02 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 8226 21) Fullt bifall.			Laga kraft
Eskilstuna kommun 2022-01-20 Dnr 55/2022 Yrkat belopp 80 000 kr.	2022-04-12 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 498-22) Fullt bifall.			Laga kraft
VA-SYD 2022-03-10 Dnr 197/2022 Yrkat belopp 1 700 000 kr.	2022-05-31 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 2617-22) Fullt bifall.			Laga kraft
Polismyndigheten 2022-05-10 Dnr 358/2022 Yrkat belopp 1 200 000 kr.	2022-12-01 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 9813-22) Fullt bifall.	2023-01-11 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 7456-22) Prövningstillstånd meddelat		Pågående

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Västra Götalandsregionen 2022-05-23 Dnr 386/2022 Yrkat belopp 250 000 kr.	2022-12-12 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 5778-22)			Laga kraft
Karolinska universitetssjukhuset 2022-06-21 Dnr 454/2022 Yrkat belopp 1 300 000 kr.	2022-11-09 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 12790-22)			Laga kraft
Tekniska nämnden i Region Gotland 2022-08-19 Dnr 568/2022 Yrkat belopp 220 000 kr.	2022-10-24 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 17006-22)			Laga kraft

I tabell 18 redovisas pågående och avslutade domstolsprövningar 2022 avseende överklagade tillsynsbeslut. I ett tillsynsbeslut 2021 riktade Konkurrensverket kritik mot Karlshamns kommun för felaktig tillämpning av undantaget för intern upphandling.¹²⁰ Efter att beslutet överklagats av kommunen¹²¹ upphävde Förvaltningsrätten i Stockholm, i en dom den 27 oktober 2022, Konkurrensverkets beslut med motivering att beslutet innebar ett förbud och överskridande av Konkurrensverkets befogenheter.¹²² Konkurrensverket överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm. I februari 2023 upphävde Kammarrätten domen och visade målet åter till Förvaltningsrätten för prövning i sak.¹²³

¹²⁰ Konkurrensverket, dnr 256/2020.

¹²¹ Konkurrensverket, dnr 9/2022.

¹²² Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 351-22.

¹²³ Kammarrätten i Stockholm, beslut den 23 februari 2023, mål nr 6849-22.

Tabell 18 Beslut och domar i domstol 2022¹²⁴ – överklagade tillsynsbeslut

Konkurrensverket	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Laga kraft/ pågående
Burlövs kommun m.fl. (Sysav) 2022-07-05 Dnr 135–148/2019, 532–545/2022	2023-02-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 15741- 22)		Pågående
I tillsynsbesluten riktar Konkurrensverket kritik mot Sysavs ägarkommuner ¹²⁵ .	Överklagandena avslås.		
Tillsynsbesluten är överklagade till förvaltningsrätten.			
Domstolsverket 2021-12-16 Dnr 502/2020, 788/2021	2023-01-30 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 35322- 22)		Pågående
I ett tillsynsbeslut riktar Konkurrensverket kritik mot Domstolsverket.	Överklagandet avslås.		
Tillsynsbeslutet är överklagat till förvaltningsrätten.			
Karlshamns kommun 2021-12-16 Dnr 256/2020, 9/2022	2022-10-27 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 351-22)	2023-02-24 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 6849-22)	Pågående
I ett tillsynsbeslut riktar Konkurrensverket kritik mot Karlshamns kommun.	Konkurrensverkets beslut upphävs.	Förvaltningsrättens dom upphävs och målet visas åter till förvaltningsrätten för prövning i sak.	
Tillsynsbeslutet är överklagat till förvaltningsrätten.	Domen är överklagad till kammarrätten.		

3.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser

Konkurrensverkets uppdrag som registermyndighet enligt LUS innebär att ta emot ansökningar om registrering av annonsdatabaser och pröva om de uppfyller kraven för att registreras samt utöva tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna. Enligt LUS ska den sökande vara lämplig att utöva verksamheten. Vidare föreskriver LUS att verksamheten ska bedrivas i enlighet med lagen samt de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen.

Under 2022 registrerades en annonsdatabas¹²⁶. Totalt finns det nu sex registrerade annonsdatabaser i annonsdatabasregistret. Konkurrensverket har under året genom en egeninitierad kontroll hämtat in uppgifter från Bolagsverket och Skatteverket avseende de tidigare fem registrerade annonsdatabaserna¹²⁷ i syfte att säkerställa att leverantörerna fortsatt är lämpliga att utöva verksamheten. Kontrollen föranledde inga ytterligare åtgärder. Under året har Konkurrensverket även noterat namnbyten för några av de företag som driver annonsdatabaserna.

¹²⁴ Status i ärenden som pågick i domstol den 31 december 2022 har uppdaterats till och med den 15 mars 2023.

¹²⁵ Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Staffanstorp, Svedala, Tomelilla, Trelleborg, Vellinge och Ystad.

¹²⁶ Konkurrensverket, dnr 98/2022.

¹²⁷ Konkurrensverket, dnr 192–196/2022.

3.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn

I detta avsnitt redovisar vi exempel på förebyggande insatser som genomförts för att främja regel efterlevnaden och öka kunskapen om upphandlingsregelverken.

3.5.1 Främja konkurrens i offentlig upphandling

Upphandlingslagstiftningen är en förfarandelagstiftning som ska säkerställa bland annat objektivitet. Regelverket skapar en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens. Ramen ger förutsättningar för effektiva offentliga inköp och skyddar mot korrupcion. En viktig förutsättning för att upphandlingsregelverket ska fungera effektivt är en väl fungerande konkurrens.

Alla de val som upphandlande myndigheter gör vid en upphandling regleras inte direkt av lagstiftningen. När den upphandlande myndigheten nyttjar sitt handlingsutrymme kan konkurrensen i upphandlingen påverkas, exempelvis vid val av förfarande, användningen av dialog, val av standarder, mallar, krav och ersättnings- och utvärderingsmodeller. En effektiv konkurrens kan leda till både lägre kostnader och ett inköp som på bästa sätt verkar för att uppfylla samhällsliga mål.

Konkurrensverket arbetar regelmässigt med att öka kunskapen hos upphandlande myndighet om konkurrensens betydelse för offentlig upphandling. Det är viktigt att det finns en medvetenhet om behovet av att nyttja konkurrensen som regelverket syftar till att skapa.

I syfte att uppmärksamma nyttan av konkurrens anordnade Konkurrensverket för tredje året i rad en digital konferens, ett webinarium om att främja konkurrens i upphandlingar. Konferensen riktade sig främst till offentliga inköpare, men även till beställare och leverantörer som lämnar anbud i offentliga upphandlingar. Frågor som togs upp var bland annat hur man som inköpare kan motverka osund konkurrens och under vilka förutsättningar bolag får samarbeta i upphandlingar och när det är förbjudet.

Nytt på agendan var en punkt om vad lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) innebär i praktiken. Ytterligare en nyhet var att Konkurrensverket informerade om upphandlingstillsynens verksamhet, ärenden och fokusområden. Liksom tidigare medverkade Upphandlingsmyndigheten, denna gång med särskilt fokus på vad upphandlare och leverantörer bör tänka på för att generera fler konkurrenskraftiga anbud. Branschförbundet Företagarna och Mölndals stad fanns representerade i diskussion om vikten av tillit och dialog såväl internt inom den upphandlande organisationen som externt, mot leverantörsmarknaden, för att stärka den offentliga affären.

Under 2022 har Konkurrensverket framhållit konkurrensens betydelse även i andra sammanhang. Upphandlingsreglerna, Konkurrensverkets tillsyn och konkurrensens betydelse är ämnen som belysts bland annat genom föredrag vid Nohr-Con, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), Sveriges Offentliga Inköpare (SOI) årskonferens, Upphandlingsfokus i Syd och vid konferensen Mötesplats Offentliga Affärer.

Den offentliga upphandlingen kan bidra till bättre förutsättningar för små och medelstora företag att träda in och växa på olika marknader. Konkurrensverket har under 2022 genomfört ett antal åtgärder för att underlätta för små och medelstora företag. Exempelvis har Konkurrensverket föreläst vid Sinfra-dagarna. Konkurrensverket informerade vid dessa tillfällen om hur ett underlättande för god konkurrens i varje enskild upphandling bidrar till en konkurrenskraftig svensk ekonomi.

3.5.2 Ställningstaganden

Konkurrensverket har under 2022 meddelat ett ställningstagande avseende maximal omfattning av ramavtal och öppenhetsprincipen.¹²⁸ Konkurrensverkets tidigare ställningstagande (2019:1) reviderades med anledning av EU-domstolens avgörande i mål C-23/20 Simonsen & Weel samt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål HFD 2022 ref. 4 I och II. Innebörden av det uppdaterade ställningstagandet innebär i korthet att en upphandlande myndighet är skyldig att ange den största kvantitet och/eller det högsta värde som kan komma att avropas från ett ramavtal.

Det är den upphandlande myndigheten som ingår ramavtalet som ska uppskatta ramavtalets maximala omfattning. Konkurrensverket bedömer att kravet på att vid annonseringen ange största kvantitet och/eller högsta värde, innebär att den upphandlande myndigheten är skyldig att göra en rimlig uppskattning av den maximala kvantiteten eller värdet. En sådan bedömning ska vara välgrundad och objektiv. Det är inte tillåtet att ange en maximal omfattning som med oproportionerlig marginal överstiger det egentliga behovet som kan förutses.

Kravet på att ange en maximal omfattning gäller för alla typer av ramavtal och bör enligt Konkurrensverket gälla alla upphandlande myndigheter som genomför en upphandling, det vill säga även när inköpscentraler upphandlar ramavtal.

Konkurrensverket har under 2022 även upphävt ställningstagandet 2018:1 med anledning av att Högsta förvaltningsdomstolen i mål HFD 2021 ref. 35 skapat förtydligande rättspraxis som överensstämmer med slutsatsen i aktuellt ställningstagande. Det aktuella ställningstagandet ansågs med anledning av domen vara överflödigt och upphävdes därför.

3.5.3 Vägledning

Konkurrensverket har under året tagit fram och publicerat en vägledning avseende hur undantaget för tekniska skäl vid offentlig upphandling kan användas. Vägledningen ger förslag på vad man bör tänka på när undantaget används och hur man bör motivera och dokumentera att undantaget använts. Konkurrensverket beskriver även de risker och konsekvenser som kan uppstå om undantaget används felaktigt.¹²⁹

¹²⁸ Konkurrensverket, "Ställningstagande 2022:2", publicerad 3 maj 2022. Konkurrensverket, dnr 625/2021.

¹²⁹ Konkurrensverket, "Vägledning: Undantaget för tekniska skäl vid offentlig upphandling", hämtat den 8 mars 2023.

4. Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH). LOH syftar till att skydda leverantörer i livsmedelskedjan mot köparens otillbörliga handelsmetoder. Lagen, som trädde i kraft den 1 november 2021, ska bidra till en ökad konkurrenskraft för aktörerna i den svenska livsmedelskedjan och bidra till en mer hållbar utveckling av den svenska livsmedelsproduktionen.

Om en köpare bryter mot LOH kan Konkurrensverket besluta om en sanktionsavgift på upp till en procent av köparens omsättning. Konkurrensverket kan också förelägga köparen att upphöra med en otillbörlig handelsmetod. Ett sådant föreläggande kan förenas med ett vite.

LOH innehåller en så kallad svart lista med ett antal uppräknade handelsmetoder som är helt förbjudna att använda sig av eller att avtala om, och en så kallad grå lista med handelsmetoder som är förbjudna om parterna inte klart och tydligt kommit överens om dem på förhand. Förbuden är centrala för LOH.

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats under 2022. I kapitlet redovisar vi även pågående ärenden och de förebyggande insatser som genomförts under året.

4.1 Indikationer på överträdelser

Ett tillsynsärende börjar med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av tips, klagomål, visselblåsningar som lämnas till oss eller information som Konkurrensverket identifierar genom att exempelvis analysera medier eller andra öppna källor.

Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder är fortfarande ett relativt nytt område, vilket också märks i inflödet av tips och klagomål. Antalet indikationer på överträdelser är betydligt lägre än för våra övriga tillsynsområden. Detta är också en av anledningarna till att otillbörliga handelsmetoder inte omfattas av Konkurrensverkets prioriteringspolicy, utan alla relevanta indikationer på överträdelser utreds. Konkurrensverket har sedan LOH trädde i kraft inlett 20 tillsynsutredningar, varav 3 inleddes under 2021 och 17 under 2022.

4.2 Avslutade tillsynsärenden

I det här avsnittet redovisas kortfattade beskrivningar och statistik avseende de ärenden som avslutats under 2022. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.¹³⁰ Tabell 19 innehåller statistik över antalet avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2022, fördelat på typ av misstänkt överträdelse. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket avslutat nio utredningar avseende otillbörliga handelsmetoder under 2022. Utredningarna har främst rört förbuden mot sena avbeställningar och sena betalningar. Även förbuden mot ensidiga ändringar och att ta betalt för försämring och förlust som uppstått i köparens lokaler har varit föremål för utredning under 2022.

¹³⁰ Konkurrensverket, "Diarium", hämtat 8 mars 2023.

Tabell 19 Avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2022, fördelat på typ av misstänkt överträdelse

	2022	2021
Förbudet mot sena betalningar	2 ¹³¹	1
Förbudet mot att ta betalt för försäkring och förlust som uppkommit i köparens lokaler	1	0
Förbudet mot sena avbeställningar	6	0
Förbudet mot ensidiga ändringar	0 ¹³²	0
Totalt	9	1

Tabell 20 redovisar statistik över avslutade ärenden fördelat på hur de avslutats. Sju ärenden har under 2022 avslutats med hänsyn till ändrat beteende och två ärenden avslutades utan åtgärd. Ett ingripande från Konkurrensverket¹³³ innebär att en otillbörlig handelsmetod undanröjs i det enskilda fallet. Genom ett ingripande förtydligas även hur lagen ska tillämpas och det blir därmed tydligare för livsmedelskedjans aktörer vad som gäller enligt LOH och vad som händer om lagstiftningen inte följs. Även avskrivningsbeslut med hänsyn till ändrat beteende får som effekt att bruket av otillbörliga handelsmetoder minskar. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket under 2022 fattat sju beslut som tillhör någon av dessa kategorier. Eftersom det är ett nytt tillsynsområde och relativt få ärenden som avslutats är det svårt att slutsatser om resultatet.

Tabell 20 Antal avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2022, fördelat på hur de avslutats

	2022	2021
Beslut om sanktionsavgift	0	0
Föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod	0	0
Avslutat med hänsyn till ändrat beteende	7	0
Avslutat utan åtgärd	2	1
Totalt	9	1
Antal och andel ärenden som avslutats genom ingripande eller med hänsyn till ändrat beteende	7 78 %	0 0 %

Ett antal utredningar har rört offentliga aktörer. Två av dessa ärenden har initierats efter svar i Konkurrensverkets undersökning av offentliga aktörers kännedom om LOH. I de övriga fallen har ärendena initierats efter att Konkurrensverket i offentligt annonserat upphandlingsunderlag noterat avtalsbestämmelser som kan strida mot LOH. Ärendena mot privata köpare har initierats efter anonyma tips. I ett av fallen valde tipsaren att ge in tipset genom en branschorganisation. Nedan följer kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2022.

¹³¹ Under 2022 avslutades ytterligare ett (1) ärende om misstänkt överträdelse av förbudet mot sena betalningar (totalt således tre). Ärendet omfattade även misstanke om överträdelse av förbudet mot sena avbeställningar och redovisas i statistiken under den rubriken.

¹³² Under 2022 avslutades ett (1) ärende om misstänkt överträdelse av förbudet mot ensidiga ändringar. Ärendet omfattade även misstanke om överträdelse av förbudet mot sena avbeställningar och redovisas i statistiken under den rubriken.

¹³³ Konkurrensverket kan ingripa genom ett föreläggande att upphöra med en otillbörlig handelsmetod eller genom ett beslut om sanktionsavgift.

4.2.1 Förbudet mot sena betalningar

Potatisbranschen – utan åtgärd

Konkurrensverket initierade utredningen efter ett tips om att ett företag verksamt inom potatisbranschen tillämpade betaltider som var i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Företaget är en aktör som bland annat köper in potatis direkt från odlare för att sedan sälja vidare till andra aktörer i livsmedelskedjan. Det var köparen som fastställde priset för den aktuella varan och det rörde sig om engångsleveranser. Detta medförde att betaltiden som längst fick uppgå till 30 dagar från leveransdagen.

Konkurrensverket gjorde vissa principiella uttalanden i ärendet. Det saknar betydelse vad benämningen på betalningsperiodens första dag är i avtalet. Det viktiga är hur betalningsperioden tillämpas i praktiken. I detta ärende angav köparen att betalningsperioden börjar löpa från rensningsdagen av den levererade produkten. Rensningsdagen och leveransdagen var emellertid samma dag.

Konkurrensverket utredning visade att de betaltider företaget tillämpar i praktiken är förenliga med LOH. Konkurrensverket skrev därför av ärendet.¹³⁴

Dagligvarukedja – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde en dagligvarukedjas centrala inköpsorganisations rutiner för beräkning av betalningsdagar för fakturor som leverantörer automatiskt skickar in via köparens så kallade EDI-system. Enligt ett tips behandlas en faktura som inkommer till EDI-systemet efter en viss tidpunkt på eftermiddagen som om den kom in dagen efter. Detta kunde påverka antalet betaldagar och därför strida mot förbudet mot sena betalningar.

Konkurrensverket skrev av ärendet efter att köparen ändrat sina rutiner och därigenom säkerställt att leverantörer får betalt inom 30 dagar oavsett när under dagen en faktura kommer in till köparen.¹³⁵

4.2.2 Förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust

Dagligvarukedja – utan åtgärd

Konkurrensverket utredde om en dagligvarukedja bröt mot lagen genom att fakturera leverantörer för posten "samarbetsavtal". Enligt tips till Konkurrensverket avsåg den aktuella faktureringen så kallad krossersättning och fakturerades på ett sätt som stred mot förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust som uppkommit i köparens lokaler.

Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att köparen upphört att kräva leverantörer på den aktuella ersättningen i samband med att lagen trädde i kraft. Köparen uppgav även att köparen inte skulle tillämpa den aktuella metoden i framtiden. Mot denna bakgrund skrev Konkurrensverket av ärendet.¹³⁶

¹³⁴ Konkurrensverket, dnr 672/2021.

¹³⁵ Konkurrensverket, dnr 32/2022.

¹³⁶ Konkurrensverket, dnr 48/2022.

4.2.3 Förbudet mot sena avbeställningar

Huddinge kommun – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde om Huddinge kommun tillämpade avbeställningstider som stred mot förbudet mot sena avbeställningar i lagen. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att kommunen inte gjort några sena avbeställningar och skrev av ärendet efter att kommunen ändrat i de avtal som granskades.¹³⁷

Söderhamns kommun – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde om Söderhamns kommun tillämpade betal- och avbeställningstider som stred mot förbudet mot sena avbeställningar i lagen. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att kommunen inte gjort några sena avbeställningar och skrev av ärendet efter att kommunen ändrat i de avtal som granskades samt efter att Konkurrensverket kunnat konstatera att det inte fanns indikationer på någon överträdelse av förbudet mot sena betalningar.¹³⁸

Skellefteå kommun – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde om Skellefteå kommun tillämpade avbeställningstider som stred mot förbudet mot sena avbeställningar i lagen. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att kommunen inte gjort några sena avbeställningar och skrev av ärendet efter att kommunen ändrat i de avtal som granskades.¹³⁹

Piteå kommun – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde om Piteå kommun tillämpade avbeställningstider som stred mot förbudet mot sena avbeställningar i lagen. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att kommunen inte gjort några sena avbeställningar och skrev av ärendet efter att kommunen ändrat i de avtal som granskades.¹⁴⁰

Ystads kommun – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde om Ystads kommun tillämpade avbeställningstider som stred mot förbudet mot sena avbeställningar i lagen. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att kommunen inte gjort några sena avbeställningar och skrev av ärendet efter att kommunen åtagit sig att ändra i de avtal som granskades.¹⁴¹

Färgelanda kommun – avslutat med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket utredde om Färgelanda kommun tillämpade avbeställningstider som stred mot förbudet mot sena avbeställningar i lagen. Konkurrensverket utredde också om kommunens avtal innehöll bestämmelser som stred mot förbudet mot ensidiga ändringar i svarta listan. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att kommunen inte gjort några sena avbeställningar och skrev av ärendet efter att kommunen åtagit sig att ändra i de avtal som granskades.¹⁴²

¹³⁷ Konkurrensverket, dnr 275/2022.

¹³⁸ Konkurrensverket, dnr 277/2022.

¹³⁹ Konkurrensverket, dnr 290/2022.

¹⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 558/2022.

¹⁴¹ Konkurrensverket, dnr 559/2022.

¹⁴² Konkurrensverket, dnr 676/2022.

4.3 Pågående tillsynsärenden

Den 1 januari 2023 hade Konkurrensverket nio pågående tillsynsärenden avseende otillbörliga handelsmetoder. De pågående utredningarna berör fler förbud i LOH än de ärenden som avslutades under 2022. Dock är sena betalningar och sena annulleringar föremål för prövning i en majoritet av de pågående ärendena. Därutöver utreds misstänkta överträdelser av flera andra förbud. Av förbuden i svarta listan utreds ensidiga ändringar, att begära att leverantören ska betala kostnaderna för försämring och förlust samt att ta betalt för något som inte är kopplat till leverantörens försäljning. Av förbuden i den grå listan utreds för närvarande marknadsföringsavgifter. Nedan beskrivs pågående utredningar per den 1 januari 2023.

Dagligvarukedja – kostnader för försämring och förlust

Konkurrensverket utreder om en dagligvarukedja bryter mot LOH genom att ta betalt för försämring och förlust som uppstår i köparens lokaler efter att den köprättsliga risken gått över till köparen. I ärendet berörs principfrågan om var gränsen går mellan otillåtna betalningskrav och giltiga reklamationer. Ärendet påbörjades efter att Konkurrensverket fått ett anonymt tips.¹⁴³

Frukt och grönsaker – sena betalningar

Konkurrensverket initierade utredningen efter ett tips om att ett företag verksamt i frukt- och grönsaksbranschen tillämpar betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. En tipsare har gjort gällande att det misstänkta företaget efter att LOH trätt i kraft fortsatt att tillämpa betaltider om 40 dagar eller mer i vissa fall, trots att en betaltid inte får vara längre än 30 dagar.¹⁴⁴

Köpare av spannmål direkt från lantbrukare – sena betalningar

Konkurrensverket initierade ärendet efter att ha fått ett tips om att en köpare av spannmål tillämpar betalningsvillkor i strid med LOH inom ramen för sin kontraktsodling av fröer.¹⁴⁵

Polismyndigheten – sena avbeställningar

Konkurrensverket utreder om en sen avbeställning av ett julbord som Polismyndigheten gjorde i december 2021 strider mot förbudet mot sena betalningar i LOH. Ärendet är principiellt intressant då det bland annat innefattar frågeställningar om vilka typer av köp och avtal som faller inom lagens tillämpningsområde.¹⁴⁶

¹⁴³ Konkurrensverket, dnr 273/2022.

¹⁴⁴ Konkurrensverket, dnr 774/2021.

¹⁴⁵ Konkurrensverket, dnr 3/2022.

¹⁴⁶ Konkurrensverket, dnr 16/2022.

Dagligvarukedja – marknadsföringsavgifter

Konkurrensverket utreder om en dagligvarukedja bryter mot förbudet mot att som köpare kräva att leverantören ska betala för köparens marknadsföring av jordbruks- och livsmedelsprodukter, om det inte är klart och tydligt avtalat i förväg.¹⁴⁷ Ärendet är det första ärendet där något av förbuden i den så kallade grå listan utreds.¹⁴⁸

Dagligvarukedja – ersättningskrav baserat på inneliggande lager i samband med förhandlingsfönster

Efter ett tips utreder Konkurrensverket en dagligvarukedja som i samband med sortimentsrevidering fakturerar leverantören för halva värdet av inneliggande lager hos köparen. Ersättningskravet utreds utifrån svarta listans förbud mot att ta betalt för något som inte har koppling till leverantörens försäljning alternativt som en ensidig ändring av pris.¹⁴⁹

Dagligvarukedja – ensidiga ändringar av villkor för betalning

Efter ett klagomål mot en köpare som är en dagligvarukedja utreder Konkurrensverket om köparen ensidigt ändrat villkoren för betalning i strid med svarta listans förbud mot ensidiga ändringar.¹⁵⁰

Köpare av bland annat rotfrukter direkt från lantbrukare – sena betalningar

Efter att ha fått ett tips utreder Konkurrensverket om en köpare av bland annat potatis och rotfrukter använt sig av betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar. Köparen förädlar produkterna som köps från odlare och lantbrukare och säljer dessa bland annat till dagligvaruhandeln.¹⁵¹

Köpare av ägg från lantbrukare – ensidiga ändringar

Efter att ha fått ett tips utreder Konkurrensverket om en köpare av ägg ensidigt ändrat villkoren för pris och betalning gentemot sina leverantörer, lantbrukare, av ägg. Detta skulle kunna strida mot förbudet mot ensidiga ärenden som finns i den så kallade svarta listan. Köparen köper direkt från lantbrukare, packar om äggen och säljer både till dagligvaruhandeln och till livsmedelsindustrin där äggen används i förädlingen av livsmedel.¹⁵²

Söderköpings kommun – sena avbeställningar m.m.

Efter att ha granskat Söderköpings kommuns offentliga upphandlingar av livsmedel genom att kontrollera underlag i en annonsdatabas initierade Konkurrensverket en utredning. Föremålen för utredningen är om kommunen brutit mot förbudet mot sena betalningar, förbudet mot sena avbeställningar och förbudet mot ensidiga ändringar.¹⁵³

¹⁴⁷ 12 § 1 stycket punkt 4, LOH.

¹⁴⁸ Konkurrensverket, dnr 282/2022.

¹⁴⁹ Konkurrensverket, dnr 376/2022.

¹⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 578/2022.

¹⁵¹ Konkurrensverket, dnr 672/2022.

¹⁵² Konkurrensverket, dnr 739/2022.

¹⁵³ Konkurrensverket, dnr 675/2022.

4.4 Domstolsprocesser

Konkurrensverkets beslut om att förelägga en köpare att upphöra med en otillbörlig handelsmetod eller beslut om att påföra en köpare en sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Under 2022 har Konkurrensverket inte fattat några överklagningsbara beslut.

4.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn

Vid sidan av utredningar om överträdelser av LOH arbetar Konkurrensverket med förebyggande insatser för att uppnå en effektiv tillsyn. Dels har vi sett behov av att i ställningstaganden förklara hur Konkurrensverket ser på tolkning och tillämpning av bestämmelser i LOH, dels arbetar vi aktivt med olika kommunikationsinsatser i syfte att öka regelkänndomen och regelefterlevnaden av LOH.

I detta avsnitt redovisar vi de ställningstaganden som tagits fram under 2022. Vi beskriver även hur vi arbetat med olika kommunikationsinsatser och resultatet av genomförda uppföljningar.

4.5.1 Vägledning genom ställningstaganden

Konkurrensverket har under 2022 arbetat med att ta fram fyra ställningstaganden om hur vi anser att LOH ska tolkas och tillämpas. Frågorna som besvarats har varit av mer generell karaktär än de frågor som besvaras inom ramen för enskilda tillsynsärenden. Tre av fyra ställningstaganden rör förbudet mot sena betalningar i LOH. Det fjärde ställningstagandet rör om avtalade handelsmetoder kan utgöra en otillbörlig handelsmetod.

Innan Konkurrensverket fastställer och publicerar ett ställningstagande så genomförs en konsultation i vilken marknadens aktörer får lämna synpunkter på ett utkast till ställningstagande. Synpunkterna kan lämnas skriftligen eller muntligen vid ett möte som hålls i slutet av konsultationen. Vid konsultationerna har Konkurrensverket fått synpunkter från marknadsaktörer, vilket bland annat medfört att ställningstaganden har förtydligats. Dessa konsultationer är ett viktigt inslag i kvalitetsarbetet med ställningstaganden.

Under 2022 publicerades två ställningstaganden. Ytterligare två publicerades efter årsskiftet. Samtliga ställningstaganden beskrivs kortfattat nedan och finns i sin helhet publicerade på vår webbplats.¹⁵⁴

Konkurrensverkets ställningstagande om avtalade handelsmetoder kan utgöra en överträdelse av LOH

Bakgrunden till ställningstagandet var att Konkurrensverket erhållit frågor om de förbjudna metoder som anges i LOH endast tar sikte på en faktisk handling eller om också avtalsvillkor i strid med lagen, i fall där faktisk handling inte vidtagits, kan utgöra otillbörliga handelsmetoder.

¹⁵⁴ Konkurrensverket "Ställningstaganden om otillbörliga handelsmetoder", hämtat 8 mars 2023.

Enligt Konkurrensverkets bedömning kan det utgöra en överträdelse av LOH att avtala om metoder som är i strid med lagen, även om någon faktisk handling utifrån avtalsvillkoret inte har vidtagits. Köpare bör därför justera sina avtal så att avtalsbestämmelserna är förenliga med LOH.¹⁵⁵

Konkurrensverkets ställningstagande om vissa finansieringslösningar avseende leverantörers fakturor är förenliga med LOH

Konkurrensverkets bedömning är att användningen av köparinitierad fakturafinansiering, där leverantören snabbt får betalt av någon annan än köparen i utbyte mot en finansieringskostnad, inte i sig innebär att köparen använder en otillbörlig handelsmetod enligt LOH.

De enskilda villkoren vid sådan fakturafinansiering som köparen tillhandahåller genom tredje part måste enligt Konkurrensverkets bedömning vara utformade i enlighet med LOH:s bestämmelser för att köparen inte ska tillämpa en handelsmetod i strid med lagen. Detta medför bland annat att betaltiderna, gällande både faktisk och avtalad betalning till leverantörer, inte får vara längre än 30 dagar. Avgifter kan tas ut av leverantörer i den mån de ger ett motsvarande mervärde i form av tidigare betalning.

Bakgrunden till ställningstagandet är att Konkurrensverket fått frågor om olika typer av finansieringslösningar gällande leverantörsfakturor, såsom leverantörskedjefinansiering (eng. *supply chain finance*, SCF), är förenliga med förbuden i LOH. Konkurrensverket har också fått frågan om det är förenligt med LOH att den avtalade betaltiden mot leverantör vid användande av en sådan köparinitierad finansieringslösning infaller senare än 30 dagar från de tidpunkter som anges i 6 och 7 §§ LOH.¹⁵⁶

Konkurrensverkets ställningstagande om betalningsperioder som löper ut en lördag, söndag eller annan helgdag

Bakgrunden till ställningstagandet är att Konkurrensverket fått frågor om vad som händer om sista betaldag enligt LOH infaller på en lördag, söndag eller annan helgdag. En fråga har varit om den så kallade söndagsregeln i lagen (1930:173) om lagstadgad tid är tillämplig.

Konkurrensverket konstaterar i ställningstagandet att lagen om lagstadgad tid och söndagsregeln inte är tillämplig på betaltiderna enligt LOH. Detta eftersom LOH:s frister, vilka följer av UTP-direktivet, styrs av Rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1182/71 av den 3 juni 1971 om regler för bestämning av perioder, datum och frister. Vad som utgör en helgdag följer av lagen (1989:256) om allmänna helgdagar.

Om den sista dagen i en betalningsperiod enligt 5 § första stycket 1 LOH infaller på en lördag, söndag eller annan helgdag, förlängs tidsfristen för betalning till utgången av nästkommande arbetsdags sista timme. Med arbetsdag avses alla dagar utom lördagar, söndagar eller andra helgdagar, det vill säga har samma innebörd som vardag.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Konkurrensverket, "Ställningstagande 2022:1", publicerad 7 april 2022.

¹⁵⁶ Konkurrensverket, "Ställningstagande 2022:3", publicerad 7 juli 2022.

¹⁵⁷ Konkurrensverket, "Ställningstagande 2023:2", publicerad 15 februari 2023.

Konkurrensverkets ställningstagande om när en köpare anses ha betalat inom 30 dagar

Konkurrensverket har fått frågor kring hur 5 § första stycket 1 LOH ska tolkas. Innebär regeln ett krav på att leverantören ska ha mottagit betalning senast dag 30 efter den tidpunkt som anges i 6 eller 7 § LOH, eller är det tillräckligt att köparen har lämnat ett betalningsuppdrag till en betalningsförmedlare vid denna tidpunkt? Frågan har bland annat ställts mot bakgrund av att det kan förekomma extra överföringsdagar i samband med vissa transaktioner, särskilt vad gäller internationella betalningar.

Enligt Konkurrensverkets bedömning innebär bestämmelsen att betalningen senast under dag 30 ska vara leverantören eller den leverantören anvisar tillhanda.¹⁵⁸

4.5.2 Kommunikation

Vid sidan av tillsynen är kommunikationen viktig. Genom vår kommunikation kan vi bidra till en hög regelkännedom vilket bidrar positivt till regelfosterlevnaden. Vidare är vår kommunikation ett verktyg för oss att bygga tillit till myndighetens arbete med LOH. Genom ökad tillit får vi in fler tips och klagomål om otillbörliga handelsmetoder och vi får också information om vad som behöver förtydligas med lagen.

För att utveckla vår kommunikation har Konkurrensverket under 2022 genomfört en analys av hur aktörerna i livsmedelskedjan vill ta emot information och vilken information som är viktig. Underlaget för analysen har varit en enkätundersökning och ett tjugotal djupintervjuer. Analysen har bland annat påverkat hur Konkurrensverket uttrycker sig om otillbörliga handelsmetoder. Vidare har analysen medfört att vi inrättat lättillgängliga och regelbundna digitala öppna hus.

Därutöver har Konkurrensverket under 2022 genomfört en uppföljning av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan och aktörernas kännedom om den nya lagstiftningen. Resultatet av denna uppföljning redovisas i avsnitt 6.3. Vi har genomfört en mindre marknadsstudie om lokala inköp som visar att det fortsatt är viktigt med informationsinsatser för att öka kunskapen och förståelsen för LOH. Under 2022 har Konkurrensverket också genomfört en granskning av offentliga inköparens kännedom om LOH, som bland annat påvisade bristande kännedom. Konkurrensverket har därför bland annat initierat ett nytt projekt för informations spridning riktad till offentliga aktörer. De två sistnämnda uppföljningarna sammanfattas nedan.

Informationsinsatser

När en ny lagstiftning genomförs är kommunikationen kring regelverket central för att uppnå den avhållande effekt som är syftet med lagen. Konkurrensverket har bland annat infört regelbundna branschträffar där aktörer från flera delar av livsmedelskedjan träffas samtidigt. Vid dessa träffar har företrädare för primärproduktionen, livsmedelsindustrin, de stora livsmedelskedjorna och livsmedelsbutiker deltagit. Konkurrensverket har även haft möten direkt med flera branschorganisationer. Här kan nämnas att Konkurrensverket deltagit i informationsträffar med Livsmedelsföretagen, Kött och Charkföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund, Dagligvaruleverantörernas förbund, Sveriges Bagerileverantörers förening, Kvarnföreningen, Föreningen Foder och Spannmål samt Fiskbranschens riksförbund.

¹⁵⁸ Konkurrensverket, "Ställningstagande 2023:1", publicerad 15 februari 2023.

Konkurrensverket har även diskuterat otillbörliga handelsmetoder med andra myndigheter som Jordbruksverket och ett flertal länsstyrelser. Konkurrensverket har även under hösten 2022 besökt flera gårdar, livsmedelsproducenter och dagligvaruhandelsbutiker.

Digitalt ettårsfirande och digitala öppna hus

Konkurrensverket uppmärksammade årsdagen av LOH:s ikraftträdande i november genom att anordna ett webinarium. Under webinariet gick Konkurrensverket igenom verkets arbete under året och det hölls även en paneldiskussion om LOH:s påverkan på livsmedelskedjan med aktörer från olika delar i livsmedelskedjan. Konkurrensverket har för avsikt att genomföra likande aktiviteter även i framtiden.

I december 2022 genomförde Konkurrensverket det första webinariet i en serie av digitala öppna hus. Tanken med digitalt öppet hus är att livsmedelskedjans aktörer ska kunna få lättillgänglig information om LOH från Konkurrensverket i form av interaktiva utbildningspass. Denna typ av information i den här formen är något som efterfrågats av aktörerna i livsmedelskedjan. Vid det första tillfället redogjorde Konkurrensverket för förbudet mot sena betalningar i LOH och gick igenom ärenden och ställningstaganden som behandlat frågan. Genom det digitala formatet ökar tillgängligheten samtidigt som kostnader för att delta kan hållas nere. Konkurrensverket kommer att fortsätta med digitalt öppet hus under våren 2023 för att därefter utvärdera verksamheten.

Marknadsstudie om lokala inköp

I flera av Konkurrensverkets kontakter med marknadsaktörer och i remissvar på genomförandeutredningen har det förts fram att en förväntad effekt av LOH är att lokala butiker inte kommer att våga köpa livsmedelsprodukter från mindre lokala leverantörer. Skälen till detta kan till exempel vara att butiksinnehavaren är rädd att göra fel eller att det blir en för stor administrativ börda. Det kan i sin tur påverka konkurrenskraften i den svenska livsmedelskedjan negativt. För att få mer information om detta genomförde Konkurrensverket därför en marknadsstudie för att närmare undersöka LOH:s effekt på de lokala inköpen. Ett 30-tal slumpmässigt utvalda lokala livsmedelsbutiker kontaktades, där 15 av butikerna valde att delta i undersökningen. Genom undersökningen har Konkurrensverket fått viss kunskap om i vilken utsträckning inköp av lokalt producerade livsmedel påverkats av LOH eller inte.

Samtliga som svarade på undersökningen kände till lagen, men vissa uppfattade lagen som krånglig och efterfrågade praktisk vägledning om hur lagen ska tolkas och tillämpas. Att det finns kännedom om lagen är positivt. Samtidigt arbetar vi på Konkurrensverket för att informationsspridningen kring lagen ständigt ska förbättras och att fler ska få förståelse för hur lagen kan påverka i den egna verksamheten. Det blev tydligt att detta arbete är fortsatt viktigt.

Lokala inköp sker hos i så gott som alla respondenternas butiker. Ungefär en tredjedel av de tillfrågade uppgav att de har endast ett fåtal lokala leverantörer. Övriga svarade att de hade flera lokala leverantörer, eller uppgav inte antalet. Det är positivt att butikerna fortsätter att handla av sina lokala leverantörer och att de flesta inte avskräcks av ny lagstiftning.

Majoriteten upplever att lagen inte har haft någon större påverkan på hur stor del av inköpen som sker lokalt. Av de fåtal som svarade att lagen har påverkat deras inköp svarade två att de lokala inköpen har ökat efter det att lagen trätt i kraft, medan endast en angav att de minskat sina lokala inköp till följd av att lagen är krånglig och att det finns för lite vägledning.

Det är svårt att dra några större slutsatser av lagens framtida effekt på lokala inköp i ett så här tidigt skede och utifrån att en sådan liten andel livsmedelsbutiker tillfrågats. Det finns dock vissa indikationer på att lagen inte påverkat lokala inköp i någon större omfattning, åtminstone inte bland de butiker som tillfrågades. En förklaring till detta kan vara att lokalt producerade livsmedelsprodukter är ett viktigt erbjudande till konsumenterna.

Granskning av offentliga inköparens kännedom om LOH

Syftet med granskningen har varit att kontrollera regelefterlevnad och regelkännedom gällande LOH bland offentliga aktörer som agerar köpare på jordbruks- och livsmedelsmarknaden. Ett ytterligare syfte har varit att nå ut med information om lagen och Konkurrensverkets arbete till offentliga aktörer. Dessa aktörer är inflytelserika inköpare på jordbruks- och livsmedelsmarknaderna och ur ett ansvarsperspektiv är det viktigt att de följer lagen.

Konkurrensverket ställde frågor till 15 offentliga organisationer om vilken kännedom de har om LOH och om de har genomfört förändringar i sina organisationer med anledning av lagen. De fick även svara på hur villkoren för betaltider och avbeställningar ser ut. Sena betaltider och avbeställningar har upplevts som problematiskt eftersom sena betaltider försämrar leverantörers likviditet och sena avbeställningar kan leda till att leverantörer måste kassera sent avbokade order.

De flesta av respondenterna uppgav att de har kunskap om lagen. Betaltider har i allmänhet tydligt reglerats i de granskade avtalen och några indikationer på överträdelser rörande detta har inte framkommit. Vad gäller sena avbeställningar har villkoren generellt varit mer otydligt reglerade och i många fall har avbeställningar inte alls nämnts i avtalen.

Konkurrensverket anser att det av svaren i granskningen, framför allt mot bakgrund av att det råder otydligheter i villkoren angående avbeställningar i de avtal som granskats, framkommit brister hos offentliga aktörer vad gäller kunskapen om LOH. Det är också förhållandevis få tillfrågade som valt att svara på skrivelsen. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vi behöver vidta ytterligare åtgärder för att förbättra kännedomen om LOH hos offentliga aktörer för att på så sätt bidra till förhöjd efterlevnad av lagen.

Konkurrensverket har därför bland annat initierat ett nytt projekt för informationsspridning riktad till offentliga aktörer, vilket ska bidra till att Konkurrensverkets mål med tillsynen – hög regelefterlevnad – nås. Inom ramen för detta har Konkurrensverket bland annat talat om otillbörliga handelsmetoder för offentliga inköpare, samverkat med Sveriges kommuner och regioner och haft flera digitala öppna hus där offentliga inköpare kan ställa frågor och få information om LOH.

5. Handläggningstider

5.1 Handläggningstider – konkurrenstillsynen

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.¹⁵⁹ Konkurrensverket har dock beslutat om interna bortre tidsfrister för utredningar inom konkurrenstillsynen.¹⁶⁰ Med tidsfrister avses tidsramar som binder organisationen på så sätt att avsteg endast kan göras efter beslut av generaldirektören eller den som denne delegerar till. För konkurrenstillsynen gäller en tidsfrist om 14–23 månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut. En sådan utredningsåtgärd kan exempelvis utgöras av platsundersökning, kallelse till förhör eller åläggande att inkomma med uppgifter.

Interna tidsfrister förväntas bidra till tydligare prioriteringar och avgränsningar samt leda till ökad effektivitet i verksamheten. Förkortade handläggningstider är i sin tur en förutsättning för att kunna ingripa mot fler överträdelser av konkurrensreglerna och på så sätt bidra till att stärka den avskräckande effekten som följer av en aktiv tillsyn. Tidsfristerna kommer inte att hindra oss från att utreda stora eller komplexa ärenden, men utredningar som planeras överstiga 23 månader kräver intern förankring med beslutsfattaren i särskild ordning. Revidering av tidsplanen kan också bli aktuell till exempel vid omfattande dröjsmål att er hålla uppgifter från aktörer som Konkurrensverket utreder, överklaganden av beslut under handläggning eller andra oförutsedda frågor som uppkommer under utredningen.

För prövning av företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av lagstadgade tidsfrister. Antalet anmälda företagskoncentrationer och hur många av dem som leder till mer ingående undersökningar, påverkar fördelningen av resurser till övriga konkurrenstillsynsutredningar och därmed även handläggningstiderna i övriga ärenden.

I de följande avsnitten redovisas handläggningstiderna inom konkurrenstillsynen uppdelat på olika typer av ärenden.

5.1.1 Handläggningstider i konkurrensärenden exklusive företagskoncentrationer

Den genomsnittliga handläggningstiden för de konkurrenstillsynsärenden, exklusive företagskoncentrationer, som avslutats de senaste åren framgår av tabell 21 nedan. Ärenden som inte prioriteras för mer ingående utredning ska hanteras skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillsynsärenden som handläggs av Konkurrensverket. Under 2022 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden till 118 dagar.

¹⁵⁹ I 3 kap. 20 och 20 a §§ konkurrenslagen finns dock bestämmelser om preskription för när konkurrensskadeavgift får påföras.

¹⁶⁰ Interna tidsfrister infördes i december 2020, Konkurrensverket, dnr 654/2020. Beslut om bortre tidsfrister den 21 februari 2022, Konkurrensverket, dnr 89/2022, ersatte tidigare beslut. I slutet av året fattade Konkurrensverket beslut om att från 1 januari 2023 införa tidsfrister även inom tillsynen av förbuden mot otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan, Konkurrensverket, dnr 743/2022.

De ärenden som prioriteras för mer ingående utredning tar längre tid att hantera, och tidsåtgången kan också bero på om utredningen leder till att Konkurrensverket vidtar någon åtgärd. I tabell 21 redovisas därför genomsnittliga handläggningstider dels för alla prioriterade ärenden oavsett hur de avslutades, dels uppdelat på prioriterade ärenden som avslutades med eller utan att Konkurrensverket vidtagit någon åtgärd.¹⁶¹

Tabell 21 Genomsnittliga handläggningstider för konkurrenstillsynsärenden (exklusive företagskoncentrationer) som avslutats 2018–2022 (kalenderdagar)

	2022	2021	2020	2019	2018
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	55	41	32	38	47
Genomsnitt antal kalenderdagar	118	110	65	48	24
Prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	5	8	9	4	11
Genomsnitt antal kalenderdagar	468	521	720	366	320
Varav avslutat utan åtgärd eller m.h.t förändrat beteende					
Antal avslutade ärenden	3	8	5	3	10
Genomsnitt antal kalenderdagar	300	521	566	248	303
Varav avslutade med ingripande¹⁶²					
Antal avslutade ärenden	2	0	4	1	1
Genomsnitt antal kalenderdagar	720	-	913	721	490

Den genomsnittliga handläggningstiden för alla prioriterade konkurrensärenden som avslutades 2022 (fem stycken) uppgick till 468 kalenderdagar, vilket är en minskning från 521 dagar 2021. Resultatet bör dock tolkas med försiktighet eftersom antalet ärenden är få. Som också framgår av tabellen finns en stor variation i genomsnittliga handläggningstider från år till år, vilket kan förklaras av att komplexiteten kan variera mellan olika ärenden, vilket får stort genomslag om antalet ärenden är lågt.

Handläggningstiden för ärenden som avslutades utan åtgärd från Konkurrensverket har minskat från 521 dagar 2021 till 300 dagar 2022. Under 2021 avslutades inga ärenden med ingripande. Jämfört med 2020 har handläggningstiden för dessa ärenden i genomsnitt minskat från 913 dagar 2020 till 720 dagar 2022. Minskningen kan förklaras av att två omfattande utredningar avslutades under 2020, vilket förlängde de genomsnittliga handläggningstiderna det året. Antalet ärenden är dock få och en jämförelse lämpar sig därför bättre över en längre tidsperiod.

¹⁶¹ Ärenden där Konkurrensverket vidtagit någon åtgärd omfattar de ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, fastställande av överträdelse, beslut om konkurrensskadeavgift, avgiftsföreläggande, åläggande att upphöra med en överträdelse eller som avslutats genom beslut att godta frivilliga åtaganden. Ärenden där Konkurrensverket inte vidtagit någon åtgärd är ärenden som avslutats utan åtgärd eller med hänsyn till förändrat beteende.

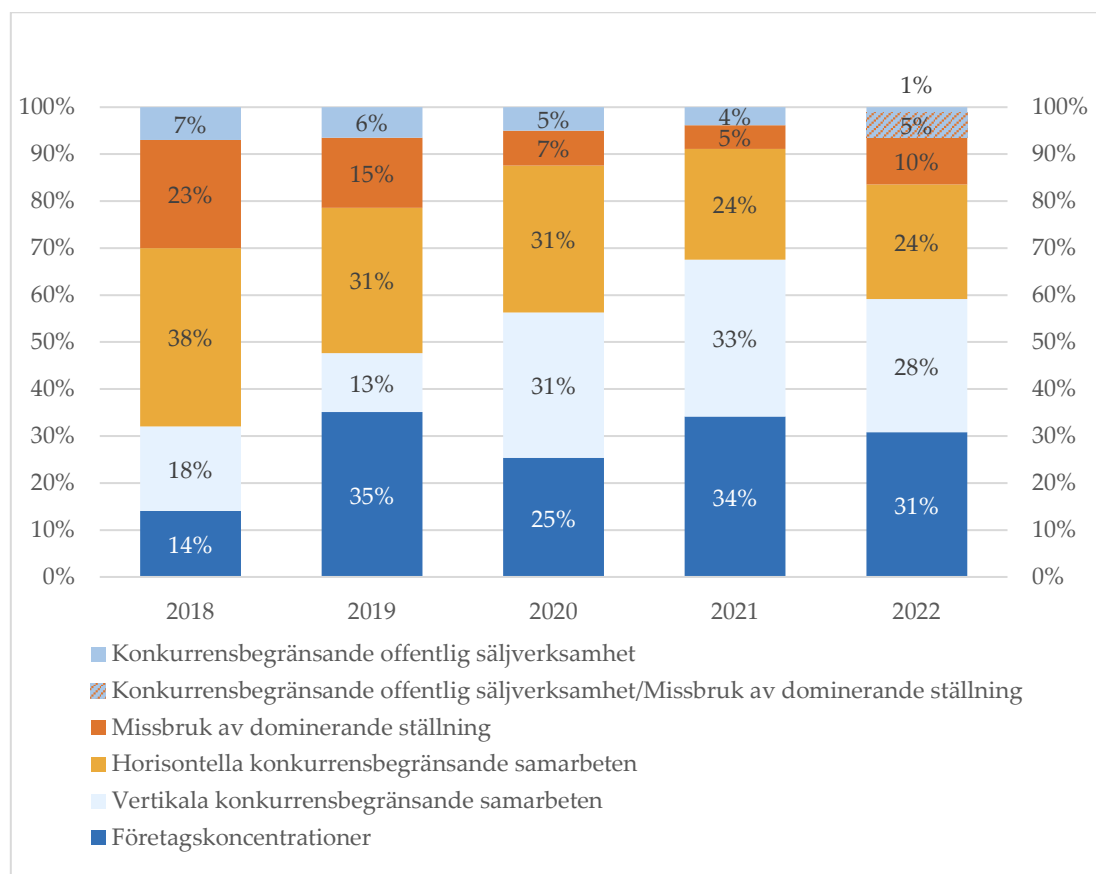
¹⁶² Ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, fastställande av överträdelse, beslut om konkurrensskadeavgift, avgiftsföreläggande, åläggande att upphöra med en överträdelse eller som avslutats genom beslut att godta frivilliga åtaganden.

5.1.2 Fördelning av nedlagd tid efter ärendetyp i konkurrenstillsynen

Konkurrensverket ingriper där konkurrensproblemen är tydliga, oavsett vilken typ av ärende det handlar om. Vi har inget uttalat mål hur nedlagd tid ska fördelas mellan olika ärendetyper, men mäter denna fördelning som hjälp för vår resursplanering.

I figur 1 redovisas hur stor andel av den totala utredningstiden inom konkurrenstillsynen på Konkurrensverket som respektive ärendetyp står för.^{163,164} Nedlagd tid i avslutade och pågående ärenden, samt även processförberedande arbete som utförs efter stämning och tid som läggs ned under själva domstolsprocessen, ingår i redovisningen.¹⁶⁵

Figur 1 Andel nedlagd tid i olika ärendetyper per år, inklusive pågående och avslutade ärenden samt efterföljande domstolsprocesser 2018–2022



¹⁶³ Det bör noteras att i vissa ärenden kan både förbudet mot missbruk av dominerande ställning och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet aktualiseras. Tiden som avser sådana utredningar har i diagrammet hänförs till kategorin missbruk av dominerande ställning fram till och med 2021. För 2022 redovisas dessa ärenden i en egen kategori, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet/missbruk.

¹⁶⁴ Under 2021 avslutades ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning som pågått sedan 2020. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas i figuren som detta.

¹⁶⁵ Diagrammet inkluderar endast ärenden som prioriterats för mer ingående utredning. Fördelningen av tid för ett givet år kan därför komma att ändras i efterhand om fler ärenden prioriteras och därmed inkluderas i underlaget. I vissa ärenden kan flera typer av överträdelser eller beteenden som kan förbjudas aktualiseras. Vilken kategori ett visst ärende ska hänföras till kan komma att ändras under utredningen, vilket då kan leda till förändringar i fördelningen.

Av figuren framgår att fördelningen mellan de olika ärendetyperna varierar mellan åren. Handläggningen av koncentrationsanmälningar har de senaste åren tagit en högre andel resurser i anspråk, 31 procent under 2022 jämfört med 14 procent 2018. Detta påverkar i sin tur hur mycket resurser som kan användas för utredningar av övriga ärenden inom konkurrenstillsynen, eftersom Konkurrensverket inte kan påverka hur många koncentrationer som anmäls. De senaste två åren har betydligt fler företagskoncentrationer anmälts jämfört med tidigare, se avsnitt 2.4. Andelen nedlagd tid beror dock inte enbart på antalet anmälda företagskoncentrationer utan också på hur omfattade utredningar som krävs.¹⁶⁶ Den totala tiden för konkurrensutredningar räknat i timmar kan också variera över tid, beroende på hur arbetsmängden mellan myndighetens olika ansvarsområden fördelas. Det innebär att en ökning eller minskning av andelen för en viss ärendetyp som visas i figuren inte nödvändigtvis innebär en ökning eller minskning av nedlagd tid i absoluta tal.

5.1.3 Handläggningstider – företagskoncentrationer

För företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av de lagstadgade tidsfristerna som uppgår till 25 arbetsdagar i fas 1 och 3 månader i fas 2. Under vissa förutsättningar kan löptiden stoppas och tidsfristerna förlängas.¹⁶⁷ I tabell 22 redovisas genomsnittliga handläggningstider, i antal arbetsdagar, för företagskoncentrationer under de senaste åren.

Av tabellen framgår att de genomsnittliga handläggningstiderna varierar mellan åren. Under 2022 var den genomsnittliga handläggningstiden för alla koncentrationsärenden 17 arbetsdagar, att jämföra med 16 arbetsdagar 2021. För så kallade fas 1-ärenden uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 16 arbetsdagar, vilket är en ökning jämfört med 2021, då tiden uppgick till 14 arbetsdagar. Handläggningstiden för ärenden i vilka det inleddes särskild undersökning (fas 2) uppgick till i genomsnitt 87 arbetsdagar,¹⁶⁸ jämfört med 79 arbetsdagar 2021. De ökade handläggningstiderna under 2022 beror delvis på ett stort inflöde av koncentrationer, vilket medfört en hög arbetsbelastning. Ökningen i handläggningstid avseende fas 1-ärenden kan förklaras med att Konkurrensverket under 2022 hanterat ett flertal komplexa ärenden som kunnat slutföras under fas 1 utan att resultera i en särskild undersökning, vilket dock krävt omfattande arbetsinsatser. I dessa ärenden har Konkurrensverket också utformat besluten med mer utförliga motiveringar än tidigare, i syfte att generellt vägleda marknadens aktörer om våra metoder och överväganden.

Den största anledningen till ökningen såvitt gäller fas 2-ärenden är att två av de tre koncentrationerna som prövades under 2021 kunde handläggas gemensamt då de berörde delvis samma parter och samma marknad. De fas 2-ärenden som prövats under 2022 har däremot varit komplexa och samma ärende har avsett flera olika marknader.

¹⁶⁶ Detta förklarar varför företagskoncentrationer utgjorde en hög andel av nedlagd tid under 2019, utan att antalet anmälda ärenden var fler än tidigare år. Den höga andelen förklaras av ett omfattande ärende där Konkurrensverket beslutade om förbud mot en företagskoncentration, vilket överklagades till domstol.

¹⁶⁷ För tillfälligt stopp av löptiden, se 4 kap. 17 § konkurrenslagen. För förlängning av fristerna, se 4 kap. 11 § 2 stycket och 14 § konkurrenslagen.

¹⁶⁸ Räknat i kalenderdagar var den genomsnittliga handläggningstiden 128 kalenderdagar under 2022.

Noteras bör även att uppgifterna i tabellen utgör en överskattning av den egentliga handläggningstiden eftersom de är räknade från det att en anmälan registrerades till dess beslut fattades, utan att ha justerats för tillfälliga stopp eller förlängning av löptid för frist, eller för att en inkommen anmälan inte är fullständig.¹⁶⁹

Tabell 22 Genomsnittliga handläggningstider för företagskoncentrationer som avslutats 2018–2022 (arbetsdagar)¹⁷⁰

	2022	2021	2020	2019	2018
Genomsnittlig handläggningstid alla koncentrationsärenden	17	16	17	17	13
Varav avslutade i fas 1	16	14	16	15	12
Varav avslutade i fas 2	87	79	88	81	86

Av Konkurrensverkets vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare ärenden¹⁷¹ så fort som möjligt, normalt inom 15 arbetsdagar. Vi styr dock inte över hur stor andel av de anmälda koncentrationerna som är sådana enkla ärenden. Andelen avslutade koncentrationsärenden inom 10 respektive 15 arbetsdagar under 2018–2022 redovisas i tabell 23. Under 2022 avslutades 50 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 25 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar. Som framgår av tabellen varierar andelen ärenden som avslutats inom 15 arbetsdagar mellan åren medan andelen som avslutats inom 10 arbetsdagar varit ungefär densamma de senaste åren.

Tabell 23 Andel avslutade koncentrationsärenden inom 10 respektive 15 arbetsdagar 2018–2022

	2022	2021	2020	2019	2018
Andel avslutade ärenden inom 10 arbetsdagar	25 %	26 %	25 %	28 %	46 %
Andel avslutade ärenden inom 15 arbetsdagar	50 %	63 %	59 %	64 %	80 %

¹⁶⁹ Tidsfristen för en prövning börjar löpa först från det att en fullständig anmälan om företagskoncentration har kommit in till Konkurrensverket, se 4 kap. 11 § konkurrenslagen.

¹⁷⁰ Till skillnad från handläggningstiderna i övriga konkurrensärenden (se avsnitt 5.1.1) anges handläggningstiderna för koncentrationer i arbetsdagar på grund av att tidsfristen i fas 1 anges i arbetsdagar i lagtexten, se 4 kap. 11 § konkurrenslagen.

¹⁷¹ Med enklare ärenden avses sådana företagskoncentrationer där det inte föreligger några horisontella eller vertikala samband mellan de berörda företagen, eller där sådana samband uppenbart inte kan leda till att konkurrensen påtagligt hämmas på någon marknad.

5.2 Handläggningstider – upphandlingsärenden

Inom upphandlingstillsynen handläggs majoriteten av ärendena under relativ tidspress, eftersom det finns preskriptionsfrister¹⁷² avseende ansökan om upphandlingsskadeavgift. Våra ärenden om upphandlingsskadeavgift måste således utredas inom högst ett år men ofta kortare tid beroende på när vi upptäcker en överträdelse.¹⁷³ Detta innebär att vi sällan har ärenden som löper under flera år. För att öka möjligheten för Konkurrensverket att upptäcka överträdelser och utreda mer komplicerade ärenden har regeringen föreslagit att preskriptionsfristen förlängs till två år, se avsnitt 10.2.2.

Som ett led i vårt effektiviseringsarbete arbetar vi ändå med att korta handläggningstiderna, särskilt för de ärenden som vi avslutar utan åtgärd. Av detta skäl har vi infört interna tidsfrister även inom upphandlingstillsynen. För upphandlingstillsynen gäller en tidsfrist om maximalt åtta månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.¹⁷⁴

I tabell 24 redovisas genomsnittliga handläggningstider för avslutade ärenden uppdelat på ärenden som inte föranlett åtgärd och ärenden som avslutats med ett ingripande. I tabellen redovisas också genomsnittlig handläggningstid för frivilliga respektive obligatoriska ansökningar om upphandlingsskadeavgift samt ärenden som avslutats med tillsynsbeslut.

Tabell 24 Genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats 2018–2022 (kalenderdagar), uppdelat efter typ av avslut

	2022	2021	2020	2019	2018
Ärenden som inte föranlett åtgärd/ingripande	112	278	192	95	146
Varav avskrivning m.h.t. förändrat beteende	143	200	125	131	100
Varav avskrivning	109	284	199	93	147
Ärenden som avslutats med ingripande	573	271	333	226	277
Varav obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift	126	119	271	106	286
Varav frivillig ansökan om upphandlingsskadeavgift	279	300	344	277	278
Varav tillsynsbeslut	809	465	469	0	112

¹⁷² För våra obligatoriska ansökningar om upphandlingsskadeavgift gäller att en ansökan ska ha inkommit inom sex månader från den tidpunkt då avgörandet som ansökan grundas på vann laga kraft. Ansökan om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ behöver ha inkommit inom ett år från när avtalet slöts.

¹⁷³ En egeninitierad ansökan om upphandlingsskadeavgift måste lämnas in till domstolen inom högst ett år från det att avtalet slöts. Konkurrensverket kan dock genom tillsynsbeslut rikta kritik mot en upphandlande myndighet även efter preskriptionsfristen.

¹⁷⁴ Interna tidsfrister infördes i december 2020, Konkurrensverket, dnr 654/2020. Beslut om bortre tidsfrister den 21 februari 2022, Konkurrensverket, dnr 89/2022, ersatte tidigare beslut. I slutet av året fattade Konkurrensverket beslut om att från 1 januari 2023 införa tidsfrister även inom tillsynen av förbudet mot otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan, Konkurrensverket, dnr 743/2022.

Som framgår av tabell 24 har handläggningstiden för avslutade ärenden som inte föranlett åtgärd/ingripande minskat från 278 dagar 2021 till 112 dagar 2022. Minskningen kan delvis förklaras med att vi under 2021 avslutade ett ärende som varit öppet i avvaktan på en parallell prövning av bygglovsfrågor, vilket bidrog till ökningen 2021 jämfört med 2020.

Den genomsnittliga handläggningstiden för de utredningar som avslutats med ingripande har däremot ökat från 271 dagar 2021 till 573 dagar 2022. Ökningen beror framför allt på en omfattande utredning som avslutades under året och som resulterade i flera tillsynsbeslut, se avsnitt 3.2.3. Utredningen rörde samma sakfråga men omfattade 14 upphandlande myndigheter. Om vi räknar dessa ärenden som ett blir den genomsnittliga handläggningstiden i stället 285 dagar, vilket skulle innebära ett utfall i nivå med föregående år. Vi kan också konstatera att handläggningstiden för ärenden som avslutats med ansökan om upphandlings-skadeavgift, såväl obligatoriska som frivilliga, har minskat jämfört med 2021.

5.3 Handläggningstider – otillbörliga handelsmetoder

I likhet med övriga tillsynsområden finns det inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av utredningar om otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelkedjan.¹⁷⁵ Däremot beslutade Konkurrensverket i slutet av 2022 att införa interna tidsfrister även för detta tillsynsområde.¹⁷⁶ Tidsfristerna syftar till att effektivisera utredningarna och tydliggöra både för den köpare vi utreder och klaganden hur tillsynsutredningen kommer att gå till i det specifika fallet. För tillsynen över otillbörliga handelsmetoder gäller en tidsfrist om åtta till tolv månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.

Tabell 25 presenterar genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats 2021–2022, uppdelat på det sätt som de avslutats.

Tabell 25 Genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats 2021–2022 (kalenderdagar)

	2022	2021
Avslutade ärenden	96	44
Varav avslutat utan åtgärd	86	44
Varav avslutat m.h.t. ändrat beteende	99	-
Varav föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod	-	-
Varav beslut om sanktionsavgift	-	-

Som framgår av tabellen har handläggningstiderna för ärenden som avslutats utan åtgärd ökat från 44 dagar 2021 till 86 dagar 2022. Handläggningstiden för ärenden som avslutats med hänsyn till ändrat beteende var 99 dagar 2022. Det är framför allt en utredning¹⁷⁷ där Konkurrensverket inväntade att företaget skulle ändra sina rutiner innan ärendet avslutades som har bidragit till de ökade handläggningstiderna. Eftersom tillsynsuppdraget är nytt kan vi inte redovisa siffror längre tillbaka än november 2021 och eftersom antalet utredningar fortfarande är få blir jämförelsen dock intressant först sett över en längre tid.

¹⁷⁵ I 23 § LOH finns dock bestämmelser om preskription för när sanktionsavgift får påföras.

¹⁷⁶ Konkurrensverket, dnr 743/2022.

¹⁷⁷ Konkurrensverket, dnr 32/2022.

6. Uppföljning och utvärdering

Konkurrensverket låter regelbundet genomföra uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten inom olika områden, i såväl egen regi som av forskare. Syftet är att säkerställa en effektiv tillsyn genom att kontinuerligt dra lärdomar och ständigt utveckla och förbättra verksamheten. I detta ingår att i vissa utvalda ärenden följa upp vad som hänt efter det att en utredning avslutats. Det kan också bestå i att Konkurrensverket på ett systematiskt sätt undersöker hur aktörer som påverkats av tillsynen uppfattar vår handläggning och om det finns förslag till förbättringar.

Under 2022 har Konkurrensverket genomfört flera sådana utvärderingar och uppföljningar som omfattat upphandlingsområdet, utredningar inom konkurrenstillsynen som avslutats med åtaganden, samt tillsynen av den nya lagstiftningen mot otillbörliga handelsmetoder inom livsmedels- och jordbrukssektorerna. Dessa studier kompletterar föregående års utvärderingar av tillsynsverksamheten och kommer att ge värdefull kunskap om hur verksamheten kan förbättras och effektiviseras framöver. I de följande avsnitten i detta kapitel kommer uppföljningarna att sammanfattas och kommenteras.

6.1 Frivilliga åtaganden inom konkurrenstillsynen

Under 2022 har Konkurrensverket genomfört en kartläggning av ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats till följd av ett frivilligt åtagande. Kartläggningen har syftat till att ge en överblick över de utredningar som avslutats med åtaganden och i vilken utsträckning dessa åtaganden har följts upp. Konkurrensverket planerar att fortsätta detta arbete med att analysera frågan om i vilken utsträckning åtagandena har varit effektiva för att lösa konstaterade konkurrensproblem.

Ett åtagande är en frivillig åtgärd som ett företag åtar sig att genomföra för att undanröja ett konkurrensproblem som Konkurrensverket har identifierat. Konkurrensverket kan godta ett åtagande och göra det bindande i beslut samt förena det med vite. Ett sådant beslut innebär dock inte att en överträdelse av konkurrensreglerna medges av företaget, och inte heller att någon överträdelse fastställs av Konkurrensverket. Åtaganden kan godtas dels i ärenden som rör företagskoncentrationer, dels vad gäller misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning.¹⁷⁸ I de senare fallen får Konkurrensverket, så länge beslutet att godta åtaganden gäller, inte meddela något åläggande avseende det som åtagandet omfattar och konkurrensskadeavgift får inte heller påföras.

Åtaganden kan enligt kommissionen¹⁷⁹ delas in i två huvudkategorier. Den första kategorin utgörs av avyttringar och andra, liknande, *strukturella* korrigerande åtgärder, medan den andra kategorin avser ett företags framtida kommersiella agerande på marknaden, alltså dess *beteende*. Ett exempel på detta är att ge tillträde till viktig infrastruktur eller insatsvaror på icke-diskriminerande villkor.

¹⁷⁸ Åtaganden kan inte göras bindande i beslut i utredningar som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter eller offentlig upphandling.

¹⁷⁹ Kommissionen 2008/C, *Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder som kan godtas enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004 och kommissionens förordning (EG) nr 802/2004* (Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder), stycke 17. Se även Kommissionen 2011/C, *Kommissionens tillkännagivande om bästa praxis för förfaranden som rör artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget* (Kommissionens tillkännagivande om bästa praxis), stycke 127, där de två huvudtyperna omnämns.

Enligt kommissionen är strukturella åtaganden generellt att föredra framför beteendeåtaganden, särskilt när det gäller koncentrationsprövningar. Orsaken är att en avyttring mer permanent förebygger konkurrenshämmande effekter och i regel inte kräver en långvarig uppföljning i efterhand. Beteendemässiga åtaganden anses ofta vara mer komplexa att definiera och övervaka.¹⁸⁰ Man kan heller inte utgå från att konkurrenter till de samgående företagen rapporterar bristande efterlevnad av beteendeåtaganden om de saknar incitament att göra så.¹⁸¹

En viktig komponent i Konkurrensverkets uppföljning av beteendeåtaganden, är att ställa krav på att en övervakande förvaltare utses, något som även rekommenderas av kommissionen för mer komplexa åtaganden.¹⁸² En avyttring sker typiskt sett inom en betydligt kortare tidsram än vad som gäller för ett beteendeåtagande. Uppföljningen av dessa två typer av åtaganden skiljer sig därför åt. Kartläggningen som presenteras nedan skiljer på dessa två huvudkategorier.

Kartläggningen omfattar totalt 24 ärenden som avslutats med beslut om åtaganden under åren 2004 till 2021.¹⁸³ Hur besluten fördelas efter ärendetyp och form av åtagande framgår av tabell 26 nedan.

Närmare hälften av besluten (11 av 24) avser företagskoncentrationer. Sett till typ av åtaganden dominerar beteendemässiga åtaganden, vilka utgör tre fjärdedelar av ärendena (18 av 24).

Tabell 26 Beslut om åtaganden efter ärendetyp och form av åtaganden, 2004–2021

Ärendetyp	Strukturella åtaganden (avyttringar)	Beteendemässiga åtaganden	Totalt
1. Koncentrationsprövningar	6	5	11
2. Konkurrensbegränsande samarbete	0	10	10
3. Missbruk av dominerande ställning	0	2	2
4. Både 2. och 3.	0	1	1
Totalt	6	18	24

6.1.1 Strukturella åtaganden – Avyttring

Konkurrensverket har i totalt sex fall, samtliga koncentrationsärenden, fattat beslut att godta åtaganden om avyttring av tillgångar. Dessa har i fyra fall avsett varumärken, i ett av dessa även en produktionsanläggning, i ett fall ett dotterbolag med ramavtal och i ett fall en grupp butiker. Dessa ärenden framgår av tabell 27 nedan.

¹⁸⁰ Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder, stycke 130.

¹⁸¹ Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder, stycke 69.

¹⁸² Se Kommissionens tillkännagivande om bästa praxis, stycke 128, där det anges att en förvaltare kan utses om det bedöms nödvändigt för uppföljningen. Se även Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder, stycke 117 ff.

¹⁸³ Det förekommer att ärenden avslutas med hänsyn till att ett företag ändrat sitt beteende, utan att det görs bindande i ett beslut. Sådana ärenden ingår inte i kartläggningen.

Tabell 27 Beslut om strukturella åtaganden (avyttring), koncentrationsärenden, 2004–2021

Ärende ¹⁸⁴	Vad som skulle avyttras	Övervakande förvaltare
Altia/Arcus Dnr 637/2020, 313/2021 Beslut 2021-04-15	Fyra varumärken, spritsorter.	Ja
Karo Pharma/Trimb Holding Dnr 457/2019, 555/2019 Beslut 2019-09-03	Ett varumärke, medicin.	Ja
Orkla/Cederroth Dnr 161/2015, 549/2015 Dom 2015-07-29	Ett varumärke, kost- och måltidsprodukter.	Ja
Arla/Milko Dnr 445/2011, 19/2012 Beslut 2011-10-24	Fem varumärken för mjölkprodukter och ett mejeri.	Ja
Onemed/Simonsen Material Dnr 162/2008, 679/2008 Beslut 2008-07-03	Dotterbolag som innehade vissa ramavtal.	Nej
Ica/Netto Marknad Dnr 747/2006, 473/2007 Beslut 2007-02-05	14 Nettobutiker.	Ja

Av sammanställningen framgår att Konkurrensverket avseende denna typ av åtaganden har följt ett relativt enhetligt mönster. I fem av de sex ärendena (*Altia/Arcus*, *Karo Pharma/Trimb Holding*, *Arla/Milko*, *Ica/Netto* och *Orkla/Cederroth*) har en övervakande förvaltare fått i uppdrag att granska avyttringen. Förvaltaren har i åtminstone fyra av dessa ärenden fått instruktioner om vad som ska undersökas vid lämplighetsbedömningen av en föreslagen köpare. Förvaltaren har i tre ärenden inkommit med rapporter/redovisningar gällande den föreslagna köparen och i vissa fall även överlåtarens vård av varumärket fram till avyttringen. Konkurrensverket har inom kort tid efter det godkända avyttringen i beslut. I *Ica/Netto* engagerades en oberoende auktoriserad revisor att granska överlåtelsen. Åtagandet i det ärendet var dock inte utformat på så sätt att Konkurrensverket skulle godkänna köparna som lämpliga.

I *Onemed/Simonsen Material*, som avsåg avyttring av ett bolag (egentligen vissa ramavtal som bolaget förfogade över), utsågs inte en övervakande förvaltare. I det ärendet fattade Konkurrensverket i stället beslut om avyttringens godkännande efter att ha fått förslag på köpare från parten.

¹⁸⁴ Under denna rubrik anges diarienummer för utredningsärendet följt av diarienummer för uppföljningsärendet där ett sådant initierats.

6.1.2 Beteendemässiga åtaganden

Beteendeåtaganden utgör 18 av de 24 ärendena, alltså tre fjärdedelar, och omfattar både koncentrationer, missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande samarbeten. Dessa ärenden presenteras i tabell 28 nedan.

Beteendeåtaganden har utformats på olika sätt, exempelvis genom att bereda tredje part tillträde till vissa tjänster (*Gasum/Lidingö Clean Gas Solutions m.fl.*), att förhandla med befintliga kunder om villkor som är likvärdiga med eller bättre än villkoren med det förvärvade företaget (*Dagab/Bergendahl m.fl.*), att låta specifika bolag köpa varor integrerade med de bolagens varor för vidareförsäljning (*Metsol/P.J. Jonsson och Söner*), att upphöra med exklusivitetsklausuler (*I'm with Bruce*) och att upphöra med prisrekommendationer (*Rationella Kontors varuinköp, Sveriges Annonssörer*).

Vissa åtagande är begränsade i tid, andra är obegränsade. Av de åtaganden i genomgången ovan som varit tidsbegränsade är i dag tre aktiva: *Dagab/Bergendahl m.fl.*, *Gasum/Lidingö Clean Gas Solutions m.fl.* och *NCC m.fl.*.

Åtaganden kan under vissa förutsättningar återkallas.¹⁸⁵ Så skedde i *Arla Foods* där företaget hade åtagit sig att ändra i sina medlemsstadgar. Att ändringarna genomfördes dokumenterades i utredningsärendet. Därefter gjordes en ny uppföljning några år senare, sedan företaget informerat Konkurrensverket om nya ändringar i stadgarna. Konkurrensverket konstaterade att de nya stadgarna var i strid med det tidigare åtagandet och återkallade det tidigare beslutet att godta åtaganden.

Uppföljningen av beteendeåtaganden skiljer sig också jämfört med strukturella åtaganden. Överlag har de längre löptid och är i de flesta fall mer komplexa och specifika till sin natur. Det är därför svårt att identifiera generella krav för hur verkställandet av sådana åtaganden ska ske, vilket kommissionen också har noterat.¹⁸⁶ Kommissionen har uppgett att det ofta är nödvändigt att tillsätta en övervakande förvaltare för att kunna följa upp efterlevnaden av sådana åtaganden på ett effektivt sätt.¹⁸⁷

Konkurrensverket har i 4 av de 18 ärendena ställt krav på att en övervakande förvaltare ska utses: *Posten/Strålfors*, *Dagab/Bergendahl m.fl.*, *Gasum/Lidingö Clean Gas Solutions m.fl.* och *Metsol/P.J. Jonsson och Söner*. De 3 senare ärendena har handlagts relativt nyligen. I vissa ärenden har Konkurrensverket i beslutet bestämt hur ofta rapportering ska ske (se bland annat *Dagab/Bergendahl m.fl.*, *Gasum/Lidingö Clean Gas Solutions m.fl.* och *I'm with Bruce*). I ärendet *I'm with Bruce*, där det var parten som skötte rapporteringen, har Konkurrensverket aktivt påmint om det begärda underlaget inför aktuella frister.

¹⁸⁵ 3 kap. 4 § 2 stycket konkurrenslagen.

¹⁸⁶ Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder, stycke 129.

¹⁸⁷ Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder, stycke 130.

Tabell 28 Beslut om beteendetaganden, 2004–2021

Ärende ¹⁸⁸	Ärendetyp	Vad åtagandet avsåg	Löptid, vite
Dagab/Bergendahl m.fl. Dnr 361/2021 Beslut 2021-09-16 Dnr 633/2021	Koncentrationsprövning	i) Icke-diskriminerande villkor till befintliga kunder. ii) Icke-diskriminerande villkor i förhållande till likvärdiga kunder.	Drygt 8 år 200 mkr
I'm with Bruce Dnr 572/2019 Beslut 2020-07-07 Dnr 448/2020	Konkurrensbegränsande vertikalt samarbete	Upphöra med exklusivitetsklausuler.	24 månader 5 mkr
Gasum/Lidingö Clean Gas Solutions m.fl. Dnr 7/2020 Beslut 2020-03-24 Dnr 331/2020	Koncentrationsprövning	Bereda tredje part tillträde till LNG-terminal tillhörig Gasum.	10 år 400 mkr
Metso/P. J Jonsson och Söner Dnr 239/2018 Beslut 2018-05-30 Dnr 345/2018	Koncentrationsprövning	Ge konkurrent möjlighet att köpa mobila kross- och siktverk, integrerade med konkurrentens krossar som huvudkomponent.	24 månader 100 mkr
NCC m.fl. Dnr 630/2017 Beslut 2019-11-19	Konkurrensbegränsande horisontellt samarbete	Upphöra med informationsutbyte.	5 år 2 mkr per part
Booking Dnr 596/2013 Beslut 2015-04-15	Konkurrensbegränsande vertikalt samarbete	Upphäva prisparitetsvillkor etc. i förhållande till konkurrenter.	5 år 5 mkr resp. 30 mkr
SBS Radio & NRJ Dnr 174/2012 Beslut 2014-12-03 Dnr 531/2015	Konkurrensbegränsande horisontellt samarbete	i) Frånsäga sig rätten till en del av annonsförsäljningen i den andra partens radiokanal i vissa sändningsområden. ii) Följa en affärsplan.	Ej tidsbegränsat 20 mkr resp. 15 mkr
Rationella Kontors Varuinköp Dnr 607/2011 Beslut 2012-06-18	Konkurrensbegränsande horisontellt samarbete	Upphöra med prisrekommendationer.	Ej tidsbegränsat 1 mkr
Make Up Store Dnr 402/2010 Beslut 2010-12-15	Konkurrensbegränsande vertikalt samarbete	Ge franchisetagare möjlighet att själva sätta pris.	Ej tidsbegränsat 750 tkr
Arla Foods Dnr 568/2009 Beslut 2010-03-31 Dnr 210/2017	Missbruk av dominerande ställning	Leveransskyldighet för medlemmar begränsad till 50 %.	Ej tidsbegränsat 750 tkr
Föreningen Ackrediterade Laboratorier Dnr 346/2008 Beslut 2009-11-16	Konkurrensbegränsande horisontellt samarbete	Ändra paragraf om förseningsavgifter i föreningens allmänna bestämmelser.	Ej tidsbegränsat
Sveriges Annonsörer Dnr 269/2007 Beslut 2008-09-03	Konkurrensbegränsande horisontellt samarbete	Upphöra med att förespråka ersättningsnivå till mediebyråer/annonsörer.	Ej tidsbegränsat 2 mkr per part

¹⁸⁸ Under denna rubrik anges diarienummer för utredningsärendet följt av diarienummer för uppföljningsärendet, där ett sådant initierats.

Ärende ¹⁸⁸	Ärendetyp	Vad åtagandet avsåg	Löptid, vite
Posten, Strålfors Dnr 251/2006 Beslut 2006-05-12 Dnr 650/2008, 488/2010	Koncentrationsprövning	Säkerställa att kunder till det förvärvade bolaget även fortsättningsvis kunde välja annan distributör, utan att diskrimineras.	Cirka 6 år 100 mkr
Reitan Servicehandel Dnr 130/2006 Beslut 2006-02-06 Dnr 263/2006	Konkurrensbegränsande vertikalt samarbete	Ändra butiksdatasystem så att franchisetagare kunde sätta priser lokalt.	2 år 3 mkr
Eco-Boråstapeter Dnr 532/2004 Beslut 2005-12-13	Konkurrensbegränsande vertikalt samarbete	i) Upphöra med villkor om marknadstäckning. ii) Icke-diskriminerande distributionssystem.	Ej tidsbegränsat 1 mkr
Schneider Electric Dnr 797/2004 Beslut 2005-09-21	Missbruk av dominerande ställning	Upphöra med ett individuellt anpassat rabattsystem.	Ej tidsbegränsat 1 mkr
Nynäs Refining Dnr 547/2003 Beslut 2004-12-15 Dnr 832/2004	Missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande vertikalt samarbete	Ta bort en klausul från ett hyresavtal.	Ej tidsbegränsat Förenades inte med vite
Dong Naturgas, Nova Supply Dnr 556/2004 Beslut 2004-10-06 Dnr 403/2007	Koncentrationsprövning	Erbjuda kunder att säga upp avtal i förtid, antingen per den 31 december 2006 eller per den 31 december 2009.	n/a 30 mkr

6.1.3 Sammanfattande slutsatser

Konkurrensverket kan konstatera att åtaganden i flera fall kan vara ett effektivt verktyg i konkurrenstillsynen för att lösa konkurrensproblem. Åtaganden gör också att en utredning kan avslutas tidigare vilket sparar resurser som kan läggas på andra tillsynsutredningar. Det innebär också en fördel för företaget eftersom det har möjlighet att utforma åtagandet på ett sätt som stör dess kommersiella verksamhet i så liten utsträckning som möjligt, samtidigt som konkurrensproblemet åtgärdas.

För att frivilliga åtaganden ska vara ett ändamålsenligt och effektivt sätt att avsluta en utredning är det av stor vikt att företaget inleder åtagandediskussioner i ett så tidigt skede som möjligt, vanligtvis så snart det står klart att Konkurrensverket har identifierat ett konkurrensproblem som behöver åtgärdas.

Effektiva åtaganden kräver dessutom att Konkurrensverket får tillräckligt med tid att granska föreslagna åtaganden och ge återkoppling till part. Det behövs också tid för att effektivt kunna marknadstesta föreslagna åtgärder, det vill säga ge möjlighet till aktörer på marknaden som kan komma att påverkas av åtagandet att inkomma med synpunkter och förslag till förändringar. Det betyder i sin tur att företagen har mycket att vinna på att i ett tidigt skede förbereda sig för en situation där åtaganden kan komma att bli aktuella. En sådan förberedelse kan exempelvis innefatta att företaget klarlägger vilka typer av åtaganden som är möjliga och tänkbara utifrån kommersiella hänsyn, samt hur själva processen med och genomförandet av åtagandet ska organiseras internt.

Strukturella åtaganden är i allmänhet effektivare än beteendemässiga, men de är inte alltid möjliga. Beteendemässiga åtaganden är vanligare, särskilt när det gäller misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten, vilket framgår av genomgången ovan.

När det gäller beteendemässiga åtaganden har Konkurrensverket erfarit att följande faktorer är viktiga för att de ska vara effektiva. För det *första* måste definitioner av begrepp göras tydliga och mätbara. Det gäller särskilt uttryck som "konkurrensneutralitet", "lika villkor" samt "icke-diskriminerande". För det *andra* krävs i allmänhet en övervakande förvaltare med uppdrag att systematiskt bevaka efterlevnaden av åtagandet. Denne behöver ha hög integritet, i de flesta fall även en gedigen branschkunskap och bör utses i samråd med Konkurrensverket. För det *tredje* behöver uppdraget till den övervakande förvaltaren regleras i ett särskilt dokument som ska utgöra en del av åtagandet. Här ska tydligt klargöras dennes befogenheter vad gäller insyn i den aktuella verksamheten samt i vilken form och när avrapportering ska ske till Konkurrensverket. För det *fjärde* bör det i allmänhet ingå en informationsplikt i åtagandet för att säkerställa att de aktörer som berörs av åtagandet också informeras om innebörden i det. Som del av en sådan informationsplikt kan det vara lämpligt att införa en möjlighet för berörda att anonymt kunna kontakta den övervakande förvaltaren med upplysningar av relevans för bedömningen av uppfyllandet av åtagandet och att även kunna lämna klagomål.

6.2 Uppföljningar av upphandlingstillsynen

6.2.1 Upphandlingstillsynens konsekvenser

Konkurrensverket har ett ansvar som tillsynsmyndighet att säkerställa att myndighetens prioriteringar och resursfördelning är sådana att tillsynen når största möjliga effekt. Ett viktigt syfte är också att öka legitimiteten för regelverket och tilliten för att tillsynen fungerar väl. Inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning har professor Mats Bergman vid Södertörns högskola undersökt i vilken utsträckning upphandlingstillsynen har en faktisk och påvisbar effekt på regelefterlevnaden hos upphandlande organisationer. Resultatet publicerades i april 2022 i rapporten *Upphandlingstillsynens konsekvenser* (uppdragsforskningsrapport 2022:3). Rapporten har uppmärksammats bland annat i media och av Sveriges Kommuner och Regioner.¹⁸⁹

Regelefterlevnad beror enligt författarens bedömning inte endast på Konkurrensverkets tillsyn, utan även på antalet överprövningar som sker på initiativ av leverantörer. Antalet överprövningar uppgår till drygt tusen per år, vilket utgör ungefär sju procent av det totala antalet annonserade upphandlingar. Sådana överprövningar leder till minst tio gånger fler förlorade ärenden för den upphandlande organisationen jämfört med ärenden där man fått betala upphandlingsskadeavgift.

För att studera frågan om Konkurrensverkets tillsynsverksamhet har effekt på regelefterlevnaden använder författaren såväl en kvantitativ som en kvalitativ metod. De upphandlande organisationerna har i studien avgränsats till att endast omfatta kommuner.

¹⁸⁹ Inköpsrådet, 2022-04-22, "Ser fördelar med revisionsmodell", samt Sveriges Kommuner och Regioner (2022), *Svar på remiss av Ds 2022:5 En effektivare upphandlingstillsyn*, dnr 22/00425, Yttrande av den 7 juni 2022.

I den kvantitativa delen av studien specificeras en statistisk modell av hur regelefterlevnaden i kommunen påverkas av tillsynen, med hänsyn tagen till andra faktorer såsom antalet invånare. Huvudslutsatsen i denna del av studien är att det inte går att statistiskt slå fast att just Konkurrensverkets tillsyn har någon påvisbar effekt på kommunernas regelefterlevnad avseende upphandlingslagstiftningen. Slutsatsen är att den statistiska modellen inte har tillräcklig förklaringskraft för att kunna etablera ett sådant samband med säkerhet. Detta beror sannolikt på en kombination av svårigheten att fånga rätt data och utmaningen med att kunna specificera en modell som beskriver sambanden på ett mätbart och korrekt sätt.

Den kvalitativa analysen bygger på åtta semistrukturerade intervjuer av upphandlingschefer i kommuner av olika storlek i Sverige. Denna del av studien ger enligt författaren däremot stöd till tesen att tillsynen påverkar upphandlande myndigheter i riktning mot en högre regelefterlevnad. Det framkommer också visst stöd för att leverantörernas möjlighet att begära överprövning av offentliga upphandlingar i domstol har en liknande effekt.

Rapporten diskuterar om effekten på regelefterlevnaden i kommunerna framför allt uppstår genom enskilda rättsfall som innebär att kommunen döms att betala upphandlingsskadeavgift, eller snarare genom lagstiftningen och förekomsten av tillsyn i stort. Det som talar för det senare är det faktum att upphandlingstjänstemän i stor utsträckning ingår i nätverk och samtalar över kommungränserna på regelbunden basis. Detta kan förväntas innebära att ett rättsfall med utdömd upphandlingsskadeavgift i en viss kommun även kan ha en effekt på regelefterlevnaden i andra kommuner.

Författaren anser vidare att det finns anledning att överväga en mer revisionsbaserad ansats för att öka effektiviteten i tillsynen. En mer proaktiv tillsyn kan systematiskt inriktas på att upptäcka otillåtna direktupphandlingar genom att till exempel särskilt granska sådana avtalstyper där direktupphandling erfarenhetsmässigt har visat sig mer vanliga. Det vore också möjligt att utgå från leverantörsreskontran och jämföra denna information med listan över annonserade upphandlingar.

Konkurrensverket bedriver ett kontinuerligt pågående utvecklingsarbete i syfte att ytterligare effektivisera tillsynsverksamheten. Med beaktande av upphandlingsregleringens begränsningar vad gäller utredningsbefogenheter och rättsliga möjligheter för Konkurrensverket att sanktionera överträdelser av regelverken, är en av verkets målsättningar att fortsätta utveckla en proaktiv och till del egeninitierad tillsynsverksamhet. I det fortsatta arbetet kommer rapportens överväganden och slutsatser att beaktas. Konkurrensverket kan dock konstatera att förutsättningarna för att effektivt bedriva en sådan verksamhet som förslås i rapporten i praktiken också begränsas av de utredningsresurser som tilldelats tillsynsområdet.

6.2.2 Uppföljning av upphandlingstillsynens ärenden

Samhället undviker kostnader om det är möjligt att förebygga att en överträdelse ens sker jämfört med att i efterhand konstatera att ett inköp var felaktigt. Upphandlingsskadeavgiften syftar just till att motverka upprepade överträdelser. Detta kräver i sin tur att Konkurrensverkets beslut och bedömningsgrunder är tydliga och förståeliga utifrån tillsynsobjektets perspektiv.

Som ett led i detta arbete har Konkurrensverket under 2022 genomfört en enkätundersökning av tillsynsobjektens uppfattning och intryck av myndighetens tillsynsuppdrag. Undersökningen är en uppföljning av liknande enkäter som senast genomfördes 2020 och 2018.¹⁹⁰ Eftersom enkäterna i stort sett är identiska mellan åren finns möjligheter att göra vissa jämförelser över tid.

Årets enkät genomfördes under oktober och november 2022. Enkäten genomfördes i två delar, dels undersökte vi tillsynsobjekt som varit föremål för en upphandlingsskadeavgift, dels tillsynsobjekt som varit föremål för ett tillsynsbeslut. Den första kategorin innefattar samtliga upphandlande myndigheter och enheter som ålagts att betala upphandlingsskadeavgift genom en dom som vunnit laga kraft från och med 1 juli 2020 till och med den 30 juni 2022. Denna grupp kallas hädanefter "avgiftsenkäten". Den andra kategorin utgörs av de tre upphandlande myndigheter och enheter som haft ärenden som utmynnat i att Konkurrensverket fattat ett tillsynsbeslut under samma period. Dessa benämns i det följande för "beslutsenkäten".

Uppföljningen syftar till att undersöka vilken effekt tillsynen har haft på tillsynsobjekten som ålagts att betala en upphandlingsskadeavgift eller som varit föremål för tillsynsbeslut. Den säger således inte något om hur effektiv och ändamålsenlig tillsynen varit för att ge rättslig vägledning. Det går heller inte att dra någon slutsats om upphandlingsskadeavgiften haft en avskräckande effekt.

Enkäten omfattade totalt 33 tillsynsärenden fördelade på 26 upphandlande myndigheter och enheter. Av dessa fick 24 upphandlingssenkäten och 3 tillsynsenkäten, 1 mottagare fick båda enkäterna. Svarsfrekvensen avseende fullständiga svar uppgick till 50 procent i upphandlingssenkäten och till 100 procent i tillsynsenkäten.

Uppföljningen visar att majoriteten av respondenterna har en fortsatt god förståelse för Konkurrensverkets bedömningar. Nästan alla svarande instämmer helt eller delvis i påståendet om att de har förståelse för Konkurrensverkets slutsatser. Konkurrensverkets slutsatser uppfattas som tydliga och enkla att begripa. Resultatet är en markant ökning jämfört med tidigare mätningar. Ingen respondent anger att de inte har någon förståelse för ansökan om upphandlingsskadeavgift eller tillsynsbeslutet.

Vidare framgår att de flesta har genomfört, eller planerar att genomföra, förändringar till följd av tillsynen, särskilt avseende organisationens inköpsrutiner och arbetssätt. Förändringar avseende just inköpsrutiner uppges av en större andel av respondenterna jämfört med tidigare. Konkurrensverkets agerande har således haft effekt på många av de organisationer som varit föremål för tillsynen.

Nästan alla som har genomfört förändringar är positiva eller delvis positiva till dessa. En förklaring till att vissa är endast delvis positiva kan, enligt Konkurrensverkets bedömning, ha ett samband med om man upplever att förändringarna kan leda till mer resurskrävande rutiner än tidigare. Andelen som är positiva är något lägre jämfört med tidigare mätningar.

¹⁹⁰ Konkurrensverket, *Tillsynsrapport 2020*, Konkurrensverkets rapport 2021:2 och Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018*, Konkurrensverkets rapport 2019:1.

Flertalet av de svarande tycker att Konkurrensverket har en kompetent handläggning som är välfungerande. En majoritet anser att det är enkelt och går snabbt att komma i kontakt med verket. Brev och utkast till ansökan om upphandlingsskadeavgift är enkelt och begripligt formulerade. De flesta respondenter saknar ingen information om hanteringen av ärendet och upplever bemötandet som respektfullt. Personalen upplevs av flertalet som kompetent och dessutom, i ökad utsträckning jämfört med tidigare mätningar, lyhörd för synpunkter och argument.

En mindre andel än tidigare uppgav emellertid att de personligen varit delaktiga i kontakterna med Konkurrensverket, vilket troligen beror på rotation av personal. Även om en majoritet instämmer i påståendet att Konkurrensverket lämnar tydliga och snabba besked, är andelen något lägre än i tidigare mätningar. Till skillnad från i upphandlings-enkäten instämde en majoritet i tillsynsenkäten i påståendet att de saknade viss information rörande hanteringen av ärendet.

Slutligen visar enkätsvaren att en majoritet tycker att det finns utrymme för Konkurrensverket att utveckla dialogen med tillsynsobjekten. Flera svarande anser vidare att Konkurrensverket inte varit tillräckligt öppet och lyhört för de synpunkter och argument som förts fram under handläggningen. Detta resultat är i stort sett liktydigt med tidigare enkäter. Några anser att Konkurrensverket inte har förstått och återgett de synpunkter och argument som förts fram på ett korrekt sätt.

Sammantaget kan konstateras att enkätresultaten tyder på att vår tillsyn har effekt på tillsynsobjekten och att en förstärkt upphandlingstillsyn således skulle öka regelefterlevnaden bland upphandlande myndigheter.

6.3 Ett år med lagstiftning om förbud mot otillbörliga handelsmetoder – aktörers kännedom

Konkurrensverket har under 2022 gjort en undersökning av leverantörer inom jordbruks- och livsmedelssektorerna och deras syn på den nya lagstiftningen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder som trädde i kraft den 1 november 2021. En liknande undersökning genomfördes även före det att lagen trädde i kraft vilket gör det möjligt att analysera eventuella förändringar.

Syftet med enkäterna var att dels kartlägga förekomsten av otillbörliga handelsmetoder inom olika delar av leverantörskedjan för jordbruks- och livsmedelsprodukter, och dels att mäta kännedomen om den nya lagstiftningen. Enkäterna innehåller frågor om respondenternas bakgrund och verksamhet, kännedomen om det nya regelverket, förtroendet för Konkurrensverket som tillsynsmyndighet samt leverantörernas syn på förekomsten av olika former av otillbörliga handelsmetoder.

De båda enkätundersökningarna genomfördes med hjälp av producentorganisationerna i de olika sektorerna som distribuerade en digital enkät till sina medlemmar. Den första mätningen genomfördes under 83 dagar under januari–mars 2021, det vill säga före lagens ikraftträdande, och omfattar 1 628 svar, varav 1 269 fullständiga (det vill säga respondenterna har besvarat samtliga frågor). Den andra mätningen genomfördes under 40 dagar under september–november 2022, det vill säga knappt ett år efter det att lagen började gälla,

och rymmer 314 svar, varav 222 fullständiga. Den första mätningen, som alltså bygger på mer än fem gånger fler fullständiga svar än den andra mätningen, kan därmed anses något mer tillförlitlig. Samtidigt har det inte varit möjligt för Konkurrensverket att genomföra en systematisk bortfallsanalys, varför resultaten ska tolkas med viss försiktighet. Några övergripande slutsatser kan ändå, enligt Konkurrensverkets bedömning, dras.

När det gäller de otillbörliga handelsmetoder som enligt leverantörerna är vanligast, och hur detta förändrats mellan mätningen 2021 och 2022, framgår några entydiga mönster vilka visas i tabell 29 och tabell 30 nedan. I båda dessa tabeller har handelsmetoderna ordnats efter hur vanliga de är i den senaste mätningen. Svaren skiljer sig i stor och systematisk utsträckning beroende på leverantörernas årsomsättning. Resultaten nedan redovisas därför även för gruppen leverantörer med en årsomsättning överstigande 10 miljoner kronor. Det saknas däremot en motsvarande systematik mellan olika sektorer av leverantörer.

Den vanligaste handelsmetoden för samtliga respondenter i den senaste mätningen är att köparen begär att leverantören ska bära kostnaden för de rabatter som köparen erbjuder sina kunder. Andelen respondenter som upplevt denna handelsmetod har nästan fördubblats mellan mätningarna, från 11 till 22 procent, och förändringen är statistiskt signifikant. Denna andel är väsentligt högre bland leverantörer som har en årsomsättning överstigande 10 miljoner kronor, över 50 procent, vilket framgår av tabell 30. Det ska dock nämnas att denna handelsmetod inte är förbjuden för det fall köpare och säljare klart och tydligt på förhand har kommit överens om den, eftersom den ingår i den gråa listan.

Vad gäller övriga handelsmetoder kan nämnas att betalningstider längre än 30 dagar samt att köparen ändrar avtalsvillkor ensidigt förekommer i viss utsträckning när vi studerar samtliga leverantörer. Närmare en av sju leverantörer (17 respektive 16 procent) uppger att de upplevt sådana handelsvillkor, vilka båda återfinns på den svarta listan. Det finns heller ingen tydlig förändring mellan de båda mätningarna. Vi kan alltså inte dra slutsatsen att denna handelsmetod minskar i omfattning över tid.

Tabell 29 Handelsmetoder som används ofta eller mycket ofta, 2021–2022, alla leverantörer

Handelsmetod	2022	2021	Diff.
G: Köparen begär att leverantören ska bära kostnaden för rabatter	22 %	11 %	10 %*
S: Betalningstider längre än 30 dagar	16 %	14 %	2 %
S: Köparen ändrar avtalsvillkor ensidigt	16 %	17 %	-1 %
G: Köparen kräver betalning för sina reklam- och marknadsföringskostnader	13 %	7 %	5 %
S: Köparen kräver betalning för försämrning eller förlust efter leveransen	11 %	8 %	3 %
S: Köparen hotar med att ta till kommersiella repressalier	10 %	6 %	4 %
G: Köparen kräver betalning av leverantören för att lagra, skylta eller lista	8 %	6 %	3 %
S: Köparen kräver betalning som inte är kopplad till leverantörens försäljning	8 %	4 %	4 %
S: Köparen annullerar/avbeställer med kortare varsel än 30 dagar	7 %	6 %	1 %
S: Köparen vägrar att skriftligen bekräfta villkoren	6 %	4 %	2 %
G: Köparen returnerar osålda varor utan att betala	4 %	2 %	2 %
S: Köparen kräver ersättning för kostnaden för att behandla klagomål från kunder	4 %	4 %	0 %
S: Leverantörens företagshemligheter röjs	2 %	3 %	-1 %
G: Köparen kräver att leverantören ska betala personalkostnader för att inreda lokaler	2 %	2 %	0 %

Källa: Konkurrensverkets enkätundersökningar 2021¹⁹¹ och 2022.¹⁹²

Not: S = Svarta listan, G = Gråa listan. "Diff." anger differensen i procentenheter. * Anger att skillnaden i svarsandelen är statistiskt signifikant på 5%-nivån. Respondenterna har i enkäten fått frågan om hur ofta de har erfarit handelsmetoderna som finns på svarta och gråa listan. Andelarna i tabellen summerar svaren i kategorierna "Mycket ofta" och "Ofta". Övriga svarsalternativ var "Aldrig", "Sällan" respektive "Ibland".

För leverantörer med en årsomsättning överstigande 10 miljoner kronor är bilden delvis en annan, vilket framgår av tabell 30. Drygt en av tre (35 procent) uppger i den senare mätningen att de upplevt att köparen kräver betalning för dennes reklam eller marknadsföring. Jämfört med den tidigare mätningen har andelen sjunkit kraftigt, från 50 procent, men förändringen är inte statistiskt signifikant. Däremot förefaller handelsmetoden som innebär att köparen ändrar sina avtalsvillkor ensidigt ha halverats: från 41 procent i den första mätningen till endast 20 procent i den andra mätningen. Detta är en statistiskt säkerställd förändring och kan tolkas som att denna svartlistade handelsmetod blir mindre vanlig.

För större leverantörer förefaller även handelsmetoderna där köparen kräver betalning för lagring, skyltning och listning, samt för att hantera klagomål, liksom även där leverantörernas företagshemligheter röjs, ha minskat i omfattning. I samtliga dessa tre fall är minskningen statistiskt säkerställd.

¹⁹¹ Konkurrensverket, dnr 592/2020.

¹⁹² Konkurrensverket, dnr 601/2022.

Tabell 30 Handelsmetoder som används ofta eller mycket ofta, 2021–2022, leverantörer med en årsomsättning över 10 miljoner kronor

Handelsmetod	2022	2021	Diff.
G: Köparen begär att leverantören ska bära kostnaden för rabatter	53 %	61 %	-8 %
G: Köparen kräver betalning för sina reklam- och marknadsföringskostnader	35 %	50 %	-15 %
S: Köparen ändrar avtalsvillkor ensidigt	20 %	41 %	-21 %*
S: Köparen kräver betalning som inte är kopplad till leverantörens försäljning	19 %	22 %	-4 %
S: Köparen kräver betalning för försämring eller förlust efter leveransen	19 %	33 %	-15 %
S: Köparen hotar med att ta till kommersiella repressalier	19 %	33 %	-14 %
G: Köparen kräver betalning av leverantören för att lagra, skylta eller lista	17 %	37 %	-21 %*
S: Betalningstider längre än 30 dagar	16 %	32 %	-16 %
S: Köparen annullerar/avbeställer med kortare varsel än 30 dagar	16 %	26 %	-10 %
S: Köparen vägrar att skriftligen bekräfta villkoren	7 %	10 %	-3 %
S: Köparen kräver ersättning för kostnaden för att behandla klagomål från kunder	6 %	23 %	-17 %*
G: Köparen returnerar osålda varor utan att betala	4 %	13 %	-9 %
S: Leverantörens företagshemligheter röjs	2 %	11 %	-10 %*
G: Köparen kräver att leverantören ska betala personalkostnader för att inreda lokaler	2 %	8 %	-6 %

Källa: Konkurrensverkets enkätundersökningar 2021¹⁹³ och 2022.¹⁹⁴

Not: S = Svarta listan, G = Gråa listan. "Diff." anger differensen i procentenheter. *Anger att skillnaden i svarsandelen är statistiskt signifikant på 5%-nivån enligt tvåsidigt T-test. Respondenterna har i enkäten fått frågan om hur ofta de har erfarenit handelsmetoderna som finns på svarta och gråa listan. Andelarna i tabellen summerar svaren i kategorierna "Mycket ofta" och "Ofta". Övriga svarsalternativ var "Aldrig", "Sällan" respektive "Ibland".

Sammanfattningsvis visar mätningarna att förekomsten av otillbörliga handelsmetoder är mycket vanligare hos leverantörer med en årsomsättning över 10 miljoner kronor. Dock har användningen av några av handelsmetoderna minskat kraftigt i omfattning bland dessa leverantörer sedan lagen trädde i kraft.

Vi kan alltså dra slutsatsen att lagen förefaller ha haft en effekt på förekomsten av sådana handelsmetoder som den haft syfte att motverka. Denna slutsats vinner ytterligare stöd av de frågor som ställdes i de båda undersökningarna avseende kännedom och förtroende för den nya lagstiftningen, se tabell 31 nedan.

Av resultaten framgår att kännedomen om den nya lagen har ökat flerfaldigt mellan de båda mätningarna och alltså efter det att den trädde i kraft. I dag har 65 procent av leverantörerna god kännedom om den nya lagen, jämfört med endast 22 procent 2021. Motsvarande siffra för leverantörer med en årsomsättning överstigande 10 miljoner kronor är 95 procent, jämfört med 61 procent före lagens ikraftträdande.

Vidare uppger mer än hälften av leverantörerna att köpare har anpassat sina beteenden och avtalsvillkor efter den nya lagen. En annan tydlig förändring är en ökad vilja att anmäla eller tipsa om misstänkta överträdelser av den nya lagen. I dag uppger mer än varannan leverantör (57 procent) att man kan tänka sig att göra det, jämfört med en av fyra (26 procent) före det att lagen trädde i kraft.

¹⁹³ Konkurrensverket, dnr 592/2020.

¹⁹⁴ Konkurrensverket, dnr 601/2022.

Vi kan därför dra slutsatsen att den nya lagstiftningen har haft ett faktiskt avtryck i de handelsmetoder som tillämpas i jordbruks- och livsmedelskedjan och att otillbörliga sådana minskar i omfattning.

Tabell 31 Svar på frågor om kännedom och förtroende för lagstiftningen, 2021–2022

Handelsmetod	Årsomsättning	2022	2021	Diff.
Kännedom om den nya lagen	Samtliga	68 %	22 %	46 %*
	Över 10 mkr	95 %	61 %	34 %*
Kännedom om tillsynsmyndighet	Samtliga	68 %	62 %	6 %
	Över 10 mkr	92 %	80 %	12 %
Skulle kunna tänka sig att anmäla eller tipsa om misstänkta överträdelse av lagen	Samtliga	57 %	26 %	31 %*
	Över 10 mkr	52 %	23 %	29 %*
Köpare i jordbruks- och livsmedelskedjan har anpassat sina beteenden och sina avtalsvillkor efter den nya lagen	Samtliga	55 %	n.a.	n.a.
	Över 10 mkr	63 %	n.a.	n.a.

Källa: Konkurrensverkets enkätundersökningar 2021¹⁹⁵ och 2022.¹⁹⁶

Not: Andelen anger andelen av respondenterna som svarat jakande på frågan, vilket innefattar olika alternativ. "Diff." anger differensen i procentenheter. * Anger att skillnaden i svarsandelen är statistiskt signifikant på 5%-nivån enligt tvåsidigt T-test.

¹⁹⁵ Konkurrensverket, dnr 592/2020.

¹⁹⁶ Konkurrensverket, dnr 601/2022.

7. Rapporter och forskning

Ett viktigt verktyg i det konkurrens- och upphandlingsfrämjande arbetet är att ta fram rapporter. Detta kan Konkurrensverket göra dels på eget initiativ, dels på uppdrag av regeringen.

Rapporterna är också en viktig del av tillsynsarbetet. Vår prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten innebär att om vi bedömer att ett enskilt tillsynsärende inte är en effektiv väg att främja en effektiv konkurrens kan vi i stället välja att påtala problemet på annat sätt, till exempel i en rapport. Rapporterna utgör en möjlighet att skapa uppmärksamhet kring problem som av olika skäl inte kan hanteras ändamålsenligt med ett enskilt ingripande i ett tillsynsärende. I vissa fall kan rapporterna bidra till ändrat beteende inom de branscher som har belysts och ibland innehåller de förslag till regeländringar som kan bidra till långsiktigt ändrade regleringar och bättre konkurrens. Rapporterna kan också utgöra ett stöd i våra prioriteringar genom att bidra med kunskap om vissa marknader och identifiera förekomsten av konkurrensproblem som vi bör väga in i vår hantering av inkomna tips och klagomål.

Konkurrensverket bidrar också till forskning inom både konkurrens- och upphandlingsområdena genom att finansiera olika forskningsprojekt på högskolor och universitet samt genom egeninitierad uppdragsforskning. Forskningen ska bidra till ökad kunskap hos Konkurrensverkets medarbetare och intressenter avseende aktuella ämnen och frågeställningar som har anknytning till myndighetens verksamhetsområden.

I detta kapitel redovisas de rapporter som rör tillsynsverksamheten och som presenterats under 2022 av Konkurrensverket eller av forskare på uppdrag av eller som ett resultat av finansiering av Konkurrensverket. Konkurrensverkets egna rapporter och uppdragsforskningsrapporter finns tillgängliga som PDF-filer på vår webbplats.¹⁹⁷

7.1 Rapporter

Förutom förra årets motsvarighet till denna rapport, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2021* (rapport 2022:1) har Konkurrensverket det senaste året publicerat följande rapporter som är relevanta för tillsynsarbetet.

7.1.1 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden

I juni 2022 presenterade Konkurrensverket rapporten *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden* (Konkurrensverkets rapport 2022:2) som beskriver vilka effekter kommunala gym har på marknaden. Konkurrensverket har under flera år tagit emot klagomål och frågor som indikerar att kommunal gymverksamhet ofta upplevs ge upphov till konkurrensproblem, och avsikten med rapporten är att skapa en övergripande och bättre förståelse för vilken effekt offentlig säljverksamhet har på konkurrensen.

¹⁹⁷ Konkurrensverket, "Rapporter".

Av rapporten framgår att det under 2019 fanns minst ett gym i varje kommun i Sverige. Kommunalt drivna gym fanns i 30 procent av kommunerna, det vill säga i 87 av Sveriges 290 kommuner. Studien visar att många kommunala gym är lokaliserade i anslutning till simhallar. I de fall gymmens omsättning understiger 5 procent av den totala samlokaliserade verksamheten, i form av simhall eller annan kommunal verksamhet, är det rimligt att utgå från att den är kompetensenlig. Det vill säga att den utgör verksamhet som kommunen får bedriva med stöd av vad kommunalrätten benämner anknytningskompetens. Men enligt Konkurrensverket är det enbart ett fåtal av de kommunala gymmen, 5 av 133, som bedriver sin verksamhet i en sådan omfattning att deras omsättning understiger 5 procent. En överväldigande majoritet av de kommunala gymmen har alltså en verksamhet vars omfattning är större än vad som sannolikt är tillåtet enligt kommunallagen.

Genom en ny typ av tillämpning av beprövade statistiska metoder visas i rapporten hur de kommunala gymmens närvaro och beteende påverkar den lokala gymmarknaden. Den samlade effekten av de kommunala gymmens närvaro och beteende är negativ, särskilt i de fall de kommunala gymmen i sin prissättning inte tar höjd för alla relevanta kostnader.

Med rapporten vill Konkurrensverket bland annat bidra med en metod som ska vara ett stöd vid beräkning av konkurrens effekter från offentlig säljverksamhet. Metoden ska också stödja Konkurrensverket i arbetet med att ge rekommendationer till kommuner som önskar minimera risken för att den säljverksamhet de bedriver ska orsaka konkurrensskada.

Enligt medieuppgifter har Konkurrensverkets slutsatser och bedömningar i rapporten medfört att vissa kommuner ser över sina gymverksamheter.

7.1.2 Privata digitala vårdtjänsters påverkan på konkurrensförhållanden inom primärvården

I augusti 2022 publicerade Konkurrensverket rapporten *Privata digitala vårdtjänsters påverkan på konkurrensförhållanden inom primärvården* (Konkurrensverkets rapport 2022:3) som belyser hur privata digitala vårdtjänster påverkar konkurrensförhållandena i primärvården. Rapporten fokuserar på digitala vårdbesök som finansieras med så kallad utomlänssättning, det vill säga ersättning som tillämpas när en patient besöker en vårdcentral utanför sin hemregion och där det därför saknas en avtalsrelation mellan vårdgivaren och hemregionen.

Konkurrensverket konstaterar att de privata digitala vårdtjänsterna och vårdcentralerna befinner sig på samma marknad eftersom de vänder sig till samma patienter och finansieras inom ramen för regionernas vårdvalssystem. Trots detta omfattas de av två diametralt olika ersättningssystem. En vårdcentral som erbjuder digitala vårdtjänster till sina listade patienter får därför lägre ersättning än om samma patient besöker en privat digital vårdtjänst med utomlänssättning.

I rapporten påpekar Konkurrensverket också att bristen på avtal innebär att regionerna varken kan påverka innehållet i de digitala tjänsterna eller systematiskt följa upp vilka tjänster som utförs. Dessutom begränsas möjligheterna att bygga upp tjänster som förutsätter utbyte av digital information av att det inte finns någon avtalsrelation mellan hemregionen och de privata digitala vårdgivarna.

I rapporten konstaterar Konkurrensverket att systemet med utomlännersättning innebär att det inte råder konkurrens på lika villkor mellan vårdcentralerna i vårdvalssystemen och de privata digitala vårdgivarna, och att systemet med utomlännersättning därför bör ses över.

7.1.3 Statistik om offentliga upphandlingar

Fram till och med 2021 publicerade Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten den årliga gemensamma rapporten *Statistik om offentliga upphandlingar*. Rapporten publicerades i början av året och i samband med att Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten i slutet av året presenterade uppdaterad upphandlingsstatistik publicerade Konkurrensverket ytterligare tre rapporter med statistik om offentliga upphandlingar: *Nyckeltal för offentliga upphandlingar annonserade under året*, *Statistik om överprövningsärenden i domstol* och *Upphandlingspliktiga inköp*. Under 2022 har Upphandlingsmyndigheten tagit över ansvaret för rapporteringen och Konkurrensverket har lämnat över underlag och beräkningsmodeller för rapporternas fortsatta sammanställning och publicering.

7.1.4 Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem

Under 2022 har Konkurrensverket genomfört en granskning av upphandlande myndigheters informationsansvar enligt lagen om valfrihetssystem, se avsnitt 3.2.3. I en kortare analys, *Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem* (Analys i korthet 2022:1), redogör vi för resultatet och våra erfarenheter av granskningen.

Syftet med informationsansvaret enligt LOV är bland annat att enskilda ska få tillräcklig information för att göra ett välgrundat val av leverantör. Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information som är saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Konkurrensverkets analys av den genomförda granskningen består bland annat av en sammanfattning av de bedömningar som den resulterade i. Här framgår exempelvis att det inte är tillräckligt att de upphandlande myndigheterna enbart tillhandahåller länkar till de valbara leverantörernas webbplatser.

7.1.5 Konkurrens i kristider

Med anledning av händelser i omvärlden uppdaterades Konkurrensverkets verksamhetsplan under hösten 2022, genom att tillföra en strategisk satsning – *konkurrens i kristider*. Med detta som utgångspunkt arbetar vi med att ta fram kortare analyser som belyser olika konkurrens- och krisaspekter samt Konkurrensverkets förslag och rekommendationer för att upprätthålla en väl fungerande konkurrens och upphandling även i tider av kris. Analyserna började publiceras i januari 2023 i vår rapportserie *Analys i korthet*.¹⁹⁸ Analyser som hittills publicerats omfattar exempelvis drivmedelsmarknaden, finansmarknaden, offentlig upphandling och kraftiga prisökningar, se också kapitel 9.

¹⁹⁸ Konkurrensverket, "Rapporter", eller se temasidan om konkurrens och upphandling i kristider på vår webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/kristider/>.

7.2 Forskning

Under 2022 har flera forskningsprojekt, såväl uppdrags- som bidragsforskning, avslutats och forskningsrapporter har publicerats. I följande avsnitt redovisas de projekt som är relevanta för vår tillsynsverksamhet. Forskaren ansvarar själv för de bedömningar och slutsatser som gjorts i respektive rapport.

7.2.1 Pay-for-delay-överenskommelser

I skärningspunkten mellan patenträtt och konkurrensrätt kan det uppstå en spänning mellan vilket agerande som utgör ett legitimt användande av en ensamrätt och vilket agerande som är konkurrensrättsligt omotiverat. Inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning har professor Sanna Wolk undersökt pay-for-delay-överenskommelser inom läkemedelssektorn och analyserat om konkurrenslagstiftningen är tillräckligt tydlig för att skapa förutsebarhet. Resultatet publicerades i januari 2022 i rapporten *Pay-for-delay-överenskommelser* (uppdragsforskningsrapport 2022:1).

En pay-for-delay-överenskommelse innebär att ett generikaföretag samarbetar med en originaltillverkare för att under en avtalad period avstå från att träda in på marknaden med generiska läkemedel i samband med att ett läkemedelspatent upphör att gälla. Författaren pekar i rapporten på att en pay-for-delay-överenskommelse i konkurrensrättslig mening utgör ett samarbete och därmed är det framför allt konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten som utgör den rättsliga utgångspunkten vid bedömning av sådana överenskommelser.

Samarbeten av pay-for-delay-karaktär har länge funnits inom läkemedelsbranschen. Den konkurrensrättsliga bedömningen av pay-for-delay-överenskommelser är en viktig fråga då kostnaderna för överpriser på läkemedel till mycket stor del bärs av staten eller konsumenterna. I Sverige, som exempel, hamnar kostnader för överpriser primärt på staten, till följd av vårt system för ersättning av läkemedelskostnader. Rapporten pekar på att rättsläget på området länge varit oklart men att två domar från EU-domstolen har gjort rättsläget klarare avseende hur samarbeten och ageranden av pay-for-delay-karaktär ska bedömas.

7.2.2 Upphandlingstillsynens konsekvenser

Inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning har professor Mats Bergman undersökt upphandlingstillsynens konsekvenser för regelefterlevnad avseende offentlig upphandling. Resultatet av studien publicerades i april 2022 i rapporten *Upphandlingstillsynens konsekvenser* (uppdragsforskningsrapport 2022:3). Slutsatserna i rapporten beskrivs närmare i avsnitt 6.2.1.

7.2.3 Apoteksmarknaden ur ett konkurrensperspektiv

Den svenska apoteksmarknaden omreglerades år 2009. Ett övergripande mål med omregleringen var att öka tillgängligheten utifrån flera dimensioner, såsom produktsortiment, öppettider, geografiskt avstånd, kvalitet och service. Vidare förväntades omregleringen leda till effektivare distribution och försäljning av läkemedel. Tolv år efter omregleringen finns det fortfarande förhållandevis lite kunskap om hur just kvalitet och service kan mätas på apoteksmarknaden.

Inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning har filosofie doktor Matilda Orth analyserat vilka konkurrensfaktorer som är centrala på apoteksmarknaden. En marknad där priserna i huvudsak är reglerade och det således är andra mekanismer än pris som styr hur apoteken konkurrerar. Resultatet publicerades i maj 2022 i rapporten *Apoteksmarknaden ur ett konkurrensperspektiv* (uppdragsforskningsrapport 2022:4). Medförfattare till rapporten är docent Florin Maican.

Studien visar att omregleringen av apoteksmarknaden har lett till ökad konsumentnytta genom att tillgången till apoteksservice generellt har ökat. Resultaten i rapporten pekar på att apoteken, efter omregleringen, exempelvis har blivit fler men mindre och att öppettiderna har blivit längre samtidigt som antalet anställda per apotek har minskat.

Ett annat viktigt bidrag i denna rapport är att författarna tar fram nya mått för hur apotekens kvalitet och service kan beräknas, vilket ger ytterligare perspektiv på apoteksmarknadens funktionssätt. Rapporten slår fast att centrala konkurrensfaktorer på apoteksmarknaden är geografiskt läge, kedjetillhörighet, öppettider, sortiment och priser på receptfria läkemedel, direktexpediering av receptbelagda läkemedel, samt kvalitet och service. Olika former av produktdifferentiering används således för att särskilja ett apoteks kunderbjudande och på så sätt minska graden av konkurrens med andra apotek.

7.2.4 The regulation of platform business practices under general competition law and in related legal systems – a Swedish perspective

Professor Björn Lundqvist har, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, belyst oskäliga affärsmetoder på digitala plattformsmarknader och dess framtida reglering under konkurrensrätten eller i anslutande legala system. Resultatet presenteras i rapporten *The regulation of platform business practices under general competition law and in related legal systems – a Swedish perspective* (uppdragsforskningsrapport 2022:6), som publicerades i december 2022.

I rapporten förs en diskussion om grundläggande koncept och egenskaper hos den digitala ekonomin. Författaren pekar på att vissa aspekter, såsom begränsad tillgång till data, kan utgöra problem för att etablera konkurrenskraftiga marknader och industrier i den digitala ekonomin.

Rapporten visar att en konkurrensrättsdoktrin håller på att utvecklas, baserad på rättspraxis. EU-kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter har adresserat företags affärsstrategier genom utredningar och beslut som sedan överklagas och prövas i domstol.

Författaren menar att unionsrättslig och nationell konkurrenslagstiftning kan träda in och vara användbar mot de internationella och nationella plattformar som är verksamma i de olika EU-länderna och att det därför inte är nödvändigt med en nationell motsvarighet till den nyligen antagna rättsakten om digitala marknader. Det kan dock finnas specifika branscher, marknader eller strategier som behöver åtgärdas utifrån en helhetssynpunkt, som eventuellt inte kan åtgärdas med hjälp av det nuvarande regelverket. Författarens slutsats är att ett svenskt flexibelt regelverk eller "konkurrensverktyg" skulle vara att föredra. Det skulle ge Konkurrensverket nya verktyg för att implementera sektors- eller individuella skyldigheter och villkor. Rapporten konkluderar att konkurrensen skulle gynnas av ett "konkurrensverktyg" och att lagstiftaren bör utreda och överväga att komplettera den svenska konkurrenslagen i enlighet med detta.

7.2.5 Cartel, Managerial Incentives and Merger and Acquisitions

Konkurrensverket har finansierat ekonomie doktor Catarina Marvao vid Handelshögskolan i Stockholm för forskningsprojektet *Cartel, Managerial Incentives and Merger and Acquisitions*. I projektet ingick även professor Chloé Le Coq och professor Giancarlo Spagnolo.

Syftet med forskningsprojektet var att öka förståelsen för förhållandet mellan karteller och bolagsstyrning vilket kan ge värdefulla insikter vid utformningen och genomförandet av effektiva marknadsregleringar. Forskningsprojektet var uppdelat i två delar.

Det första delprojektet handlar om *hur illegala samarbeten på olika marknader påverkar chefers (VD) ekonomiska kompensation*. Syftet med denna del var att undersöka om risken för kostsamt "sabotage" leder till att företag i mindre utsträckning använder sig av relativ prestationsutvärdering (RPE)¹⁹⁹ i kompensationspaketen (lön och bonusar) för företagets vd. Utifrån ett teoretiskt perspektiv är inkluderingen av RPE-mått att föredra i kompensationspaket för vd:ar, men majoriteten av företag verkar inte använda sig av detta. Anledningen kan vara att användandet av RPE-mått kan leda till oväntade konsekvenser. Exempelvis kan det ge vd:ar incitament att vidta åtgärder som skadar referensgruppens prestationer för att öka sin egen relativa prestation.²⁰⁰

Delprojektets resultat stödjer uppfattningen att kunskapen om att vd:ar med RPE kan vidta åtgärder som skadar referensgruppens prestationer bidrar till företagets motvilja att använda sig av RPE-mått som en del av kompensationspaketen till vd:ar.

Det andra delprojektet handlar om *hur regleringen inom konkurrensområdet påverkar bildandet av karteller samt avvecklandet av dessa*. Att upptäcka karteller samt att avskräcka företag från att medverka i karteller är något som varje konkurrensmyndighet strävar efter. Betydande resurser tillägnas detta för att utveckla olika verktyg för att upptäcka, utreda och lagföra karteller.

¹⁹⁹ Många stora företag jämför det egna företagets prestationer mot en referensgrupp av företag och deras prestationer. Detta mått kallas för relativ prestationsutvärdering (RPE) och är användbar som en värdefull signal om hur företaget presterar.

²⁰⁰ Denna teori bygger på exempelvis Gibbons och Murphy 1990 och Chowdhury och Gurtler.

Forskningsprojektet har fokuserat på hur den rättsliga ramen påverkat bildandet av karteller och avveckling av karteller. Projektet har använt ett unikt dataset av svenska (lagliga) rättskarteller mellan 1946 och 1993.²⁰¹ Studien har jämfört uppskattningar från en räknemodell (på registrerade karteller) och en dold Markov-modell (som tillåter potentiellt oregistrerade karteller) för att identifiera observerad och dold kartelldynamik.

Resultaten från projektet visar, som förväntat, att en stärkt lagstiftning mot konkurrensbegränsande samverkan har en avskräckande effekt. Men resultaten pekar också på att när konkurrenslagstiftningen blir strängare och sanktionerna mot upptäckta karteller ökar så kommer samtidigt karteller att fortsätta att bildas, men att det sker i hemlighet.

7.2.6 Konkurrens om sopor – En analys av marknaden för avfallsförbränning

Konkurrensverket har finansierat docent David Granlund vid Handelshögskolan vid Umeå universitet för forskningsprojektet *Konkurrens om sopor – En analys av marknaden för avfallsförbränning*. I projektet ingick även doktoranden Sef Meens-Eriksson som planerar att vara klar med sin avhandling i slutet av 2023. I samband med disputationen planerar Umeå universitet att populärvetenskapligt sammanfatta delar av forskningsprojektet i en uppsats i Ekonomisk Debatt.

Forskningsprojektets huvudsyfte var att analysera konkurrensen och prisbildningen på marknaden för avfallsförbränning där fokus har varit att förstå vilka roller som komparativa fördelar, geografiska avstånd och offentlig upphandling spelar. Studien utgår från att väl fungerande avfallsmarknader bidrar till en mer effektiv resursallokering.

Resultaten från projektet bekräftar att åtminstone en del förbränningsföretag nyttjar sin regionala marknadsmakt till att prisdiskriminera mellan kommuner. Dessutom visar resultaten att priseffekterna av avståndet till den närmsta konkurrerande anläggningen är identisk med, eller nära identisk med, avståndet till den valda anläggningen fast med omvänt tecken, vilket är vad den underliggande teoretiska modellen förutsåg. Ur ett svenskt samhällsekonomiskt perspektiv är det därför bättre att producera fjärrvärme genom att bränna importerade sopor i stället för biobränsle.

En viktig fråga var kommunernas kostnader för att bli av med brännbart hushållsavfall (det vill säga avgiften till förbränningsanläggning plus transportkostnaden) och vilka åtgärder som kommuner tar för att minska denna mängd och effekterna av de olika åtgärderna. Resultaten pekar på att kommunerna kan minska mängden restavfall genom att ha en högre viktbaserad avfallstaxa, separat insamling av komposterbart material, samt genom att underlätta källsortering med flerfackskärl. Att göra detta är ekonomiskt mer motiverat för kommuner som har höga kostnader för att bli av med brännbart hushållsavfall. Däremot pekar resultaten på att det inte finns någon större effekt av högre kostnader för att bli av med brännbart avfall genom att ha separat insamling av komposterbart material eller insamling via exempelvis flerfackskärl för att underlätta källsortering.

²⁰¹ Konkurrensverkets kartellregister 1946–1993.

Forskningsprojektet pekar tydligt på att effektiviseringsvinster kan åstadkommas genom ökad konkurrens. När företagen nyttjar sin marknadsstyrka uppstår skillnader mellan kommunernas kostnader att bli av med sopor och de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för detta. Skillnaden på dessa skiljer sig dessutom mellan olika kommuner på grund av hur långt de har till olika förbränningsanläggningar. Detta snedvrider kommunernas incitament att minska mängden brännbara sopor, exempelvis genom att införa en viktavgift, och innebär att marginalkostnaderna för att minska mängden sopor skiljer sig mellan kommuner. Utan denna snedvridning skulle en given minskning av mängden sopor kunna uppnås till en lägre kostnad.

7.2.7 Utvärdering av metoder för spårning av anbudssamverkan i offentlig upphandling

Konkurrensverket har finansierat docent Johan Lundberg vid Umeå universitet för forskningsprojektet *Utvärdering av metoder för spårning av anbudssamverkan i offentlig upphandling*. I projektet ingick även professor Sofia Lundberg.

Syftet med projektet har varit att analysera och utvärdera olika metoder för spårning av anbudssamverkan vid offentlig upphandling. De aktuella metoderna som testats har utvecklats av Bajari och Ye (2003), Porter och Zona (1993, 1999), Lundberg (2016) och Bergman m.fl. (2020). Metoderna som utvecklades pekade på att det skulle kunna gå att verifiera den svenska så kallade asfaltkartellen genom att identifiera beroenden (både betingat på andra faktorer och icke betingat) mellan de i asfaltkartellen fällda företagens anbud.

Resultatet i projektet har bidragit till fördjupade insikter i hur de olika ekonometriska metoderna som testats kan komplettera varandra vid analyser av potentiell anbudssamverkan. Forskarna presenterar också en konkret strategi/metod bestående av fem analyssteg för hur konkurrensmyndigheter ska gå till väga för att identifiera misstänka anbudskarteller. Om samtliga analyser pekar i samma riktning, rekommenderas att inleda en utredning.²⁰²

Konkurrensmyndigheterna i Danmark och Finland har visat intresse att ta del av resultat, metoder och erfarenheter från detta projekt. Ett samarbete har också påbörjats med konkurrensmyndigheten i Finland. Utöver det har projektet bidragit till att en doktorand i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Umeå universitet valt att inrikta sitt avhandlingsarbete mot offentlig upphandling. Det finns dessutom en ambition att bygga upp en starkare och eventuellt tvärvetenskaplig forskningsmiljö vid Handelshögskolan i Umeå med inriktning mot offentlig upphandling.

²⁰² Johan Lundberg (2022). *Cartel detection in public procurement - Evaluation of econometric methods*. Working paper to be submitted for publication in a journal. Umeå School of Business, Economics and Statistics (USBE) at Umeå University.

7.2.8 Collaboration and Relations between Economic Operators in the Competition for Public Contracts

Konkurrensverket har finansierat Grith Skovgaard Ølykke (initialt) och efter byte av huvudprojektledare Christina Tvarnø vid Copenhagen Business School för forskningsprojektet *Collaboration and Relations between Economic Operators in the Competition for Public Contracts*. Forskningsprojektet var ett doktorandprojekt som finansierade Kathrine Søs Jacobsen Cesko i hennes arbete med avhandlingen "*Collaboration Between Economic Operators in the Competition for Public Contracts: A Legal and Economic Analysis of Grey Zones between EU Public Procurement Law and EU Competition Law – CBS Research Portal*".

Doktorsavhandlingen undersöker samspelet mellan reglerna för offentlig upphandling och konkurrensregler med fokus på den rättsliga ramen för samarbete mellan ekonomiska aktörer i anbudsfordraren vid offentlig upphandling. Syftet med avhandlingen var att förtydliga, analysera och diskutera det nuvarande rättsläget om samarbeten mellan ekonomiska aktörer som konkurrerar om offentliga kontrakt/upphandlingar.

Studien har fokuserat på tre olika typer av samarbeten i) en ekonomisk aktör förlitar sig på andra aktörer i syfte att dokumentera ifall de har kapacitet att fullfölja det anbud som lämnats, ii) ekonomiska aktörer som samarbetar genom ett anbudskonsortium, iii) ekonomiska aktörer som använder underleverantörer för att fullgöra ett offentligt kontrakt. Avhandlingens resultatet pekar på att det finns flera osäkerheter när det kommer till de samarbeten som ekonomiska aktörer kan ingå vid upphandling av offentliga kontrakt. Följaktligen kan det i många situationer vara svårt att klargöra om samarbetena är förenliga med offentlig upphandlingsrätt och konkurrensrätt samt om det finns en konflikt mellan dessa.

Avhandlingens huvudslutsats är att det nuvarande rättsläget om samarbeten mellan ekonomiska operatörer som konkurrerar om offentliga kontrakt innehåller situationer där det är oklart om ett samarbete är lagligt eller inte. För att säkerställa rättssäkerheten i denna fråga, är det nödvändigt med en mer sammanhållen och förbättrad vägledning om det rättsliga ramverket när ekonomiska aktörer samarbetar vid anbudsgivning av offentliga kontrakt.

8. Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet har stor betydelse för Konkurrensverkets tillsynsarbete. I syfte att samverka effektivt och utbyta kunskap deltar Konkurrensverket aktivt i ett flertal internationella nätverk och i arbetet inom relevanta internationella organisationer. Kunskaps- och erfarenhetsutbyte med andra myndigheter och organisationer bidrar till att förbättra våra kompetenser och arbetsmetoder. Ett väl fungerande internationellt samarbete är också en förutsättning för en enhetlig tillämpning av regelverken. Inom framför allt konkurrenstillsynen möjliggör samarbetet med andra tillsynsmyndigheter effektivare utredningar av ärenden med gränsöverskridande aspekter, genom den möjlighet att bistå varandra som finns inom både det nordiska samarbetet och det Europeiska konkurrensnätverket.

I det här kapitlet beskrivs kortfattat Konkurrensverkets arbete med internationella frågor.

8.1 Europeiska konkurrensnätverket (ECN)

Som nationell konkurrensmyndighet i en medlemsstat inom Europeiska unionen, EU, har vi ett omfattande samarbete med andra EU-länders konkurrensmyndigheter och med kommissionen. De nationella konkurrensmyndigheterna har en betydande roll i tillämpningen av EU:s konkurrensrättsliga regelverk och fattar en stor del av alla beslut där artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) tillämpas. Konkurrensverket deltar också i den rådgivande kommittén för kartell- och monopolfrågor, som fungerar som en beredningsprocess inom ramen för kommissionens ärenden. Det finns också en särskild rådgivande kommitté för kommissionens kontroll av företagskoncentrationer.

Samarbetet inom det Europeiska konkurrensnätverket (European Competition Network), ECN, sker bland annat genom att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter utbyter information och bistår varandra vid utredningar avseende misstänkta överträdelser av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Genom ECN-samarbetet kan vi begära assistans från övriga medlemsstaters konkurrensmyndigheter när det gäller platsundersökningar, delgivning av handlingar och andra utredningsåtgärder. Konkurrensverket deltar också aktivt i arbetet inom de arbets- och sektorsgrupper som bildats för att underlätta diskussioner och erfarenhetsutbyte mellan tjänstemän från konkurrensmyndigheterna. Under året har bland annat energifrågor, pågående regelöversyner, metodfrågor och intressanta ärenden hos de olika konkurrensmyndigheterna diskuterats vid möten inom ECN.

Det pågår en omfattande översyn av olika delar av EU:s konkurrensregelverk, där de nationella konkurrensmyndigheterna har en viktig roll utifrån sina erfarenheter av att tillämpa reglerna. Under året bidrog Konkurrensverket bland annat med synpunkter till pågående översyner av gruppundantagsförordningar och riktlinjer för horisontella respektive vertikala avtal, samt tillkännagivandet om definitionen av relevant marknad. Genom att dela med oss av våra erfarenheter och kunskaper från bland annat tillsynsverksamheten kan vi bidra till att förbättra regelverken.

8.2 Upphandlingsfrågor inom EU

Det EU-rättsliga samarbetet kring upphandlingsfrågor sker till stor del inom ramen för EU-kommissionens rådgivande kommitté, EXPP, som bistår kommissionen med dess policyarbete inom offentlig upphandling. Medarbetare från Konkurrensverket representerar Sverige i den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik, ESWG. Under 2022 har vi deltagit i arbetsgruppens diskussioner om implementering av så kallade eForms.

Konkurrensverket deltar också i nätverket för tillsynsorgan i första instans på upphandlingsområdet (Network of first instance review bodies on public procurement). Syftet med nätverket är att samarbeta, utbyta information och erfarenheter avseende tillämpningen av rättsmedelsdirektiven. Under året har man bland annat diskuterat ny praxis från EU-domstolen.

8.3 Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder

Under 2022 har Konkurrensverket deltagit vid de första mötena som ordnats mellan kommissionen och medlemsstaternas tillsynsmyndigheter i det så kallade Unfair Trading Practices Enforcement Network. Konkurrensverket har dessutom skickat två skriftliga förfrågningar till nätverket i syfte att samla in relevanta erfarenheter från övriga myndigheter.

Konkurrensverket har i uppdrag att lämna en årlig rapport om tillsynen av otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan till EU-kommissionen. Eftersom Konkurrensverket fick i uppdrag att vara tillsynsmyndighet i november 2021 lämnades en första rapport i mars 2022.

8.4 International Competition Network (ICN)

International Competition Network, ICN, är ett globalt nätverk för konkurrensmyndigheter som består av cirka 140 medlemmar. Arbetet sker i projektform inom ramen för fem olika arbetsgrupper som bland annat utarbetar rekommendationer, vägledningar och rapporter, samt anordnar seminarier för medlemmarna.

Inom ramen för arbetsgruppen för effektiva arbetsmetoder anordnade Konkurrensverket ett webinarium om digitalisering utifrån rapporten *Digitalisation, Innovation and Agency Effectiveness* som vi tog fram under 2021. Rapporten handlar om hur myndigheterna inom ICN har anpassat sig för att möta de utmaningar som uppstår med anledning av digitaliseringen. Webbinariet behandlade hur konkurrensmyndigheter kan skaffa sig relevant kunskap och om effektiva arbetsmetoder. Det innebar bland annat en möjlighet för deltagarna att dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter till konkurrensmyndigheter som inte kommit lika långt i sitt digitaliseringsarbete.

Konkurrensverket har även deltagit i arbetet med andra ICN-projekt, bland annat genom att bidra med synpunkter på olika arbetsprodukter. Medarbetare från Konkurrensverket har också medverkat vid webinarier inom arbetsgruppen för förvärvsfrågor, samt i en diskussion om den digitala ekonomin vid en workshop anordnad av arbetsgruppen för advocacyfrågor. Under ICN:s årskonferens i maj deltog Konkurrensverkets generaldirektör vid ett plenumsamtal om konkurrensmyndigheters tillsynsverksamhet under coronapandemin, och

några medarbetare deltog i en paneldiskussion om interimistiska beslut och i ett seminarium om regionalt samarbete. Vad gäller det sistnämnda seminariet berättade vi om våra erfarenheter från det nordiska samarbetet som ett exempel på ett framgångsrikt regionalt samarbete.

8.5 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, är verksam inom både konkurrens- och upphandlingsfrågor. Genom att bidra till arbetet inom OECD kan Konkurrensverket bland annat verka för kunskapsutbyte och ökad samsyn.

OECD:s konkurrenskommitté håller varje år två möten. Konkurrensverket deltog vid båda dessa så kallade konkurrensveckor, under vilka man bland annat diskuterade transporttjänster, interimistiska åtgärder, köpmarknad och köparkarteller, energimarknader samt konkurrens och inflation. Till mötena i juni lämnade Konkurrensverket flera skriftliga bidrag inför diskussionerna, däribland om möjligheten att ingripa i redan genomförda förvärv.²⁰³ Konkurrensverket har också bidragit med synpunkter i pågående uppdateringar av OECD:s rekommendationer. Under 2022 har Konkurrensverkets generaldirektör dessutom ingått i byrån som leder kommitténs arbete.

På upphandlingsområdet har Konkurrensverket under året deltagit i ett möte inom ramen för OECD:s kommitté för statlig förvaltning, Leading Practitioners on Public Procurement, LPP. På mötet utbyttes erfarenheter rörande bland annat hur upphandling kan användas som styrmedel för att främja hållbar upphandling och om de olika medlemsstaternas arbete med att öka professionaliseringen av upphandlingskåren.

8.6 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. Samarbetet sker bland annat inom särskilda arbetsgrupper för kartell- respektive koncentrationsfrågor, samt för chefsjurister, chefsekonomer och kommunikationschefer. På liknande sätt som inom ECN-samarbetet har de nordiska konkurrensmyndigheterna möjlighet att utbyta information och bistå varandra vid utredningar av misstänkta överträdelser av konkurrensreglerna, men möjligheter till samarbete finns också vid förvärvsärenden.

I maj 2022 anordnade Konkurrensverket möten mellan de nordiska konkurrensmyndigheternas generaldirektörer och chefsjurister. På agendan stod bland annat konsekvenserna av kriget i Ukraina för marknader i Norden, erfarenheter från samarbete i tillsynsärenden, samt lärdomar från pandemin när det gäller minskade utsläpp från tjänsteresor. I september deltog flera medarbetare i det nordiska konkurrensmötet som anordnades på Island. På agendan stod bland annat en genomgång av vad som har hänt i myndigheternas verksamhet sedan det förra nordiska konkurrensmötet och en diskussion om konkurrensmyndigheternas roll vid hög inflation. Vid mötet ansvarade Konkurrensverket för en workshop om byggmaterialmarknaden. Därutöver hölls workshoppar om prisalgoritmer och om böters avskräckande effekt, samt ett möte om administrativa frågor.

²⁰³ Konkurrensverkets bidrag till diskussionerna i OECD:s konkurrenskommitté publiceras på Konkurrensverkets webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/om-oss/uppdrag/internationella-natverk/>.

De nordiska länderna har under året startat ett nätverk för dataanalys, på initiativ av Sverige och Danmark. Syftet med nätverket är erfarenhetsutbyte och kunskapsdelning. Samverkan inom dataanalysområdet har ett stort värde eftersom de nordiska länderna arbetar med liknande frågor och utmaningar. Ett konkret samarbete är verktyget BidViewer som används för analys av upphandlingsdata, bland annat i syfte att upptäcka upphandlingskarteller. Även närliggande frågor, såsom it-forensik, hanteras i gruppen. Under året har också ett behov av att utreda möjligheterna att dela data mellan de nordiska länderna identifierats.

Vad gäller övriga arbetsgrupper har gruppen för förvärvsfrågor träffats och bland annat utbytt erfarenheter kring förhandskontakter och åtaganden, och arbetsgruppen för chefs-ekonomer för att diskutera frågor kring ekonomisk analys. Kommunikationscheferna har haft flera digitala möten under året och ett fysiskt möte i Stockholm, då man bland annat diskuterat webbutveckling, strategier att nå ut mer effektivt i främjandearbetet, juridiska aspekter kring sociala medier och nya arbetssätt att nå ut till media.

För upphandlingsfrågor finns ett nordiskt nätverk för att utbyta erfarenheter och diskutera aktuella frågor. Årets upphandlingsmöte i Reykjavik ägnades bland annat åt offentlig upphandling som strategiskt verktyg och hanteringen av akuta upphandlingar med anledning av kriget i Ukraina.

Även inom otillbörliga handelsmetoder ser Konkurrensverket ett värde av nordiskt samarbete. Konkurrensverket anordnade i maj 2022 en första nordisk konferens om otillbörliga handelsmetoder. Medarbetare från tillsynsmyndigheterna i Danmark, Finland, Norge och Sverige deltog. Syftet med konferensen var att utbyta erfarenheter och att lägga grund för framtida samarbete.

9. Konkurrens och upphandling i kristider

Vilken roll ska konkurrenspolitiken spela i kristider? Kan konkurrensmyndigheter bidra till bekämpning av inflationen? Hur ska konkurrenspolitiken utformas för att säkerställa en snabb återhämtning och öka ekonomins motståndskraft mot framtida kriser? Detta är frågor som diskuteras flitigt, inte bara mellan konkurrensmyndigheter utan även på högsta politiska nivå i flera länder runt om i världen. Det finns inte alltid självklara svar, men det har i alla fall visat sig att väl fungerande marknader – som Konkurrensverket alltid strävar efter att främja – är en relevant ledstjärna. För att uppnå väl fungerande marknader krävs en kraftfull konkurrenspolitik och en aktiv tillämpning av konkurrens- och upphandlingsreglerna – det gäller såväl under kriser som under mer normala förhållanden, och såväl i hög- som lågkonjunktur. De åtgärder som vidtas under en kris får inte heller leda till att vi, när krisen är över, har marknader med en sämre konkurrens på lång sikt.

Vikten av att ha konkurrensutsatta marknader även i svåra tider visas inte minst av att Ukrainas konkurrensmyndighet återupptog sin verksamhet relativt snabbt efter Rysslands invasion i februari 2022. Myndigheten har även under pågående krig deltagit aktivt i bland annat OECD-möten och då betonat vikten av att kunna motverka konkurrensbegränsande förfaranden under återuppbyggnaden av landet. Det pågår också ett arbete med att anpassa landets konkurrenslagar till EU:s konkurrensregler.

Alla problem som uppstår i en kris kan inte lösas med hjälp av konkurrensreglerna, men vårt tillsynsarbete är centralt för att skapa och upprätthålla konkurrenskraft och en robust inre marknad för att vi ska kunna hantera såväl rådande som kommande kriser. För att ge särskild uppmärksamhet åt konkurrensaspekter av olika typer av samhällskriser, initierade Konkurrensverket under hösten 2022 en strategisk satsning – *Konkurrens i kristider*. Inom ramen för den satsningen publicerar Konkurrensverket kortare analyser under temat Konkurrens och upphandling i kristider.²⁰⁴ Som en annan del av satsningen har ett arbete inletts med att undersöka hur livsmedelsbranschen fungerar i ljuset av de kraftiga prishöjningar på livsmedel som har skett under det senaste året, och identifiera behov av åtgärder. Undersökningen analyserar bland annat utvecklingen av lönsamheten i olika led i livsmedelskedjan. Konkurrensverket kommer att presentera slutsatser och iakttagelser av det pågående arbetet efter hand.

Konkurrenspolitikens roll för att förhindra eller motverka effekterna av kriser kommer också att diskuteras mer framöver. Konferensen *European Competition Day* som anordnas den 5 maj 2023, inom ramen för det svenska EU-ordförandeskapet, kommer att fokusera på konkurrenspolitik i kristider. Konkurrens och inflation kommer att vara temat för forskningsseminariet *The pros and cons* som Konkurrensverket arrangerar den 8 maj 2023.

²⁰⁴ Se temasidan om konkurrens och upphandling i kristider på vår webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/kristider/>.

9.1 Inflation och konkurrens

Sambandet mellan å ena sidan graden av konkurrens i en ekonomi och å andra sidan inflation är komplext. Försämring av konkurrensen, till exempel på grund av företagssammanslagningar eller bildandet av karteller, kan leda till betydande prishöjningar. Det är dock inte samma sak som bestående inflation. Den höga inflation vi sett i Europa under den senaste tiden beror enligt flera bedömare på utbuds- och efterfrågechocker i spåren av coronapandemin och kriget i Ukraina, snarare än på en plötslig försämring av konkurrensen.

Däremot har konkurrensen betydelse för hur en ekonomi kan hantera chocker och vilken effekt dessa kan få på konsumentpriser. Höga inträdeshinder och stela marknadsstrukturer gör det svårare för företag att ställa om och anpassa sig till förändringar i utbud och efterfrågan. Det ökar risken för att till exempel brist på insatsvaror resulterar i höjda konsumentpriser. Om konsumenter har svårt att byta leverantör har de svårare att stå emot prisökningar. När det däremot är enkelt för nya företag att träda in på marknaden, eller det finns möjlighet att hitta alternativa inköpskällor, kan marknaden bättre hantera chocker. Ett exempel såg vi under de inledande månaderna av pandemin. En plötslig och kraftigt ökad efterfrågan på handsprit ledde till prishöjningar och slutsålda lager. Det gav en tydlig signal till marknaden, och flera företag ställde då om sin produktion för att möta efterfrågan. Utbudet ökade kraftigt och priserna normaliserades. Ett exempel på motsatsen är energimarknaden, där en minskad tillgång på rysk naturgas under 2022 inte lika enkelt kunde kompenseras med alternativa källor, med mer bestående höjningar av energipriser som följd.

På marknader med hård konkurrens måste företagen anstränga sig mer för vara konkurrenskraftiga, till exempel genom att se över inköp och öka produktiviteten för att motverka kostnadsökningar som de möter. Detta för att inte riskera att tappa försäljning till konkurrenter som kanske lyckas bättre med omställningen eller som erbjuder produkter som inte påverkas av kostnadsökningar i samma utsträckning.

Även om det kan finnas många olika förklaringar till varför inflation uppstår, finns alltid goda skäl att försöka få marknader att fungera bättre för att minska riskerna att chocker påverkar konsumenter negativt, till exempel i form av höga priser. Det kan finnas flera olika förklaringar till att en marknad lider av svag konkurrens, och vilka möjligheter en konkurrensmyndighet har att vidta åtgärder beror på orsakerna. Om problemet är att ett dominerande företag agerar på ett sätt som utestänger konkurrenter, till exempel genom att försvåra tillträde till marknaden, kan det röra sig om ett förbjudet missbruk av dominerande ställning som kan angripas med stöd av konkurrenslagen. En försvagad konkurrens kan också bero på avtal mellan olika aktörer som begränsar konkurrensen. Det gäller inte bara rena karteller, utan kan till exempel gälla avtal som förhindrar eller förvävar för återförsäljare att ta in nya varor på hyllan, eller som tvingar dem att hålla ett visst lägsta pris. Sådana avtal kan också strida mot konkurrenslagen.

Konkurrensen på en marknad kan också vara försvagad av andra, mer strukturella orsaker än enskilda företags agerande. Det kan också bero på ensidiga ageranden av företag som inte har en dominerande ställning, men som ändå kan vara skadliga för konkurrensen. Vissa avtalsbegränsningar mellan företag är undantagna från konkurrenslagens förbud enligt det vertikala gruppundantaget och då saknas i praktiken möjlighet för Konkurrensverket att på ett ändamålsenligt sätt ingripa mot samtliga företag på en marknad, även om det vore gynnsamt för konkurrensen om samma regler gällde för alla dessa företag.

Det finns alltså orsaker till en svag konkurrens som Konkurrensverket i regel saknar effektiva verktyg att ingripa mot. Flera andra konkurrensmyndigheter har, eller är på väg att få, verktyg för att med framåtriktade åtgärder kunna korrigera strukturella konkurrensproblem. Det kan till exempel vara åtgärder för att öka kundrorlighet, eller möjlighet att förbjuda beteenden som i sig är skadliga för konkurrensen men som av något skäl inte träffas av konkurrenslagens förbud. Konkurrensverket har tidigare pekat på behovet av ett sådant verktyg, se avsnitt 10.3, och behovet har visat sig extra tydligt i tider av kris.

Att förändra marknadsstrukturer kan ta tid, och väl fungerande marknader är något som vi främst måste investera i nu för att klara framtida chocker i ekonomin, snarare än i syfte att lösa akuta inflationsproblem här och nu. Det betyder inte att det saknas skäl för Konkurrensverket att agera även på kort sikt. Tvärtom bör konkurrensmyndigheter vara särskilt vaksamma på förfaranden som leder till inträdeshinder, eller som försvårar för kunder att byta leverantörer, och ingripa med stöd av konkurrenslagen. Ett annat viktigt verktyg är kontrollen av företagskoncentrationer. Genom att stoppa förvärv som riskerar att skada konkurrensen, särskilt om de medför att ett företag blir dominerande, kan vi förhindra att marknader blir alltför koncentrerade.

Konkurrensmyndigheter kan i vissa fall ingripa direkt på oskäligt höga priser. Överprissättning av dominerande aktörer utgör missbruk av dominerande ställning. Syftet med förbudet mot överprissättning är emellertid inte att upprätthålla någon löpande priskontroll. På en marknad med en fungerande konkurrens kommer kraftiga prisökningar att locka till sig nya marknadsaktörer, vilket ökar utbudet och pressar ner priserna. Att ingripa mot prisökningar på en fungerande marknad kan därför riskera att skada denna process och hämma företagens investeringsvilja. Det kan dock finnas marknader där konkurrensen inte fungerar och i sådana fall kan Konkurrensverket komma att ingripa mot ett dominerande företag som exploaterar sina kunder genom överprissättning. Detta gäller särskilt på marknader som, även tillfälligt och i och med en kris, kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde.

En miljö med hög inflation innehåller också andra möjliga faror sett från konkurrenssynpunkt. Det finns risk att inflationen i sig påverkar konsumenters förväntningar om ökade priser, vilket kan göra det enklare för företag att genomföra prishöjningar.²⁰⁵ Inflationen kan också fungera som en fokuspunkt, eller ett golv, för samordnade prishöjningar. Därför behövs en aktiv konkurrenstillsyn som är uppmärksam på försök till så kallad prissignalering, det vill säga att företag eller en branschorganisation uttalar sig offentligt eller publicerar information om kommande prishöjningar – till exempel med anledning av ökade kostnader som företagen vill föra vidare till nästa led. Detta kan leda till en otillåten samordning mellan företag i strid med konkurrensreglerna.

Under 2022 har särskilt prisuppgångar på livsmedel och drivmedel hamnat i fokus. Företag har misstänkts för att höja priserna med mer än vad som kan motiveras av de kostnadsökningar de själva möter, och för att inte sänka priserna när kostnader för insatsvaror sjunker. Med utgångspunkt i de kraftiga prishöjningarna på livsmedel och lönsamhetens utveckling, exempelvis i grossistledet, genomför Konkurrensverket en bred genomlysning av livsmedelsbranschen. Undersökningen sker inom ramen för den strategiska satsning om konkurrens i kristider som inleddes under hösten 2022. Konkurrensverket kommer att presentera slutsatser, iakttagelser och peka på behov av åtgärder. Bland annat undersöks

²⁰⁵ Se till exempel OECD, *Competition and inflation*, *OECD Competition Policy Roundtable Background Note*.

vem det är som tjänar på prishöjningarna och om prishöjningarna är ett resultat av pris-signalering, ett koncentrerat grossistled och/eller konsumenternas val av butiker och varor. Arbetet kommer fortgå så länge behov kvarstår, i vart fall under hela 2023, och kommer redovisas efter hand. Konkurrensverket har också gett forskare i uppdrag att undersöka prishöjningarna mellan livsmedelsindustri och dagligvaruhandel för att ta reda på om priskonkurrensen har ökat eller minskat.²⁰⁶ Resultatet av studien kan visa om det sätt prisförändringar i en del av livsmedelskedjan påverkar prisnivån i en annan del av kedjan har förändrats med de kraftigt höjda priserna. Resultaten kan därför stödja om så kallad greedflation föreligger eller inte, exempelvis i vilken utsträckning dagligvaruhandeln praktiserar ett procentpåslag även om deras egna kostnadshöjningar inte förefaller motivera det. Forskningsuppdraget kommer att redovisas i slutet av 2023.

Vad gäller drivmedel har Konkurrensverket fått i uppdrag av regeringen att under 2023 och 2024 analysera konkurrensen i drivmedelssektorn och följa marknadsutvecklingen. Konkurrensverket ska särskilt analysera prisbildningen i konsumentnära led på marknaden, lyfta fram områden där vi bedömer att konkurrensen kan förbättras och lämna förslag på konkurrensfrämjande åtgärder.²⁰⁷

9.2 Resiliens

Resiliens – i betydelsen en ekonomi och ett samhälle som är motståndskraftigt mot störning i form av exempelvis avbrutna leveranskedjor, energikriser och finanskriser – har kommit alltmer i fokus i den politiska debatten. Särskilt coronapandemin och Rysslands krig mot Ukraina har satt ljuset på behovet av att minska sårbarheten i samhället mot olika typer av störningar och chocker. På EU-nivå har flera initiativ tagits för att mildra effekterna av de senaste årens kriser, stötta återhämtning och öka konkurrenskraften.²⁰⁸

Som beskrivs ovan i avsnittet om inflation har konkurrensen betydelse för hur en ekonomi kan hantera störningar. Koncentrerade marknader kan medföra högre sårbarhet genom att de är beroende av insatsvaror från en eller ett fåtal leverantörer. Ju viktigare insatsvaror, desto större är risken för negativa effekter vid en kris. Likaså är riskerna större om det finns hinder för nya företag att träda in eller svårigheter för kunder att byta leverantör.

Konkurrensutsatta marknader däremot är mer flexibla och motståndskraftiga. De reagerar snabbare och mer effektivt på ekonomiska störningar. En effektiv konkurrenspolitik är alltså en viktig del för att skapa motståndskraft mot kriser. Öppen konkurrens och väl fungerande marknader kan hjälpa till att säkerställa att utbud och efterfrågan snabbt anpassar sig vid störningar som orsakas av kriser som dem vi sett de senaste åren. En aktiv konkurrens- och upphandlingstillsyn är således viktiga delar för att motverka både de kriser vi står inför i dag och i morgon.²⁰⁹

²⁰⁶ Konkurrensverket, dnr 774/2022.

²⁰⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Konkurrensverket.

²⁰⁸ Till exempel Next Generation EU-paketet som innehåller den så kallade RRF-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens) och kommissionens så kallade REPowerEU-plan (COM(2022) 230 final) för att snabbt minska EU:s beroende av ryska fossila bränslen.

²⁰⁹ Se till exempel ICN Steering Group Statement, *The Role of Competition & Competition Policy in Times of Economic Crisis*.

Politiska initiativ har tagits på EU-nivå för att minska vårt beroende av produkter från länder utanför Europa. Här ingår till exempel kommissionens arbete med industrialallianser på strategiska områden, bland annat råvaror, batterier och halvledare.²¹⁰ Men sårbarhet som följer av beroenden av en eller ett fåtal leverantörer är inte bara en fråga på global nivå, till exempel beroenden av gas från Ryssland eller litium från Kina. Sårbarhet kan uppstå även från beroenden på nationell eller regional nivå. Det blev tydligt 2021 när Mark- och miljööverdomstolen avvisade Cementas ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet vid kalkbrottet i Slite som stod för en stor del av den svenska cementproduktionen.²¹¹ Ett annat exempel är från våren 2022 då redan långa väntetider för att få ett nytt pass blev ännu längre på grund av att leverantören som tillverkar passhandlingar fick tekniska problem.²¹²

Konkurrensmyndigheternas kontroll av företagskoncentrationer är ett viktigt verktyg för att förhindra att marknader blir alltför koncentrerade. Det är minst lika viktigt i kristider som under mer normala förhållanden. Det har argumenterats för att konkurrensmyndigheter ska bli mer tillåtande och släppa igenom stora företagsammanslagningar som skapar så kallade europeiska eller nationella "champions" som kan utmana till exempel kinesiska eller amerikanska företag. Ett sådant förhållningssätt riskerar dock att i stället skapa ett beroende av inhemska företag. Konkurrensverket står fast vid det uttalande vi gjorde 2019 tillsammans med våra nordiska systemmyndigheter som gav stöd för en strikt prövning av företagskoncentrationer fri från politisk inblandning.²¹³

Konkurrenslagen innehåller en begränsning för Konkurrensverket att förbjuda en för konkurrensen skadlig koncentration, nämligen om ett sådant förbud skulle medföra att väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen åsidosätts. Kravet på vad som är väsentliga intressen är högt ställda och det nationella säkerhets- eller försörjningsintresset måste således ha en sådan angelägenhetsgrad att det tydligt överstiger de negativa effekterna för konkurrensen som koncentrationen skulle leda till.²¹⁴ Konkurrensverket har hittills aldrig funnit skäl att tillämpa bestämmelsen och det finns inte heller någon domstolspraxis där den behandlas. Det går dock inte att utesluta att bestämmelsen skulle kunna bli aktuell vid en allvarlig kris, som exempelvis krig.²¹⁵

²¹⁰ Kommissionens uppdatering av industristrategin 2020: En starkare inre marknad för EU:s återhämtning (COM(2021) 350).

²¹¹ Cementa stod för cirka 85–90 procent av den svenska cementmarknaden och kalkbrottet i Slite för 75 procent av företagets svenska tillverkning. Se Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i byggmaterialindustrin*, Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri, Rapport 2021:4, s. 77–79.

²¹² Nyhet från Polisen 19 maj 2022, *Företaget som tillverkar pass har tekniska problem*.

²¹³ Konkurrensverket, artikel publicerad 26 juni 2019, *Nordiska konkurrensmyndigheter stödjer en strikt prövning av företagskoncentrationer*.

²¹⁴ Prop. 1998/99:144 s. 86 f.

²¹⁵ Förarbetena hänvisar till artikel 296 i EG-fördraget, nuvarande artikel 346 i EUF-fördraget, som anger att "varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel". Prop. 1998/99:144 Säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel, s. 55.

Frågan har också väckts om kontrollen av företagskoncentrationer kanske snarare ska ha en starkare roll i detta avseende och att konkurrensmyndigheter även ska beakta effekterna på samhällets resiliens vid prövning av en koncentration.²¹⁶ Till exempel skulle då en koncentration kunna förbjudas av det skälet att den leder till en ökad sårbarhet i samhället. Visserligen är den konkurrensrättsliga prövningen av företagskoncentrationer ett effektivt verktyg för att skydda konkurrensen på marknader, vilket bidrar till att göra dessa mer motståndskraftiga. Men det är inte självklart att, och i så fall hur långt, en sådan prövning bör utvidgas. I förlängningen kan det handla om frågor av beredskaps- eller säkerhetskaraktär, där det kan vara mer ändamålsenligt med specifik reglering. Till exempel har EU antagit en förordning om skydd mot utländska direktinvesteringar i bland annat kritisk infrastruktur,²¹⁷ där Inspektionen för strategiska produkter kan komma att bli ansvarig granskningsmyndighet.²¹⁸ Vad gäller koncentrationer som prövas enligt EU:s koncentrationsförordning finns visst utrymme för medlemsstater att göra prövningar utifrån andra intressen än de som omfattas av förordningen. I förordningen anges allmän säkerhet, mediernas mångfald och tillsynsregler som legitima intressen. Andra allmänna intressen kan erkännas av kommissionen efter en bedömning av deras förenlighet med gemenskapsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser.²¹⁹

Motståndskraft mot korruption är också en aspekt av begreppet resiliens. Även här måste vi se konkurrens och väl fungerande marknader som en del av lösningen i kampen mot korruption. Konkurrensverkets tillsynsarbete inom såväl konkurrens som offentlig upphandling bidrar till att motverka korruption. Särskilt offentlig upphandling är ett känt riskområde för korruption och studier visar att ökad konkurrens minskar möjligheterna och incitamenten för korruption.²²⁰ Transparency International framhåller att coronapandemin, klimatkrisen och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge innebär allt större utmaningar även från korruptionssynpunkt.²²¹ Detta är ytterligare ett skäl för en aktiv tillämpning av konkurrens- och upphandlingsreglerna.

9.3 Upphandling i kristider

De senaste årens kriser, som flyktingkrisen 2015 och coronapandemin, har inneburit utmaningar för upphandlande myndigheter. Behov har uppstått på kort tid som gjort det svårt att hinna med en annonserad upphandling. Upphandlade leverantörer har fått problem att leverera enligt avtal. Företag har fått problem med skattebetalningar, vilket riskerar att utesluta dem från upphandlingar eftersom det är en obligatorisk uteslutningsgrund att inte ha fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter.

²¹⁶ Se till exempel Coscelli, A. och Thompson G., *Resilience and Competition Policy: Economics working paper*.

²¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

²¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för strategiska produkter.

²¹⁹ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, artikel 21.

²²⁰ Se exempelvis OECD, *Global Forum on Competition: Fighting corruption and promoting competition, Background note and Summary of discussion*, 2014, och Transparency International, *Anti-corruption helpdesk: The linkages between corruption and violation of competition laws*, 2016.

²²¹ Transparency International, *Corruption perceptions index 2022*.

På grund av de positiva effekter som följer av ett annonserat förfarande finns det flera anledningar för upphandlande myndigheter att sträva mot konkurrensutsättning. Vid en direktupphandling kan den upphandlande myndigheten utnyttjas av leverantörer som tar ut högre priser än som annars skulle gälla. Dessutom skyddar ett annonserat och transparent förfarande mot korrupcion, vilket det finns en uppenbar risk för vid direkttilldelning av kontrakt.

Det finns också möjligheter för den upphandlande myndigheten att – inom ramen för upphandlingsreglerna – på olika sätt anpassa sin verksamhet och sina inköp för att minska sårbarheten vid kriser. Det handlar dels om hur verksamheten organiseras (anlita externa leverantörer eller utföra i egen regi), dels om hur inköpen görs i de fall man väljer externa leverantörer.²²²

Upphandlingslagstiftningen reglerar inte vad en upphandlande myndighet väljer att anskaffa genom offentlig upphandling. Vissa typer av behov lämpar sig bättre att utföra med hjälp av externa leverantörer medan andra typer lämpar sig bättre att utföra i egen regi. Dessa frågor bör upphandlande myndigheter utreda proaktivt för att kunna hantera framtida kriser. I samband med flyktingkrisen under 2015 valde många kommuner att starta hem för vård eller boende (HVB) i egen regi, vilket innebar stora fördelar då de kunde startas med mycket kort varsel. Det är dock viktigt att ha i åtanke att en konkurrensutsättning genom upphandlingar bidrar till en ökad effektivitet och kvalitet på längre sikt.

Ramavtal är en avtalsform som kan vara effektiv och ändamålsenlig i kristider, eftersom de lämpar sig när en upphandlande myndighet inte helt kan förutse framtida återkommande anskaffningsbehov och vill planera för det oförutsedda behovet. Ett ramavtal kan dock inte vara hur flexibelt som helst, och Konkurrensverket har i ett ställningstagande bedömt att det inte är tillåtet att sätta ett högsta tak på kvantiteten eller värdet av ramavtalet som med oproportionerlig marginal överstiger det egentliga behovet.²²³

En upphandlande myndighet som redan har ett avtal kan under vissa förutsättningar göra större ändringar i ett avtal eller ramavtal för att exempelvis hantera en oförutsedd krissituation. Om en upphandlande myndighet har behov som inte täcks av redan befintliga avtal är grundprincipen att inköpen ska ske genom annonserad upphandling. Under en kris kan däremot inköp ibland behöva ske inom en tidsram som inte gör det möjligt att genomföra en annonserad upphandling eller så klarar den upphandlade leverantören inte att leverera enligt avtal. Upphandlingslagarna tar hänsyn till dessa situationer och det finns bland annat bestämmelser om påskyndade förfaranden och ändringar av avtal.

I krissituationer aktualiseras inte sällan undantaget från annonseringsskyldigheten som gäller vid synnerlig brådska. Undantaget innebär en avvikelse från den grundläggande principen om öppenhet och ska därför tolkas restriktivt. Det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att villkoren är uppfyllda. För att undantaget för synnerlig brådska ska få tillämpas måste det röra sig om en händelse som den upphandlande myndigheten inte har kunnat förutse. De senaste årens kriser, flyktingkrisen 2015 och coronapandemin, har bedömts utgöra sådana oförutsedda händelser. Även Rysslands invasion av Ukraina bör kunna utgöra en sådan oförutsedd händelse. Det är emellertid viktigt att ha i åtanke att när en kris som exempelvis pandemin pågått en viss tid kan den inte längre ses som något oförutsebart.

²²² Konkurrensverket, *Offentlig upphandling – Konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:3.

²²³ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets ställningstagande om maximal omfattning av ramavtal och öppenhetsprincipen*, ställningstagande 2022:2. Se även avsnitt 3.5.2.

Det är viktigt att inte undantagen från kravet på annonsering missbrukas, och här kommer Konkurrensverket som tillsynsmyndighet in, dels för att ge vägledning, dels för att se till att överträdelser sanktioneras. Såväl flyktingkrisen som pandemin har lett till ett flertal ärenden på Konkurrensverket där upphandlande myndigheter har hänvisat till undantaget för synnerlig brådska. Konkurrensverket har dock ansett att det varit fråga om otillåtna direktupphandlingar bland annat då det saknats tillräckliga orsakssamband mellan den oförutsedda händelsen och den synnerliga brådska som uppstått.

Under svininfluensapandemin 2009 blev det tydligt att EU-ländernas upphandling av vaccin och andra läkemedel inte fungerade tillräckligt bra. Med detta i beaktande infördes 2013 möjligheten till gemensam upphandling av medicinska motåtgärder (exempelvis vaccin).²²⁴ Mot bakgrund av coronapandemin och Rysslands invasion av Ukraina har kommissionen under 2022 lagt fram två förslag som bland annat syftar till att stärka gemensam upphandling inom EU, se vidare avsnitt 10.2.2.

²²⁴ Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU av den 22 oktober 2013 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 2119/98/EG.

10. Vägen framåt

10.1 Tillsynsarbetet 2022 och framåt

Det finns ett starkt stöd i samhället för att vi i Sverige ska ha en effektiv konkurrenspolitik. En undersökning om EU:s konkurrenspolitik²²⁵ visar att en stor majoritet av medborgarna i såväl Sverige som övriga EU-länder anser att bättre konkurrens stimulerar ekonomisk tillväxt och innovation, leder till bättre och billigare produkter för alla samt bidrar till att europeiska företag blir mer konkurrenskraftiga. En stor majoritet av små och medelstora företag är av samma uppfattning. En effektiv konkurrenspolitik kräver ändamålsenliga konkurrensregler och ett aktivt tillsynsarbete. Det är minst lika viktigt nu som tidigare.

10.1.1 Konkurrentillsynen

Under 2022 fattade Konkurrentillsynen de två första besluten om konkurrensskadeavgift sedan myndigheten fick befogenhet att som första instans besluta om sådan avgift.²²⁶ Båda besluten gällde särskilt allvarliga samarbeten mellan företag – ett otillåtet anbudssamarbete och ett fall av marknadsdelning. Sådana allvarliga överträdelser av konkurrensreglerna ska ge kännbara sanktionsavgifter, inte minst när de innebär att skattebetalare kan riskera att få betala för mycket i upphandlingar av viktiga tjänster.

Inför att Konkurrentillsynen fick rätt att besluta om konkurrensskadeavgift gjorde vi en översyn av våra interna processer för kvalitetssäkring.²²⁷ Vi kan konstatera att de delvis nya arbetsrutinerna har fungerat väl, samtidigt som vi fortsätter att kontinuerligt förbättra vårt arbetssätt. Det innebär att vi har en organisation och processer på plats för att kunna ta oss an utökade befogenheter att fatta beslut även vad gäller upphandlingsskadeavgift (se avsnitt 10.2.2) och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Företag kan undvika konkurrensskadeavgift helt genom att anmäla ett otillåtet samarbete till Konkurrentillsynen och ansöka om eftergift. Det gjorde ett av företagen i ärendet ovan som rörde uppdelning av marknaden. Ett företag måste dock träda fram på eget initiativ och lämna information till Konkurrentillsynen för att komma i fråga för eftergift, vilket PMÖD slog fast i en dom i oktober 2022.²²⁸ Konkurrentillsynen välkomnar domen som visar att det är viktigt att företag är proaktiva och självmant träder fram. Att vänta med en eftergiftsansökan tills Konkurrentillsynen redan är en kartell på spåren kan bli kostsamt.

²²⁵ 2022 års Eurobarometerundersökningar om EU:s konkurrenspolitik genomfördes mellan den 30 maj 2022 och den 15 juni 2022. Se Europeiska kommissionen, pressmeddelande den 25 oktober 2022, *Konkurrens: Eurobarometerundersökningar visar att det finns ett starkt stöd för konkurrenspolitiken bland EU-medborgarna och små och medelstora företag* (IP/22/6374).

²²⁶ Konkurrentillsynen, dnr 569/2020 och dnr 121/2021, se avsnitt 2.2.1.

²²⁷ Ordningen för kvalitetssäkring av utredningen och beslutet finns beskriven i en artikel som publicerades på vår webbplats i samband med det första beslutet om konkurrensskadeavgift: <https://www.konkurrentillsynen.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/taxibolag-ska-betala-konkurrensskadeavgift-for-otillatet-samarbete-i-fardtjanstupphandling/konkurrentillsynen-har-fattat-forsta-beslutet-om-konkurrensskadeavgift/>.

²²⁸ PMÖD:s dom i mål nr PMT 13071-21. Se även avsnitt 2.7.1.

Ibland kan det vara nödvändigt att ingripa innan en utredning är klar, vilket vi har möjlighet att göra i fall där konkurrensen riskerar att skadas på ett sätt som inte går att reparera. Det har historiskt inte varit vanligt att vi fattar sådana interimistiska beslut, men det skedde både 2021 och 2022.²²⁹ Behovet ökar i takt med att marknader blir alltmer snabbväxande och nya marknader växer fram. Interimistiska ingripanden kräver en skyndsam hantering och innebär ofta ett intensivt arbete under kort tid. Inte bara den misstänkta konkurrensbegränsningen behöver utredas, hänsyn måste också tas till eventuella negativa effekter som en sådan åtgärd skulle få för företaget mot vilket beslutet riktar sig.

Samtidigt som Konkurrensverket som första instans fick besluta om konkurrensskadeavgift infördes möjligheten att ett företag som hindrar våra utredningar eller som inte följer våra utredningsåtgärder kan bli skyldigt att betala utredningsskadeavgift. Under 2022 fick vi för första gången anledning att utreda ett misstänkt fall av sådant agerande.²³⁰ Syftet med regeln om utredningsskadeavgift är att öka incitamenten för företag att besvara Konkurrensverkets frågor och att öka förutsättningarna att tidigt få det underlag som behövs för utredningarna, och på så sätt ge oss möjligheter att bedriva en effektivare tillsyn. Vi upplever att ändringen i konkurrenslagen har haft en positiv effekt. Den har satt ökat fokus på vikten av att utforma frågor till parter på ett precist sätt. Vi upplever också att företag som utreds för misstänkta överträdelser i sin tur är medvetna om möjligheten till avgift, och att de i större utsträckning än tidigare vinnlägger sig om att inkomma med den information vi efterfrågar.

Att Konkurrensverket skulle få beslutanderätt även vad gäller sanktionsavgifter motiverades av att det skulle förbättra förutsättningarna för en effektivare konkurrenstillsyn.²³¹ Våra erfarenheter från konkurrenstillsynen så här långt stöder detta. Samtidigt får vi räkna med att det även framöver kommer att finnas komplicerade eller omfattande ärenden som kommer att ta längre tid att utreda. Utredningarnas omfattning påverkas inte minst av ökade krav från domstolar, en ökad mängd utredningsmaterial till följd av digitaliseringen och krav på mer avancerade ekonomiska analyser.

2022 var – liksom 2021 – ett intensivt år för Konkurrensverkets prövning av företagskoncentrationer. Under året anmäldes 121 företagsförvärv, vilket historiskt sett är ett stort antal. Det är visserligen något färre än 2021, men cirka 50 procent fler än genomsnittet för åren dessförinnan. Tre av de anmälda förvärven krävde särskild undersökning, varav två pågick parallellt. Även koncentrationsprövningar som vi kan avsluta utan att inleda en särskild undersökning kan vara resursintensiva under den tid utredningen pågår. Vi styr inte över inflödet och alla anmälningar måste hanteras. Det innebär att belastningen på organisationen periodvis kan bli mycket hög och att vi måste ha en ständig beredskap att utreda komplicerade förvärv. Det stora antalet ärenden, tillsammans med komplexiteten i flera av dem, innebär att en stor del, cirka en tredjedel, av vår utredningskapacitet inom konkurrenstillsynen under 2022 gick till koncentrationsprövningar, se avsnitt 5.1.2.

En effektiv tillsyn kräver att vi prioriterar bland vad vi ska utreda, inte minst eftersom våra ärenden – i synnerhet konkurrensärenden – ofta kräver omfattande utredning och analys. En effektiv tillsyn kräver också att vi använder oss av flera olika verktyg. Konkurrensskadeavgift tillsammans med eftergiftsprogrammet är viktiga verktyg för att avskräcka företag från att begå överträdelser. Med ålägganden – vid behov interimistiska sådana – har vi möjlighet att få stopp på förfaranden som skadar konkurrensen. Ett annat sätt att nå snabbare

²²⁹ Konkurrensverket, dnr 348/2021 och 366/2022. Se även avsnitt 2.2.3.

²³⁰ Konkurrensverket, dnr 253/2022. Se även avsnitt 2.3.

²³¹ Prop. 2020/21:51 s. 54.

avslut i ärenden är när företag erbjuder frivilliga åtaganden för att lösa de problem Konkurrensverket identifierat. Vår genomgång av tidigare ärenden som avslutats med åtaganden, se avsnitt 6.1, visar bland annat att företag bör inleda åtagandediskussioner i ett så tidigt skede som möjligt för att frivilliga åtaganden ska vara ett ändamålsenligt och effektivt sätt att avsluta en utredning.

När det är möjligt överväger vi också andra åtgärder än regelrätt tillsyn, eller en kombination av tillsyn och andra åtgärder. Med olika förebyggande insatser, som till exempel att meddela ställningstaganden, främjar vi regelefterlevnaden och ökar kunskapen om regelverken. Våra förebyggande insatser är mer frekventa inom offentlig upphandling och otillbörliga handelsmetoder,²³² men vi ser även möjlighet att på olika sätt hjälpa offentliga aktörer att se över sin säljverksamhet och därigenom minska behovet av skarp tillsyn. Under 2022 publicerade vi resultaten av en omfattande studie av gymmarknaden.²³³ Enligt medieuppgifter har Konkurrensverkets slutsatser och bedömningar i rapporten medfört att vissa kommuner ser över sina gymverksamheter. I början av 2023 inledde vi en studie om konkurrensen på marknaderna för laddinfrastruktur och laddtjänster.²³⁴ I samband med det har vi i ett öppet brev uppmanat samtliga kommuner att inte erbjuda gratis el vid publika laddstolpar. Förfarandet kan utgöra underprissättning i strid mot konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, och i ett längre perspektiv riskerar det att hämma investeringsviljan hos privata aktörer vilket skulle minska utbyggnadstakten och skada konsumenterna.

Offentliga företag verkar under andra förutsättningar än privata företag, inte minst i fråga om vinstkrav och kapitalanskaffning. Skillnaderna i förutsättningar mellan offentliga och privata företag riskerar att öka i tider när företag i utsatta branscher ser minskade intäkter på grund av en minskad efterfrågan, ökade kostnader för råvaror, transporter och energi samt en mer begränsad tillgång till privat finansiering. Följden blir att privata företag får svårare att konkurrera med offentliga aktörer. I sådana tider är det därför särskilt viktigt att staten, kommuner och regioner ser över hur de agerar när de säljer varor och tjänster. I annat fall riskerar de åtgärder som de offentliga aktörerna vidtar på marknaden under en kris att resultera i försämrad konkurrens på lång sikt. Det är därför viktigt att Konkurrensverket både har utrymme att ingripa i enskilda fall och kan agera proaktivt när nya marknader växer fram, i syfte att undvika att skadliga strukturer som riskerar att motverka en väl fungerande konkurrens formas och cementeras.

10.1.2 Upphandlingstillsynen

Konkurrensverket lämnade under 2022 in sammanlagt 19 ansökningar om upphandlings-skadeavgift. Det är en minskning jämfört med tidigare år. Det är antalet obligatoriska ansökningar som minskat, medan antalet ansökningar på eget initiativ låg på ungefär samma nivå som genomsnittet de senaste åren. Härutöver fattade Konkurrensverket 25 tillsynsbeslut. Av dessa gällde 14 samma sakfråga men med olika upphandlande myndigheter (14 skånska kommuner), och 10 av tillsynsbesluten gällde informationsansvaret enligt LOV och var ett resultat av en särskild granskning av efterlevnaden av dessa regler, se avsnitt 3.2.3.

²³² För en beskrivning av förebyggande insatser under året inom området otillbörliga handelsmetoder, se avsnitt 4.5, och gällande offentlig upphandling, se avsnitt 3.5.

²³³ Till exempel Konkurrensverkets rapport *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden* (rapport 2022:2), se avsnitt 7.1.1.

²³⁴ Se temasidan om laddinfrastruktur på Konkurrensverkets webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/laddinfrastruktur/>.

En förutsättning för att ett valfrihetssystem ska få positiva effekter på kvalitet, brukarinflytande och kostnadseffektivitet är att enskilda ges en reell möjlighet att göra rationella val av utförare utifrån sina egna behov och preferenser. Detta kräver i sin tur tillgänglig och jämförbar information om de valbara leverantörerna. En positiv följd av Konkurrensverkets granskning har varit att flera av de granskade myndigheterna under Konkurrensverkets utredning vidtagit åtgärder för att säkerställa att de uppfyller sitt informationsansvar. I två av fallen har vidtagna åtgärder inneburit att Konkurrensverket inom ramen för aktuell granskning, och utifrån omständigheterna i de två fallen, beslutat att inte rikta någon kritik. Granskning visar att det finns anledning att löpande arbeta med den information som lämnas till enskilda om de valbara leverantörerna för att upphandlande myndigheter ska kunna säkerställa att de uppfyller sitt informationsansvar enligt LOV. Resultaten av granskningen har vi också sammanfattat i en kortare rapport, se avsnitt 7.1.4.²³⁵

Under 2022 har vi utrett ett flertal ärenden där upphandlande myndigheter har genomfört direktupphandlingar med coronapandemin som argument. Vi har stor förståelse för att pandemin försatte många upphandlande myndigheter i en svår och pressande situation. Pandemin kan utgöra en förmildrande omständighet som vi tar hänsyn till,²³⁶ men i flera av de utredningar vi har genomfört utgjorde inte pandemin tillräckliga skäl för direktupphandling. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har rutiner på plats som fungerar även i kristider.

Den 1 februari 2022 trädde nya regler i kraft gällande upphandling under tröskelvärdena. Syftet med lagändringarna är bland annat att förenkla tillämpningen av upphandlingsreglerna och att ge upphandlande myndigheter mer flexibilitet vid genomförandet av upphandlingar. De nya bestämmelserna gäller för upphandlingar som har påbörjats den 1 februari 2022 och därefter. En bestämmelse som infördes är ett nytt undantag från annonseringsskyldigheten, se 19 a kap. 6 § LOU respektive 19 a kap. 5 § LUF. Det nya undantaget möjliggör, under vissa förutsättningar, direktupphandling i samband med överprövning och syftar till att minimera de negativa konsekvenser som kan uppstå till följd av att en upphandlande myndighet förhindras att ingå eller fullgöra ett avtal på grund av överprövning. I och med att undantaget för direktupphandling i samband med överprövning är ett helt nytt undantag och dessutom innefattar rekvisit som inte återfinns i någon annan bestämmelse i upphandlingslagarna, kan det antas att bestämmelsens tillämpningsområde kommer att ge upphov till många frågor. Om en direktupphandling genomförs med stöd i undantaget, trots att rekvisiten inte är uppfyllda, är det fråga om en otillåten direktupphandling, under förutsättning att det inte varit möjligt att direktupphandla på annan grund. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket beslutat sig för att prioritera ärenden rörande det nya undantaget för direktupphandling i samband med överprövning, för att på sätt tydliggöra bestämmelsens tillämpningsområde.

Offentlig sektors behov av investeringar i nya verksamhetslokaler och reinvesteringar i befintliga samhällsfastigheter är stort. Enligt Kommuninvest beror behovet på en rad olika faktorer, exempelvis befolkningstillväxt, en ändrad demografisk struktur där andelarna äldre och yngre i befolkningen ökar, skärpta hållbarhetskrav och eftersatt underhåll för de samhällsfastigheter som byggdes på 60- och 70-talet.²³⁷ Konkurrensverket har de senaste åren genom sin omvärldsbevakning uppmärksammat att olika former av hyresupplägg

²³⁵ Konkurrensverket, *Upphandlande myndigheters informationsansvar i valfrihetssystem*, Analys i korthet 2022:1.

²³⁶ Konkurrensverket, dnr 463/2022 och 464/2022.

²³⁷ Kommuninvest, *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn*, fokusrapport 2021-04-14.

används för att tillgodose behovet av verksamhetslokaler. En återkommande frågeställning inom upphandlingsområdet 2022 har bland annat varit under vilka omständigheter en överenskommelse som innefattar ett hyresavtal behöver föregås av en annonserad upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Det är bland annat mot denna bakgrund som Konkurrensverket har inlett en granskning av ett antal hyresupplägg som rör Stockholms stad och Uddevalla kommun. Om granskningen visar att uppläggen bryter mot LOU kan Konkurrensverket komma att ansöka om upphandlingsskadeavgift eller fatta tillsynsbeslut. Vi har också två pågående domstolsprocesser mot Bodens kommun respektive Domstolsverket som rör liknande frågor.

10.1.3 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

Vi kan också se tillbaka på vårt första år som tillsynsmyndighet för lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Vi har utrett våra första tillsynsärenden och hittills publicerat fem ställningstaganden där vi tydliggör hur vi anser att lagen ska tolkas och tillämpas. Från och med den 1 januari 2023 har vi infört interna tidsfrister för tillsynen över otillbörliga handelsmetoder om åtta till tolv månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.²³⁸ Tidsfristerna syftar till att effektivisera utredningarna och tydliggöra både för den köpare vi utreder och för klaganden hur tillsynsutredningen kommer att gå till i det specifika fallet.

Vi vill att det ska finnas en hög regelefterlevnad av LOH i livsmedelskedjan. En förutsättning för detta är att det finns en hög regelkännedom, och vi har därför fortsatt våra kommunikationsinsatser för att sprida kännedom om lagen och bygga tillit till vårt arbete. Att ha en pågående dialog med branschen är mycket viktigt för oss och det webinarium vi arrangerade i november är ett exempel på vår ambition att dela med oss av våra insikter och utmaningar samtidigt som vi vill ge marknadens aktörer möjlighet att dela sina erfarenheter med oss.

Det har funnits ett stort behov av vägledning om hur lagens bestämmelser ska tolkas och tillämpas, vilket vi bidragit med genom dels våra beslut, dels våra ställningstaganden, men även med andra kunskapsspridande insatser. Det finns dock ännu ingen domstolspraxis. Vår enkät indikerar att det kan finnas en relativt stor förekomst av förbjudna handelsmetoder, även om utvecklingen har gått åt rätt håll det senaste året (se avsnitt 6.3). Vi ser därför skäl att bli mer proaktiva. Utan att på något sätt föregå resultaten av våra utredningar ser vi framför oss att vi kommer att fatta fler beslut framöver, inklusive sådana som innebär förelägganden och sanktionsavgifter. Liksom i våra övriga ansvarsområden innebär en effektiv tillsyn att vi använder alla våra verktyg.

Vi är beroende av tips från aktörer på marknaden och hittills har inflödet inte varit så stort att vi behövt prioritera bort anmälningar. På så sätt skiljer sig området från konkurrens- och upphandlingstillsynen där vi bara kan prioritera en mindre del av alla tips och klagomål för mer ingående utredning. Vi välkomnar tips och anmälningar och det är positivt att andelen som skulle kunna tänka sig att anmäla eller tipsa om misstänkta överträdelser av lagen har ökat – i våra enkäter från 26 procent 2021 till 57 procent 2022 (se avsnitt 6.3).

²³⁸ Jämför med konkurrenstillsynen där den interna tidsfristen är 14–23 månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut. För upphandlingstillsynen gäller en tidsfrist om maximalt 8 månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.

10.2 Regelutveckling

De grundläggande förbuden mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning har varit oförändrade sedan Romfördraget trädde i kraft för 65 år sedan, och har visat sig vara tillräckligt flexibla för att kunna tillämpas på nya, dynamiska och komplexa marknader. Ingen pensionering av reglerna är i sikte, men i takt med att nya marknader och affärsmodeller växer fram, och konkurrensmyndigheter gör nya erfarenheter om olika beteendens effekter på konkurrensen, behöver metoder utvecklas och vägledning ges om tillämpningen. Det handlar bland annat om att säkerställa att konkurrensreglerna inte står i vägen för önskvärda samarbeten, till exempel sådana som bidrar positivt till klimatet eller innebär nya effektiva affärsmodeller. EU är därför mitt uppe i en omfattande översyn av regelverket som styr konkurrenstillsynen. Konkurrensverket deltar i detta arbete på olika sätt med expertkunskap och erfarenheter. Förutom att vi härigenom bidrar till regelverkens utveckling, ger det oss också möjligheter att inhämta viktig kunskap som återförs till vår egen verksamhet via de medarbetare som deltar i samråd och möten.

Trots att konkurrensreglerna är både kraftfulla och flexibla, kan de inte åtgärda alla konkurrensproblem, i alla fall inte alltid på ett effektivt sätt. Därför finns även behov av kompletterande lagstiftning, och vi har de senaste åren sett flera initiativ på både europeisk och nationell nivå.

Även på upphandlingsområdet sker revideringar och förnyelse av regelverken. Nya regler gällande offentlig upphandling trädde i kraft den 1 februari 2022, i syfte att förenkla regelverket för upphandling under tröskelvärdena. Som vi skrev i förra årets tillsynsrapport finns i en departementspromemoria från Finansdepartementet flera förslag som syftar till en effektivare upphandlingstillsyn.²³⁹ På europeisk nivå finns initiativ för att stärka gemensam upphandling inom EU, detta mot bakgrund av pandemin och Rysslands invasion av Ukraina.

10.2.1 Konkurrens

DMA

Efter en – för att vara europeisk lagstiftning – snabb process kunde förordningen om digitala marknader (eng. Digital Markets Act, DMA) antas av rådet och EU-parlamentet under 2022.²⁴⁰ Den trädde i kraft den 1 november 2022, mindre än två år efter att förslaget lagts fram av kommissionen. Den snabba behandlingen visar på vikten av att få på plats regler som förhindrar att stora digitala plattformar, så kallade grindvakter, tillämpar orättvisa villkor för företag och konsumenterna som är beroende av deras tjänster. På Konkurrensverket förbereder vi oss nu för att få rutiner och bemanning på plats så att vi på bästa sätt ska kunna bistå kommissionen när DMA börjar tillämpas.

Även om DMA nu har trätt i kraft kommer det att dröja ytterligare en tid innan företagen måste ha rättat sig efter de skyldigheter som följer av förordningen. Senast den 3 juli 2023 ska potentiella grindvakter anmäla sina centrala plattformstjänster till kommissionen, om de uppnår de trösklar som fastställs i förordningen. Kommissionen ska därefter bedöma om det

²³⁹ Ds 2022:5 *En effektivare upphandlingstillsyn*.

²⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (Förordningen om digitala marknader).

berörda företaget uppnår trösklarna och i så fall utse dem till grindvakter. Efter att ha utsetts till grindvakt kommer företaget ha sex månader på sig för att uppfylla kraven i förordningen, senast den 6 mars 2024.

DMA innehåller en lista som visar vad en grindvakt får och inte får göra, till exempel vad gäller att gynna sina egna tjänster eller hindra företagsanvändare som använder deras tjänster från att nå konsumenter. Dessa skyldigheter kommer att bidra till nya möjligheter för företag att konkurrera på marknader och utmana grindvakterna baserat på förtjänsterna i deras produkter, vilket ger dem mer utrymme för innovation. Företag som är beroende av plattformarna för att nå konsumenter förväntas få bättre möjligheter att konkurrera och utmana grindvakterna. Konsumenter förväntas få fler möjligheter att byta leverantör.

Konkurrensverket kommer, tillsammans med EU:s övriga konkurrensmyndigheter, att ha en viktig roll i arbetet med att stödja kommissionen i tillsynsarbetet. Det är kommissionen som tillämpar DMA, men det kommer att behövas ett nära samarbete och samordning med de nationella konkurrensmyndigheterna. Till exempel ska de så kallade nationella behöriga myndigheterna²⁴¹ vara skyldiga att ta emot information från tredje part om grindvaktens metoder eller beteenden som omfattas av DMA. Om det kan vara fråga om bristande efterlevnad av DMA ska myndigheten vidarebefordra informationen till kommissionen. Kommissionen och nationella myndigheter har också möjlighet – och i flera fall skyldighet – att utbyta information, till exempel om utredningar som rör grindvakter. I DMA finns dessutom bestämmelser om hur nationella myndigheterna ska bistå kommissionen vid förhör, vid platsundersökningar och i marknadsundersökningar. Ett tätt samarbete är också nödvändigt för att bestämma om ett visst beteende av en grindvakt kan och bör angripas med stöd av DMA eller med stöd av de konkurrensregler som de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar.

Riktlinjer för kollektivavtal för egenföretagare utan anställda

I september 2022 antog kommissionen riktlinjer för tillämpningen av EU:s konkurrenslagstiftning på kollektivavtal om arbetsvillkor för egenföretagare utan anställda.²⁴² Behovet av riktlinjer har växt fram i takt med att det blivit vanligare med egenföretagare utan anställda som tillhandahåller tjänster till, eller via, en digital plattform, och då är i en situation som kan vara jämförbar med en arbetstagare och i en svag förhandlingsposition. När egenföretagare räknas som företag i konkurrensrättslig mening omfattas de av konkurrensreglerna, inklusive förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. I riktlinjerna klargörs när vissa egenföretagare kan gå samman för att kollektivt förhandla fram bättre arbetsvillkor utan att bryta mot EU:s konkurrensregler.

Kommissionen har också lämnat ett förslag till direktiv om förbättrade arbetsvillkor på digitala plattformar.²⁴³ Syftet med det föreslagna direktivet är att personer som arbetar via digitala arbetsplattformar ska få en rättslig yrkesställning som motsvarar deras faktiska arbetsformer. Förslaget behandlas i rådet och EU-parlamentet och beroende på den slutliga utformningen skulle det kunna ha betydelse för tillämpningen av konkurrensreglerna.²⁴⁴

²⁴¹ Med "nationella behöriga myndigheter" avses myndigheter som övervakar efterlevnaden av nationella konkurrensregler enligt artikel 1.6 i DMA.

²⁴² Riktlinjer för tillämpning av unionens konkurrensrätt på kollektivavtal som rör arbetsvillkoren för egenföretagare utan anställda (2022/C 374/02).

²⁴³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (COM(2021) 762 final).

²⁴⁴ Konkurrensverket, yttrande över kommissionens förslag, dnr 771/2021.

Gruppundantag för vissa typer av avtal

Konkurrensbegränsande avtal mellan företag kan, om vissa villkor är uppfyllda, undantas från förbudet i EUF-fördraget. Kommissionen får, baserat på erfarenhet från individuella prövningar, genom förordning förklara att förbudet inte gäller för grupper av avtal. Sådana så kallade gruppundantag ger företag en "trygg hamn" när de utformar sina avtal i linje med undantagen.²⁴⁵ Flera gruppundantag, både generella och branschspecifika, ses nu över.

Under 2022 antogs en ny EU-förordning om gruppundantag för vissa vertikala avtal.²⁴⁶ Syftet med de nya reglerna – som ersätter tidigare förordning från 2010 – har bland annat varit att anpassa reglerna till förändrade marknadsförhållanden och ny domstolspraxis. I de tillhörande riktlinjerna²⁴⁷ ger kommissionen vägledning både om hur gruppundantagsförordningen ska tillämpas och hur vertikala avtal som inte omfattas av gruppundantaget ska bedömas.

Konkurrensverket har tagit en aktiv roll i kommissionens översyn inom ramen för ECN. Översynen inleddes 2018 och har innefattat en omfattande dialog med EU:s nationella konkurrensmyndigheter liksom med marknadens aktörer.

Reglerna har bland annat förtydligats och utvecklats avseende vad som gäller för avtal mellan olika aktörer på digitala plattformsmarknader. Uppdateringar tar också hänsyn till utvecklingen på e-handelsområdet, både vad gäller marknadens utveckling och för att införliva EU-domstolens praxis som tillkommit sedan 2010. Reglerna för exklusiva och selektiva distributionsnät har också justerats, för att ta hänsyn till synpunkter från marknadens aktörer.

Gruppundantagsförordningarna för forsknings- och utvecklingsavtal²⁴⁸ respektive specialiseringsavtal²⁴⁹ skulle upphört att gälla den 31 december 2022, men har förlängts till den 30 juni 2023 för att arbetet med nya undantagsförordningar med tillhörande riktlinjer ska kunna slutföras. Under 2022 genomförde kommissionen ett offentligt samråd om ett utkast till reviderade regler. Kommissionen vill bland annat ge företag mer vägledning om avtal som syftar till att uppnå hållbarhetsmål, datadelning, avtal om delning av mobil infrastruktur och anbudsconsortier. En översyn pågår även av gruppundantagsförordningen för motorfordon som upphör att gälla den 31 maj 2023.²⁵⁰ Kommissionen har också inlett en utvärdering av EU:s konkurrensregler om avtal om tekniköverföring²⁵¹ och gruppundantagsförordningen för konsortier²⁵².

²⁴⁵ För flera av de EU-rättsliga gruppundantagen finns motsvarande undantag avseende konkurrenslagen.

²⁴⁶ Kommissionens förordning (EU) 2022/720 av den 10 maj 2022, om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden. Förordningen gäller tillämpningen av artikel 101 EUF-fördraget. Motsvarande undantag för de svenska konkurrensreglerna finns i lagen (2008:581) om gruppundantag för vertikala konkurrensbegränsande avtal.

²⁴⁷ Riktlinjer om vertikala begränsningar (2022/C 248/01).

²⁴⁸ Kommissionens förordning 1217/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av forsknings- och utvecklingsavtal.

²⁴⁹ Kommissionens förordning 1218/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av specialiseringsavtal.

²⁵⁰ Kommissionens förordning 461/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn.

²⁵¹ Kommissionens förordning (EG) nr 316/2014 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget på avtal om tekniköverföring. Förordningen upphör att gälla den 30 april 2026.

²⁵² Kommissionens förordning (EG) nr 906/2009 om tillämpning av artikel 81.3 i fördraget på vissa grupper av avtal, beslut och samordnade förfaranden mellan linjerederier (konsortier). Förordningen upphör att gälla den 25 april 2024.

Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad

Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad ger vägledning om hur konkurrensrättsligt relevanta marknader ska avgränsas, vilket är av stor betydelse i många konkurrensärenden, inklusive koncentrationsprövningar. Arbetet med översynen har fortsatt under 2022. Konkurrensverket har bidragit med synpunkter och erfarenheter, och kommissionen har genomfört ett offentligt samråd om utkast till reviderat tillkännagivande. De föreslagna ändringarna ger viktig vägledning, dels om principer för marknadsavgränsningen, dels om metoder och hur verktyget kan användas på till exempel digitala eller innovationsrika marknader. Kommissionen avser att utfärda ett nytt tillkännagivande om avgränsning av relevant marknad under tredje kvartalet 2023.²⁵³

Riktlinjer för tillämpning av förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Kommissionen antog 2008 en vägledning om sina prioriteringar vid tillämpningen av nämnda artikel vad gäller utestängande missbruk av dominerande ställning.²⁵⁴ Mot bakgrund av den utveckling som skett sedan dess – vad gäller praxis från EU-domstolen, kommissionens beslutspraxis och marknaders funktionssätt – publicerade kommissionen i slutet av mars 2023 vissa justeringar i vägledningen för att förtydliga hur den prioriterar missbruksärenden.²⁵⁵ Samtidigt aviserade kommissionen att den påbörjar ett arbete med att ta fram riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget. Till skillnad mot flera andra delar av det konkurrensrättsliga regelverket har kommissionen inte tidigare antagit några riktlinjer om tillämpningen, utan enbart vägledning om sina prioriteringar. Riktlinjerna kommer att kodifiera EU-domstolarnas rättspraxis och vägledning om tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget. Detta kommer, menar kommissionen, att skapa större rättssäkerhet och öppenhet vid tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget. Det kommer också att göra det lättare för företag och andra berörda parter att bedöma om viss praxis är förenlig med artikel 102 i EUF-fördraget. Konkurrensverket kommer att delta i arbetet med de nya riktlinjerna och bidra med erfarenheter.

Förfaranderegler

2021 fick Konkurrensverket tillsammans med andra nationella konkurrensmyndigheter genom det så kallade ECN plus-direktivet bättre möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn.²⁵⁶ Under 2022 inledde kommissionen en utvärdering av förordning 1/2003 och förordning 773/2004, vilka sätter ramarna för kommissionens egna utredningsbefogenheter, processuella rättigheter för parterna i utredningar och kommissionens samarbete med nationella konkurrensmyndigheter och domstolar.²⁵⁷ Konkurrensverket deltar aktivt i utvärderingsarbetet inom ramen för ECN-samarbetet.

²⁵³ Europeiska kommissionen, pressmeddelande 8 november 2022, *Konkurrens: kommissionen vill ha synpunkter om reviderad marknadsdefinition* (IP/22/6528).

²⁵⁴ Meddelande från kommissionen – Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, EUT C 45, 24.2.2009.

²⁵⁵ Europeiska kommissionen, pressmeddelande 27 mars 2023, *Antitrust: Commission announces Guidelines on exclusionary abuses and amends Guidance on enforcement priorities* (IP/23/1911).

²⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

²⁵⁷ Europeiska kommissionen, pressmeddelande 30 juni 2022, *Antitrust: Kommissionen vill få återkoppling på hur EU:s antitrustregler fungerar* (IP/22/4194).

10.2.2 Upphandling

En effektivare upphandlingstillsyn

Som vi redogjorde för i förra årets tillsynsrapport finns i en departementspromemoria från Finansdepartementet flera förslag som syftar till en effektivare upphandlingstillsyn.²⁵⁸ Enligt ett av förslagen ska Konkurrensverket få fatta beslut om upphandlingsskadeavgift i stället för att ansöka hos förvaltningsrätten om att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala en sådan avgift. Ändringen motiveras av effektivitetsskäl. Enligt promemorian kommer de myndigheter som medger att en överträdelse ägt rum att kunna undvika en domstolsprocess. Dessutom bedöms incitamenten öka för tillsynsobjekten att samarbeta med Konkurrensverket i ett tidigare skede – och inte först i samband med domstolsprövningen föra fram alla relevanta fakta – vilket ökar möjligheterna till ett effektivt beslutsfattande.

Det föreslås också att upphandlingsskadeavgift ska kunna utgå i fler fall än i dag: när en upphandlande myndighet eller enhet inte har följt sina skyldigheter vad gäller i) efterannonsering, ii) publicering av annonser i en registrerad upphandlingsdatabas, iii) dokumentationsplikt, iv) individuella rapporter och protokoll samt v) motiveringsskyldighet. Konkurrensverket har i upphandlingstillsynen sett brister i följsamheten i dessa delar. Enligt promemorian behövs möjlighet att ingripa mot dessa överträdelser på ett effektivare sätt och genom avskräckande sanktioner säkerställa att skyldigheterna följs.

Tidsfristen för att besluta om upphandlingsskadeavgift föreslås förlängas från ett till två år i de fall ingen leverantör har ansökt om överprövning av avtalets giltighet eller av ett beslut att avbryta upphandlingen. Förslaget skulle öka möjligheten för Konkurrensverket dels att upptäcka överträdelser, dels att utreda mer omfattande och komplicerade ärenden som är mer tidskrävande. Enligt promemorian skulle förslaget medföra att flera överträdelser av principiell karaktär kan tas upp till bedömning och tillsynen därigenom få ett bättre genomslag. Konkurrensverkets tillsyn bedöms härigenom också kunna bidra till att föra rättsutvecklingen framåt i större utsträckning än i dagsläget.

Det högsta belopp som kan påföras i upphandlingsskadeavgift föreslås höjas från 10 miljoner till 20 miljoner kronor. Konkurrensverket välkomnar därför förslaget om en höjning av taket eftersom det möjliggör en mer proportionerlig sanktion, särskilt för otillåtna direkttilldelningar av kontrakt med höga värden.

För upphandlande myndigheter och enheter föreslås att dokumentationsskyldigheten förenas med en tidsfrist så att den ska fullgöras senast 30 dagar efter att ett avtal ingåtts eller beslut om avbrytande av upphandlingen har fattats. Förslaget syftar till att förbättra efterlevnaden av dokumentationsskyldigheten.

Promemorian innehåller även några förslag vad gäller förelägganden, bland annat att Konkurrensverket ska kunna förelägga en upphandlande myndighet eller enhet att besluta om riktlinjer för direktupphandling. Konkurrensverket föreslås även kunna förelägga leverantörer att lämna uppgifter eller kopia på handlingar. Leverantörer kan ha information som är av betydelse för en utredning. I promemorian nämns underlag för att uppskatta värdet på koncessioner eller för att bedöma om det föreligger undantag från annonseringsplikt med hänsyn till tekniska skäl. Promemorian remitterades under 2022 och ärendet bereds i Regeringskansliet.²⁵⁹

²⁵⁸ Ds 2022:5 *En effektivare upphandlingstillsyn*.

²⁵⁹ Regeringskansliet, *Remiss av Ds 2022:5 En effektivare upphandlingstillsyn*.

Konkurrensverket välkomnar de möjligheter till en effektivare upphandlingstillsyn som ett genomförande av promemorians förslag leder till. Reglering enligt förslagen möjliggör för verket att ingripa mot fler typer av överträdelser av regelverket och på ett mer kraftfullt och effektivt sätt. Om förslagen blir verklighet skulle förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn förbättras, till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Ett utökat område för upphandlings-skadeavgift skulle innebära större möjligheter för Konkurrensverket att beivra överträdelser som exempelvis påverkar transparensen i den offentliga upphandlingen. Med en längre preskriptionstid för att besluta om upphandlings-skadeavgift skulle Konkurrensverket kunna prioritera att utreda mer omfattande ärenden. Vad gäller förslaget om ändrad beslutsordning ser vi även effektivitetsvinster i form av att domstolsprocesser kan undvikas i de fall verkets beslut inte överklagas.

Ett krisinstrument för den inre marknaden (SMEI)

De senaste årens kriser har visat hur skör den inre marknaden kan vara i kriser och hur beroende EU:s ekonomi är av en välfungerande inre marknad. För att bevara den fria rörligheten och tillgången till viktiga varor och tjänster i händelse av framtida nödsituationer, presenterade kommissionen den 19 september 2022 ett krisinstrument för den inre marknaden.²⁶⁰

Förslaget innehåller flera åtgärder som kan vidtas i olika nivåer av kris. Exempel på åtgärder är övervakning av leveranskedjor och uppbyggnad av reserver av strategiska varor. Vad gäller offentlig upphandling finns förslag om att medlemsstaterna i en krisfas ska vara skyldiga att samråda med kommissionen och de andra medlemsstaterna innan de själva upphandlar krisrelevanta varor. Under vissa omständigheter kan kommission komma att upphandla varor eller tjänster, samtidigt som upphandlande myndigheter i de medlemsstater som deltar i upphandlingen förbjuds att själva upphandla dessa produkter.

Förslaget om ett gemensamt krisinstrument är för närvarande under behandling av Europaparlamentet och rådet. Konkurrensverket kan se behovet av initiativ som syftar till att öka EU:s och dess medlemsstaters möjligheter att mer samordnat hantera framtida kriser som kan störa den fria rörligheten på den inre marknaden. Konkurrensverket anser emellertid att den rättsliga grunden för och behovet av kommissionens långtgående befogenheter behöver analyseras ytterligare.²⁶¹

Gemensam upphandling för att stärka europeisk försvarsindustri

Efter Rysslands invasion av Ukraina enades EU:s stats- och regeringschefer om att stärka den europeiska försvarsförmågan och om att intensifiera samarbetet genom bland annat gemensam upphandling av försvarskapacitet.

Den 19 juli 2022 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om inrättande av instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling.²⁶² Förslaget syftar till att tillgodose de mest akuta och kritiska behoven av försvarsprodukter som uppstått till följd av Rysslands angrepp på Ukraina. Kommissionen föreslår att 500 miljoner euro anslås från EU-budgeten 2022–2024. Instrumentet ska ge

²⁶⁰ Europeiska kommissionen, pressmeddelande den 19 september 2022, *Krissäkring av den inre marknaden: EU får en robust verktygslåda för att bevara den fria rörligheten och tillgången till relevanta varor och tjänster* (IP/22/5443).

²⁶¹ Konkurrensverket, yttrande över Europeiska kommissionens förslag till ett krisinstrument för den inre marknaden samt förslag till omnibusdirektiv och omnibusförordning (UD2022/12161), dnr 644/2022.

²⁶² Europeiska kommissionen, pressmeddelande den 19 juli 2022, *Försvarsindustrin: EU stärker den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling med ett instrument på 500 miljoner euro* (IP/22/4491).

medlemsstaterna incitament att genomföra gemensamma upphandlingar och göra det lättare att snabbt få tag på de försvarsprodukter de behöver. Förslaget syftar också till att främja den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basens konkurrenskraft. Förslaget behandlas av Europaparlamentet och rådet.

10.3 Ett nytt konkurrensverktyg

Konkurrensverket har vid flera tillfällen pekat på behovet av ett nytt flexibelt verktyg som kan komplettera dagens regelverk, och som skulle göra det möjligt att med framåtriktade åtgärder korrigera strukturella konkurrensproblem.²⁶³ Slutsatserna om ett sådant behov bygger bland annat på lärdomar från våra studier av olika branscher som till exempel byggmaterial, digitala plattformar och livsmedelskedjan – marknader som ofta kännetecknas av en hög marknadskoncentration. Regeringen har nyligen meddelat att de kommer att titta vidare på frågan.²⁶⁴

Diskussioner om behovet av nya verktyg för konkurrensmyndigheter började ta fart 2019 och fokuserade inledningsvis främst på digitala marknader. Ett resultat av dessa diskussioner ser vi bland annat i DMA. Den senaste tidens utveckling med tilltagande inflation har lett till att diskussionerna intensifierats om att ge nationella konkurrensmyndigheter nya generella och flexibla verktyg. I september 2022 presenterade det tyska Näringslivs- och klimatdepartementet ett konkret lagförslag för att ge den tyska konkurrensmyndigheten Bundeskartellamt stärkta befogenheter.²⁶⁵ Enligt förslaget skulle Bundeskartellamt – om den identifierat betydande, bestående eller upprepade konkurrensproblem på en eller flera marknader – kunna besluta om åtgärder som är nödvändiga för att eliminera eller minska konkurrenshindren. Syftet med förslaget är att stärka konkurrensen och när förslaget presenterades pekade man särskilt på marknader där det bara finns ett fåtal leverantörer och med parallell prisutveckling. Förslaget är inspirerat av Storbritanniens Market Investigation-instrument.

I Norge är det konkurrensen på dagligvarumarknaden som fått både Konkurransetilsynet och Närings- og fiskeridepartementet att arbeta för att myndigheten ska få nya befogenheter. Departementet skickade ett förslag till ett nytt marknadsundersökningsverktyg på remiss i mars 2023.²⁶⁶ Det föreslagna verktyget är inte begränsat till dagligvarumarknaden utan skulle kunna användas på alla marknader där konkurrensen är begränsad eller riskerar att begränsas. Även i Danmark övervägs frågan om ett nytt marknadsverktyg.

Gemensamt för dessa initiativ, liksom det Konkurrensverket föreslagit, är att det handlar om att med framåtriktade åtgärder öppna upp marknader och få konkurrensen att fungera bättre, till exempel genom att få bort onödiga inträdeshinder eller låsningar som beror på marknadsstrukturer snarare än enskilda företags agerande. Det skulle också kunna handla om att få bort beteenden som inte i sig är förbjudna enligt konkurrensreglerna, men som

²⁶³ Konkurrensverket, *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige* (rapport 2021:1) och *Konkurrensen i byggmaterialindustrin* (rapport 2021:4).

²⁶⁴ Pressträff med finansministern den 24 mars 2023 om åtgärder för förbättrad konkurrens.

²⁶⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Tyskland), Meldung 20 september 2022, *Bundeswirtschaftsministerium legt Entwurf zur Verschärfung des Wettbewerbsrechts vor*.

²⁶⁶ Närings- og fiskeridepartementet (Norge), pressmeddelande den 31 mars 2023, *Nytt verktoy til Konkurransetilsynet*.

hämmar konkurrensen när de tillämpas parallellt av flera företag i en bransch. Det kan även röra sig om ensidiga förfaranden av icke-dominerande företag i syfte att monopolisera en marknad som präglas av starka nätverkseffekter. Åtgärder för att förbättra en marknads funktionssätt är i regel att föredra framför till exempel prisreglering. En prisreglering tar bort en viktig signal till marknaden om efterfrågan och utbud, och kan ha negativa effekter på företags investeringsvilja. Det finns också risk för varubrist och svartabörshandel.²⁶⁷ Bättre fungerande marknader ger däremot förutsättningar för nya och innovativa företag att utmana etablerade aktörer. Väl fungerande marknader gynnar såväl enskilda konsumenter som samhällsekonomin i stort.

²⁶⁷ Prisreglering kan dock vara motiverat i vissa fall, till exempel när det gäller naturliga eller legala monopol.



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se