

Konkurrensverkets prioriteringspolicy

Konkurrensverket utövar tillsyn över de konkurrensrättsliga förbudsbestämmelserna, lagen om offentlig säljverksamhet och upphandlingsregelverket.¹ Konkurrensverket granskar även anmälda företagskoncentrationer och har möjlighet att vidta konkurrensfrämjande åtgärder riktade mot enskilda. Vår granskningsverksamhet omfattar såväl privata som offentliga aktörer och kan ytterst leda till åtgärder i form av förelägganden, ålägganden eller sanktionsavgifter. Denna policy beskriver hur vi väljer ut vilka frågor vi granskar närmare.

1 Syfte och utgångspunkter

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 denna prioriteringspolicy där olika omständigheter vägs mot varandra. Samtliga de faktorer som vi väger in i prioriteringen behöver inte aktualiseras i varje enskilt fall.

Konkurrensverkets allmänna utgångspunkt är att vi fokuserar på att utreda frågor som är av generellt intresse, och där vår granskning har förutsättningar att leda till tydliga resultat och bidra till en hög regel efterlevnad. 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. Tillgängliga resurser samt antalet och omfattningen av andra utredningar som pågår, inklusive prövningar av företagskoncentrationer, påverkar vårt behov av att prioritera.

¹ Prioriteringspolicyn omfattar inte tillsynen över lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. eller över lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Prioriteringspolicyn används i den initiala fasen av en utredning för att bestämma om en fråga ska utredas närmare. Policyn används inte i förhållande till befintliga, redan prioriterade, ärenden.

Prioriteringspolicyn tjänar inte enbart till att sälla bland tips och klagomål som kommer in till Konkurrensverket. Policyn syftar också till att välja ut de allvarligaste indikationerna bland de tecken vi själva ser på marknaden. Tips är viktiga, men vi har flera verktyg för att upptäcka överträdelser även utan tipsares hjälp. Vi använder oss bland annat av mediabevakning och hittar också misstänkta överträdelser i statistik från offentliga upphandlingar och andra öppna källor. Därutöver får vi rapporter om missförhållanden inom konkurrens och offentlig upphandling via vår externa visseblåsarkanal.

Mer information om hur Konkurrensverket praktiskt arbetar med prioriteringar i tillsynen finns på vår webbplats.

2 Övergripande om hur vi prioriterar i vår granskningsverksamhet

Konkurrensverket har olika roller att fylla i vårt uppdrag inom konkurrenstillsyn, konkurrensfrämjande åtgärder, tillsyn över offentlig säljverksamhet och upphandlingstillsyn. Detta återspeglas i policyn, som har separata avsnitt för dessa områden med beskrivningar av våra prioriteringar. För samtliga delar gäller att Konkurrensverket väger in om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet, det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning samt om vi är den aktör som är bäst lämpad att agera. I det följande beskrivs dessa gemensamma och övergripande prioriteringsgrunder.

2.1 Om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet

Som statlig myndighet har Konkurrensverket ett ansvar att använda våra resurser så effektivt som möjligt och väger därför förväntad resursåtgång mot nyttan av ett ingripande. Vid denna bedömning beaktar vi särskilt om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet.

När en enskild tillsynsutredning eller åtgärder riktade mot enskilda inte bedöms som en effektiv väg att uppnå resultat kan Konkurrensverket i vissa fall välja att påtala problemet på annat sätt, till exempel i en skrivelse till regeringen eller i en rapport som publiceras externt.

2.2 Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning

Konkurrensverket beaktar om en fråga förväntas få en allmänpreventiv verkan eller om det finns ett behov av vägledning för en större krets av aktörer. Detta innebär att ett ärende kan prioriteras om ett ingripande eller ett motiverat beslut i



ett enskilt fall kan förebygga att företag och andra aktörer gör fel och att vi genom vår granskning kan klargöra hur man gör rätt.

Det kan finnas behov av vägledning om en överträdelse bedöms vara vanligt förekommande. Det kan även röra sig om oklara rättsfrågor eller regler som inte får den effekt som lagstiftaren avsett på grund av att det finns behov av ytterligare praxis på området.

2.3 Om Konkurrensverket är den aktör som är bäst lämpad att agera

Vi prioriterar frågor som ligger inom vårt uppdrag och där vi även är bäst lämpade att agera. Vi kan avstå från att ingripa i de fall någon annan myndighet eller annan aktör är bättre lämpad. Om till exempel en annan myndighet har mer ändamålsenliga verktyg för att hantera ett visst problem, eller om sakfrågan prövas eller kan komma att prövas av domstol, kan det innebära att vi inte själva prioriterar att utreda en fråga.

3 Prioriteringar i konkurrenstillsynen

Vid prioriteringen i konkurrenstillsynen väger Konkurrensverket, utöver ovan angivna övergripande prioriteringsgrunder, in om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna. Ser vi tecken på allvarlig skada kommer frågan alltid att vara högt prioriterad.

3.1 Om problemet orsakar skada för konkurrensen eller konsumenterna

Vid bedömningen av skada för konkurrensen och konsumenterna väger Konkurrensverket in nyttan av ett ingripande för en större grupp konsumenter och den samhällsekonomiska vikten av att konkurrensproblemet i fråga åtgärdas eller att överträdelsen leder till en avskräckande sanktion.

Korruption och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna. Sådant agerande har också förmågan att möjliggöra och förvärra överträdelser. Det är inte ovanligt att det finns inslag av korruption i tillsynsärenden och detta kan i sig vara en indikation på att ett förfarande kan orsaka skada för konkurrensen och konsumenterna.

3.1.1 Samarbeten mellan konkurrenter

Samarbeten mellan konkurrerande företag (s.k. horisontella samarbeten) kan leda till stora skador för konsumenterna. Konkurrensverket ser allvarligt på när konkurrenter gemensamt fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktionen eller delar upp marknader. Vi ger hög prioritet åt att utreda och lagföra konkurrensbegränsande horisontella samarbeten, särskilt karteller.



3.1.2 Samarbeten mellan icke-konkurrenter

Samarbeten mellan företag i olika försäljningsled (s.k. vertikala samarbeten) bidrar i regel till effektiv distribution och stärkt konkurrens. De kan dock under vissa förutsättningar medföra begränsningar som skadar konkurrensen och konsumenterna.

Konkurrensverket prioriterar att utreda vertikala begränsningar som har förmågan att skada effektiv konkurrens i något marknadsled. I prioriteringen fäster vi särskild vikt vid hur stor del av de relevanta marknaderna som begränsningarna omfattar, hur stor marknadsmakt samarbetsparterna har och hur koncentrerade marknaderna är. Om det förekommer andra liknande samarbeten på samma marknad kan det medföra större sannolikhet att vi prioriterar frågan. Vi beaktar också om det är angeläget att förhindra att en begränsning får bestående konsekvenser på en marknad som är benägen att "tippa" eller som kännetecknas av betydande nätverkseffekter. Att en marknad har tippat innebär att ett företag har fått ett så stort försprång framför sina konkurrenter att det i princip inte går att hämta in.

3.1.3 Missbruk av dominerande ställning

Företags vilja att uppnå och upprätthålla marknadsmakt och lönsamhet är en viktig drivkraft för konkurrensen. Dominerande företags ensidiga ageranden kan dock under vissa förutsättningar skada konsumenterna, antingen direkt eller genom att skada konkurrensen.

Konkurrensverket prioriterar särskilt att utreda ensidiga förfaranden som har förmågan att begränsa förutsättningarna för andra företag att utöva ett effektivt konkurrenstryck i något marknadsled eller på en närliggande marknad. Vid prioriteringen fäster vi särskild vikt vid hur stor del av marknaden förfarandet omfattar och, vad gäller avskärmning av insatsvara, hur viktig insatsvaran är för att möjliggöra en effektiv konkurrens på marknaden. Vid bedömningen av prisbaserade förfaranden fäster vi även vikt vid om prissättningen har förmåga att utestänga en konkurrent som hypotetiskt är lika effektiv som det dominerande företaget. Vi beaktar också om det är angeläget att förhindra att ett förfarande får bestående konsekvenser på en marknad som är benägen att "tippa" eller som kännetecknas av betydande nätverkseffekter. Vi prioriterar även att utreda exploaterande förfaranden om ett dominerande företag direkt utnyttjar kunder och konsumenter till följd av att konkurrensen inte fungerar.

3.1.4 Företagskoncentrationer

Företagskoncentrationer är naturliga inslag i en fungerande marknadsekonomi. Genom förvärv och samgåenden kan företagen bli starkare och effektivare. I vissa fall kan dock företagskoncentrationer leda till strukturer som motverkar en sund konkurrens. Företagskoncentrationer mellan företag som överstiger vissa omsättningströsklar är därför anmälningspliktiga och ska prövas av Konkurrensverket innan de får genomföras.



Under vissa omständigheter kan Konkurrensverket även granska företagskoncentrationer som inte är anmälningspliktiga. Konkurrensverket prioriterar att göra detta baserat på en samlad bedömning av ett antal olika omständigheter. I sin prioritering fäster Konkurrensverket särskild vikt vid om marknaden har en sådan struktur eller koncentrationsgrad att företagskoncentrationer kan hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Konkurrensverket beaktar också de aktuella företagens ställning och styrka på marknaden, om företagen tillsammans får höga marknadsandelar, hur mycket marknadsandelarna ökar till följd av koncentrationen och om företagen kan anses vara nära konkurrenter. Om företagen är verksamma i olika led beaktas om ett företag t.ex. är en viktig leverantör av en insatsvara uppströms eller en betydelsefull kund och försäljningskanal nedströms. Mer om vilka överväganden som kan komma i fråga återges i Konkurrensverkets vid var tid gällande vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer som publiceras på vår webbplats.

4 Konkurrensfrämjande åtgärder

Om Konkurrensverket har identifierat ett konkurrensproblem, som vi bedömer inte kan åtgärdas på ett ändamålsenligt sätt med tillsyn enligt förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning, kan vi i stället prioritera frågan med en inriktning mot konkurrensfrämjande åtgärder. En sådan utredning kan avse hinder mot effektiv konkurrens som inte beror på att ett eller flera företag har överträtt konkurrensreglerna, utan på en marknadsstruktur eller hävdvunnen branschpraxis och beteenden som försvårar effektiv konkurrens. Det kan till exempel handla om hinder i form av byteskostnader, bristande information till kunder eller tyst samordning mellan företag.

Konkurrensverket kan prioritera ett ärende med inriktning mot konkurrensfrämjande åtgärder om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet med hjälp av en sådan åtgärd, och om Konkurrensverket är den aktör som är bäst lämpad att agera (jfr de ovan angivna övergripande prioriteringsgrunderna).² Därtill beaktar vi om det identifierade konkurrensproblemet är betydande, till exempel för att det rör en samhällsviktig marknad, berör många konsumenter eller att problemet i sig är betydande på grund av dess karaktär.

5 Prioriteringar i tillsynen av offentlig säljverksamhet

Offentliga aktörer kan driva säljverksamhet på andra villkor än privata aktörer. Detta kan ge upphov till särskilda problem för privata företag när de agerar på samma marknad. I tillsynen av offentlig säljverksamhet prioriterar Konkurrensverket frågor där det finns indikationer på att en offentlig aktör bedriver en säljverksamhet eller använder sig av ett förfarande i en säljverksamhet som på ett

² Däremot är den tredje av de övergripande prioriteringsgrunderna, dvs. hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning, inte aktuell att beakta i prioriteringen av ärenden för konkurrensfrämjande åtgärder.



otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata företag att bedriva verksamhet på marknaden.

Vid prioriteringen i tillsynen av offentlig säljverksamhet väger Konkurrensverket, utöver ovan angivna övergripande prioriteringsgrunder, främst in om problemet orsakar skada på marknaden genom att konkurrens inte sker på lika villkor mellan offentliga och privata aktörer.

Exempel på förfaranden som på ett otillbörligt sätt riskerar att påverka privata företags möjlighet att driva verksamhet är att den offentliga aktören sätter för låga priser (s.k. underprissättning) eller nekar privata företag tillträde till en viktig infrastruktur. Exempel på en säljverksamhet som i sig kan vara skadlig är om en offentlig aktör blandar ihop myndighetsutövning med försäljning av produkter eller tjänster.

6 Prioriteringar i upphandlingstillsynen

Genom vår tillsyn bidrar vi till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs. Vår tillsyn innefattar hela upphandlingsprocessen, från annonsering och kravställning till avtalsingående och ändringar av avtal. Tillsynen bedrivs brett, genom såväl proaktiv vägledning som påförande av sanktioner för att bidra till en ökad regelefterlevnad och en effektiv offentlig upphandling. På grund av det stora antalet offentliga upphandlingar behöver vi i vår prioritering ta hänsyn till hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till den eventuella överträdelsens allvar eller behovet av vägledning.

I prioriteringar inom upphandlingstillsynen väger Konkurrensverket, utöver angivna övergripande prioriteringsgrunder, även särskilt in följande faktorer.

- Om det rör sig om en otillåten direktupphandling.
- Om överträdelsen möjliggör eller riskerar att möjliggöra korruption och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande.

6.1 Otillåtna direktupphandlingar

Otillåtna direktupphandlingar utgör de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet eftersom de sätter konkurrensen ur spel, riskerar att medföra dyrare inköp och motverkar syftet med bestämmelserna. Det är också ett särskilt riskområde för korruption.

6.2 Om överträdelsen möjliggör eller riskerar att möjliggöra korruption

Korruption och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna. Sådant agerande har också förmågan att möjliggöra och förvärra överträdelser av upphandlingsreglerna. Otillräckliga

rutiner och bristfällig dokumentation försvårar inte bara tillsynsutredningar och allmänhetens möjlighet till insyn, utan gör det också lättare att dölja korrupcion och otillbörlig påverkan. Vi fäster därför särskild vikt vid sådana indikationer när vi prioriterar bland de tips som kommer in till Konkurrensverket, eller när vi uppmärksammar en fråga i vår omvärldsbevakning.