



Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018

RAPPORT 2019:1



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensverket mars 2019

Utredare: Staffan Martinsson och Adam Sandberg.

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2019

Omslag: Engström & Rinde AB

Förord

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över både konkurrens- och upphandlingsregelverken. Konkurrens och upphandling har många gemensamma nämnare och kan ömsesidigt stärka och lyfta varandra. Vi vill belysa detta på ett tydligt sätt och publicerar därför för första gången en gemensam tillsynsrapport för båda områdena. Genom att berätta om våra utredningar och prioriteringar strävar vi efter att öka kunskapen om regelverken hos våra intressenter. En ökad kunskap kan i sin tur bidra till att färre överträdelser sker. Vi vill även nå en intresserad allmänhet med information om konkurrens- och upphandlingsfrågor och verka för en ökad medvetenhet hos konsumenterna om att en väl fungerande konkurrens leder till lägre priser, ökad service, större valfrihet och bättre kvalitet.

Stockholm mars 2019

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	8
Summary	12
1 Inledning.....	15
1.1 Rapportens struktur	16
2 Mål och prioriteringar	17
2.1 Prioriteringspolicyn.....	19
2.2 Strategiska satsningar under 2018.....	21
3 Tillsynen under 2018.....	31
3.1 Tips, klagomål och prioriteringar.....	31
3.2 Konkurrenstillsynen 2018.....	35
3.3 Upphandlingstillsynen 2018	56
3.4 Rapporter och forskning som rört konkurrens- och upphandlingstillsynen	76
4 Domstolsprocesser	82
4.1 Konkurrenstillsynen.....	82
4.2 Upphandlingstillsynen	91
5 Internationellt samarbete.....	98
5.1 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)	99
5.2 Europeiska konkurrensnätverket (ECN).....	100
5.3 International Competition Network (ICN)	102
5.4 Network of First Instance Public Procurement Review Bodies	103
5.5 Rådgivande kommittén för offentlig upphandling	104

5.6	Nordiskt samarbete	104
6	Uppföljning av tillsynsärenden.....	106
6.1	Konkurrenstillsynen.....	106
6.2	Upphandlingstillsynen	115
7	Översikt över de senaste fem årens tillsyn i vissa branscher	120
7.1	Bank och finans	120
7.2	Bredband och mobildata	123
7.3	Bygg.....	126
7.4	Digitala plattformar.....	129
7.5	Livsmedel.....	132
7.6	Läkemedel.....	138
7.7	Sport	142
8	Handläggningstider i tillsynen.....	145
8.1	Handläggningstider i konkurrenstillsynen	145
8.2	Handläggningstider för företagskoncentrationer	148
8.3	Handläggningstider i upphandlingstillsynen	149
8.4	Fördelning av nedlagd tid efter typ av avslut i konkurrenstillsynen	149
8.5	Fördelning av nedlagd tid efter ärendetyp i konkurrenstillsynen	151
8.6	Handläggningstid i konkurrensärenden som prövats av domstol.....	153
9	Sammanfattande slutsatser och vägen framåt....	155
9.1	Resultat i förhållande till målen för tillsynsverksamheten	155
9.2	Vägen framåt.....	157

Sammanfattning

Konkurrensverket ansvarar för tillsynen över både konkurrens- och upphandlingsreglerna. Vi strävar efter att vara en myndighet som har ett högt förtroende hos våra intressenter och som präglas av effektivitet, tydlighet och öppenhet. Den årliga publiceringen av tillsynsrapporter som riktar sig till Regeringskansliet, andra offentliga aktörer, ombud, företag och en intresserad allmänhet är ett led i denna strävan. I rapporterna beskrivs Konkurrensverkets beslut, den domstolspraxis som följer av utredningarna och vårt kommunikationsarbete. Allt detta utgör konkreta resultat av tillsynen.

I år har vi för första gången tagit fram en sammanhållen rapport för konkurrens- och upphandlingstillsynen. Anledningen till detta är att vi ser allt fler gemensamma nämnare mellan de båda tillsynsområdena. Konkurrens- och upphandlingstillsynen arbetar på ett likartat sätt vad gäller prioriteringar, uppföljning och omvärldsbevakning. Andra beröringspunkter är anbudskarteller, korruption och konkurrens i upphandlingar. Kunskap om konkurrens kan bidra till att det offentliga gör bättre affärer, samtidigt som kunskap om upphandlingar förbättrar förutsättningarna att upptäcka och utreda överträdelser av konkurrensreglerna. Det finns alltså stora synergieffekter och vinster med en mer samlad syn på och information om konkurrens och upphandling.

Vi har under 2018 sett ett fortsatt stort inflöde av tips, förfrågningar och klagomål rörande såväl konkurrens som upphandlingsfrågor. Utifrån vår prioriteringspolicy har vi valt ut ärenden för djupare utredning.

Vi redogör i rapporten för de internationella nätverk och organisationer som vi deltagit aktivt i inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen under året. Vi har utbytt erfarenheter med systemmyndigheter som vi har nytta av både i det dagliga arbetet och i den mer långsiktiga planeringen.

Vi har avslutat elva prioriterade utredningar inom konkurrenstillsynen. Vi har fattat ett beslut om åläggande att upphöra med ett missbruk av dominerande ställning. Vi har också kunnat avsluta två ärenden efter att företag ändrat sitt beteende på marknaden. En företagskoncentration som enligt Konkurrensverket riskerade att leda till konkurrensproblem kunde lämnas utan åtgärd efter åtaganden. Antalet tillsynsärenden som har avslutats genom någon form av åtgärd eller ingripande har minskat något de senaste åren, vilket kan förklaras av att vi har fokuserat på några stora utredningar som fortfarande pågår. Även för ärenden som skrivs av utan åtgärd är vår ambition att besluten ska vara utförligt motiverade så att också de ger vägledning om våra prioriteringar och hur vi ser på olika typer av förfaranden.

Två konkurrensärenden där vi tagit företag till domstol har fått sina slutliga avgöranden under året. I båda fallen gjorde Patent- och marknadsöverdomstolen en annan bedömning än såväl Konkurrensverket som Patent- och marknadsdomstolen, och fann att det ifrågasatta förfarandet inte var en överträdelse av konkurrensreglerna. För närvarande pågår tre andra konkurrensmål där Konkurrensverket är part.

Inom konkurrenstillsynen är ärendena ofta omfattande och tidskrävande. Vi strävar efter att förkorta handläggningstiderna och kan konstatera att dessa sjunkit något vad gäller avslutade ärenden, både de som prioriteras för djupare utredning och övriga. För ärenden som avgörs i domstol är dock de totala handläggningstiderna fortsatt långa.

I rapporten presenteras resultaten av ett flertal uppföljningar av konkurrenstillsynsärenden. Sammantaget tyder uppföljningarna på att tillsynen har gett resultat. Vår analys visar att det är viktigt att följa upp såväl enskilda ärenden som grupper av ärenden för att utvärdera de prioriteringar vi har gjort och kunna dra slutsatser om tillsynens resultat. Ytterligare en lärdom är att ett ändrat beteende hos en marknadsaktör visserligen kan vara ett snabbt sätt att undanröja konkurrensproblem, men att det inte alltid räcker; övriga aktörer som berörs av det ändrade beteendet måste dessutom nås av informationen om att marknadsförutsättningarna har ändrats.

Inom upphandlingstillsynen har vi under 2018 lämnat in 27 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa var åtta stycken obligatoriska ansökningar. Sammanlagt ansökte vi om att de upphandlande myndigheterna skulle betala cirka 24 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift. Under året har domstolarna meddelat 21 domar. I 13 av dessa bifölls vår talan helt. Fyra domar ledde till ett delvis bifall. I fyra fall avslog domstolarna vår talan. Utfallet visar att våra domstolsärenden bygger på solida utredningar och korrekta bedömningar i juridiska frågor. Det är vårt mål att detta arbete ska bidra till utveckling av praxis och ge vägledning för övriga intressenter på upphandlingsområdet.

Vi har under året tagit fram en ny form av vägledning som vi kallar för ställningstaganden. Det första ställningstagandet behandlar frågan om tillämpningen av upphandlingsregelverket när statliga upphandlande myndigheter anskaffar varor eller tjänster av andra statliga myndigheter.

Vi har också undersökt om våra tillsynsbeslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift inom upphandlingstillsynen har lett till förändringar hos de myndigheter och företag som varit föremål för vår tillsyn.

Sammantaget tyder resultatet på att tillsynen har haft direkt effekt i form av förändringar avseende hanteringen av inköp och upphandlingar. Uppföljningen tyder också på att vårt arbete med transparens och handläggningstider har gett positiva resultat.

I början av året lämnade Högsta förvaltningsdomstolen prövningstillstånd i frågan om våra tillsynsbeslut är överklagbara och – om så är fallet – om de aktuella besluten innebär ett kompetensöverskridande. I december 2018 kom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande vilket innebär att våra beslut är överklagbara. Domstolen konstaterade också att vi får fatta tillsynsbeslut, men att vi i just dessa fall hade gått utöver vår kompetens genom att utforma våra beslut som ett förbud. I anledning av de klargöranden som följer av Högsta förvaltningsdomstolens dom kommer vi att återigen använda oss av tillsynsbeslut i de fall vi bedömer att det är ändamålsenligt och effektivt.

Konkurrensverket kommer att fortsätta satsa både på förebyggande arbete, för att göra det lätt för företag och myndigheter att följa konkurrens- och upphandlingsregelverken, och på ingripanden mot överträdelser när sådana ändå sker. Tre områden kommer enligt vår verksamhetsplan att vara föremål för strategiska satsningar under de kommande åren: digitalisering, konkurrensbegränsande offentlig upphandling och konkurrenssituationen inom byggsektorn.

Summary

The Swedish Competition Authority is responsible for enforcement and supervision of the regulatory frameworks within competition and public procurement law. We strive to be an authority that is held in high regard and which is characterised by its efficiency, clarity, and transparency. The annual publication of reports aimed at the Government Offices, other public entities, companies, and interested members of the public, is a step in this direction. The reports describe the Swedish Competition Authority's decisions, the jurisprudence resulting from our investigations, and our communication work. These are all tangible results of our enforcement and supervision.

This year, for the first time, we have created a report for both competition and public procurement. The reason for this is that we see an increasing amount of common ground in enforcement in the two areas. Competition and procurement enforcement is similar in terms of prioritisation, follow-up, and external monitoring. Other points of common ground are collusive tender submission, corruption, and competition in procurements. Knowledge about competition can contribute to better business deals by the public entities, while knowledge about procurements improves the conditions to uncover and investigate breaches of the rules on competition. Thus, there are large synergy effects and gains to be made from a broader view of, and information regarding, competition and procurement.

During 2018 we have continued to see a large stream of tip-offs, queries, and complaints regarding both competition and procurement matters. Based on our prioritisation policy, we have selected cases for further investigation.

In this report, we describe the international networks and organisations within competition and procurement supervision in which we have actively participated during the year. We have exchanged experiences with other competition authorities which came in useful both in our daily work and in more long-term planning.

We have closed eleven prioritised investigations in the competition area. We have ordered one undertaking to terminate an abuse of a dominant position. We have also been able to close two cases following changed market practice on the part of companies. A concentration which, according to the Swedish Competition Authority, might have led to competition issues, could be left without action as a result of commitments made. The number of cases that have resulted in some kind of action or intervention has decreased slightly in the past few years, which can be explained by the fact that we have focused on fewer larger investigations which are still ongoing. It is our ambition that decisions shall be justified in detail, even in cases which are closed without action, so as to provide guidance regarding our prioritisations and how we view various kinds of practices.

There are two competition cases in which we have taken companies to court and have received a final ruling during the year. In both cases, the Patent and Market Court of Appeal made a different assessment to that of both the Swedish Competition Authority and the Patent and Market Court, and decided that the practices in question were not in breach of the competition rules. There are three other ongoing competition cases in court in which the Swedish Competition Authority is a party.

Within the competition area, cases are often extensive and time-consuming. We strive to shorten processing times and can conclude that these have been somewhat shorter as regards closed cases, both

those prioritised for further investigation and others. However, for cases settled in court, the total processing times remain long.

In this report, we present the results of a number of follow-ups of competition cases. Overall, the evaluations indicate that the supervision has had results. Our analysis shows that it is important to follow up on both individual cases and groups of cases, in order to evaluate the prioritisations made and draw conclusions about the results of the supervision. Another lesson-learned is that an undertaking's changed practice may be a quick way to eliminate competition problems, but is not always sufficient – other parties affected by the changed behaviour must also be informed that the market conditions have changed.

Within procurement supervision, we have during 2018 made 27 applications for procurement fines. Of these, eight were mandatory applications. In all, we applied for SEK 24 million in procurement fines from contracting authorities. During the year, the courts have pronounced judgments in 21 cases. In 13 of these cases, our application were approved in full. In four cases, we got a partial approval. In the other four cases, the courts rejected our application. The results show that the court cases initiated by us are based on solid investigations and correct assessments of legal matters. It is our goal that our work will contribute to the development of case law and provide guidance for other interested parties in public procurement.

During the year we have drafted a new kind of guidance, called a position paper. The first position paper concerns the applicability of the regulatory framework for public procurement when governmental contracting authorities purchase goods or services from other governmental authorities.

1 Inledning

Konkurrensverket ansvarar för tillsynen över både konkurrens- och upphandlingsregelverken. Vi strävar efter att vara en myndighet som har ett högt förtroende hos våra intressenter och som präglas av effektivitet, tydlighet och öppenhet. Den årliga publiceringen av tillsynsrapporter är ett led i denna strävan. Rapporterna riktar sig till Regeringskansliet, andra offentliga aktörer, ombud, företag och en intresserad allmänhet. Syftet är att öka kunskapen om regelverken, Konkurrensverkets tillsynsverksamhet, vikten av en väl fungerande konkurrens samt belysa hur konkurrens och upphandling ömsesidigt stärker och lyfter varandra.

I år har vi för första gången tagit fram en sammanhållen rapport för konkurrens- och upphandlingstillsynen. Anledningen till detta är att vi ser allt fler gemensamma nämnare mellan de båda tillsynsområdena. Konkurrens- och upphandlingstillsynen arbetar på ett likartat sätt vad gäller prioriteringar, uppföljning och omvärldsbevakning. Det har också blivit vanligare att våra intressenter efterfrågar exempelvis en föreläsning eller en rapport som berör både konkurrens och upphandling. Några exempel på beröringspunkter är anbudskarteller, korruption och konkurrens i upphandlingar. Många konkurrensmål handlar om förfaranden i samband med upphandling, samtidigt som de som arbetar med upphandling behöver lära sig mer om konkurrens för att göra bättre affärer.

Det finns alltså stora synergier och vinster med en mer samlad syn på och information om konkurrens och upphandling. En sådan ansats ligger också i linje med vårt uppdrag att bidra till en ökad konkurrens i offentliga upphandlingar. Vår förhoppning är att en sammanhållen tillsynsrapport kan tydliggöra dessa gemensamma nämnare.

1.1 Rapportens struktur

Rapporten inleds med en beskrivning av våra mål, prioriteringar och de strategiska satsningar under 2018 som gällt tillsynen. Sedan följer i kapitel 3 en redogörelse av tillsynsarbetet och de utredningar som bedrivits under 2018, och därefter i kapitel 4 en sammanställning av domstolsprocesserna. De internationella samarbeten som Konkurrensverket deltagit i under året beskrivs i kapitel 5.

I kapitel 6 redovisas resultat av några uppföljningar vi gjort av konkurrens- och upphandlingstillsynen, medan kapitel 7 innehåller en överblick över tillsynsarbetet i vissa branscher. Branschgenomgången är inte årligen återkommande, utan utgör ett speciellt fördjupningsavsnitt i detta års rapport. Statistik rörande handläggningstider återfinns i kapitel 8.

Avslutningsvis presenteras några slutsatser och en blick framåt i kapitel 9. Mer detaljerad information återfinns i bilagorna.

2 Mål och prioriteringar

Konkurrensverkets uppdrag är att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Utifrån detta uppdrag formulerade vi i verksamhetsplanen för 2018 fyra mål som är kopplade till tillsynen:

- Konkurrensverket ska bedriva en effektiv tillsyn.
- Konkurrensverket ska kommunicera tydligt och sprida kunskap om konkurrens- och upphandlingsreglerna.
- Konkurrensverket ska stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena.
- Konkurrensverket ska vara en respekterad aktör i det nationella och internationella samarbetet inom vårt verksamhetsområde.

En effektiv tillsyn omfattar enligt vår uppfattning träffsäkra prioriteringar och avskräckande sanktioner. Vi anser även att tillsyn omfattar ett förebyggande arbete med tydlig kommunikation för att öka kunskapen om och förståelsen för regelverken och för våra ställningstaganden. Konkurrensverkets tillsynsarbete bedrivs därför dels i form av lagtillämpning, som består av bland annat utredningar av misstänkta lagöverträdelser och domstolsprocesser, dels i form av kunskapsspridning genom exempelvis digitala vägledningar, seminarier och publicering av rapporter.

En effektiv tillsyn innebär att vi tydligt ska satsa på de ärenden som vi prioriterar, medan vi snabbt ska avsluta de ärenden som bedöms ha liten chans att nå önskat resultat eller som vi av andra skäl inte prioriterar. Vi strävar efter att välja väl avvägda utredningsmetoder och använder den tillsynsåtgärd som vi bedömer mest effektiv för att uppnå önskat resultat. Vi kan, i stället för tillsynsbeslut, välja att främja konkurrens på annat sätt, exempelvis genom att lämna förslag till regeländringar eller genom olika kommunikationsinsatser. Vi ska vara proaktiva i våra metoder att hitta lagöverträdelse samt löpande utvärdera och utveckla tillsynsverksamheten. Ytterligare en viktig del i tillsynen är att uppmärksamma sådana frågor som vi anser lämpar sig väl för forskningsuppdrag.

Det internationella arbetet är en viktig del av framför allt konkurrenstillsynen. I syfte att bygga kunskap och samverka effektivt med våra systemmyndigheter utomlands deltar Konkurrensverket aktivt i flera internationella nätverk och organisationer. Genom samarbetet får vi ta del av andras erfarenheter vilket hjälper oss att förbättra våra egna analyser, metoder och rutiner i tillsynen. Även inom upphandlingstillsynen finns internationella arenor, fokus ligger här i första hand på det nordiska samarbetet och på Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

2.1 Prioriteringspolicyn

Vi får in många tips och hittar även egna uppslag till ärenden. Vi kan inte utreda samtliga utan vi måste göra ett urval. Urvalet gör vi utifrån vår prioriteringspolicy¹ där vi anger vilka prioriteringsgrunder vi använder och hur de viktas mot varandra. Policyn har till syfte att tydliggöra vilka frågor vi prioriterar i tillsynsverksamheten. Den allmänna utgångspunkten i policyn är att vi prioriterar ärenden som har ett generellt intresse och som leder till tydliga resultat. Syftet är alltid att, i linje med vårt uppdrag, främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

Sett över de senaste åren har det skett en del förändringar i prioriteringspolicyn. Sedan 2016 har vi delat upp policyn i en del som behandlar prioritering i konkurrenstillsynen och en annan del som behandlar prioritering i upphandlingstillsynen. På så sätt har policyn blivit mer utförlig och specifikt anpassad för de olika tillsynsområdena. Det gör det möjligt för oss att prioritera rätt ärende inom respektive område. Detta syns bland annat genom att vi lägger allt mindre tid på ärenden som skrivs av. En förändring som infördes 2018 är att vi i prioriteringen väger in om det finns tecken på korruption. Skälet är att vi sett att korruption inte sällan går hand i hand med annat konkurrensbegränsande beteende. Genom att prioritera ärenden där sådana indikationer finns, bidrar vi bland annat till att bibehålla rättssäkerheten i och förtroendet för offentlig upphandling.

¹ Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten (dnr 177/2018), <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/om-oss/prioriteringspolicy-for-tillsynsverksamhet.pdf>

Den viktigaste prioriteringsgrunden för konkurrenstillsynen är förfarandets förmåga att skada konkurrensen och konsumenterna. Från och med den policy som antogs 2016 beskrivs även verkets syn på olika typer av förfaranden. Syftet är att ge mer konkret vägledning om hur vi prioriterar olika förfaranden som omfattas av konkurrenslagen. Till exempel anges nu för vertikala samarbeten att vi fäster särskild vikt vid hur stor del av de relevanta marknaderna som begränsningarna omfattar, hur stor marknadsmakt samarbetsparterna har och hur koncentrerade marknaderna är. Vad gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet anges att vi prioriterar frågor där konkurrensproblemen är tydliga, till exempel när en eller flera privata aktörer kan visa på skador eller att de riskerar att skadas. Detta är ett resultat av de lärdomar som dragits av tillämpningen av regelverket och rättspraxis.²

Inom upphandlingstillsynen får vi in en mängd relevanta tips och uppslag, vilket gör att vi måste prioritera noga och hushålla med våra resurser för bästa effekt. Vi prioriterar i stor utsträckning med utgångspunkt i vår årliga analys³, som pekar på områden, upphandlande myndigheter och rättsfrågor där vi bedömer att tillsyn och klagoranden behövs.

² Konkurrensverkets rapportserie 2016:9, Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

³ Se avsnitt 3.3.2.

2.2 Strategiska satsningar under 2018

Utöver vårt ständiga fokus på att bedriva och utveckla tillsynsverksamheten i enlighet med målen och policyn för prioriteringar väljer vi varje år ut några områden som vi särskilt vill uppmärksamma. I verksamhetsplanen för 2018 lyfte vi fyra sådana strategiska satsningar och samtliga berör i hög grad tillsynen. Vad som har genomförts under året inom ramen för respektive område beskrivs i detta avsnitt.

2.2.1 Effektivisering av tillsynsutredningar

Att förkorta handläggningstiderna genom att på olika sätt effektivisera utredningsarbetet inom tillsynsverksamheten har varit en strategisk satsning under året. Denna uppgift har vi tagit oss an på olika sätt. Vi har, som ovan nämnts, uppdaterat vår prioriteringspolicy så att den blivit mer heltäckande och bättre återspeglar de prioriteringar vi gör. Träffsäkra prioriteringar är en förutsättning för att vi ska kunna bedriva ett effektivt utredningsarbete.

Vi har också bedrivit ett omfattande internt utvecklingsprojekt som syftat till att effektivisera våra arbetssätt och hjälpa oss att i ökad utsträckning dra nytta av de synergier som följer av att ha tillsynsansvaret för konkurrens och upphandling inom samma myndighet. Under 2019 kommer vi att arbeta vidare med att ta om hand resultatet av det projektet.

Vi har vidare förtydligat strukturen för den interna kvalitetssäkringen vad gäller bevisning för misstänkta överträdelser i konkurrensärenden. Innan utkast till stämningsansökan eller beslut om åläggande att upphöra med en överträdelse skickas till part, ska projektgruppen inhämta kritiska synpunkter från erfarna tjänstemän som tidigare inte har deltagit i det faktiska utredningsarbetet

och rutinerna för hur detta ska gå till har nu stramats upp.⁴ En väl fungerande löpande intern kvalitetssäkring är central för ett effektivt utredningsarbete.

Uppföljning och utvärdering av våra tillsynsärenden har alltid varit en viktig förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt utredningsarbete, men under 2018 har vi satsat extra på detta område. Vi har valt att följa upp ett stort antal avslutade ärenden, däribland 25 ärenden som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och där aktörer vidtagit frivilliga åtgärder, samt tre konkurrensrättsliga utredningar. Dessutom har vi gjort en enkätundersökning om ansökningar om upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut. Resultatet av uppföljningarna beskrivs i kapitel 6.

Genom våra uppföljningar inom upphandlingstillsynen har vi fått viktig kunskap för utvecklande av myndigheten att bli en tydlig och öppen myndighet. Ett sådant förhållningssätt bidrar till effektiviteten i vårt arbete.

Svaren i enkätundersökningen genomförd hösten 2018 ger stöd för att vårt arbete med ökad transparens i handläggningen och kortare handläggningstider har gett resultat. Svaren indikerar att vi har förändrat vårt arbetssätt till det bättre.

⁴ Mer information om vår interna kvalitetssäkring finns bland annat på Konkurrensverkets webbplats http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/pm/beslutanderatt_foretagskoncentrationer_2017-11-24.pdf och <http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/konkurrensverkets-uppdrag/sa-arbetar-vi/kvalitetssakring-av-beslut/>

Vi lägger stor vikt vid språket i våra produkter. Generellt sett får vi ett gott betyg avseende att det är lätt att identifiera vilket fel som begåtts samt att våra slutsatser är tydliga och lätta att identifiera. Detta är en förutsättning för en effektiv tillsyn och ingår som ett led i vår strävan att öka transparensen och tydligheten.

Vi har under året också bedrivit ett internt analysarbete om hur vi ser på prissättning relaterat till konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Syftet är att underlätta och effektivisera kommande utredningar när vi får in den typen av tips.

De genomsnittliga handläggningstiderna var kortare under 2018 än de var 2017. Detta är naturligtvis positivt, men handläggningstider är ett mått som är viktigt att följa över längre tid för att kunna dra några säkra slutsatser av utvecklingsarbetets resultat. Vi kan dock redan nu konstatera att det arbete som har bedrivits inom ramen för den strategiska satsningen har bidragit med viktig kunskap och därmed förbättrat våra förutsättningar att ytterligare förkorta handläggningstiderna.

2.2.2 It-forensisk utveckling och digitala verktyg

Den digitala utvecklingen medför många möjligheter. Exempelvis hjälper den oss i analysen av medieuppgifter eller upphandlingsdata, i syfte att identifiera överträdelser och avgöra var våra resurser kan göra störst nytta. Digitala verktyg underlättar tipsarkontakter och är också en förutsättning för att effektivt kunna söka efter bevis vid platsundersökningar. Ökande datamängder och tekniska utmaningar som exempelvis kryptering innebär dock i flera avseenden svårigheter för oss som tillsynsmyndighet, bland annat vad gäller planeringen och genomförandet av platsundersökningar (se avsnitt 3.2.5).

Konkurrensverket har under 2018 satsat på digital metodutveckling i tillsynsverksamheten och på att stärka kompetensen och kapaciteten på det it-forensiska området. Bland annat har vi rekryterat en it-forensiker. Vi har också utvecklat en ny teknisk lösning för att effektivisera det digitala arbetet vid platsundersökningar och i samband med detta har vi investerat i ny hårdvara.

Vid årsskiftet 2017/2018 lanserade vi en digital visselblåsartjänst för karteller.⁵ I december 2018 utökade vi visselblåsartjänsten till att även täcka in den som vill lämna information om en otillåten direktupphandling eller någon annan överträdelse av upphandlingslagstiftningen.⁶ Via visselblåsartjänsten går det nu att vända sig till oss och samtidigt vara anonym. All kommunikation är krypterad och skyddad med lösenord. För att tjänsten ska vara trygg att använda hanteras den av en extern part. Det betyder att all bakomliggande data i tipset och eventuellt inskickade dokument rensas bort för att inga spår ska leda till användaren. Den användare som väljer att kommunicera via tjänsten tilldelas ett unikt lösenord och ett ID-nummer. Uppgifterna används sedan i kommunikationen med oss på Konkurrensverket, som dels kan ta emot tips via plattformen, dels ställa kompletterande frågor till uppgiftslämnaren.

Vi bedömer att våra investeringar i ökad kompetens och kapacitet på det forensiska området har förutsättningar att effektivisera kommande platsundersökningar. Vi ser också att vi redan har fått in flera kvalitativa tips via vår visselblåsarfunktion.

⁵ <https://report.whistleb.com/sv/kartell>

⁶ <https://report.whistleb.com/sv/upphandling>

2.2.3 Strategisk kommunikation

Effektiv och träffsäker kommunikation är en viktig förutsättning för att nå ut med resultatet av vår tillsyn och uppnå den eftersträlvade förebyggande effekten av de beslut vi fattar och rapporter vi tar fram. Vi kommunicerar samtliga beslut som vi fattar inom tillsynen och rapporter som vi publicerar så att så många som möjligt kan dra lärdom. Förutom att ökad kunskap om regelverken kan bidra till färre överträdelser leder också kommunikationen till att fler kontakter oss med tips och frågor. Det tycker vi är positivt. Kommunikation bidrar också till att allmänheten i större utsträckning förstår nyttan av väl fungerande konkurrens och upphandling.

Vi noterar en ökande efterfrågan på information som kopplar till båda tillsynsområdena samtidigt. Det tydligaste exemplet är efterfrågan från upphandlare, som är en av våra viktigaste målgrupper. De efterfrågar i första hand information om upphandlingstillsynens prioriteringar och utredningar, men har samtidigt en viktig roll att fylla vad gäller att upptäcka anbudskarteller. Den information som vi riktar till upphandlare bör därför omfatta båda tillsynsområdena.

Under 2018 har vi informerat om vår tillsyn genom externa framträdanden och medverkan i nätverk och på konferenser, till exempel Upphandlingsforum. Bland annat har vi vid flera tillfällen berättat om kopplingarna mellan upphandling och anbudskarteller och hur olika krav i upphandlingar kan påverka konkurrensen negativt.

I Almedalen arrangerade vi flera seminarier om tillsynsverksamheten. Vi berättade om frivilliga åtgärder i konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, om förenkling av de nationella upphandlingsreglerna och den fortsatta resan mot sunda offentliga affärer.⁷

Statskontorets nätverk om korruption är också en viktig arena där vi kan nå många myndigheter med vårt budskap om korruption, framför allt de risker för otillbörligt beteende som finns kopplade till offentlig upphandling. Under året har vi tagit upp korruptionsbegreppet utifrån vår verksamhet.⁸

Vi samverkar också med Skatteverket inom ramen för den så kallade Stora Branschgruppen, där ett stort antal myndigheter och branschorganisationer deltar. Under 2018 publicerade gruppen en handbok⁹ för att stödja inköpare i kampen mot fusk och oseriösa leverantörer.

Vi har också använt oss av webbsända frukostseminarier och skrivit flera artiklar i vårt nyhetsbrev om vår tillsynsverksamhet. Artiklarna har bland annat handlat om vår fördjupade upphandlingsgranskning, korruption i offentlig upphandling och vår syn på tillsyn.

⁷ På vår webbplats finns möjlighet att se seminarierna i efterhand <http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/press--och-informationsmaterial/seminarier/seminarier-i-almedalen-2018/>

⁸ Föredrag från nätverksträffen om korruptionsbegreppet finns på Statskontorets webbplats <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/myndighetsnatverket-mot-korruption/tidigare-natverksmoten/natverksmotet-den-27-november-2018/>

⁹ Handboken finns tillgänglig på Skatteverkets webbplats https://www.skatteverket.se/download/18.41f1c61d16193087d7f16507/1526641313044/Riskparametrar_15_05_18.pdf

Vi har under året ökat vår närvaro i sociala medier genom att löpande göra inlägg där vi lyfter hur regelverken ser ut och informerar om att vi har varit ute och pratat om lagstiftningen och vår tillsynsverksamhet i olika sammanhang. Vi använder även vår podd *Konkurrenten* för att informera om vår konkurrens- och upphandlingstillsyn.¹⁰ Våra fem olika digitala vägledningar om tillsynen har använts 3 403 gånger under året. Vägledningen om direktupphandlingar var den mest populära med över tusen visningar. Vi fortsätter att marknadsföra våra digitala vägledningar då vi tror att de utgör ett snabbt och effektivt sätt att ge svar på frågor.

I syfte att förbättra användarnas möjlighet att tillgodogöra sig informationen och innehållet har vi skapat en ny ingång för upphandlingstillsyn på webbplatsen. Bland annat har vi beskrivit "ett ärendes gång", från det att ett ärende kommer in till att ett beslut publiceras. Ett liknande arbete pågår för att ta fram mer lättillgänglig information rörande konkurrenstillsynen. Vi kommer också att undersöka hur de som kontakter oss via digitala kanaler upplever kontakten med Konkurrensverket som grund för ytterligare förbättringar.

Ombud är en viktig intressentgrupp. I september 2018 arrangerade vi ett rundabordssamtal om platsundersökningar, se vidare avsnitt 3.2.5. Det var ett givande möte för oss som tillsynsmyndighet och vi har därför beslutat att hålla flera rundabordssamtal om olika ämnen framöver.

¹⁰ Konkurrensverkets podd *Konkurrenten* finns på vår webbplats <http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten>

I december 2018 publicerade vi också vårt första ställningstagande som behandlar frågan om tillämpningen av upphandlingsregelverket när statliga upphandlande myndigheter anskaffar varor eller tjänster av andra statliga myndigheter.¹¹

Vi har också lagt grunden för att under 2019 bedriva ett mer träffsäkert förebyggande informationsarbete gentemot både upphandlare och byggbranschen. Vi genomförde i slutet av 2018 en enkätundersökning som rör byggbranschen. Syftet var att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens genom att skaffa oss kunskap om branschens egen uppfattning rörande förekomsten av karteller och korruption samt om det finns behov av att genomföra riktade informationsinsatser om eftergiftsprogrammet. Under 2019 kommer vi att använda resultatet av undersökningen för att planera informationssatsningar i syfte att sprida kunskap om konkurrensreglerna i olika delar av landet.

I slutet av året genomförde vi också en undersökning bland upphandlare. Även den undersökningen innehåller intressanta uppgifter som vi kan ha användning av i vårt effektiviseringsarbete, exempelvis rörande upphandlarnas kunskapsnivå vad gäller att upptäcka tecken på anbudskarteller.

¹¹ Ställningstagande 2018:1.

De kommunikationsinsatser vi nämnt ovan utgör bara några exempel på vad vi gjort under året. Kommunikation är alltid en självklar del av tillsynen, men vi har genom den strategiska satsningen valt att ge kommunikationen extra uppmärksamhet under 2018. Vi bedömer att vi genom att använda oss av såväl sociala medier som olika arenor för myndighetssamarbete har nått många intressenter med vårt budskap om vikten av en sund konkurrens och en effektiv offentlig upphandling. Att basera informationssatsningar på en tydlig behovsanalys på det sätt som vi eftersträvat att göra detta år tror vi är ett effektivt sätt att bedriva tillsyn genom att förebygga överträdelser.

2.2.4 Utveckling av myndigheten

Ett gott arbetsklimat samt effektiva och verksamhetsanpassade samverkansformer är en förutsättning för att vi med hög kvalitet ska kunna nå uppsatta mål. Det ovan nämnda utvecklingsprojektet¹² har bidragit med viktig kunskap om var vi bör inrikta vårt utvecklingsarbete för att uppnå största möjliga effekt i form av ett samarbete som bland annat tar tillvara synergier mellan konkurrens- och upphandlingstillsynen på ett bättre sätt. Vi har under året också arbetat med att ta fram en chefs- och medarbetarpolicy för Konkurrensverket. Vi har även infört arbetsmiljöavstämningar i projekt och en återkommande arbetsmiljöenkät för hela myndigheten. I slutet av 2018 presenterade generaldirektören ett förslag på omorganisation som syftar till att skapa förutsättningar för effektivare arbetsformer.

¹² Se avsnitt 2.2.1.

Under året har Riksrevisionen inlett en effektivitetsrevision av tillsynsverksamheten. Vi ser detta som en bra möjlighet att få ta del av viktiga synpunkter och förbättringsförslag från en utomstående, objektiv granskare. Granskningen beräknas vara klar först i slutet av 2019, men vi hoppas kunna dra viktiga lärdomar redan under den pågående granskningen och fånga upp dessa i vårt arbete med att utveckla och förbättra verksamheten.

Att utveckla myndigheten är ett arbete som kommer att fortsätta, även om det under kommande år inte längre utgör en strategisk satsning. Att peka ut det som en strategisk satsning under 2018 har enligt vår bedömning ändå varit värdefullt då det har underlättat att ge prioritet åt interna metodprojekt och bidragit till att samla kraft och kompetens bakom det viktiga kvalitetsutvecklingsarbetet.

3 Tillsynen under 2018

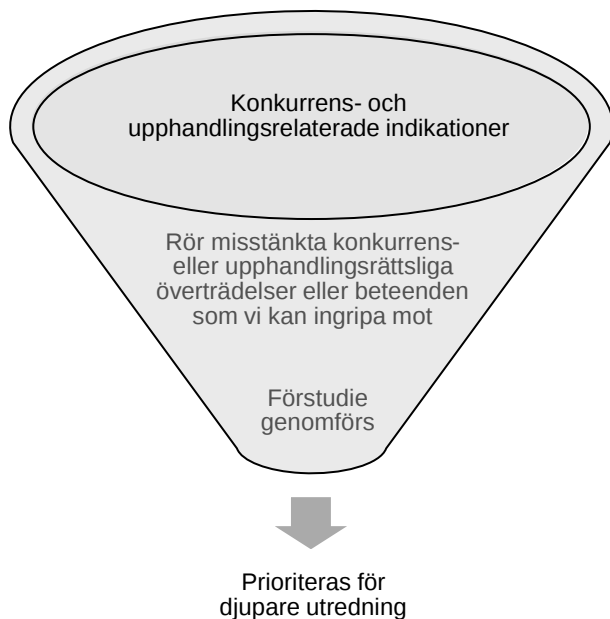
I det här kapitlet redovisas resultaten av tillsynsarbetet under 2018, med korta beskrivningar av de ärenden som avslutades under året och några av de större ärenden där utredning pågår. För konkurrenstillsynen redovisas även ärendestatistik för de senaste fem åren.¹³ Sist i avsnittet redogörs för publicerade rapporter och avslutade forskningsprojekt som rört konkurrens- och upphandlingstillsynen.

3.1 Tips, klagomål och prioriteringar

Figur 1 åskådliggör hur en successiv sällning sker av det relativt stora antal indikationer (det vill säga frågor, tips eller klagomål) som kommer in till Konkurrensverket varje år.

¹³ I tidigare tillsynsrapporter har ärendestatistik redovisats för de senaste tre åren, men eftersom tillsynen bör utvärderas på lite längre sikt har vi valt att utöka tidsperioden.

Figur 1 Indikationer sällas successivt för att resultera i ärenden som prioriteras för djupare utredning



Inte alla indikationer gäller en misstänkt lagöverträdelse eller ett beteende som är förbjudet eller kan förbjudas, men kan ändå ge oss värdefull information om hur konkurrensen ser ut och om företag eller kunder upplever problem på en marknad. Av de indikationer som rör en konkurrens- eller upphandlingsrättslig överträdelse leder vissa till en förstudie, och av dessa prioriteras de mest intressanta för djupare utredning.

I Tabell 1 redovisas inkomna klagomål, tips och förfrågningar på konkurrensområdet, fördelat på typ av överträdelse.¹⁴

Tabell 1 Klagomål, tips och förfrågningar (indikationer) på konkurrensområdet 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Konkurrensbegränsande samarbeten	157	169	180	112	169
Missbruk av dominerande ställning	77	83	108	78	25
Konkurrensbegr. off. säljverksamhet	64	95	110	99	64
Övrigt konkurrensrelaterat	246	217	240	140	106
Totalt konkurrens	544	564	638	429	364

Som framgår av tabellen har antalet tips minskat de senaste två åren, vilket gäller för alla typer av överträdelser. Det totala antalet tips kan vara en indikation på benägenheten hos företag och konsumenter att höra av sig till Konkurrensverket, men är inte i sig avgörande för tillsynsverksamheten. Viktigare är hur många tips som har viss substans.

Dessutom bör poängteras att utöver de tips och klagomål som kommer till Tipsfunktionen får Konkurrensverket eftergiftsansökningar som kan leda till utredningar. Eftergiftsansökningar ingår inte i tipsstatistiken ovan. Vid tidpunkten för denna rapport är tolv eftergiftsärenden öppna och föremål för utredning hos antingen kommissionen eller Konkurrensverket. Vi inleder även utredningar på eget initiativ.

¹⁴ Uppgifterna i tabellen baseras på mängden e-post och inlägg som kommit in i Konkurrensverkets frågeforum, som nås via vår webbplats. Kategorisering sker manuellt och inte alla tips och telefonsamtal registreras i systemet. Uppgifterna visar därför inte en exakt bild av antalet indikationer som kommer in till Konkurrensverket eller hur de fördelar sig per kategori.

I Tabell 2 redovisas inkomna klagomål, tips och förfrågningar på upphandlingsområdet, fördelat på område.¹⁵

Tabell 2 Klagomål, tips och förfrågningar (indikationer) på upphandlingsområdet 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
LOU	434	516	559	883	676
LUF	2	6	16	42	28
LUFS	2	4	0	1	4
LUK	6				
LOV	13	33	28	33	19
Övrigt upphandlingsrelaterat	52	26	72	204	372
Totalt upphandling	509	585	675	1163	1099

Nedgången i antal indikationer från 2014 till 2018 beror sannolikt på att Upphandlingsmyndigheten hanterar en stor del av de förfrågningar som tidigare kom in till Konkurrensverket. Som synes rör majoriteten av våra inkomna indikationer lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Det är inte förvånande, då den lagen omfattar flest upphandlande myndigheter. Vi har redan fått in ett antal indikationer rörande lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) som trädde i kraft den 1 januari 2017. Förhoppningsvis kan vi genom att utreda dessa bidra med vägledning rörande denna förhållandevis nya lag.

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

¹⁵ Uppgifterna i tabellen baseras på mängden e-post och inlägg som kommit in i Konkurrensverkets frågeforum, som nås via vår webbplats. Kategorisering sker manuellt och inte alla tips och telefonsamtal registreras i systemet. Uppgifterna visar därför inte en exakt bild av antalet indikationer som kommer in till Konkurrensverket eller hur de fördelar sig per kategori.

3.2 Konkurrenstillsynen 2018

I det här avsnittet redovisas statistik över avslutade konkurrenstillsynsärenden de senaste åren, tillsammans med sammanfattningar av ärenden som avslutats under 2018 och några större pågående utredningar.¹⁶ Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.¹⁷

Ett konkurrenstillsynsärende kan avslutas på olika sätt. I Tabell 3 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2014 och 2018 fördelade på det sätt som ärendet avslutats. Det totala antalet prioriterade ärenden var samma 2018 som 2017, men är klart lägre än de föregående åren.

¹⁶ I vissa avseenden skiljer sig de siffror som presenteras i denna rapport från dem 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 ett och samma ärende. Exempelvis är ett tips som resulterat i en utredning och i en platsundersökning i denna rapport redovisad som ett ärende, medan de i årsredovisningen beskrivs som två registrerade ärenden. Båda beskrivningarna är korrekta, men är olika sätt att beskriva verksamheten.

¹⁷ I Konkurrensverkets diarium kan du se alla registrerade ärenden från 1998 och framåt. I avslutade ärenden kan du också i de flesta fallen läsa besluten <http://www.konkurrensverket.se/beslut-och-diarium/>

Tabell 3 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Avskrivning	8	7	14	26	17
Avskrivning m.h.t. förändrat beteende	2	3	5	4	5
Ansökan om stämning	0	1	0	1	3
Avgiftsföreläggande	0	0	1	0	0
Åläggande	1	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	1	1
Totalt	11	11	20	32	26
Antal och andel ärenden som avslutats m.h.t. ändrat beteende, ansökan om stämning, avgiftsföreläggande, åläggande eller åtagande	3 27 %	4 36 %	6 30 %	6 19 %	9 35 %

I de följande avsnitten redovisas ärendestatistiken uppdelad på typ av misstänkt överträdelse, tillsammans med kortare beskrivningar av de ärenden som avslutades under 2018.

3.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Av Tabell 4 framgår på vilket sätt de tillsynsärenden som rör horisontella konkurrensbegränsande samarbeten, det vill säga samarbeten mellan konkurrerande företag, har avslutats.

Tabell 4 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Avskrivning	4	3	3	10	2
Avskrivning m.h.t. förändrat beteende	0	2	2	1	3
Ansökan om stämning	0	0	0	0	2 ¹⁸
Avgiftsföreläggande	0	0	1	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	0	1
Totalt	4	5	6	11	8

Här följer kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2018 i kronologisk ordning efter beslutsdatum.

Anläggningsbranschen – avskrivning

Hösten 2017 genomförde Konkurrensverket en platsundersökning för att utreda om två företag överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete genom utbyte av strategisk information. Utredningen visade att information, som kan anses vara strategisk, överförts mellan företagen i samband med enskilda privata upphandlingar av beläggningsarbeten. Under utredningen framkom dock även uppgifter om omständigheterna kring utbytet, som bland annat rörde de inblandade personernas övergång från det ena till det andra företaget, som gjorde att vidare utredning inte prioriterades. Ärendet skrevs av i februari 2018.¹⁹

¹⁸ Konkurrensverket stämde i december 2014 Telia Sonera Sverige AB och Göteborg Energi Gothnet AB för otillåten anbudssamordning (dnr 848/2014 och 606/2012). Utredningsärendet stängdes i början av 2015. I tidigare tillsynsrapporter har ärendet hänförs till 2015. I denna rapport har istället ärendet hänförs till 2014 vilket är det år stämningsansökan skickades till Stockholms tingsrätt.

¹⁹ Konkurrensverket, dnr 610/2017.

Upphandling rekryteringstjänster – avskrivning

Konkurrensverket utredde om ett otillåtet anbudssamarbete skett i samband med en ramavtalsupphandling av rekryteringstjänster som Falu Energi & Vatten AB genomförde under 2017. Bakgrunden till utredningen var att tre kvalificerade anbud lämnades in i upphandlingen. De priser som lämnades för den grundläggande rekryteringstjänsten i de tre anbuden var identiska. Konkurrensverket ålade anbudsgivarna att ge in kopior av vissa typer av korrespondens och dokument. Efter en genomgång av de svar och dokument som getts in avskrevs ärendet eftersom de inte innehöll några indikationer på att något av de tre bolagen haft någon kontakt med någon (faktisk eller potentiell) konkurrent inför det att anbud lämnades in i upphandlingen.²⁰

Upphandling byggarbeten – avskrivning

Konkurrensverket utredde om ett otillåtet anbudssamarbete skett i samband med en ramavtalsupphandling för bland annat byggarbeten som Landstinget Sörmland/FM-enheten²¹ genomförde under 2016. Bakgrunden till utredningen var att ett bolag som tidigare vunnit de kontrakt som särskilt granskades i utredningen inte gav in något anbud. Däremot gav ett nystartat bolag in ett anbud och vann kontrakten. Konkurrensverket noterade ett antal personkopplingar mellan de två bolagen. Konkurrensverket ålade moderbolaget till det bolag som inte gett in något anbud i upphandlingen att ge in kopior av vissa typer av korrespondens och dokument. Efter en genomgång av de svar och dokument som kommit in avskrevs ärendet. Detta eftersom dessa svar och

²⁰ Konkurrensverket, dnr 386/2017.

²¹ "Facility Management"-enheten som bland annat förvaltar landstingets fastighetsbestånd.

dokument inte innehöll några indikationer på att vad som skett i samband med upphandlingen kan falla under konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete.²²

Prissättning av alkoholdrycker – avskrivning

Konkurrensverket utredde om en indirekt samordning kring priser skulle ha skett eller inletts mellan de restauranger med mera som har serveringstillstånd i Gislaveds kommun. Bakgrunden var en e-post som gått från Bygg- och miljöförvaltningen i Gislaveds kommun till samtliga tillståndshavare i kommunen. I e-posten fanns bland annat sammanställningar av olika genomsnittspriser och uppmaningar om att överväga prishöjningar. Konkurrensverket begärde in information och material av kommunen. Av detta framkom inte några indikationer på att agerandet lett till någon indirekt samordning kring priser på alkoholdrycker mellan de olika tillståndshavarna. Bygg- och miljöförvaltningen i Gislaveds kommun skickade också ut en ny e-post i vilken det tydliggjordes att tillståndshavarna inte kan/bör ta det ursprungliga mejlet till intäkt för att inleda någon form av samordning kring sin prissättning. Ärendet skrevs av.²³

3.2.2 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten

Tabell 5 visar på vilket sätt de ärenden som rör vertikala konkurrensbegränsande samarbeten, det vill säga samarbeten mellan företag i olika försäljningsled, har avslutats.

²² Konkurrensverket, dnr 134/2018.

²³ Konkurrensverket, dnr 579/2018.

Tabell 5 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Avskrivning	1	0	0	0	2
Avskrivning m.h.t. förändrat beteende	0	0	0	1	0
Ansökan om stämning	0	0	0	0	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	1	0
Totalt	1	0	0	2	2

Här följer en kortfattad beskrivning av det ärende som avslutades under 2018.

Sanitetsporslin – avskrivning

Konkurrensverket utredde en misstanke om prissamordning mot slutkonsument avseende toalettstolen Ifö Sign 6860. Misstanken gällde att tillverkaren hade kontaktat ett antal återförsäljare på den svenska marknaden och påverkat dessa att hålla ett visst lägsta pris på produkten. Toalettstolen var vid tidpunkten för den misstänkta överträdelsen den mest sålda på den svenska marknaden och återförsäljarna stod för över 50 procent av försäljningen av toaletter i återförsäljarledet. Konkurrensverket genomförde platsundersökningar hos flera aktörer och höll förhör med ett antal personer som arbetade eller hade arbetat för dessa aktörer, för att utreda misstanken. Utredningen visade inte att ett avtal i konkurrensrättslig mening om lägsta pris uppkommit eller att den information som delats varit tillräckligt konkret för att begränsa konkurrensen. Ärendet skrevs av.²⁴

²⁴ Konkurrensverket, dnr 339/2015.

3.2.3 Missbruk av dominerande ställning

Av Tabell 6 framgår på vilket sätt de ärenden som rört missbruk av dominerande ställning de senaste åren har avslutats.

Tabell 6 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Avskrivning	1	3	3	5	7
Avskrivning m.h.t. förändrat beteende	1	1	1	1	0
Ansökan om stämning	0	0	0	1	1
Avgiftsföreläggande	0	0	0	0	0
Åläggande	1	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	0	0
Totalt	3	4	4	7	8

Här följer kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2018 i kronologisk ordning efter beslutsdatum.

Insamling och återvinning av förpackningar från hushåll –
åläggande att upphöra med missbruket

Konkurrensverket fann att Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) som driver Sveriges enda rikstäckande och publika infrastruktur för insamling av förpackningsavfall från hushåll (ÅVS-systemet) missbrukade sin dominerande ställning genom vägran att ge TMResponsibility AB (TMR) fortsatt tillgång till ÅVS-systemet. TMR erbjuder, i konkurrens med FTI, förpackningsproducenter att leva upp till sitt ansvar att samla in och återvinna förpackningar när de blir till avfall. För att kunna erbjuda sin tjänst har TMR sedan 2012 genom ett avtal med FTI haft tillgång till ÅVS-systemet. År 2016 beslutade FTI att säga upp avtalet. Konkurrensverket ålade FTI att, vid vite om tjugo miljoner kronor, återkalla uppsägningen av det avtal som låg till grund för TMR:s

tillgång till ÅVS-systemet.²⁵ Verkets beslut överklagades till Patent- och marknadsdomstolen som avslog överklagandet och fastställde Konkurrensverkets beslut. Patent- och marknadsdomstolens beslut har överklagats till Patent- och marknadsöverdomstolen.

Marknaden för försäljning av hydrerad vegetabilisk olja (HVO) – avskrivning

Konkurrensverket fick i december 2017 in ett klagomål rörande försäljning av HVO. HVO, som är ett helt förnybart bränsle, ersätter fossil diesel som drivmedel, ren eller genom inblandning. Klaganden hävdade att den finska Neste-koncernen missbrukar en dominerande ställning avseende försäljning av HVO på den svenska marknaden. Det påstådda missbruket uppgavs bestå i diskriminering vad gäller tilldelning av HVO och ett eventuellt kopplingsförbehåll i förhållande till andra drivmedel. Det påtalade förfarandet rörde i första hand farhågor om Nestes förväntade framtida agerande och de effekter på konkurrensen som då befarades uppstå, varför det saknades förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot det påtalade problemet. Konkurrensverket skrev därför av ärendet den 28 mars 2018.²⁶

Kisttillverkning – avskrivning med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket genomförde en utredning efter två tips om att kisttillverkaren Fredahl Rydén missbrukat en dominerande ställning. Utredningen handlade om att bedöma om kisttillverkaren har använt rabatter, bonussystem eller exklusivitetsvillkor gentemot begravningsbyråer på ett sätt som kan leda till utestängning av konkurrerande tillverkare. Under utredningen tydliggjorde Fredahl Rydén för ett antal kunder att vissa ingångna avtalsvillkor inte på något sätt begränsar deras möjlighet att använda andra leverantörer

²⁵ Konkurrensverket, dnr 583/2016.

²⁶ Konkurrensverket, dnr 657/2017.

av kistor. Sammantaget visade utredningen inga tecken på förfaranden som riskerade att leda till konkurrensbegränsande utestängning. Konkurrensverket skrev därför av ärendet och avslutade utredningen.²⁷

3.2.4 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Av Tabell 7 framgår på vilket sätt de ärenden som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har avslutats.

Tabell 7 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – prioriterade ärenden som avslutats 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Avskrivning	2	1	8	11	6
Avskrivning m.h.t. förändrat beteende	1	0	2	1	2
Ansökan om stämning	0	1	0	0	0
Totalt	3	2	10	12	8

Här följer kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2018 i kronologisk ordning efter beslutsdatum.

Entreprenad- och servicetjänster inom elkraft och offentlig belysning – avskrivning

Ett företag verksamt med entreprenad- och servicetjänster inom elkraft och offentlig belysning framförde till Konkurrensverket ett klagomål om att det konkurrerande och kommunalägda bolaget Krafringen Service AB bedrev verksamhet som innebar en snedvridning av konkurrensen. Konkurrensverkets utredning bestod bland annat i att analysera avkastningskrav och upphandlingar som Krafringen har deltagit i. Utredningen gav inte några tydliga indikationer på att Krafringens verksamhet påverkade

²⁷ Konkurrensverket, dnr 318/2017.

konkurrensen på ett negativt sätt. Mot den bakgrunden skrev Konkurrensverket av ärendet och avslutade utredningen.²⁸

Västra Götalandsregionens säljverksamhet av tvätteritjänster – avskrivning

Inför en upphandling av tvätteritjänster mottog Konkurrensverket ett klagomål om att Västra Götalandsregionen bedrev offentlig säljverksamhet som snedvrider förutsättningarna för effektiv konkurrens på marknaden. I Konkurrensverkets utredning framkom det inga tydliga indikationer på att Västra Götalandsregionen genom sin offentliga säljverksamhet hämmade konkurrensen, eftersom utredningen bland annat inte gav något påtagligt stöd för att deras prissättning var konkurrensbegränsande. Konkurrensverket skrev av ärendet.²⁹

Marknaden för städtjänster – avskrivning med hänsyn till ändrat beteende

Konkurrensverket granskade om Samhalls försäljning av städtjänster riskerar att snedvrida eller hämma konkurrensen. Utredningen initierades 2017 efter ett flertal klagomål från privata aktörer som ansett att Samhall tog ut för låga priser på sina städtjänster. Utifrån den analys som Konkurrensverket gjorde av andelen vunna upphandlingar och Samhalls prisnivå i förhållande till konkurrenternas föreföll Samhalls priser i genomsnitt vara något lägre än konkurrenternas. Konkurrensverket bedömde dock att risken för att konkurrensen skulle skadas minskades av att det fanns ett betydande antal aktörer och låga etablerings- och expansionshinder i branschen. Utredningen visade också att Samhall har en utvecklad modell för prissättning och attföretaget, medan Konkurrensverket

²⁸ Konkurrensverket, dnr 358/2017.

²⁹ Konkurrensverket, dnr 624/2017.

utredde ärendet, ändrade sina rutiner och riktlinjer för att ytterligare säkerställa en marknadsmässig prissättning. Konkurrensverket fann sammanfattningsvis inte skäl att utreda ärendet vidare och ärendet skrevs av.³⁰

3.2.5 Platsundersökningar

Konkurrensverket kan, efter tillstånd av Patent- och marknadsdomstolen, genomföra undersökningar på plats hos företag för att utreda om det skett överträdelser av konkurrenslagen. Platsundersökningarna kallas ofta också gryningsräder. Vi kan genomföra undersökningarna i våra egna utredningar, men även på uppdrag av andra nationella konkurrensmyndigheter inom EU och i Norden eller assistera 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. Vid platsundersökningar speglar eller kopierar Konkurrensverket även digital information.

I Tabell 8 finns information om platsundersökningar i sådana ärenden som antingen pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2018. Enbart platsundersökningar som Konkurrensverket har genomfört i sina egna utredningar och inte på uppdrag av en annan konkurrensmyndighet eller kommissionen ingår i redovisningen. Av tabellen framgår när platsundersökningarna genomfördes, hur lång tid de tog, hur många företag som undersöktes och vad status för utredningen är. En motsvarande tabell som inkluderar alla ärenden som pågår eller avslutats efter den 1 januari 2013 finns i bilaga 1.

³⁰ Konkurrensverket, dnr 260/2017.

Tabell 8 Platsundersökningar i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2018³¹

År	Bransch och dnr	Lagrum/ Miss- tänkt överträ- delse	Datum när platsunder- sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes	It-sök i Konkurrens- verkets eller företagets lokaler	Vad hände med ärendet?
2018	Heminredning, 117/2017 (utredning) och 313/2018, 333/2018, 347/2018 (platsunder- sökning).	2:1 KL	2018-05-29	3 företag/ 4 platser.	I företagets lokaler.	Utredning pågår.
2018	Musikinstrument, 187/2018 (utredning) och 232/2018 (platsunder- sökning).	2:1 KL	2018-04-17	7 företag/ 6 platser.	I företagets lokaler.	Utredning pågår.
2017	Anläggnings- branschen, 610/2017 (utredning) och 604/2017 (platsunder- sökning).	2:1 KL	2017-11-28	1 företag/ 1 plats.	I företagets lokaler.	Ärendet skrevs av den 9 februari 2018.
2017	Försäkringar, 731/2016 (utredning) och 175/2017, 228/2017, 326/2017 (platsunder- sökningar).	2:1 KL och 101 FEUF	Tre undersök- ningar vid olika tidpunkter; 2017-04-04 2017-04-26 2017-06-14	2 företag/3 platser ³² , 1 företag/2 platser, 4 företag/4 platser.	I Konkurrensver- kets lokaler för de platsundersök- ningar som ägde rum i april. I juni genomfördes it- sök för tre av företagen i företa- gens lokaler och för ett företag i Konkurrensverkets lokaler.	Utredning pågår.
2016	Byggvaruhandel, 339/2015 (utredning) och 582/2016 (platsunder- sökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2016-10-11	4 företag/ 5 platser.	Två företag valde it-sök i företagets lokaler, två företag lämnade samtycke till it-sök i Konkur- rensverkets lokaler.	Ärendet skrevs av den 1 juni 2018.

³¹ Utredningsärenden, ansökan till domstol om att få genomföra en platsundersökning och stämningsansökningar redovisas under separata diarienummer, därför hör det minst två diarienummer till varje ärende i tabellen.

³² Fem företag inom samma koncern, men enbart två platser.

Nya satsningar på it

Konkurrensverket har i verksamhetsplanen för 2018 lyft fram it-forensisk utveckling och digitala verktyg som en strategisk satsning (se avsnitt 2.2.2). Allt större datamängder och tekniska utmaningar innebär i flera avseenden svårigheter för oss som tillsynsmyndighet, bland annat vad gäller planeringen och genomförandet av platsundersökningar. Vi har under 2018 satsat på digital metodutveckling i tillsynsverksamheten och stärkt kompetensen och kapaciteten på det it-forensiska området.

Vi har under året också rekryterat en it-forensiker. Denna medarbetare har som huvuduppgift att säkerställa att vi har effektiva metoder och utrustning för att säkra digitala bevis i samband med platsundersökningar hos företag. Vi har även investerat i både hårdvara och mjukvara för att effektivisera det forensiska arbetet. Konkurrensverket kommer under 2019 att flytta till nya lokaler. I samband med planeringen av de nya lokalerna har vi strävat efter att tillgodose behovet av effektiva utrymmen för it-forensiskt arbete när digitalt material flyttas från företaget för sökning i Konkurrensverkets egna lokaler och att samtidigt skapa goda förutsättningar för parter och ombud att följa arbetet med sökningarna i material som speglats och kopierats i samband med platsundersökningar.

Rundabordssamtal om platsundersökningar

Konkurrensverket har under flera år arrangerat ombudsträffar för att diskutera frågor som rör tillsynen och som det är relevant att få ombudens syn på. Mötena är värdefulla då de ytterligare stärker transparensen i våra arbetssätt och samtidigt ger en möjlighet att få in förslag på hur vi kan utveckla och förbättra vår verksamhet.

I år genomfördes en ny form av ombudsträff, ett så kallat rundabordssamtal, som var i ett mindre format än tidigare ombudsträffar. Ett rundabordssamtal om platsundersökningar ägde rum i september 2018 i Konkurrensverkets lokaler. Syftet med samtalet var att skapa goda förutsättningar för en bra diskussion och att få in fler synpunkter än vid tidigare ombudsträffar. En inbjudan gick ut där särskilt ombud med erfarenhet och synpunkter uppmuntrades att anmäla sig och att ge förslag på frågor att diskutera. Ett tjugotal ombud med erfarenhet av platsundersökningar deltog för att ställa frågor och föra fram synpunkter på Konkurrensverkets arbete.

En av de frågor som diskuterades var advokatsekretess, både när det gäller genomsökning av fysiskt material på plats och genomsökning av elektroniskt lagrad information. Här förtydligade Konkurrensverket att proceduren för elektronisk genomsökning är oberoende av var genomsökningen sker, det vill säga om den sker på plats på företaget eller inte. Det finns tydliga rutiner för hur advokatsekretess ska hanteras och oavsett om it-sökningen sker på företaget eller i Konkurrensverkets lokaler får företags företrädare eller biträdare följa sökningen om de önskar.

Radering av diskar, omfånget av det material som kopieras vid platsundersökningar och utformningen av det informationsmaterial om platsundersökningar som lämnas till företag var andra frågor som diskuterades under rundabordssamtalet. Det framkom även att det finns ett gemensamt intresse hos Konkurrensverket och företagen av att sökningarna sker på ett effektivt och träffsäkert sätt.

Väglledning kring rätten till domstolsprövning vid platsundersökningar

I samband med en platsundersökning kopierade Konkurrensverket vissa handlingar trots att företagen motsatte sig det. Företagen överklagade Konkurrensverkets kopieringsåtgärd till Patent- och marknadsdomstolen. Företagen ansåg att konkurrenslagens bestämmelser om överklagande, som innebär att ett beslut om kopiering av handlingar inte kan överklagas, inte uppfyller Europakonventionens och unionsrättens krav på processuella rättigheter och rätten till en domstolsprövning.

Patent- och marknadsdomstolen avvisade företagens överklagande. Företagen överklagade därefter till Patent- och marknadsöverdomstolen och sedermera till Högsta domstolen. Båda instanser avslog överklagandet. Högsta domstolen uttalade att om ett företag motsätter sig kopiering ska Konkurrensverket begära handräckning av Kronofogdemyndigheten och eftersom Kronofogdemyndighetens beslut kan överklagas till domstol uppfyller det svenska regelverket kraven i Europakonventionen och EU:s stadga. Högsta domstolen uttalar också att om Konkurrensverket inte följt ordningen med att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten kan det innebära att företagens rätt till domstolsprövning har blivit kränkt. Det medför dock inte att det skapas en särskild överklaganderätt i det enskilda fallet.

Konkurrensverket har sett över och gjort förändringar av rutiner för att säkerställa företagens processuella rättigheter. Ifall oenighet skulle uppstå med företaget i frågan om en handling omfattas av beslutet om platsundersökning kommer vi framöver att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten.

Så har det gått i de utredningar där Konkurrensverket har genomfört en platsundersökning

Av de fem platsundersökningar som hör till ärenden som är pågående eller har avslutats efter den 1 januari 2018 är det två som har skrivits av. Samtliga fem platsundersökningar hör till utredningar av konkurrensbegränsande samarbeten.

Eftersom konkurrensrättsliga utredningar ofta pågår längre tid än ett år kan det vara intressant att även studera en längre tidsperiod för att tydligare se träffsäkerheten i våra platsundersökningar. I bilaga 1 finns en tabell över samtliga platsundersökningar i Konkurrensverkets egna ärenden, innefattande både utredningar av konkurrensbegränsande samarbeten och av missbruk av dominerande ställning, där utredningen pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2013. Det rör sig om totalt femton platsundersökningar och tre av utredningarna pågår fortfarande. Av dem som avslutats skrevs åtta ärenden av, ett slutade i ett avgiftsföreläggande och tre resulterade i att Konkurrensverket lämnade in en stämningsansökan till domstol. Två av domstolsärendena avgjordes i sista instans under 2017 och lämnades utan bifall. I ytterligare ett ärende hölls huvudförhandling i Patent- och marknadsdomstolen i slutet av 2017. Domstolen gjorde där en annan bedömning än Konkurrensverket och lämnade i sin dom i januari 2018 verkets yrkande utan bifall. Domen har överklagats av Konkurrensverket till Patent- och marknadsöverdomstolen (se avsnitt 4.1.1).

3.2.6 Pågående konkurrenstillsynsutredningar

Följande prioriterade konkurrenstillsynsärenden är den 1 januari 2019 under utredning på Konkurrensverket.³³

Försäkringsbranschen

I syfte att säkra bevis genomförde Konkurrensverket under våren 2017 tre olika platsundersökningar hos ett antal olika företag, varav ett är verksamt främst inom försäkringsförmedling och de övriga verkar som försäkringsbolag. Konkurrensverket misstänker att dessa företag ingår i ett konkurrensbegränsande samarbete.³⁴

Mejeribranschen

Konkurrensverket har under 2018 via förhör och ålägganden tagit in uppgifter från leverantörer av mejeriprodukter. Misstanken rör konkurrensbegränsande informationsöverföring/otillåtet anbuds-samarbete i samband med en upphandling. Utredning pågår.³⁵

Möbelbranschen

I syfte att säkra bevis genomförde Konkurrensverket under våren 2018 platsundersökningar hos ett antal olika företag inom möbelbranschen. Misstanken rör konkurrensbegränsande samarbete mellan återförsäljare av heminredning, möbler och designprodukter. Utredning pågår.³⁶

³³ Fler ärenden än de som redovisas här är i början av 2019 under utredning på Enheten för karteller och förvärv, men befinner sig fortfarande i tidiga skeden och kan därför inte beskrivas i rapporten.

³⁴ Konkurrensverket, dnr 731/2016.

³⁵ Konkurrensverket, dnr 6/2017.

³⁶ Konkurrensverket, dnr 117/2017.

Anläggningsbranschen

Konkurrensverket inledde under hösten 2017 en utredning av ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete mellan företag aktiva inom anläggningsbranschen. Misstanken rör utbyte av strategisk information. Utredning pågår.³⁷

Musikinstrumentbranschen

Konkurrensverket genomförde under våren 2018 platsundersökningar hos ett antal företag som bedriver försäljning av musikinstrument och tillbehör. Utredningsåtgärden syftade till att säkra bevis i en pågående utredning gällande misstanke om ageranden som kan stå i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete. Utredning pågår.³⁸

Försäljning av tågbiljetter

Konkurrensverket utreder om SJ AB:s vägran att sälja vissa tågoperatörers biljetter genom sina online-försäljningskanaler strider mot konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning och/eller utgör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utredning pågår.³⁹

Betallösning för parkering

Konkurrensverket utreder Göteborgs Stads hantering av mobila betaltjänster för parkering. Utredningen avser om kommunens agerande kan utesluta andra leverantörer av betaltjänster i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning alternativt snedvrida eller hämma konkurrensen enligt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utredning pågår.⁴⁰

³⁷ Konkurrensverket, dnr 630/2017.

³⁸ Konkurrensverket, dnr 187/2018.

³⁹ Konkurrensverket, dnr 230/2018 och 380/2018.

⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 304/2018 och 327/2018.

Marknaden för återförsäljning av sågklingor och andra skärande verktyg till träindustrin

Konkurrensverket utreder för närvarande misstänkta konkurrensbegränsande överenskommelser på marknaden för återförsäljning av sågklingor och andra skärande verktyg som används av den träbearbetande industrin. Misstankarna rör otillåtna marknadsuppdelningar. Utredning pågår.⁴¹

3.2.7 Företagskoncentrationer

Under 2018 har Konkurrensverket fattat beslut i totalt 72 ärenden gällande anmälan om företagskoncentration, vilket som framgår av Tabell 9 är i nivå med föregående år. Från den 1 januari 2018 kan Konkurrensverket besluta om förbud mot en företagskoncentration i stället för att väcka talan i domstol. Inga sådana beslut har fattats under året. Vi vidtog dock redan inför förra årsskiftet flera åtgärder för en stärkt kvalitetssäkring och är därför väl förberedda inför uppgiften. Det är enligt vår bedömning fortfarande för tidigt att utvärdera om den utökade beslutanderättens påverkat handläggningen av koncentrationsärenden generellt.

⁴¹ Konkurrensverket, dnr 398/2018.

Tabell 9 Företagskoncentrationer – ärendestatistik 2014–2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Antal anmälda koncentrationer	72	80	74	61	67
Antal beslut om särskild undersökning	1 ⁴²	2 ⁴³	4 ⁴⁴	4 ⁴⁵	3 ⁴⁶
Antal ärenden där Konkurrentverket väckt talan i domstol	-	0	2 ⁴⁷	1 ⁴⁸	1 ⁴⁹
Antal ärenden där Konkurrentverket beslutat om förbud	0	-	-	-	-

Här följer kortfattade beskrivningar av de ärenden där vi har genomfört mer omfattande utredningar eller där förvärvet lämnats utan åtgärd efter åtaganden. Ärendena presenteras i kronologisk ordning efter beslutsdatum.

Företagsförvärv i stenkrossbranschen – utan åtgärd efter åtagande

Metso Sweden AB förvärvade Aktiebolaget P J Jonsson och Söner. Båda företagen sålde tunga mobila kross- och siktverk för bygg- och anläggningstillämpningar i Sverige. Utredningen visade att den enda konkurrenten av betydelse när det gällde kross- och siktutrustning för de hårda och därmed svårkrossade bergarter som

⁴² Dnr 425/2018, avslutades utan åtgärd.

⁴³ Dnr 383/2017 och 393/2017. Båda avslutades utan åtgärd, liksom dnr 630/2016 där särskild undersökning pågick vid början av 2017.

⁴⁴ Dnr 411/2016, avslutades utan åtgärd. Dnr 84/2016 och 207/2016 avbröts av parterna. I dnr 630/2016 pågick utredningen ännu vid slutet av 2016.

⁴⁵ Dnr 460/2015, avslutades utan åtgärd. I dnr 161/2015 väckte Konkurrentverket talan i domstol. I dnr 472/2015 och 578/2015 pågick utredningen ännu vid slutet av 2016.

⁴⁶ Dnr 89/2014 och 747/2014, avslutades utan åtgärd. I dnr 72/2014 väckte Konkurrentverket talan i domstol.

⁴⁷ Dnr 52/2016 (472/2015), återkallades sedan parterna avbrutit affären. I dnr 118/2016 (578/2015) ogillades Konkurrentverkets talan.

⁴⁸ Dnr 514/2015 (161/2015), Konkurrentverkets talan fastställd i domstol efter åtaganden från parterna.

⁴⁹ Dnr 426/2014 (72/2014), Konkurrentverkets talan fastställd i domstol.

finns i Sverige, var Sandvik Construction AB. De av Sandviks produkter som efterfrågades av svenska kunder monterades dock till stor del ihop av P J Jonsson och Söner, och Konkurrensverket befarade att Sandvik efter förvärvet inte längre skulle ha denna möjlighet. Detta skulle innebära ett sämre konkurrenstryck med risk för negativa effekter i form av till exempel höjda priser. Sandvik uppgav att företaget behövde tid för att göra vissa investeringar för att kunna fortsätta i branschen. Metso åtog sig bland annat att under två år ge Sandvik möjlighet att köpa mobila kross- och siktverk från P J Jonsson och Söner, med Sandviks krossar som huvudkomponent, att säljas under Sandviks varumärke. Mot bakgrund av detta lämnade Konkurrensverket förvärvet utan åtgärd.⁵⁰

Förvärv avseende överföring av natur- och biogas – utan åtgärd

Konkurrensverket beslutade den 7 november 2018 att lämna FS Gas förvärv av Swedegas utan åtgärd. Swedegas ägde transmissionsnätet för överföring av gas längs den svenska västkusten. FS Gas var genom sitt ägande av Weum Gas (före detta E.ON Gas) den största ägaren av distributionsnät för överföring av gas till olika slutförbrukare. Swedegas kunder består av distributionsnätföretag och några enstaka direktanslutna slutkunder. Parternas intäkter kommer från överförings- och anslutningsavgifter till näten. Avgifterna och de totala intäkterna regleras av Energimarknadsinspektionen. Konkurrensverket utredde i huvudsak om koncentrationen kunde medföra ökade svårigheter för slutkunder att ansluta sig direkt till transmissionsnätet. Vi fann inte stöd för att koncentrationen skulle minska slutkunders valfrihet på ett sätt som påtagligt hämmar konkurrensen.⁵¹

⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 239/2018.

⁵¹ Konkurrensverket, dnr 536/2018.

Förvärv i säkerhetsbranschen – utan åtgärd

Under hösten 2018 inledde Konkurrensverket en särskild undersökning av en företagskoncentration där Nokas AS ville förvärva Avarn Security Holding AB. Syftet med undersökningen var att utreda om förvärvet skulle leda till negativa effekter inom bemanad bevakning. Konkurrensverket konstaterade att Nokas efter förvärvet visserligen skulle bli den näst största aktören. Men på grund av marknadsomständigheterna i övrigt bedömde Konkurrensverket att förvärvet inte skulle leda till prishöjningar eller andra negativa effekter för konsumenterna. Företagskoncentrationen lämnades utan åtgärd.⁵²

3.3 Upphandlingstillsynen 2018

Med offentlig upphandling menas att ett offentligt organ köper varor, tjänster eller byggtreprenader. Enligt de senaste beräkningarna uppgår värdet av upphandlingspliktiga inköp i Sverige till 683 miljarder.⁵³ Som tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige har vi haft fokus på otillåtna direktupphandlingar och under 2018 lagt fortsatt vikt vid talan om upphandlings-skadeavgift.

⁵² Konkurrensverket, dnr 425/2018.

⁵³ Konkurrensverkets rapportserie 2018:9, *Statistik om offentlig upphandling 2018*, s. 34.

3.3.1 Händelsestyrd och planerad tillsyn

För att arbeta så effektivt som möjligt har vi tagit fram en tillsynsplan i vilken vi delar in tillsynsverksamheten i två delar; händelsestyrd och planerad tillsyn.⁵⁴

Den händelsestyrda tillsynen avser de tillsynsärenden som vi inleder efter att någon har tipsat oss om en påstådd överträdelse av upphandlingslagstiftningen eller efter att vi själva har noterat att det skrivits om en sådan i exempelvis lokalpressen. Till den händelsestyrda tillsynen räknar vi även mål om obligatorisk upphandlingsskadeavgift. I den planerade tillsynen identifierar vi på förhand rättsfrågor, områden och myndigheter som vi bör granska.

Den planerade tillsynen föregås av en grundlig omvärldsanalys i syfte att skapa ett bra underlag vid start av olika tillsynsprojekt och tillsynsärenden. Analysen indikerar vad vi bör fokusera på i den planerade tillsynen. Vi kan identifiera rättsfrågor som behöver klargöras, branschområden som behöver granskas och upphandlande myndigheter och enheter eller frågor som kan vara relevanta för en fördjupad upphandlingsgranskning. Målet med analysen är att vi ska använda våra resurser effektivt och vara mer träffsäkra i våra prioriteringar. Genomförandet och resultaten av analysen beskrivs i det följande avsnittet.

3.3.2 Årlig omvärldsanalys för planerad tillsyn

I vår analys använder vi flera källor för att underlätta vårt arbete med att prioritera ärenden.

⁵⁴ För en mer utförlig beskrivning av Konkurrensverkets tillsynsverksamhet för upphandling, se <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/konkurrensverkets-tillsynsverksamhet-for-upphandling.pdf>

Vi använder statistik från överprövningsmål, till exempel mängden överprövningar jämfört med antal upphandlingar genomförda av upphandlande myndigheter. Vår genomgång av överprövningsmål inkluderar även domslut och hur stor andel domslut som innebär "göra om upphandling", "rättelse" eller "ogiltigförklarande av avtal" en myndighet har.

Vi har använt oss av statistik från den annonsdatabas som Visma tillhandahåller för att se om det finns någon bransch som utmärker sig särskilt i överprövningsmål.

Vi har också analyserat statistik från vårt tipsregister. Upphandlande myndigheter och enheter med flest förekomster i tipsregistret har sammanställts och ingår i analysen. Tipsregistret hjälper oss också att se vilka branscher som vi fått in flest tips inom och/eller som förekommer frekvent i vår omvärldsbevakning.

Även revisionsrapporter där brister inom upphandling har uppmärksamats har legat till grund för analysen. Vi har även tittat på annat material såsom de mest frekventa frågeställningarna i Upphandlingsmyndighetens frågeportal. Det ger en viss signal om att det finns vissa frågor som har större behov av vägledning än andra.

3.3.3 Ansökningar och tillsynsbeslut 2018

Syftet med sammanställningen är att ge läsaren en kort överblick över vad ärendena handlar om. Den som vill få djupare kännedom om rättsfrågorna i varje ärende rekommenderas att läsa ansökan eller domen. Alla ansökningar och domar finns tillgängliga på vår webbplats.⁵⁵

I avsnitt 4.2 i rapporten finns även tabeller med samlad information om våra ansökningar och de domar och beslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2018.

Under perioden den 1 januari 2018 till och med den 31 december 2018 lämnade vi in 27 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa var åtta stycken obligatoriska ansökningar. Sammanlagt ansökte vi om att de upphandlande myndigheterna skulle betala cirka 24 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift. På följande sidor finns en sammanställning med korta beskrivningar av dessa ansökningar i kronologisk ordning.

Ansökan om upphandlingsskadeavgift – eget initiativ

Knivsta kommun

Knivsta kommun ingick avtal om köp av konsulttjänster inför färdigställande av ny översiktsplan utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen vilket innebär att köpet borde ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 210 000 kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten också biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁶

⁵⁵ Ansökningar om upphandlingsskadeavgift

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn/upphandlingsskadeavgift/ansokningar-om-upphandlingsskadeavgift/> och domstolsavgöranden

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/domstolsavgoranden/>

⁵⁶ Konkurrensverket, dnr 87/2018 och Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 583-18 E.

Mariestads kommun

Mariestads kommun ingick avtal om en byggtreprenad avseende ett LSS-boende utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen vilket innebär att köpet borde ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 730 000 kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten också biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁷

Örebro universitet

Örebro universitet ingick avtal om konsulttjänster avseende utvecklings- och ledningsarbete utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 150 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁸

Södertälje kommun

Södertälje kommun ingick avtal om drift av Södertälje gästhamn utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg den tillämpliga direktupphandlingsgränsen för koncessioner men understeg tröskelvärdet. Därmed skulle kommunen ha förhandsannonserat upphandlingen i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 875 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁹

⁵⁷ Konkurrensverket, dnr 144/2018 och Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 938-18.

⁵⁸ Konkurrensverket, dnr 262/2018 och Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nr 1967-18.

⁵⁹ Konkurrensverket, dnr 311/2018 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 11218-18.

Malmö kommun

Malmö kommun ingick avtal om produktförsörjning avseende it-produkter och produktnära tjänster utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 1 200 000 kronor (senare justerat till 1 100 000 kronor). Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁰

Lunds universitet

Lunds universitet ingick avtal om konferenstjänster utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör bedömning av tjänster av samma slag. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 75 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶¹

Lunds universitet

Lunds universitet ingick avtal om bygg- och järnvaror utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen men understeg det tillämpliga tröskelvärdet, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör bedömning av likartade varor som har köpts från samma leverantör. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 45 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶²

⁶⁰ Konkurrensverket, dnr 408/2018 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 7414-18.

⁶¹ Konkurrensverket, dnr 485/2018 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 9851-18.

⁶² Konkurrensverket, dnr 484/2018 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 9850-18.

Lunds universitet

Lunds universitet ingick avtal om budtjänster utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör beräkning av värdet av tjänstekontrakt som regelbundet återkommer. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 230 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶³

Lunds universitet

Lunds universitet ingick avtal om resetjänster utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen men understeg det tillämpliga tröskelvärdet, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör tjänster av samma slag. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 50 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁴

Ragunda kommun

Ragunda kommun ingick avtal om köp av bemanningstjänster utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet understiger direktupphandlingsgränsen. Vi anser dock att kontraktsvärdet ska räknas ihop med värdet av andra avtal som ingåtts under räkenskapsåret eftersom avtalen avser tjänster av samma slag. Kontraktsvärdet hamnar då över direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning borde ha annonserats. Vi ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 130 000 kronor i avgift. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁵

⁶³ Konkurrensverket, dnr 483/2018 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 9849-18.

⁶⁴ Konkurrensverket, dnr 482/2018 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 9848-18.

⁶⁵ Konkurrensverket, dnr 519/2018 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 4015-18.

Telge Fastigheter AB

Telge Fastigheter AB ingick avtal om köp av digitala skärmar med hänvisning till ett ramavtal omfattande strategisk samverkan gällande renovering, anpassning och ombyggnad. Vi anser att köpet ligger utanför ramavtalets omfattning och att köpet därmed är en otillåten direktupphandling. Vi ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 500 000 kronor i avgift. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁶

Västerbottens läns landsting

Västerbottens läns landsting ingick avtal om bemanningstjänster avseende specialistläkare och specialistsjuksköterskor utan att annonsera detta. Ärendet berör tjänster av samma slag och vi menade att vid beräkningen av avtalets värde ska värdet av samtliga direktupphandlingar av bemanningstjänster avseende specialistläkare som slutits under året räknas samman. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 4 200 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁷

Region Norrbotten

Region Norrbotten ingick avtal om bemanningstjänster avseende specialistläkare och specialistsjuksköterskor utan att annonsera detta. Ärendet berör tjänster av samma slag och vi menade att vid beräkningen av avtalets värde ska värdet av samtliga direktupphandlingar av bemanningstjänster avseende specialistläkare som slutits under året räknas samman. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår

⁶⁶ Konkurrensverket, dnr 565/2018 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 23042-18.

⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 654/2018 och Förvaltningsrätten i Umeå, mål nr 3326-18.

bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 4 000 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁸

Region Jämtland Härjedalen

Region Jämtland Härjedalen ingick avtal om bemanningstjänster avseende specialistläkare och specialistsjuksköterskor utan att annonsera detta. Ärendet berör tjänster av samma slag och vi menade att vid beräkningen av avtalets värde ska värdet av samtliga direktupphandlingar av bemanningstjänster avseende specialistläkare som slutits under året räknas samman. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 3 500 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁶⁹

Region Västernorrland

Region Västernorrland ingick avtal om bemanningstjänster avseende specialistläkare och specialistsjuksköterskor utan att annonsera detta. Ärendet berör tjänster av samma slag och vi menade att vid beräkningen av avtalets värde ska värdet av samtliga direktupphandlingar av bemanningstjänster avseende specialistläkare som slutits under året räknas samman. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 5 500 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁷⁰

⁶⁸ Konkurrensverket, dnr 653/2018 och Förvaltningsrätten i Luleå, mål nr 3225-18.

⁶⁹ Konkurrensverket, dnr 652/2018 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 5684-18.

⁷⁰ Konkurrensverket, dnr 651/2018 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 5686-18.

Sölvesborgs kommun

Sölvesborgs kommun ingick avtal om konsulttjänster avseende socialt utredningsarbete utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen vilket innebär att köpet skulle ha annonserats. Ärendet berör tjänster av samma slag. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 250 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit lagakraft.⁷¹

Malmö kommun

Malmö kommun ingick avtal om rekryteringstjänster utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör tjänster av samma slag. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 75 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁷²

Region Gotland

Region Gotland ingick avtal om ambulanstransporter med flygplan utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör synnerlig brådska och tekniska skäl. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 230 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁷³

⁷¹ Konkurrensverket, dnr 665/2018 och Förvaltningsrätten i Växjö, mål nr 5203-18.

⁷² Konkurrensverket, dnr 691/2018 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 14819-18.

⁷³ Konkurrensverket, dnr 702/2018 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 28818-18.

Landstinget Dalarna

Landstinget Dalarna ingick avtal om ambulanstransporter med flygplan utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Ärendet berör synnerlig brådska och tekniska skäl. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 375 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁷⁴

Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Got Event AB

Got Event AB ingick avtal om värdskap för EM i ridsport 2017 utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för direktupphandling saknades. Förvaltningsrätten har konstaterat att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 550 000 kronor i avgift. Avgiftsyrkandet uppgår till tio procent av kontraktsvärdet, vilket är det högsta möjliga belopp som kan utgå. Vår bedömning är att det föreligger försvårande omständigheter på grund av Got Event AB:s agerande i samband med provningen av upphandlingen. Förvaltningsrätten biföll delvis vår ansökan och dömde Got Event AB att betala 450 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.⁷⁵ Konkurrensverket överklagade domen till kammarrätten som inte meddelade provningstillstånd. Vid tidpunkten för rapportens färdigställande inväntas meddelande i fråga om provningstillstånd från Högsta förvaltningsdomstolen.

⁷⁴ Konkurrensverket, dnr 703/2018 och Förvaltningsrätten i Falun, mål nr 5628-18.

⁷⁵ Konkurrensverket, dnr 141/2018 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 1438-18.

Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län

Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län ingick avtal om samhällsbetalda resor och transporter utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för direktupphandling saknades. Förvaltningsrätten har konstaterat att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 1 000 000 kronor i avgift. Dom har inte meddelats än.⁷⁶

Göteborgs Stads Upphandlings Aktiebolag

Göteborgs Stads Upphandlings Aktiebolag ingick i strid med bestämmelserna om avtalsspärr avtal om hantverkartjänster. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 10 000 kronor i avgift. I vår ansökan anförde vi dock att vår utredning visade att det rörde sig om ett ringa fall och att någon avgift därför inte skulle dömas ut. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och avslog således vår ansökan på grund av att det var ett ringa fall. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁷

Enköpings kommun

Enköpings kommun ingick avtal om taxitjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för direktupphandling saknades. Förvaltningsrätten har konstaterat att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 150 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till detta belopp. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁸

⁷⁶ Konkurrensverket, dnr 160/2018 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 927-18.

⁷⁷ Konkurrensverket, dnr 271/2018 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 4892-18.

⁷⁸ Konkurrensverket, dnr 273/2018 och Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 2540-18.

Danderyds sjukhus AB

Danderyds sjukhus AB ingick avtal om städtjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för direktupphandling saknades. Förvaltningsrätten har konstaterat att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 100 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till detta belopp. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁹

Fabs AB

Fabs AB ingick i strid med bestämmelserna om avtalsspärr avtal om service av storköksutrustning. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 10 000 kronor i avgift. I vår ansökan anförde vi dock att vår utredning visade att det rörde sig om ett ringa fall och att någon avgift därför inte skulle dömas ut. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och avslog således vår ansökan på grund av att det var ett ringa fall. Domen har vunnit laga kraft.⁸⁰

AB Alingsåshem

AB Alingsåshem ingick i strid med bestämmelserna om avtalsspärr avtal om reparation och service av storköksutrustning. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 10 000 kronor i avgift. I vår ansökan anförde vi dock att vår utredning visade att det rörde sig om ett ringa fall och att någon avgift därför inte skulle dömas ut. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och avslog således vår ansökan på grund av att det var ett ringa fall. Domen har vunnit laga kraft.⁸¹

⁷⁹ Konkurrensverket, dnr 328/2018 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 12257-18.

⁸⁰ Konkurrensverket, dnr 326/2018 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 6974-18.

⁸¹ Konkurrensverket, dnr 325/2018 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 6975-18.

Stockholms läns landsting

Stockholms läns landsting ingick i strid med bestämmelserna om avtalsspärr avtal om drift och underhåll av spärrar i kollektivtrafiken. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och har yrkat 10 000 kronor i avgift. I vår ansökan anförde vi dock att vår utredning visade att det rörde sig om ett ringa fall och att någon avgift därför inte skulle dömas ut. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och avslog således vår ansökan på grund av att det var ett ringa fall. Domen har vunnit laga kraft.⁸²

3.3.4 Fördjupade granskningar

En fördjupad upphandlingsgranskning innebär att vi tar ett helhetsgrepp på en myndighets inköpsverksamhet.

Lunds universitet

Under 2018 har vi avslutat en fördjupad upphandlingsgranskning av Lunds universitet. Orsaken till att vi valde Lund var att vår omvärldsanalys 2017 indikerade att det fanns frågetecken kring universitetets hantering av sina inköp.

I granskningen begärde vi in delar av bokföringen för en utvald period. Därefter gjorde vi en avstämning mot utbetalningar till olika leverantörer. Dessa matchade vi sedan mot annonserade upphandlingar. Vi genomförde även intervjuer med framför allt upphandlingsansvariga inom organisationen.

Som en följd av undersökningen lämnade vi in fyra ansökningar om upphandlingsskadeavgift till förvaltningsrätten.

⁸² Konkurrensverket, dnr 705/2018 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 28845-18.

Utöver de fyra otillåtna direktupphandlingarna kunde vi konstatera att en stor mängd direktupphandlingar har gjorts av olika beställare ute i organisationen och att universitetet saknat en övergripande kontroll av de samlade inköpen. Flera inköp hade också gjorts efter muntliga överenskommelser trots lagens krav på dokumentation.

Universitetssjukhus

Omvärldsanalysen för 2018 har bland annat visat på eventuella brister vid upphandlingar som genomförts vid Nya Karolinska sjukhuset. Efter en förstudie har vi bestämt oss för att gå vidare med en fördjupad upphandlingsgranskning av flera universitetssjukhus.

Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport under 2019.

3.3.5 Utveckling av ny vägledning i så kallade ställningstaganden

Vi får många frågor om hur reglerna ska tolkas som kan vara svåra att få svar på inom ramen för upphandlingsskadeavgift eller andra tillsynsinsatser. När lagregler och rättspraxis inte ger tillräckligt tydlig vägledning för hur en fråga ska bedömas behövs klargöranden. Vi kan inte ge vägledning i enskilda fall men däremot ligger det inom vårt uppdrag att tydliggöra hur vi som tillsynsmyndighet ser på gällande rätt. Vi har därför utvecklat en ny form av vägledning som vi kallar för ställningstaganden.

Vårt uppdrag är att arbeta för en effektiv offentlig upphandling som mål. Om vi då kan förmedla vår syn i en för många osäker fråga ser vi det som en effektivitetsvinst. Dessutom innebär det att vi som tillsynsmyndighet är öppna med hur vi kommer att agera och den myndighet som följer ett ställningstagande kan känna sig trygg vid en eventuell granskning från vår sida. Ställningstagandena kommer att vara en effektiv hjälp i vårt förebyggande tillsynsarbete.

Det första ställningstagandet behandlar frågan om tillämpningen av upphandlingsregelverket när statliga upphandlande myndigheter anskaffar varor eller tjänster av andra statliga myndigheter.⁸³ Vår ambition är att komma med ställningstaganden när vi anser att vår syn på en viss fråga behöver klargöras.

3.3.6 Uppmärksammade frågor i upphandlingstillsynen under året

Prövning i Högsta förvaltningsdomstolen om våra tillsynsbesluts överklagbarhet

Vår verksamhet har under flera år innefattat tillsynsbeslut. Vi fattade tillsynsbeslut mot flera kommuner i södra Sverige under 2015. Frågan i ärendet var om de så kallade in-house-reglerna i dåvarande 2 kap. 10 a § LOU varit tillämpliga vid köp av avfallshanteringstjänster från kommunalt avfallsbolag. Vi ansåg att kommunerna inte kunde direkttilldela avfallshanteringstjänster till det gemensamt ägda bolaget SYSAV eftersom det var för hög andel tjänster som såldes till andra än ägarkommunerna.⁸⁴

⁸³ Ställningstagande 2018:1, dnr 514/2018.

⁸⁴ Dnr 733/2014 <http://www.konkurrensverket.se/beslut/14-0733.pdf>

I början av 2018 lämnade Högsta förvaltningsdomstolen prövnings-tillstånd i frågan om våra tillsynsbeslut är överklagbara och – om så är fallet – om de aktuella besluten inneburit ett kompetensöver-skridande.⁸⁵

Under tiden för Högsta förvaltningsdomstolens prövning bedömde vi att det vare sig var effektivt eller lämpligt att fortsätta fatta tillsynsbeslut. Vi valde därför att avsluta ärenden där vår granskning skulle kunna leda till ett tillsynsbeslut.

I december 2018 kom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande vilket innebär att våra beslut är överklagbara.⁸⁶ Domstolen konstaterade att vi får fatta tillsynsbeslut, men att vi i just detta fall hade gått utöver vår kompetens genom att utforma besluten som ett förbud.

I anledning av de klargöranden som följer av Högsta förvaltningsdomstolens dom kommer vi att åter använda oss av tillsynsbeslut som tillsynsmetod i de fall vi bedömer att det är ändamålsenligt och effektivt.

Flera obligatoriska ärenden där vi anser att det inte skett något fel

Under året har vi handlagt flera ärenden som gäller obligatorisk upphandlingsskadeavgift, där vi har gjort bedömningen att en överträdelse utgör ett ringa fall. Om det är ett ringa fall, ska domstolen besluta att någon avgift inte ska utgå.

⁸⁵ Högsta förvaltningsrättens mål nr 1894-17, Kammarrätten i Stockholms mål nr 4167-16 <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Avgoranden/Provningstillstand/Offentlig-upphandling/>

⁸⁶ Högsta förvaltningsrättens dom i mål nr 1894-17.

Vi har tolkat gällande rätt som att vi är skyldiga att ansöka, oaktat vår bedömning av överträdelsens grad. För att uppfylla ansökningsskyldigheten och samtidigt upprätthålla en objektiv, öppen och rättssäker hantering av vårt tillsynsuppdrag, hanterar vi dessa ärenden på följande sätt. Vi ansöker om lägsta möjliga upphandlingsskadeavgift om 10 000 kr och anger samtidigt i vår ansökan att det enligt vår bedömning rör sig om ett ringa fall. Domstolen gör givetvis sin bedömning av om omständigheterna innebär att det är ett ringa fall. Hittills har domstolen delat vår bedömning och avvisat talan med hänvisning till att det rörde sig om ringa fall.⁸⁷

Vad utgör en upphandlande myndighet?

En fråga som varit aktuell både i vår verksamhet och i hög grad även hos upphandlande myndigheter är vad som utgör en och samma upphandlande myndighet. Kortfattat rör frågan om det inom en juridisk person, till exempel en kommun, kan finnas flera olika upphandlande myndigheter och vad som i så fall avgör vilka dessa är. Till exempel om olika stadsdelsnämnder och förvaltningar kan utgöra egna upphandlande myndigheter.

Vi har arbetat för att skapa vägledning i denna fråga genom att få till stånd ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. I november 2018 fick vi ett avgörande där Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att en kommunal nämnd i vissa fall *kan* vara en egen upphandlande myndighet. Vid bedömningen redogör domstolen för vad som står i LOU och i lagens förarbeten om begreppen upphandlande myndighet och kommunal myndighet. Domstolen tar också upp förhållandet att kommunala nämnder i svensk rätt normalt anses utgöra egna förvaltningsmyndigheter. Det bör kunna accepteras att en kommun betraktar varje nämnd som en egen upphandlande myndighet så länge detta inte sker på

⁸⁷ Förvaltningsrätten i Göteborgs domar i mål nr 4892-18, 6974-18 och 6975-18 (se Tabell 16) samt Förvaltningsrätten i Stockholm dom i mål nr 28845-18 (se Tabell 15)

ett sätt som strider mot direktivets syfte. Domstolen gör bedömningen att detta innebär att ett villkor för att en nämnd ska anses utgöra en egen upphandlande myndighet är att nämnden agerar tillräckligt självständigt i förhållande till kommunen.⁸⁸

Frågan är relativt komplex. För närvarande utvärderar vi domen och ser över vilka praktiska konsekvenser den kan ha för upphandlande myndigheter och för vårt arbete.

Bemanning

En annan fråga som har varit uppmärksammas under flera år är att många kommuner och landsting i allt större utsträckning hyr in personal. Det har varit särskilt vanligt förekommande inom vården. Även socionomer hyrs ofta in. Nu har vi fått flera indikationer på att andra områden där användande av hyrpersonal ökar, som till exempel avseende rektorer.

Vi har fått in många anmälningar om otillåtna direktupphandlingar på detta område. Vi granskar för närvarande ett antal ärenden som rör bemanningsavtal. I vissa fall har upphandlande myndighet upphandlat avtal som av olika orsaker inte följs. I andra fall har någon upphandling inte genomförts alls. Frågan om bemanning engagerar både medborgare och leverantörer, troligtvis för att den rör just de aktuella tjänsterna. Vi vill därför genom de ärenden vi prioriterar försöka vägleda upphandlande myndigheter i denna fråga.

⁸⁸ HFD 2018 ref. 67.

Idéburet offentligt partnerskap

Ett annan fråga vi ofta får gäller idéburet offentligt partnerskap, så kallat IOP. IOP-avtalen kan handla om till exempel olika vård-behandlingar eller drift av äldreboende.

Intresset från kommuner och idéburna organisationer att ingå sådana partnerskap har fortsatt att växa under 2018 och vi förutspår att viljan att ingå IOP kommer att hålla i sig framöver. IOP framställs ibland som en mellanväg mellan upphandling och bidrag. Vi har upplevt att många är osäkra på vad som gäller.

I syfte att skapa vägledning har vi ett pågående mål om upphandlingsskadeavgift i domstol. Vi har för avsikt att fortsätta använda oss av domstolsärenden för att skapa tydlighet i frågan. Vi gav även ett uppdrag inom vår uppdragsforskning till jur.dr Caroline Wehländer, som inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning belyst de marknadsregler som styr de samverkansformer som finns mellan offentliga myndigheter och externa aktörer och då särskilt utrett i vilka fall en samverkan omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU). Hennes rapport publicerades i juli 2018.⁸⁹

Köp mellan statliga myndigheter

Statliga myndigheter vänder sig ibland till andra statliga myndigheter för att, mot ersättning, få hjälp att exempelvis utföra vissa tjänster. Detta är något som sker i varierande omfattning och kan vara av stor betydelse för en myndighets verksamhet. Efter att Kammarrätten i Stockholm⁹⁰ behandlat frågan i en dom om avvisning noterade vi att många myndigheter upplevde det som

⁸⁹ Konkurrensverkets uppdragsforskning 2018:5, *När medför en offentlig finansiering en skyldighet att följa LOU*.

⁹⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 21 juni 2017 i mål nr 7355-16 (den så kallade "Deponadomen").

oklart om upphandlingslagstiftningen omfattar situationer där statliga myndigheter anskaffar varor, tjänster eller byggentreprenader från varandra. Det saknas prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen i frågan.

I december 2018 publicerade vi vårt ställningstagande i frågan.⁹¹ Vår slutsats är sammanfattningsvis följande. När en statlig myndighet anskaffar till exempel en tjänst från en annan statlig myndighet omfattas det, av flera olika skäl, inte av upphandlingslagstiftningen, om myndigheterna ingår i samma juridiska person. Statliga myndigheter ingår som huvudregel i samma juridiska person. Sådana anskaffningar omfattas därför inte av upphandlingslagstiftningen och behöver inte annonseras. En konsekvens av detta är att de inte medför upphandlingsskadeavgift. Överenskommelser som reglerar sådana anskaffningar kan enligt Konkurrensverket heller inte ogiltigförklaras.

3.4 Rapporter och forskning som rört konkurrens- och upphandlingstillsynen

3.4.1 Rapporter

Vi anser att informationsspridning och kunskapsbyggande utgör en viktig del av en effektiv tillsyn. Under året har vi publicerat tre rapporter som är direkt kopplade till tillsynen och som vi vill lyfta fram.

⁹¹ Konkurrensverkets ställningstagande 2018:1.

Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet – effektivare konkurrenstillsyn när offentliga aktörer ändrar sitt agerande⁹²

I rapporten presenterar Konkurrensverket en uppföljning av 25 ärenden från åren 2010–2017 som rört offentlig säljverksamhet. Under utredningsarbetet i de aktuella ärendena vidtog de offentliga aktörerna på eget initiativ åtgärder för att minska risken för konkurrensskada eller meddelade att de avsåg att genomföra sådana åtgärder. Uppföljningen av ärendena beskrivs i avsnitt 6.1.4.

Korruption som begränsar konkurrensen⁹³

Tidigare studier om kopplingen mellan korruption och konkurrens har främst fokuserat på förekomsten av korruption i samband med karteller och riggade upphandlingar. Konkurrensverket har dock i sin tillsynsverksamhet noterat att det kan förekomma inslag av korruption, i vid bemärkelse, även i samband med andra konkurrensbegränsande förfaranden. Det har därför funnits ett behov av att öka kunskapen om kopplingarna mellan korruption och de olika områden som vi har tillsyn över. Med ökad kunskap förbättras förutsättningarna för oss att identifiera korruptionsmisstankar och vidta lämpliga åtgärder, exempelvis tipsa polis och åklagare då det rör sig om misstänkta mutbrott. Med ökad kunskap kan vi, tillsammans med andra myndigheter och organisationer, dessutom bli bättre på att arbeta förebyggande mot beteenden som kan skada konkurrensen.

Baserat på erfarenheter från utredningar av misstänkta överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna har vi identifierat olika situationer då korruption kan utgöra en relevant omständighet att beakta. Korruption kan till exempel underlätta eller möjlig-

⁹² Konkurrensverkets rapportserie 2018:5, *Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet*.

⁹³ Konkurrensverkets rapportserie 2018:10, *Korruption som begränsar konkurrensen*.

göra ett förfarande som är i strid med konkurrens- eller upphandlingsreglerna, eller i sig vara ett sätt att begränsa konkurrensen. Korruption kan också användas för att dölja en konkurrensbegränsning eller försvåra dess upptäckt. Konkurrensverkets erfarenheter visar också att korruption kan förekomma i alla typer av ärenden som vi utreder: offentlig upphandling, horisontella samarbeten, vertikala avtalsbegränsningar, missbruk av dominerande ställning, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och kontroll av företagskoncentrationer.

De olika sätt på vilka korruption kan vara ett inslag i Konkurrensverkets utredningar beskrivs i rapporten och illustreras med hypotetiska exempel. Vi har dessutom försökt uppskatta hur ofta det förekommer indikationer på korruption i vårt tillsynsarbete. Av de senaste årens prioriterade ärenden rörande misstänkta överträdelser av konkurrenslagen uppskattas att cirka 15–20 procent har haft indikationer på korruption. Av prioriterade upphandlingsärenden uppskattas andelen med indikationer på korruption något lägre, mellan 5 och 10 procent. Det finns en relativt stor osäkerhet kring dessa siffror och omfattningen kan vara både större (eftersom all korruption inte syns i våra ärenden) och mindre (beroende på om indikationerna vid en närmare granskning inte visar sig vara tecken på korruption). Uppskattningen är heller inget mått på hur pass vanligt det är med korruption generellt inom näringslivet eller inom all offentlig upphandling. I rapporten används en vid definition av korruption som omfattar olika typer av beteenden, det vill säga inte bara mutbrott utan även vänskapskorruption, svågerpolitik och jävssituationer. Korruptionens form är dock inte avgörande i sammanhanget, eftersom den negativa effekten på konkurrensen kan vara densamma oavsett om det är fråga om en bjudmiddag eller vänskapskorruption.

Dela upp eller motivera i upphandlingen⁹⁴

Vi har publicerat en rapport där vi vill uppmärksamma bland annat vikten av att anpassa upphandlingar så att små och medelstora företags tillträde till den offentliga marknaden underlättas. Rapporten handlar om den så kallade motiveringsskyldigheten, det vill säga en skyldighet som upphandlande myndigheter har att ta ställning till om det går att dela en upphandling i flera delkontrakt, eller i separata delar. Motiveringsskyldigheten innebär inte att upphandlande myndigheter måste dela upp kontrakt, utan det är ett sätt att uppmuntra dem att göra det. Om en upphandlande myndighet väljer att inte dela upp en upphandling måste den i vissa fall motivera varför den valt att inte göra det. Värdet av motiveringsskyldigheten är att den verkar handlingsdirigerande i frågan om att överväga om ett kontrakt kan delas upp i mindre delar. Syftet är att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar.

Vi kan genom vår granskning konstatera att motiveringsskyldigheten inte alltid iakttas och inte har fått tillräckligt genomslag i det praktiska upphandlingsarbetet. Av 20 kommuner som granskades inom ramen för utredningen levde elva kommuner inte upp till lagens krav på motivering. Många av kommunerna hade inte uppmärksammat bestämmelsen och därför inte tillämpat den. Av detta kan dock inte slutsatsen dras att överväganden om uppdelning inte sker. Även om motivering saknas kan uppdelningsaspekter ha tagits med som ett resultat av marknadsanalysen i enskilda upphandlingar och därmed utformningen av olika upphandlingar.

⁹⁴ Konkurrensverkets rapportserie 2018:8, *Dela upp eller motivera i upphandlingen*.

Även om det funnits brister när det gäller dokumentationen visar granskningen att kommunerna är positivt inställda till att underlätta små och medelstora företags tillträde till den offentliga marknaden. Många av kommunerna framhåller att det i regel görs en bedömning av om det är möjligt att dela upp en öppen upphandling i separata kontrakt i samband med uppstart av upphandlingen.

De flesta av kommunerna har gjort konkreta förändringar i och med vår tillsyn. Vissa kommuner har tillsatt utredningar och arbetsgrupper för att undersöka hur de ska gå till väga för att efterleva motiveringsskyldigheten. Andra kommuner har justerat i upphandlingsdokumenten så att en motivering till varför kommunen inte väljer att dela upp en upphandling skrivs in direkt.

3.4.2 Forskning

Den forskningsfinansiering som Konkurrensverket står för är viktig för att utveckla kunskapen inom konkurrens- och upphandlingsområdena, men också för att etablera dessa som viktiga forskningsområden. Forskningsverksamheten bidrar till en ökad kunskap och förståelse för de olika problemställningar som finns inom konkurrens- och upphandlingsområdena bland politiska beslutsfattare men också bland myndigheter, högskolor och universitet samt andra aktörer verksamma inom dessa områden.

Forskningen inom konkurrens- och upphandlingsområdena har även kommit Konkurrensverket till del både genom den kunskap som genererats från denna forskning och genom att extern vetenskaplig expertis kunnat användas i verkets tillsyn. I likhet med andra konkurrensmyndigheter inom EU och i andra länder baseras Konkurrensverkets metoder, arbetssätt samt även beslut till viss del på forskning inom området. Det finns således ett viktigt symbiotiskt förhållande mellan hög kvalitet i den forskning som bedrivs och hög kvalitet i Konkurrensverkets tillsynsarbete.

Inblicken i tillsynsärendena och den omvärldsbevakning som bedrivs inom tillsynen ger unika förutsättningar för att binda samman teori och praktik. Framför allt underlättar kombinationen att med större träffsäkerhet tillse att forskningen bidrar till att belysa och lösa relevanta problem inom de båda områdena.

Av avslutade forskningsprojekt det senaste året kan särskilt nämnas *När medför en offentlig finansiering en skyldighet att följa LOU*, som belyser en fråga som fångats upp av vår omvärldsbevakning och tillsyn, nämligen när en tilldelning av medel utgör en transaktion som ska annonseras enligt LOU och när tilldelningen är ett bidrag. Det är en fråga som är central för såväl kommuner som för idéburna organisationer att få svar på.⁹⁵

Flera forskningsprojekt har också bidragit till viktig kunskapsuppbyggnad rörande konkurrens i offentlig upphandling. Ett viktigt område här är anbudskarteller, som är vanligt förekommande inom konkurrenstillsynen och som orsakar stor skada för skattebetalarna. Ytterligare ett pågående forskningsprojekt av stort värde för tillsynen är en analys av korruptionsdomar som syftar till att belysa var i upphandlingsprocessen som korruptionsriskerna är som störst.

Ett viktigt forskningsområde rör digitaliseringen och hur marknader kan påverkas av bland annat plattformar, algoritmer, artificiell intelligens och blockkedjeteknologi. Flera pågående forskningsprojekt som finansieras av Konkurrensverket har ett sådant fokus. Internationellt pågår för närvarande tämligen omfattande diskussioner, analyser och forskning på området. Det är viktigt med svensk forskning på området så att vi kan bidra till utveckling av spelregler och tillsyn för väl fungerande marknader både nationellt och internationellt.

⁹⁵ Konkurrensverkets uppdragsforskning 2018:5, *När medför en offentlig finansiering en skyldighet att följa LOU*.

4 Domstolsprocesser

4.1 Konkurrenstillsynen

Konkurrensverket väcker talan vid Patent- och marknadsdomstolen (PMD) när det gäller yrkande om konkurrensskadeavgift, näringsförbud och förbud avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket fattar beslut om ålägganden att upphöra med överträdelser av konkurrenslagen och, sedan den 1 januari 2018, om förbud mot företagskoncentrationer. Sådana beslut kan överklagas till PMD vars domar och beslut i konkurrensrättsliga frågor kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD).

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

4.1.1 Pågående domstolsprocesser

I Tabell 10 redovisas de konkurrenstillsynsärenden som pågår i domstol per den 12 mars 2019.

**Tabell 10 Pågående konkurrensmål i domstol där
Konkurrensverket är part, per den 12 mars 2019**

Ärende och dnr	Utredning inleddes	Datum för stämnings-ansökan eller beslut	Status
Nasdaq AB med flera, 629/2010 (utredning) och 406/2015 (domstolsprocess).	2010-12-03	2015-05-27	Huvudförhandling PMÖD mars–april 2019
Hässleholms kommun, 749/2015 (utredning) och 469/2017 (domstolsprocess).	2015-11-24	2017-09-11	Dom PMD 2019-03-08, domen kan överklagas till PMÖD
Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB, 583/2016 (utredning) och 148/2018 (domstolsprocess).	2016-09-30	2018-02-02	Beslut PMD 2019-01-21, överklagat till PMÖD

Två av de pågående målen rör påstått missbruk av dominerande ställning och ett rör påstådd konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

I det ärende som pågått längst har Konkurrensverket stämt Nasdaq som bland annat äger Stockholmsbörsen, Köpenhamnsbörsen och Helsingforsbörsen. Enligt Konkurrensverkets uppfattning missbrukade Nasdaq sin dominerande ställning när det 2010 hindrade den konkurrerande marknadsplatsen Burgundy från att använda en viktig datorhall. Burgundy hade gjort upp med företaget Verizon om att få placera sitt handelssystem i direkt anslutning till handlande kunders datorer. Nasdaq använde sig då av påtryckningar för att utestänga Burgundy från den datorhall i Lunda, Stockholm, där Nasdags nordiska marknadsplatser och ett stort antal handlande kunders handelsutrustning var placerad. Genom att tvingas placera sitt handelssystem i en annan datorhall fick Burgundy därmed en försvagad ställning gentemot Nasdaq. Huvudförhandling i PMD ägde rum oktober–november 2017. PMD meddelade sin dom den

15 januari 2018 och lämnade Konkurrensverkets talan utan bifall.⁹⁶ Konkurrensverket har överklagat domen till PMÖD där huvudförhandling äger rum i mars och april 2019.⁹⁷

Målet mot Hässleholms kommun gäller tillgång till kommunens mark. Hässleholms kommun nekar sedan oktober 2015 privata företag tillgång till kommunens mark genom att inte ge markavtal och grävtillstånd för nedläggning av fiberkabel. Privata företag utan markavtal hindras därigenom från att konkurrera med kommunens egen fiberverksamhet. Enligt Konkurrensverkets utredning finns det flera företag som saknar markavtal men som vill etablera egna fibernät och sälja fiberanslutningar till slutkunder i Hässleholms kommun. Konkurrensverket anser att kommunens förfarande skadar utvecklingen av en effektiv konkurrens i Hässleholm till nackdel för konsumenter och företag. Därför lämnade Konkurrensverket i september 2017 in en stämningsansökan till PMD med kravet att Hässleholms kommun, vid vite om 25 miljoner kronor, ska förbjudas att begränsa konkurrensen på marknaden. Den 8 mars 2019 meddelade PMD sin dom och förbjöd Hässleholms kommun, vid vite om 25 miljoner kronor, att neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun, och att tillämpa förfaranden som till sin effekt har samma verkan.⁹⁸ Domen kan komma att överklagas.

I januari 2019 fastställde PMD ett beslut som Konkurrensverket fattade i februari 2018. Målet rörde det så kallade producentansvaret som innebär att den som producerar förpackningar bär ansvaret för att samla in och återvinna dessa när de blir till avfall. Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) erbjuder,

⁹⁶ PMD:s dom den 15 januari 2018 i mål nr PMT 7000-15.

⁹⁷ Mål nr PMT 1443-18.

⁹⁸ PMD:s dom den 8 mars 2019 i mål nr PMT 11545-17.

i konkurrens med ett annat företag, TMResponsibility AB (TMR), producenter att leva upp till sitt ansvar. Både FTI och TMR samlar in förpackningar från hushåll via återvinningsstationer. FTI hade sagt upp det avtal som gett TMR tillgång till FTI:s återvinningsstationer. Enligt Konkurrensverkets bedömning måste den som vill erbjuda en producentansvarstjänst för förpackningar ha tillgång till återvinningsstationer, och FTI:s uppsägning av avtalet med TMR utgjorde ett missbruk av dominerande ställning. I februari 2018 ålade Konkurrensverket därför FTI att återkalla uppsägningen av avtalet med TMR. FTI överklagade till PMD, som fastställde Konkurrensverkets beslut.⁹⁹ Det innebär att FTI ska tillåta konkurrenten TMR att även fortsättningsvis få tillgång till återvinningsstationerna. FTI har överklagat PMD:s beslut till PMÖD.

⁹⁹ Mål nr PMÄ 2741-18.

4.1.2 Så har det gått i domstolsprocesserna

Tabell 11 visar de processer som avslutats sedan den 1 januari 2018.

**Tabell 11 Avslutade konkurrensmål i domstol där
Konkurrensverket varit part, sedan 1 januari 2018**

Ärende och dnr	Utredning inleddes och stämningsansökan	Datum för domstolsavgörande	Handläggnings-tid	Bifall	Konkurrens-skadeavgift
Telia Sonera Sverige AB och Göteborg Energi Gothnet AB, 606/2012 (utredning) och 848/2014 (domstolsprocess).	2012-10-25 2014-12-17	2016-12-21 (PMD), 2018-02-13 (PMÖD)	1937 dagar (varav KKV 40 %)	Delvis	Yrkat: 35 miljoner kr. Utfall: 8 miljoner kr.
Swedish Match North Europe AB, 415/2004 (utredning) och 815/2014 (domstolsprocess).	2012-07-04 2014-12-09	2017-02-08 (PMD), 2018-06-29 (PMÖD)	2186 dagar (varav KKV 41 %)	Nej	Yrkat: 38 miljoner kr. Utfall: 0 kr.

Av tabellen framgår att två konkurrensmål där Konkurrensverket varit part har avslutats i domstol efter den 1 januari 2018. Ett rörde ett påstått missbruk av dominerande ställning och ett rörde ett påstått konkurrensbegränsande samarbete.

Det första målet som avgjordes 2018 rörde en upphandling av data-kommunikationstjänster som Göteborgs stad genomförde 2009. Konkurrensverket stämde i december 2014 de två konkurrerande företagen Telia och Gothnet för att ha samordnat sig inför upphandlingen på ett otillåtet sätt. De båda företagen dömdes i december

2016 av PMD att betala sammanlagt 16 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift.¹⁰⁰ Gothnet överklagade inte domen.¹⁰¹ Telia däremot valde att överklaga och friades av PMÖD från skyldigheten att betala konkurrensskadeavgift. PMÖD konstaterade att Telias information till Gothnet om att man inte skulle lämna anbud i upphandlingen till sin natur var ägnad att begränsa konkurrensen. Domstolen konstaterade sedan att utrymmet för att bedöma att en samordning i sig syftar till att konkurrensen begränsas – utan att något konkurrensbegränsande resultat behöver visas – enligt praxis är snävt. Enligt domstolen var konkurrensen mellan Telia och Gothnet begränsad redan då upphandlingen inleddes, till följd av hur villkoren i förfrågningsunderlaget utformats. Mot bakgrund av detta ansåg domstolen att agerandet inte kunde anses syfta till att begränsa konkurrensen. Domstolen ansåg inte heller att Konkurrensverket hade visat något konkurrensbegränsande resultat. PMÖD upphävde därför PMD:s dom såvitt gäller Telia och lämnade Konkurrensverkets talan utan bifall.¹⁰²

I juni meddelade PMÖD ytterligare en dom. Konkurrensverket hade 2014 stämt snustillverkaren Swedish Match för att ha missbrukat sin dominerande ställning genom att ha begränsat konkurrerande snustillverkares möjlighet till marknadsföring i snuskylar i butikerna. PMD biföll Konkurrensverkets talan och dömde Swedish Match att betala närmare 38 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift.¹⁰³ Swedish Match överklagade domen. PMÖD gjorde en annan bedömning än PMD och friade Swedish Match helt från skyldigheten att betala konkurrensskadeavgift. PMÖD konstaterade att Swedish Match hade en dominerande ställning på den svenska snusmarknaden under den aktuella

¹⁰⁰ PMD:s dom den 21 december 2016 i mål nr PMT 17299-14.

¹⁰¹ Gothnet har i december 2018 ansökt om resning i Patent- och marknadsöverdomstolen. Domstolen har vid denna rapports färdigställande inte tagit ställning till ansökan.

¹⁰² PMÖD:s dom den 13 februari 2018 i mål nr PMT 761-17.

¹⁰³ PMD:s dom den 8 februari 2017 i mål nr PMT 16822-14.

perioden. Domstolen ansåg också att införandet av ett system med enhetliga hyllkantsetiketter, i stället för att låta konkurrenterna fritt utforma sina etiketter, varit konkurrensbegränsande. Domstolen ansåg dock att Swedish Matches agerande kunde motiveras av tobakslagens förbud mot kommersiella meddelanden som är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak.¹⁰⁴

Med tanke på det begränsande antalet domar bör en utvärdering av domstolsprocesserna göras över en längre tidsperiod. I Tabell 12 sammanfattas utfallen i de konkurrenstillsynsärenden som rört konkurrenslagens tre förbud och som gått till domstol och som avslutats efter den 1 januari 2013.

Tabell 12 Utfall i domstol i Konkurrensverkets konkurrenstillsynsärenden, avslutade mål sedan 1 januari 2013

Typ av överträdelse	Antal mål	Bifall helt eller delvis	Inget bifall	Överklagade	Varav ändrade i överinstans
KL 2:1 ¹⁰⁵	4	2	2	3	2
KL 2:7 ¹⁰⁶	3	1	2	2	2
KL 3:27	6	3	3	3	2
Totalt	13	6	7	8	6

¹⁰⁴ PMÖD:s dom den 29 juni 2018 i mål nr PMT 1988-17.

¹⁰⁵ De fyra mål som rört konkurrensbegränsande samarbete har alla rört horisontella samarbeten där Konkurrensverket stämt inblandade företag på konkurrensskadeavgift.

¹⁰⁶ De tre mål som rört missbruk av dominerande ställning har alla varit mål om konkurrensskadeavgift.

Av tabellen framgår att Konkurrensverkets talan har bifallits, helt eller delvis, i 6 av de 13 mål som avslutats sedan den 1 januari 2013.¹⁰⁷ Sett till utgången i första instans fick Konkurrensverket helt eller delvis bifall i åtta av målen. Eftersom talan återkallades i ett av målen i tingsrätten, har det kommit tolv domar från första instans.¹⁰⁸ Åtta av dessa tolv domar har överklagats till överinstans, det vill säga 67 procent av fallen. Sex av dessa åtta överklaganden har lett till en ändring i överinstansen, det vill säga 75 procent. Fem av de åtta överklagandena har rört mål om konkurrensskadeavgift. I fyra av dessa hade Stockholms tingsrätt/PMD dömt företagen att betala konkurrensskadeavgift och i alla fyra fall satte överinstansen helt eller delvis ned avgiften.¹⁰⁹

Som också framgår av Tabell 12 har, i mål som rört konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, överinstansen ändrat underinstansens dom i två av de tre fall som överklagats.

¹⁰⁷ Mål där domstolen dömt ut en lägre konkurrensskadeavgift än den av Konkurrensverket yrkade räknas här som delvist bifall. Som delvist bifall räknas även målet mot Mälarenergi, rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, där Mälarenergi ändrade sitt agerande efter att stämningsansökan ingivits vilket ledde till att Konkurrensverket återkallade sin talan. I det slutliga beslutet, där Stockholms tingsrätt tog ställning till frågan om rättegångskostnader, skrev tingsrätten att den antagliga utgången om målet hade prövats är att Konkurrensverket skulle ha vunnit (tingsrättens beslut den 11 april 2014 i mål nr T 9290-11).

¹⁰⁸ Konkurrensverkets talan mot Mälarenergi för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet återkallades efter att Mälarenergi ändrat sitt agerande.

¹⁰⁹ I tre fall undanröjde överinstans skyldigheten att betala konkurrensskadeavgift helt, i ett fall satte överinstansen den till cirka en fjärdedel av den tidigare utdömda. I det femte fallet som rörde talan om konkurrensskadeavgift och som överklagades ogillades Konkurrensverkets talan av båda instanser.

Tabell 13 visar utfallet i mål som rört företagskoncentrationer.

Tabell 13 Utfall i domstol i mål som rört företagskoncentrationer sedan 1 januari 2013

	Antal mål	Bifall	Förvärv återkallat av parterna	Inget bifall	Över- klagade	Varav ändrade i överinstans
Koncentrationer	5	2	2	1	2	0

Av de fem prövningar av företagskoncentrationer som avgjorts i domstol sedan den 1 januari 2013, har domstolen bifallit Konkurrensverkets talan i två fall. I ytterligare två mål har parterna återkallat anmälan om förvärv efter att Konkurrensverket lämnat in en stämningsansökan. I ett fall har Konkurrensverkets talan lämnats utan bifall.

Eftersom två av de fem målen aldrig kom att avgöras i tingsrätten, har det meddelats tre domar som kunnat överklagas. Två av dessa tre domar har överklagats, det vill säga i ungefär samma utsträckning som i övriga konkurrensmål. I ena fallet återkallades överklagandet av parterna och i det andra fallet fastställdes tingsrättens dom av PMÖD.

En förteckning över samtliga processer som avslutats sedan den 1 januari 2013 finns i bilaga 2.¹¹⁰

Utfallet i domstolsprocesserna och den höga ändringsfrekvensen i de mål som överklagats visar att konkurrensrätten är ett komplext rättsområde. Den sammantagna rättsutvecklingen nationellt och inom EU medför att det ställs allt högre krav på effektanalys i våra

¹¹⁰ Utöver de ärenden där Konkurrensverket fört talan har några konkurrensrättsliga mål avgjorts som bygger på särskild eller subsidiär talerätt efter att Konkurrensverket beslutat att inte ingripa. Även några mål om skadestånd till följd av en överträdelse av konkurrensrätten har avgjorts av svenska domstolar de senaste åren.

utredningar avseende konkurrensbegränsande samarbeten. Utformningen av en upphandling har lyfts fram som en viktig omständighet att beakta vid bedömningen av konkurrensbegränsande samarbeten. Vi kan också konstatera att domstolarna ansett att de dominerande företag som Konkurrensverket har väckt talan mot har haft ett större utrymme att agera utan att missbruka sin ställning än vad Konkurrensverket har gjort gällande. Vad gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har vi tidigare konstaterat att domstolarna ställt beviskraven högt och att verksamhet som domstolen ansett i och för sig stå i strid med den kommunala kompetensen ändå har kunnat fortsätta drivas.¹¹¹

Konkurrensverket strävar efter att nå framgång i de ärenden som prövas av domstol, men det ingår också i vårt uppdrag att driva rättsutvecklingen framåt och få svar på nya frågor. Vi kommer att fortsätta att utvärdera och utveckla våra arbetsmetoder, prioritera allvarliga överträdelser och, när det behövs, driva processer i domstol.

4.2 Upphandlingstillsynen

Under 2018 har Konkurrensverket lämnat in 27 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa har 19 ansökningar varit på eget initiativ och 8 har varit obligatoriska ansökningar.

Under året har domstolarna meddelat 21 domar. I 13 av dessa bifölls vår talan helt. Fyra domar ledde till ett delvis bifall. I fyra fall avslog domstolarna vår talan. Utfallet visar att våra domstolsärenden bygger på solida utredningar och korrekta bedömningar i juridiska frågor. Det är vår förhoppning att vårt arbete ska bidra till

¹¹¹ Konkurrensverkets rapportserie 2016:9, *Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*.

utveckling av praxis och ge vägledning för övriga intressenter på upphandlingsområdet.

Ett exempel på sådant praxisskapande arbete är vår talan mot SJ AB, där vår talan för närvarande ska prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. I målet begärde domstolen ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Under sommaren 2018 hölls muntlig förhandling i ärendet vid EU-domstolen. Detta var första gången som en svensk domstol begär ett förhandsavgörande i ett upphandlingsmål. Den 28 februari 2019 kom förhandsavgörandet. EU-domstolen gjorde samma bedömning som Konkurrensverket i rättsfrågorna i målet. Avgörandet innebär att SJ:s verksamhet omfattas av upphandlingsreglerna.

4.2.1 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2018

I detta och nästa avsnitt redovisas i tabeller dels samlad information över våra ansökningar, dels de domar och beslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2018.

Tabell 14 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – egna initiativ

Myndighet	Yrkad upphandlings- skadeavgift	Skäl
Knivsta kommun Dnr 87/2018	210 000 kr	Otillåten direktupphandling av konsulttjänster
Mariestads kommun Dnr 144/2018	730 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggtreprenad
Örebro universitet Dnr 262/2018	150 000 kr	Otillåten direktupphandling av konsulttjänster
Södertälje kommun Dnr 311/2018	875 000 kr	Otillåten direktupphandling av avtal avseende drift av gästhamn
Malmö kommun Dnr 408/2018	1 200 000 kr (justerad till 1 100 000 kr)	Otillåten direktupphandling av it-produkter och produktnära tjänster
Lunds universitet Dnr 482/2018	50 000 kr	Otillåten direktupphandling av resetjänster
Lunds universitet Dnr 483/2018	230 000 kr	Otillåten direktupphandling av budtjänster
Lunds universitet Dnr 484/2018	45 000 kr	Otillåten direktupphandling av bygg- och järnvaror
Lunds universitet Dnr 485/2018	75 000 kr	Otillåten direktupphandling av konferenstjänster
Ragunda kommun Dnr 519/2018	130 000 kr	Otillåten direktupphandling av bemanningstjänster
Telge Fastigheter AB Dnr 565/2018	500 000 kr	Otillåten direktupphandling av digitala skärmar
Region Västernorrland Dnr 651/2018	5 500 000 kr	Otillåten direktupphandling av bemanningstjänster
Region Jämtland Härjedalen Dnr 652/2018	3 500 000 kr	Otillåten direktupphandling av bemanningstjänster
Region Norrbotten Dnr 653/2018	4 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av bemanningstjänster
Västerbottens läns landsting Dnr 654/2018	4 200 000 kr	Otillåten direktupphandling av bemanningstjänster
Sölvesborgs kommun Dnr 665/2018	250 000 kr	Otillåten direktupphandling av socionomtjänster
Malmö kommun Dnr 691/2018	75 000 kr	Otillåten direktupphandling av rekryteringstjänster
Region Gotland Dnr 702/2018	230 000 kr	Otillåten direktupphandling av ambulanstransporter
Landstinget Dalarna Dnr 703/2018	375 000 kr	Otillåten direktupphandling av ambulanstransporter

Tabell 15 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska ansökningar

Myndighet	Yrkad upphandlings skadeavgift	Skäl
Got Event AB Dnr 141/2018	550 000 kr	Avtal avseende värdskap för EM i ridsport har fått bestå av tvingande hänsyn till allmänintresse
Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län Dnr 160/2018	1 000 000 kr	Avtal om köp av resetjänster har fått bestå av tvingande hänsyn till allmänintresse
Göteborgs stads Upphandlings Aktiebolag Dnr 271/2018	10 000 kr	Avtal om köp av byggtreprenad-kontrakt har fått bestå, trots att det ingåtts i strid med avtalsspärr
Enköpings kommun Dnr 273/2018	150 000 kr	Avtal om köp av taxiresor har fått bestå av tvingande hänsyn till allmänintresse
Danderyds sjukhus AB Dnr 328/2018	100 000 kr	Avtal om köp av städtjänster har fått bestå av tvingande hänsyn till allmänintresse
Fabs AB Dnr 326/2018	10 000 kr	Avtal om köp av storköksutrustning har fått bestå, trots att det ingåtts i strid med avtalsspärr
AB Alingsåshem Dnr 325/2018	10 000 kr	Avtal om köp av storköksutrustning har fått bestå, trots att det ingåtts i strid med avtalsspärr
Stockholm läns landsting Dnr 705/2018	10 000 kr	Avtal om köp av drift och underhåll av spärrar i kollektivtrafiken har fått bestå, trots att det ingåtts i strid med avtalsspärr

4.2.2 Beslut och domar i domstolarna 2018 – upphandlingsskadeavgift

**Tabell 16 Beslut och domar i domstolarna 2018 –
upphandlingsskadeavgift**

Konkurrensverkets ansökan och motpart	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltnings- domstolen
Södertälje kommun 2017-11-09 Dnr 567/2017 Yrkat belopp: 425 000 kr	2018-01-18 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 26003-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Nybro kommun 2017-11-20 Dnr 585/2017 Yrkat belopp: 20 000 kr	2018-01-17 (Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 4619-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Lidköpings kommun 2017-10-12 Dnr 511/2018 Yrkat belopp: 190 000 kr	2018-01-24 (Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 4908-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Polismyndigheten 2017-05-24 Dnr 296/2017 Yrkat belopp: 40 000 kr	2018-02-09 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 12418-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Statens servicecenter I 2013-05-23 Dnr 330/2013 Yrkat belopp: 750 000 kr	2014-07-28 (Förvaltningsrätten i Falun mål nr 2191-13) Avslog Konkurrensverkets ansökan. 2017-12-15 (Förvaltningsrätten i Falun mål nr 5028-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2015-07-07 (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2109-14) Avslog Konkurrensverkets ansökan. 2018-03-02 (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2048-17) Biföll delvis Konkurrensverkets ansökan.	2017-11-15 (HFD mål nr 4575-15) Biföll Konkurrensver kets ansökan och återförvisade målet till förvaltningsrätt en.
Vafab Miljö Kommunalförbund 2015-12-17 Dnr 797/2015 Yrkat belopp: 10 000 000 kr	2018-03-09 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6658-15) Avslog Konkurrensverkets ansökan.	-	
Lerums kommun 2017-12-01 Dnr 636/2017 Yrkat belopp: 3 000 000 kr	2018-03-09 (Förvaltningsrätten i Falun mål nr 5384-17) Biföll delvis Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Stockholms stad 2017-09-29 Dnr 482/2017 Yrkat belopp: 2 500 000 kr	2018-03-27 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22458-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-

Konkurrensverkets ansökan och motpart	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltnings- domstolen
Umeå Energi 2017-12-11 Dnr 659/2017 Yrkat belopp: 200 000 kr	2018-04-17 (Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 2980-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Örebro kommun 2017-12-14 Dnr 670/2017 Yrkat belopp: 45 000 kr	2018-04-23 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 5667-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Göteborgs stads Upphandlings AB 2018-04-26 Dnr 271/2018 Yrkat belopp: 10 000 kr	2018-06-13 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 4892-18) Avslog Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Knivsta kommun 2018-02-02 Dnr 87/2018 Yrkat belopp: 210 000 kr	2018-05-25 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 583-18) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Tierps kommun 2017-04-28 Dnr 238/2017 Yrkat belopp: 2 500 000 kr	2018-03-09 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 2308-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2018-05-29 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 3359-18) Beslutade att inte meddela prövningstillstånd.	2018-06-28 (HFD mål nr 3434-18) Beslutade att inte meddela prövnings- tillstånd.
Danderyds sjukhus AB 2018-05-29 Dnr 328/2018 Yrkat belopp: 100 000 kr	2018-06-14 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 12257-18) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Östersundshem 2 AB 2017-02-23 Dnr 113/2017 Yrkat belopp: 5 000 000 kr	2018-07-05 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 700-17) Biföll delvis Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Mariestads kommun 2018-02-22 Dnr 144/2018 Yrkat belopp: 730 000 kr	2018-08-31 (Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 938-18) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Enköpings kommun 2018-04-26 Dnr 635/2017 Yrkat belopp: 150 000 kr	2018-09-28 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 2540-18) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Stockholms kommun 2015-11-18 Dnr 7382015 Yrkat belopp: 100 000 kr	2016-12-28 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 24947-15) Biföll delvis Konkurrensverkets ansökan.	2017-12-18 Kammarrätten i Stockholm mål nr 306-17) Avslog Konkurrensverkets ansökan om fullt bifall.	2018-11-20 (HFD mål nr 122-18) Avslog Konkurrensver- kets ansökan om fullt bifall.

Konkurrensverkets ansökan och motpart	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltnings- domstolen
Södertälje kommun 2018-05-17 Dnr 311/2018 Yrkat belopp: 875 000 kr	2018-10-01 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 11218-18) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2018-11-16 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 8431-18) Beslutade att inte meddela prövningstillstånd.	
AB Alingsåshem 2018-06-14 Dnr 325/2018 Yrkat belopp: 10 000 kr	2018-11-19 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6975-18) Avslog Konkurrensverkets ansökan.	-	-
Fabs AB 2018-06-14 Dnr 326/2018 Yrkat belopp: 10 000 kr	2018-11-19 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6974-18) Avslog Konkurrensverkets ansökan.	-	-

5 Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet har stor betydelse för såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. I syfte att samverka effektivt och utbyta kunskap deltar Konkurrensverket aktivt i ett flertal internationella nätverk och organisationer.

Tillsynsärenden med gränsöverskridande aspekter är vanligt förekommande inom konkurrensområdet, och till följd av detta behöver vi kunna samarbeta med andra konkurrensmyndigheter. Formaliserade samarbeten inom Norden och i EU ger oss verktyg som underlättar våra utredningar om misstänkta överträdelser. Vi kan sedan flera år tillbaka begära assistans med platsundersökningar och andra undersökningsåtgärder från de övriga medlemsstaternas nationella konkurrensmyndigheter. På samma sätt assisterar vi vid behov kommissionen och våra systemmyndigheter när de utreder misstänkta konkurrensöverträdelser. I samband med ratificeringen av ett nytt nordiskt samarbetsavtal får vi motsvarande befogenheter även inom Norden.

En effektivare tillsyn främjas även av kunskapsutbyte om metod- och lagtillämpningsfrågor inom olika internationella nätverk och organisationer. Genom att ta del av andra myndigheters kunskaper och erfarenheter vässar vi våra arbetsmetoder och kompetenser. Under 2018 tjänstgjorde exempelvis medarbetare från de finska och danska konkurrensmyndigheterna på Konkurrensverket för att utbyta erfarenheter och stärka samarbetet mellan myndigheterna.

I det här kapitlet beskrivs kortfattat de ämnen som föranlett särskilt intresse under året. På upphandlingsområdet har det bland annat diskuterats hur man kan garantera en effektiv tillämpning av rättsmedelsdirektivet. På konkurrensområdet har det gällt digitaliseringen, metoder för it-forensik, eftergiftsprogram och vikten av ett rättssäkert förfarande.

5.1 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Konkurrenskommittén¹¹² inom OECD har inom ramen för två möten under året hållit cirka 15 rundabordssamtal och utfrågningar om olika konkurrensrättsliga och konkurrenspolitiska frågor. Konkurrensverket deltog vid kommitténs båda möten. I juni medverkade Konkurrensverket med skriftliga bidrag inför två rundabordssamtal gällande marknaden för taxi i Sverige respektive e-handel och konkurrens. I november medverkade Konkurrensverket med fyra skriftliga bidrag som handlade om utformningen av offentligt finansierade sjukvårdsmarknader, regionala konkurrensavtal, utredningsbefogenheter i praktiken respektive konkurrens och statligt ägda företag.¹¹³ Konkurrensverkets medarbetare deltog även vid två praktiskt inriktade seminarier anordnade av OECD med fokus på kartelldetektion respektive reglering på digitala marknader.

¹¹² Webbplatsen för OECD:s konkurrenskommitté <http://www.oecd.org/competition/>

¹¹³ Konkurrensverkets bidrag till diskussionerna i OECD:s konkurrenskommitté finns publicerade på Konkurrensverkets webbplats <http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/konkurrensverkets-uppdrag/internationell-roll/oecdsk-konkurrenskommitte/>

Under oktober deltog Konkurrensverket i ett möte på temat upphandling inom ramen för OECD:s kommitté för statlig förvaltning, Leading Practitioners on Public Procurement (LPP). Ämnet för 2018 var strategisk offentlig upphandling och berörde bland annat kopplingen mellan offentlig upphandling och utvecklingen av små och medelstora företag. På mötet diskuterades även genomförandet av 2015 års OECD-rekommendation om offentlig upphandling.¹¹⁴

5.2 Europeiska konkurrensnätverket (ECN)

Samarbetet inom det europeiska konkurrensnätverket (European Competition Network, ECN) sker genom att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bistår med utredningar, informationsutbyte och överlämnande av ärenden vid tillämpningen av artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

När ett ärende rör avtal eller förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna föreligger det en formell skyldighet att samarbeta med de övriga nationella konkurrensmyndigheterna inom EU och kommissionen enligt förordning 1/2003. De nationella konkurrensmyndigheterna har en betydande roll i tillämpningen av EU:s konkurrensrättsliga regelverk och fattar cirka 85 procent av alla beslut där artiklarna 101 och 102 FEUF tillämpas. Konkurrensverket uppskattar att det så kallade samhandelskriteriet är uppfyllt i cirka 70 procent av de ärenden som har prioriterats för djupare utredningar och som rör misstänkta konkurrensbegränsande

¹¹⁴ Läs mer om OECD:s arbete på upphandlingsområdet
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. Detta innebär att Konkurrensverket då tillämpar såväl nationell lagstiftning som det EU-rättsliga regelverket. Konkurrensverket deltar också inom den rådgivande kommittén, vilken fungerar som en beredningsprocess inom ramen för kommissionens ärenden.

Utöver det formella samarbetet i tillsynsärenden bedrivs arbetet inom ECN främst genom olika arbetsgrupper som Konkurrensverket deltar i. Bland de frågor som har varit av särskild relevans för konkurrenstillsynen är vertikala begränsningar, nätverkseffekter till följd av en ökad användning av digitala plattformar och algoritmers potentiella påverkan på konkurrensen. Ett exempel på en arbetsgrupp är Forensic Working Group som främst syftar till att deltagarna ska kunna lära av varandra och att arbetet med forensiska undersökningar ska kunna ske effektivt och kvalitetsmässigt. Inom denna grupp delas erfarenheter avseende praktiska arbetsmetoder och olika verktyg, bland annat olika it-forensiska verktyg och fördelar med dessa. De nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen har härutöver en särskild arbetsgrupp, EU Merger Working Group, vars uppgift är att främja ökat samarbete avseende förvärvsprövningar.

I syfte att stärka de nationella konkurrensmyndigheternas självständiga utredningsbefogenheter, möjliggöra för tillräckligt effektiva och proportionella böter samt effektivisera eftergiftsprogram, antogs det så kallade ECN+-direktivet¹¹⁵ av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet under 2018. Direktivet ska genomföras i svensk rätt senast 2021.

¹¹⁵ 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 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj?uri=CELEX:32019L0001>

5.3 International Competition Network (ICN)

ICN är ett informellt nätverk för konkurrensmyndigheter som under de senaste åren har fått en tydligare ställning på den globala arenan.¹¹⁶ I dag består nätverket av cirka 135 medlemmar och syftet med arbetet är att öka harmoniseringen kring rättstillämpningen samt att hitta gemensamma principer och arbetsmetoder för en gynnsam och effektiv konkurrenstillsyn. Arbetet sker inom fem projekt-orienterade arbetsgrupper som utarbetar rekommendationer, vägledningar och rapporter samt anordnar seminarier för medlemmarna. Resultatet av ICN:s arbete presenterades och diskuterades vid den årliga konferensen som 2018 hölls i New Delhi. Övergripande teman under 2018 var bland annat digitaliseringens påverkan på konkurrenstillsynen och principen om ett rättssäkert förfarande och en rättvis och effektiv konkurrenstillsyn.

Konkurrensverket har tillsammans med det amerikanska justitiedepartementets (DOJ) konkurrensavdelning och den kanadensiska konkurrensmyndigheten ansvarat för att leda arbetet inom gruppen för effektiva arbetsmetoder. Under 2018–2019 leder vi arbetet med att kartlägga hur konkurrensmyndigheters organisationsstruktur kan påverka effektiviteten i utredningar, vilket ska presenteras i en rapport vid ICN:s årliga konferens i Colombia våren 2019. Inom samma arbetsgrupp har Konkurrensverket aktivt deltagit i arbetet med att ta fram en rekommendation som syftar till att stärka principerna om ett rättssäkert förfarande.

Det viktigaste ämnet för ICN:s kartellgrupp under året 2018 har varit eftergiftsprogram och *ex officio*-utredningar. Konkurrensverket har deltagit aktivt och medverkat i webbseminarier och i ett seminarium som hölls i Tel Aviv i oktober.

¹¹⁶ För mer information och för att ta del av ICN:s produkter, se <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>

Arbetsgruppen för ensidiga förfaranden (missbruk) har under 2018 främst diskuterat prispariteter, påföljder, marknadsmakt och kapitalintensiva industrier. Under året deltog Konkurrensverket i webbseminarier, bland annat på temat "Big data", och i en konferens i Sydafrika vars syfte var att diskutera utmaningarna med att analysera olika prisbaserade missbruk av dominerande ställning och identifiera gemensamma tillsynsmetoder.

Konkurrensverket har i arbetsgruppen för förvärv medverkat i ett projekt om icke-horisontella koncentrationer. Under november hölls ett seminarium i Tokyo där temat var digitaliseringens och globaliseringens påverkan på förvärv. Seminariet uppmärksammade det ökade antalet gränsöverskridande förvärv och behovet av ett nära samarbete mellan myndigheter för att säkerställa en rättvis och gynnsam konkurrensmiljö. Konkurrensverket deltog i en panel om ekonomiska teorier och analytiska tekniker för vertikala förvärv.

5.4 Network of First Instance Public Procurement Review Bodies

First Instance Public Procurement Review Bodies är ett nätverk som numera utgörs av en expertgrupp med representanter från alla medlemsländer inom EU och EES. Syftet med gruppen är att garantera en effektiv tillämpning av rättsmedelsdirektivet och att utbyta information och kunskap om tillämpningen av direktivet. Sverige representeras av medarbetare från Regeringskansliet och Konkurrensverket. Varje år hålls två till tre möten. Under året har det bland annat konstaterats att antalet överprövningar, graden av specialisering och handläggningstider ser olika ut i olika medlemsländer. Konkurrensverket har bidragit med erfarenheter från de svenska förhållandena och fackgranskat en rapport.

5.5 Rådgivande kommittén för offentlig upphandling

Det EU-rättsliga samarbetet kring upphandlingsfrågor sker till stor del inom ramen för kommissionens rådgivande kommitté, under generaldirektoratet för den inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag. Konkurrensverket har bistått Regeringskansliet i detta arbete genom att delta vid tre möten i den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik (ESWG) samt genom att besvara två konsultationer.

5.6 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. Samarbetet sker inom särskilda arbetsgrupper för kartellfrågor, chefsjurister, chefsekonomer och koncentrationsfrågor. Varje år arrangeras även ett nordiskt möte för att främja ett informationsutbyte och kunskapsöverföring. Under mötet 2018 ordnades en paneldebatt kring temat globalisering, konkurrenskraft och konkurrens samt tre seminarier. De ämnen som diskuterades under respektive seminarium var it-forensik och användandet av information från öppna källor, konkurrensförhållanden på de nordiska drivmedelsmarknaderna samt innebörden av en effektbaserad tillämpning av artikel 101 FEUF.

Sedan 2004 har Sverige anslutit sig till ett avtal med Norge, Danmark och Island som syftar till att underlätta arbetet med konkurrenstillsynen. I samband med det nordiska mötet i Helsingfors i september 2017 undertecknade Sverige, Danmark, Norge, Island och Finland ett nytt nordiskt samarbetsavtal som innebär förbättrade möjligheter för konkurrensmyndigheterna att inhämta information åt varandra genom till exempel platsundersökningar. Det nya samarbetsavtalet ersätter det tidigare avtalet när det har ratificerats eller godkänts av parterna. Sedan den 20 december 2018 gäller det mellan Sverige, Finland och Danmark.

Konkurrensverket medverkar i det nordiska upphandlingsmötet som hålls en gång per år för att utbyta erfarenheter på upphandlingsområdet. Vid årets möte redogjorde Konkurrensverket för den svenska upphandlingsstrategin och att det sker en översyn av reglerna under EU:s tröskelvärden för att göra det nationella ramverket mer flexibelt. De övriga nordiska länderna rapporterade bland annat om arbetet med nya kontaktregister, nationella hållbara och innovativa upphandlingsstrategier samt genomförandet av de senaste upphandlingsdirektiven.

6 Uppföljning av tillsynsärenden

Konkurrensverket strävar efter att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet. I detta ingår att följa upp och utvärdera det arbete vi utför. Uppföljning och utvärdering av verksamheten bör ske på både kort och lång sikt. Det är viktigt för oss att lära av de prioriteringar vi har gjort och utredningar som vi har bedrivit samt kontrollera att marknadsaktörer håller sig till det de har utlovat. Våra uppföljningar stärker enligt vår uppfattning trovärdigheten i vår tillsyn. När vi kommunicerar resultatet av uppföljningarna till våra intressenter sprids information om konkurrens- och upphandlingsreglerna på sådana marknader där vi tidigare har sett problem och genomfört tillsynsutredningar. Detta har en förebyggande effekt eftersom aktörer får information som kan hjälpa dem att avhålla sig från regelöverträdelser. Det ökar också sannolikt deras benägenhet att tipsa Konkurrensverket om de ser tecken på överträdelser i framtiden.

I detta kapitel redogör vi för hur vi har arbetat med uppföljning inom konkurrens- respektive upphandlingstillsynen under året.

6.1 Konkurrentstillsynen

Det finns flera olika sätt att arbeta med uppföljningar inom konkurrentstillsynen. Statistik rörande offentliga upphandlingar kan vara användbar för att mäta hur konkurrenssituationen ser ut på en viss marknad. I kombination med andra undersökningar, exempelvis den ovan nämnda enkätundersökningen inom byggbranschen¹¹⁷, utgör sådan statistik ett sätt att på en mer övergripande nivå mäta tillsynens resultat. Oftast är emellertid den typen av mer generella

¹¹⁷ Se avsnitt 2.2.3.

mätningar främst användbara för att göra en bedömning rörande var vi som tillsynsmyndighet kan behöva sätta in förebyggande insatser. För att skapa en bild av en enskild tillsynsutrednings resultat är det ofta nödvändigt att i stället göra en snävare analys av en del av en marknad och undersöka vad som hänt efter att vi har avslutat vår utredning. Inom konkurrenstillsynen kan exempelvis nyinträden, eventuella konkurser, prisutveckling och anbudslämnare i upphandlingar vara relevanta parametrar att studera. I urvalet av vilka konkurrenstillsynsärenden som bör följas upp tar vi stöd av OECD:s vägledning *Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions*¹¹⁸. Urvalet bör enligt OECD beakta typen av beslut, tillgången till data, möjligheter att lära av utvärderingen, särskilda intressen som konkurrensmyndigheten kan ha (exempelvis bygga kunskap om en viss bransch eller utredningsmetod) och tiden som förflutit sedan beslutet fattades. Vilka metoder som är lämpliga att använda beror bland annat på vilken data som finns tillgänglig och på vilka överväganden som låg till grund för beslutet i det enskilda ärendet.

I koncentrationsärenden är det naturligt att i första hand följa upp ärenden i vilka det inletts en särskild undersökning. Dessa ärenden har varit de mest komplicerade att ta ställning till. De innehåller omfattande information och har varit föremål för flest utredningsåtgärder. En viss tid bör ha förflutit innan uppföljning sker, så att koncentrationens eventuella effekter haft en chans att göra avtryck på marknaden.

¹¹⁸ Vägledningen finns tillgänglig på OECD:s webbplats
<http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

Vi har inom konkurrenstillsynen valt att under 2018 följa upp flera avslutade ärenden: ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete, en missbruksutredning, ett förvärv samt 25 ärenden rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet där de offentliga aktörerna vidtagit frivilliga åtgärder och Konkurrensverket tagit hänsyn till detta i beslutet att skriva av ärendet. Nedan beskrivs kortfattat resultatet av uppföljningarna. För mer detaljerad information om respektive uppföljning, se bilaga 3.

6.1.1 Uppföljning av ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete – Svensk Försäkrings rekommendation om provisioner

Konkurrensverket har i ett tidigare ärende (dnr 30/2015) utrett en rekommendation från branschföreningen Svensk Försäkring till sina medlemmar (försäkringsföretag). Den aktuella rekommendationen gick i korthet ut på att inte ingå avtal om att betala ersättning till oberoende förmedlare när skadeförsäkring förmedlas till konsument. Konkurrensverket misstänkte att om försäkringsbolagen gemensamt begränsade användningen av alternativa distributionskanaler skulle deras incitament att priskonkurrera minska, vilket skulle kunna leda till höjda konsumentpriser och försämrat produktutbud.

Under utredningen meddelade Svensk Försäkring att styrelsen vid ett extrainsatt möte beslutat att upphäva rekommendationen. Svensk Försäkring hade också informerat samtliga medlemsföretag om upphävandet. Med hänsyn till att Svensk Försäkring upphävt rekommendationen fann Konkurrensverket inte anledning till att utreda ärendet ytterligare, och skrev därför av ärendet från vidare handläggning den 7 juli 2016.

I syfte att ta reda på hur marknaden utvecklats sedan ärendet avslutades genomförde Konkurrensverket under 2018 en uppföljning av ärendet. Konkurrensverket har varit i kontakt med 14 aktörer i anslutning till de aktuella marknaderna. Sammanfattningsvis framkom i uppföljningen inte något som tyder på att införandet eller återtagandet av rekommendationen har haft någon betydande verkan på marknaden för skadeförsäkringar till privatpersoner eller förmedling av sådana försäkringar. Försäkringsbolagen har efter Konkurrensverkets beslut hållit fast vid sina respektive ageranden, där de mindre försäkringsbolagen har avtal med prisjämförelsesajterna och de större avhållit sig från detta. Marknadsandelarna för både små och stora försäkringsbolag har varit stabila under de senaste åren. Utvecklingen inom jämförelsetjänster och nya tekniklösningar för försäkringslösningar är dock intensiv, vilket medför att det är svårt att i dag uttala sig om en kommande utveckling.

Återkallandet av rekommendationen har inneburit att ett formellt hinder för försäkringsbolag att ingå avtal med oberoende försäkringsförmedlare har utgått. Flera av de mindre försäkringsbolagen ser förmedlare som en viktig marknadsföringskanal, särskilt för bolag som nyligen trätt in på marknaden. En rekommendation som avråder från användandet av sådana förmedlare skulle kunna göra det svårare för sådana försäkringsbolag att marknadsföra sig. Den här sortens rekommendationer kan utgöra konstgjorda etableringshinder som är negativa för utvecklingen av de berörda marknaderna över en längre tidsperiod. Även om det inte syns några betydande förändringar på marknaden till följd av rekommendationens upphävande kan det inte uteslutas att rekommendationen skulle ha haft en bredare effekt om den funnits kvar. Vår bedömning är att det är viktigt att följa upp denna sorts ärenden för att se om förändringarna som det hänvisades till i beslutet har genomförts. Vid en sådan uppföljning kan Konkurrensverket även kontrollera om det finns en medvetenhet i branschen om förändringarna.

6.1.2 Uppföljning av ett missbruksärende – Blockets villkor för bilannonsering

Konkurrensverkets tidigare tillsynsutredning initierades av ett flertal klagomål som inkom under 2015 om att Blocket missbrukade sin dominerande ställning genom ett så kallat kopplingsförbehåll. Kopplingen bestod i att bilhandlare som ville annonsera sina fordon på Blockets annonsplats (Blocket.se) var tvungna att annonsera även på Bytbil Nordic AB:s (Bytbil) annonsplats Bytbil.com. Både Blocket och Bytbil ingår i Schibsted-koncernen. Konkurrensverket misstänkte att Blockets villkor kunde påverka konkurrensen negativt genom att begränsa kundunderlaget för andra annonsplattformar.

I mars 2017 meddelade Blocket att de avsåg att ändra sin affärsmodell på ett sätt som innebar att kopplingen mellan fordonsannonsering på Blocket och Bytbil inte längre skulle gälla. Med hänsyn till förändringarna skrev Konkurrensverket av ärendet i juni 2017.

En uppföljning av ärendet genomfördes under 2018 i enlighet med vad som angetts i Konkurrensverkets avskrivningsbeslut. Vår bedömning är att det är särskilt viktigt att följa upp sådana ärenden som skrivs av med hänsyn till förändrat beteende. Syftet med uppföljningen är då att kontrollera att förändringen har införts så att tillsynen har gett resultat. I vissa fall kan det även vara lämpligt att ta reda på om marknaden har kännedom om att förutsättningar har ändrats.

Uppföljningen har genomförts dels genom möten med företrädare för Blocket och för Blockets konkurrenter, dels genom en enkät till cirka 3 000 bilhandlare med frågor om bland annat vilka annonsplatser de använder och hur de upplever att Blockets förändrade villkor har påverkat deras möjligheter att annonsera på andra annonsplatser.

Uppföljningen i detta fall visade att Blocket har ändrat sina villkor i enlighet med vad företaget aviserade under tillsynsutredningen och att företaget också har informerat marknaden om de nya villkoren. Samtidigt har ungefär två tredjedelar av bilhandlarna som svarat på enkäten uppgett att de inte känner till förändringen. En stor andel tror att de fortfarande måste annonsera på Bytbil för att kunna annonsera på Blocket. Mot denna bakgrund genomförde Konkurrensverket under februari 2019 kommunikationsåtgärder i syfte att sprida kunskap om de förändringar som har skett på marknaden sedan Konkurrensverket avslutade tillsynsärendet. Vår bedömning är att vårt budskap har fått god spridning och att fler bilhandlare nu sannolikt är medvetna om förändringen.

6.1.3 Uppföljning av ett förvärvsärende – Telia Soneras förvärv av Zitius med flera

I februari 2014 anmälde Telia Sonera AB¹¹⁹ ("Telia") sitt förvärv av ensam kontroll över Zitius Service Delivery AB ("Zitius") med flera bolag (dnr 89/2014). Båda företagen bedrev verksamhet som så kallad kommunikationsoperatör för bredbandstjänster i öppna fibernät. Telia var redan före förvärvet verksamt även som nätägare och leverantör av bredbandstjänster.

¹¹⁹ Numera Telia Company AB.

Telia och Zitius var direkta konkurrenter till varandra på marknaden för tillhandahållande av kommunikationsoperatörstjänster¹²⁰ till öppna nät i Sverige. Under Konkurrensverkets inledande utredning framkom synpunkter från aktörer på marknaden om att förvärvet skulle kunna leda till negativa effekter eftersom Telia och Zitius tillsammans skulle få en stark position. Förvärvet ansågs bland annat kunna hämma en effektiv konkurrens genom att eliminera det betydande konkurrenstryck som rådde på kommunikationsoperatörsmarknaden före förvärvet.

Mot bakgrund av de synpunkter som framfördes inledde Konkurrensverket en särskild undersökning av förvärvet. Under denna framkom bland annat att Telia och Zitius även efter förvärvet skulle möta konkurrens från större företag med verksamhet i flera olika led (till exempel Itux och Open Universe) och andra privata aktörer (till exempel Via Europa) samt från kommunala kommunikationsoperatörer. Sammanfattningsvis visade inte Konkurrensverkets utredning att förvärvet påtagligt skulle hämma konkurrensen, och det lämnades därför utan åtgärd i maj 2014.

En viss tid bör ha förflutit innan uppföljning sker av denna typ av ärenden, så att koncentrationens eventuella effekter haft en chans att göra avtryck på marknaden. 2018 valde vi att följa upp just Telia Sonera/Zitius, eftersom detta ärende väckte flera intressanta frågor kring vad som hänt på marknaden sedan koncentrationen genomfördes, exempelvis om de farhågor som framfördes till Konkurrensverket i samband med utredningen har besannats. Frågan vi ville att uppföljningen skulle besvara var om det var rätt beslut att lämna koncentrationen utan åtgärd.

¹²⁰ Se den mer detaljerade beskrivningen av uppföljningen i bilaga 3 för en förklaring av kommunikationsoperatörens roll.

Uppföljningen bygger i huvudsak på intervjuer med olika aktörer med anknytning till kommunikationsoperatörsmarknaden. Dessutom har Konkurrensverket tagit del av statistik från Post- och telestyrelsen (PTS) för att kvantitativt kunna skapa förståelse för hur marknaden utvecklats.

En övergripande slutsats av uppföljningen är att Telia/Zitius fortfarande möter konkurrens från flera aktörer på kommunikationsoperatörsmarknaden, av vilka den största är Telenor/Open Universe. Kommuner som själva sköter rollen som kommunikationsoperatör i egna nät (stadsnät) utgör också en konkurrerande faktor. Dessutom finns ett potentiellt konkurrenstryck från kommuner som idag köper kommunikationsoperatörstjänster externt eftersom möjligheterna att övergå till egen regi synes vara goda.

Konkurrensverket har under uppföljningen inte funnit något som tyder på att situationen för konsumenterna försämrats till följd av förvärvet. Utbudet av bredbandstjänster synes vara tillfredsställande och inga uppgifter om prisökningar till följd av förvärvet har framkommit.

6.1.4 Uppföljning av frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet

Konkurrensverket genomförde i början av 2018 en uppföljning av 25 ärenden från åren 2010–2017 som rört offentlig säljverksamhet. I samtliga fall hade en utredning inletts för att klarlägga om en offentlig aktör brutit mot regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Under utredningsarbetet i respektive ärende vidtog de offentliga aktörerna på eget initiativ åtgärder för att minska risken för konkurrensskada eller meddelade att de avsåg att genomföra sådana åtgärder. Konkurrensverket tog hänsyn till de genomförda och aviserade åtgärderna när beslut fattades om att saken inte längre skulle utredas.

Uppföljningen visar att de offentliga aktörerna i hög utsträckning har genomfört de frivilliga åtgärder som de har meddelat. I 23 ärenden har de offentliga aktörerna helt uppfyllt de aviserade åtgärderna. Endast i två fall har åtgärderna inte fullt ut genomförts. I det ena fallet har den offentliga aktören i stället genomfört en alternativ åtgärd. I det andra fallet har åtgärden varit formulerad på ett sådant sätt att det har varit svårt att göra en bedömning av om den är fullt ut genomförd.

Ett ändrat beteende hos den offentliga aktör som är under utredning kan innebära en effektiv konkurrenstillsyn eftersom det leder till att ärenden kan avslutas efter en betydligt kortare handläggningstid jämfört med om ärendet går vidare till domstol. Analysen visar att det är av stor vikt att de åtgärder som de offentliga aktörerna åtar sig att genomföra är tydligt formulerade. Det är nödvändigt för att Konkurrensverket ska kunna göra en bedömning av om de är tillräckliga för att det inte längre ska finnas skäl att utreda saken. En tydligt formulerad åtgärd gör det också möjligt att följa upp att den har genomförts. Den kan dessutom ge vägledning till aktörerna på marknaden. Det gäller både den offentliga aktören och de privata aktörerna i det enskilda fallet, men även andra aktörer som befinner sig i liknande situationer.

Resultatet av uppföljningen redovisas i en rapport som publicerades i juni 2018.¹²¹ Slutsatsen är att offentliga aktörer i samband med att de blivit föremål för en utredning i flera fall har ändrat sitt beteende på ett sådant sätt att risken för konkurrensbegränsande effekter har minskat. Lagstiftningen och Konkurrensverkets tillsyn har alltså gett resultat.

¹²¹ Konkurrensverkets rapportserie 2018:5, *Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet*.

6.2 Upphandlingstillsynen

För att undersöka vilken effekt våra tillsynsbeslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift har haft hos de myndigheter och företag som varit föremål för vår tillsyn genomför vi enkätundersökningar. Som ett led i vårt utvecklingsarbete ställer vi även frågor om hur handläggningen och våra beslut har uppfattats.

Det är viktigt att vara medveten om att den här typen av uppföljning inte fångar in upphandlingsskadeavgiftens och tillsynsbeslutens andra syften. Uppföljningen säger alltså inget om hur effektiva och ändamålsenliga rättsmedlen är för att ge vägledning åt andra upphandlande myndigheter, och inte heller något om de verkar avskräckande för andra. Här finns ett utrymme för fördjupade studier av hur andra upplever den normerande effekten av såväl våra tillsynsbeslut som ärendena avseende upphandlingsskadeavgift.

6.2.1 Undersökning av effekter av tillsynsbeslut och upphandlingsskadeavgift

Detta avsnitt bygger på en enkätundersökning till myndigheter och företag som varit föremål för ett tillsynsbeslut eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift från och med den 1 januari 2017 till och med den 30 juni 2018. Uppföljningen tar sikte på om den myndighet som träffats av tillsynsbeslutet eller upphandlingsskadeavgiften har påverkats att förändra sina inköp eller upphandlingar. Den ger däremot inte några kunskaper om huruvida förändringarna som vidtagits objektivt sett förbättrat organisationens förutsättningar till bättre inköp och upphandlingar så att risken för att de ska bryta mot upphandlingsreglerna igen minskar.

Enkätundersökningen är en totalundersökning¹²² som omfattar 62 ärenden. Av dem gällde 34 ärenden upphandlingsskadeavgift och resterande 28 tillsynsbeslut¹²³. Totalt var 55 upphandlande myndigheter¹²⁴ föremål för dessa 62 ärenden.

För mer detaljerad information om resultaten av enkätundersökningen, se bilaga 4.

Förändringar som genomförts med anledning av vår tillsyn

Resultaten i den här uppföljningen påminner i stor utsträckning om de tidigare uppföljningarna. Ungefär två av tre uppgav att de har genomfört någon form av förändring avseende hanteringen av inköp och upphandlingar. Av de 30 som genomfört förändringar är det 25 som säger att förändringarna beror helt eller delvis på vår tillsyn. Det visar att vår tillsyn har effekt i vart fall för de organisationer som berörts direkt.

Det förefaller inte vara någon skillnad i effekt mellan tillsynsbeslut och upphandlingsskadeavgift vad gäller genomförda eller planerade förändringar. Delas resultatet upp på de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift har ungefär lika stor andel genomfört eller planerat förändringar. Utfallet säger oss att tillsynsbeslut är en effektiv tillsynsmetod för att få till en förändring.

¹²² Det vill säga den omfattar samtliga Konkurrensverkets ärenden som resulterade i ett tillsynsbeslut eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift under den period som ingår i uppföljningen. Något urval har inte skett.

¹²³ Eftersom uppföljningen handlar om vilka förändringar som skett hos myndigheten eller företaget sedan de kritiserats för en överträdelse av upphandlingsreglerna ingår inte det motiverade avskrivningsbeslutet.

¹²⁴ Eftersom vissa upphandlande myndigheter varit föremål för flera ansökningar om upphandlingsskadeavgift eller både upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut blir det totala antalet respondenter som ingår i uppföljningen lägre än summan av antalet respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift respektive tillsynsbeslut.

När man tittar på vilka förändringar som vidtagits, ser resultaten i huvudsak ut som vid föregående uppföljning. Avseende förändringar till följd av upphandlingsskadeavgift är det precis som tidigare år vanligast att de upphandlande myndigheterna genomför förändringar avseende inköpsrutiner och arbetssätt. Avseende tillsynsbeslut är det en majoritet som har ändrat sina arbetssätt till följd av våra beslut.

Sammantaget tycks utfallet av tillsynsarbetet vara mycket gott i avseendet att påverka hanteringen av inköp och upphandlingar hos de respondenter som varit föremål för tillsynen.

En observation är att det, liksom i tidigare uppföljning 2016, är något vanligare bland respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift att genomföra kompetensförstärkningar i andra delar av organisationen. Det låga antalet respondenter medför dock att det är svårt att dra några säkra slutsatser om denna skillnad är faktisk eller en tillfällighet.

Synpunkter på handläggningen

De delar där vår handläggning och våra beslut får lägre betyg i undersökningen handlar om hur vi hanterat de synpunkter och argument som kommit in under handläggningen och frågan om förståelse för våra slutsatser. Detta gäller både tillsynsbesluten och ansökningarna om upphandlingsskadeavgift.

Bland de påståenden där lägst antal svarande angav "instämmer helt" eller "instämmer delvis" finns påståendet "*Konkurrensverket var öppet och lyhört för de synpunkter och argument vi förde fram*". Vi kan konstatera att samtliga som svarat "instämmer inte" har varit representanter för upphandlande myndigheter som varit föremål för ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Det skulle i viss mån kunna förklaras av att det är ett sanktionsförfarande men också av

att utredningen avslutas med en ansökan i domstol. Slutprodukten är därmed riktad till domstolen och inte till den upphandlande myndighet som varit föremål för utredningen. Klart är att det finns förbättringspotential i dialogen med våra tillsynsobjekt och vi har anledning att se över våra rutiner för att kunna informera och eventuellt anpassa våra skrivelser för målgruppen.

När vi vänder oss till en upphandlande myndighet för att påbörja en utredning är det ofta första gången den kommer i kontakt med oss. Vi har under det senaste året arbetat för att vara transparenta i vår handläggning och tydligt informera om vad nästa steg är i handläggningen. Som ett led i detta arbete har vi arbetat mer med muntlig kontakt och möten. Långa handläggningstider är en annan synpunkt som framförts i tidigare uppföljningar. Myndigheter som utreds ska snabbt få reda på om ärendet skrivs av eller om det utreds vidare. Önskan om snabbhet i utredningarna måste balanseras mot det ansvar vi som tillsynsmyndighet har vad gäller att bedriva våra utredningar objektivt och grundligt. Vi arbetar nu med ett förenklat avskrivningsförfarande, vilket innebär att de flesta ärenden som vi valt att inte gå vidare med skrivs av inom tre månader.

Av svaren i enkätundersökningen tycker vi oss kunna utläsa att vårt arbete med transparens och handläggningstider har gett resultat. De flesta upplever att det gick snabbt att komma i kontakt med den ansvarige handläggaren och även få svar på frågor. Vi fick inte heller några påpekanden kring lång handläggningstid. Svaren indikerar att vi har förändrat vårt arbetssätt till det bättre. Det finns dock skäl att ytterligare utveckla arbetet i dessa frågor.

Synpunkter på språkbruk och bemötande

Vi lägger stor vikt vid språket i våra produkter. Genom att arbeta med tydliga skrivelser och beslut tror vi att vi i större utsträckning når ut med våra bedömningar och bidrar till kunskap och lärande.

Vår strävan att anpassa våra texter för vår målgrupp och att utbilda våra medarbetare att skriva vårdat, enkelt och begripligt har fått effekt. Det kan vi se i hur skriftväxling, beslut och ansökningar upplevs vara utformade.

Generellt sett får såväl våra skrivelser som våra beslut och ansökningar ett gott betyg i årets undersökning avseende att det är lätt att identifiera vilket fel som begåtts samt att beslutets slutsatser är tydliga och lätta att identifiera.

I förhållande till vår värdegrund kan konstateras att nio av tio respondenter instämde helt eller delvis i att vårt bemötande var respektfullt, vilket är en förbättring från förgående undersökning. Nästan nio av tio instämde helt eller delvis i att våra handläggare upplevdes som kompetenta och kunniga vilket också är en förbättring från förgående undersökning. Endast 2 av 32 uppgav att de inte instämmer i påståendet att vi var öppna och lyhörda för de synpunkter och argument de förde fram. Vårt mål är givetvis att alla ska känna sig lyssnade på och bli respektfullt bemötta vare sig våra beslut går dem emot eller inte. Vi tar särskilt till oss synpunkterna vi fått vad gäller lyhördhet och respektfullt bemötande gentemot våra tillsynsobjekt.

7 Översikt över de senaste fem årens tillsyn i vissa branscher

Varje år utreder Konkurrensverket företags ageranden inom en rad olika branscher. Utredningar pågår ofta längre tid än ett år, och det kan även ta tid innan effekterna av tillsynen syns på marknaden. För att ge en bild av konkurrenstillsynen i ett bredare perspektiv presenteras därför i detta avsnitt en icke uttömmande sammanfattning av Konkurrensverkets insatser de senaste fem åren inom ett urval av branscher.¹²⁵

Av naturliga skäl är upphandlingstillsynen inte på samma sätt som konkurrenstillsynen riktad mot särskilda branscher. Det är i stället upphandlingsproblemet som är i fokus och inte vad som köpts in eller inom vilken bransch. Samma typer av överträdelser av upphandlingsregelverken förekommer oberoende av bransch. Konkurrens- och upphandlingstillsynen arbetar dock aktivt tillsammans för att göra upphandlare medvetna om vikten av att inte upphandlingsdokumenten på ett ogenomtänkt sätt begränsar konkurrensen i enskilda upphandlingar.

7.1 Bank och finans

I rapporten *Konkurrensen i Sverige 2018* konstaterade Konkurrensverket att de fyra största bankerna har en stark ställning på marknaden.¹²⁶ De tips och förfrågningar som vi tar emot inom banksektorn handlar ofta om just de större bankerna, och att de ska ha samverkat beträffande priser och lånevillkor.

¹²⁵ Avsnittet är en särskild fördjupning i 2018 års tillsynsrapport och kommer inte att vara ett återkommande inslag varje år.

¹²⁶ Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 131.

År 2014 uppmärksammade Konkurrensverket att Svenska Bankföreningen hade för avsikt att utfärda en utökad rekommendation till sina medlemmar om amortering av bostadslån. Vi misstänkte att om bankerna begränsades i sitt användande av individuella amorteringskrav skulle ett viktigt verktyg för bankerna att konkurrera om bolånekunderna försvinna. Vi såg också en risk för att branschgemensamma amorteringsvillkor skulle kunna skapa inlåsnings effekter på bolånemarknaden genom att kundernas möjlighet och incitament att byta bank minskade. Efter att en utredning om misstänkt konkurrensbegränsande samarbete hade inletts (dnr 674/2014), meddelade Svenska Bankföreningen att man hade beslutat att avbryta arbetet med de utökade amorteringsrekommendationerna, och att upphäva vissa andra rekommendationer avseende bolån som fanns sedan tidigare. Mot bakgrund av detta skrevs ärendet av i november 2014. I mars 2015 presenterade Finansinspektionen ett förslag om krav på amortering av nya bolån, med syftet att motverka de makroekonomiska risker som Finansinspektionen bedömde att hushåll med hög belåning utgör.¹²⁷ Amorteringskravet trädde i kraft i juni 2016 och har sedan skärpts från mars 2018. Enligt Konkurrensverkets uppfattning fungerar konkurrensen bäst om varje företag självt bestämmer sin strategi och sitt kunderbjudande. Om det är påkallat med en begränsning av företags frihet att utforma sitt kunderbjudande är det vår uppfattning att detta i första hand bör ske genom en offentlig reglering, som bör utformas så att företagens utrymme och drivkrafter att konkurrera med varandra behålls så långt som möjligt. När branschorganisationer själva utformar regleringen finns det större risk att regleringen utformas på ett sätt som gynnar de inblandade företagen och skadar konkurrensen.

¹²⁷ Finansinspektionens promemoria, *Förslag till nya regler om krav på amortering av bolån*, FI Dnr 14-16628.

Ett av Konkurrensverkets större ärenden de senaste åren rör finansmarknaden. År 2015 stämde vi Nasdaq, som bland annat driver Stockholmsbörsen. Enligt Konkurrensverket hade Nasdaq agerat på ett sätt som försvårade för en nära konkurrent att etablera sig och växa på den relativt nyligen avreglerade marknaden. Patent- och marknadsdomstolen avslog Konkurrensverkets talan.¹²⁸ Konkurrensverket har överklagat till Patent- och marknadsöverdomstolen.¹²⁹

Att inte fler ärenden inom bank- och finanssektorn har prioriterats för vidare utredningar de senaste åren har olika orsaker. En prioriteringsgrund som vi tillämpar är om Konkurrensverket är bäst lämpat att lösa det problem som finns. Konkurrenstillsyn och utredning är inte alltid det bästa sättet att lösa ett specifikt problem, i vissa fall kan exempelvis lagstiftning eller andra åtgärder vara en bättre väg. I rapporten *Konkurrensen i Sverige 2018* framhöll Konkurrensverket att åtgärder som gör det lättare för kunder att köpa tjänster av flera olika aktörer inom bank- och finanssektorn kan bidra till ökad konkurrens.¹³⁰ Just kundrörlighetens betydelse för konkurrensen har uppmärksammats i flera uppdragsforskningsrapporter som Konkurrensverket beställt, både rörande banktjänster mer generellt och fondsparande.¹³¹

¹²⁸ Patent- och marknadsdomstolens dom den 15 januari 2018 i mål nr PMT 7000-15.

¹²⁹ Patent- och marknadsöverdomstolens mål nr PMT 1443-18.

¹³⁰ Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 134.

¹³¹ Se till exempel Uppdragsforskningsrapport 2018:4, *Byta bank, komplettera eller klaga* av Jeanette Carlsson Hauff på uppdrag av Konkurrensverket och Uppdragsforskningsrapport 2015:6, *Kundrörlighet på fondmarknaden* av Karl Lundvall på uppdrag av Konkurrensverket.

7.2 Bredband och mobildata

För att fullt ut kunna dra fördel av de möjligheter som den allt mer utbredda digitaliseringen ger krävs tillgång till internetuppkoppling. I regeringens bredbandsstrategi som presenterades 2016 uppges att tillgång till bredband är en förutsättning för att kunna ta del av grundläggande samhällsservice och att fullt ut vara delaktig i samhället.¹³² Enligt strategin är ett av målen att hela Sverige ska ha tillgång till snabbt bredband 2025. Regeringen uppger vidare att det för uppfyllande av målen i strategin är viktigt att privata investeringar inte förhindras och trängs ut, samtidigt som det offentligas ansvar när det gäller tillgång till och användning av digitala tjänster måste beaktas. Konkurrentverket har här en viktig roll i att utöva tillsyn för att upprätthålla en gynnsam konkurrens på bredbandsmarknaden. Utvecklingen av och efterfrågan på kapacitetskrävande tjänster som levereras via internet ökar även efterfrågan på uppkoppling med hög överföringshastighet hos privatpersoner. En god konkurrens på bredbandsmarknaden är därför en förutsättning för effektiv konkurrens även på andra marknader.

Tidigare var konkurrenters tillträde till Telias nät i fokus, men de klagomål beträffande bredband som kommit in till Konkurrentverket de senaste åren har ofta handlat om kommunala stadsnät och de sätt på vilka kommuner konkurrerar med eller påstås utesluta privata aktörer på denna marknad.

I ett ärende har Konkurrentverket ingripit mot vad vi bedömer som ett försök att utesluta vissa privata aktörer från möjligheten att etablera fibernät i Hässleholms kommun (dnr 749/2015). Sedan oktober 2015 ger Hässleholms kommun inte privata företag tillgång till kommunens mark genom markavtal eller grävtillstånd för nedläggning av fiberkabel. Detta föranledde Konkurrentverket att

¹³² Regeringskansliet (2016), *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*.

påbörja en utredning, som visade att det fanns flera företag som saknade markavtal men som ville etablera egna fibernät och sälja fiberanslutningar till slutkunder i Hässleholms kommun. Konkurrensverket anser att kommunens förfarande skadar utvecklingen av en effektiv konkurrens, till nackdel för konsumenter och företag, och lämnade in en stämningsansökan till Patent- och marknadsdomstolen med kravet att Hässleholms kommun, vid vite om 25 miljoner kronor, skulle förbjudas att begränsa konkurrensen på marknaden. Patent- och marknadsdomstolen gick på Konkurrensverkets linje och förbjöd Hässleholms kommun att neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun. Domen kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen.¹³³

Att ha tillgång till internetuppkoppling även utanför hemmet blir allt viktigare för konsumenterna, och användningen av mobildata har ökat kraftigt de senaste åren. Bara under 2017 ökade mängden datatrafik i mobilnäten med 30 procent.¹³⁴

Vikten av tillgång till trådlös internetuppkoppling har lett till att kommissionen valt att avsätta 120 miljoner euro under åren 2018 till 2020 för bidrag till kommuner inom EU genom initiativet WiFi4EU. Bidragen ska användas för att installera wifi-utrustning som möjliggör tillgången till trådlös internetuppkoppling på offentliga platser, till exempel torg och parker.¹³⁵

¹³³ Patent- och marknadsdomstolens dom den 8 mars 2019 i mål nr PMT 11545-17.

¹³⁴ Post- och telestyrelsen (2018), *Svensk telekommarknad 2017*.

¹³⁵ <https://www.wifi4eu.eu/#/home>. Se även Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2017/1953 av den 25 oktober 2017 om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetuppkoppling i lokala samhällen.

När allmänheten får tillgång till gratis internetuppkoppling på offentliga platser uppkommer frågan hur detta ska ses ur ett konkurrensperspektiv, eftersom även privata aktörer tillhandahåller trådlös uppkoppling via exempelvis mobildata. Denna fråga var aktuell när Konkurrensverket på eget initiativ 2014 inledde en utredning beträffande Helsingborgs kommuns tillhandahållande av trådlös internetanslutning (wifi) på allmän plats (dnr 706/2014). Den trådlösa internetanslutningen tillhandahölls gratis i surfzoner i centrala Helsingborg. Privata mobiloperatörer uppgav under utredningen att tillhandahållandet av trådlös internetanslutning konkurrerade med deras tillhandahållande av mobildata samt att de oroades av en eventuell utveckling med utökade surfzoner och liknande verksamhet i andra kommuner. Utredningen visade att den mängd data som överfördes via kommunens wifi i surfzonerna var mycket begränsad i förhållande till den som överfördes via mobilnäten. Konkurrensverket ansåg att det dessutom inte kunde förutsättas att konsumenterna hade betalningsvilja för den datatrafik som gick via kommunens wifi. Med hänsyn till den begränsade datamängden som överfördes via kommunens wifi och ifrågasättandet av betalningsviljan gjorde Konkurrensverket bedömningen att kommunens tillhandahållande av trådlös internetanslutning inte hade så konkurrenssnedvridande och konkurrenshämmande effekter att det motiverade ett ingripande enligt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ärendet skrevs därför av.

Kommissionen förefaller inte heller ha några större farhågor att bidrag till kommuner för att säkerställa tillhandahållande av trådlös internetuppkoppling på vissa offentliga platser ska skada konkurrensen på marknaden. På grund av den begränsade täckningen och det ringa värdet på de enskilda projekten förväntas det finansiella stödet inom ramen för initiativet WiFi4EU inte leda till konkurrens med kommersiella erbjudanden enligt kommissionen. För att ytterligare försäkra sig om att någon snedvridning av konkurrensen eller något undanträngande av privata investeringar inte sker, och

för att inte avskräcka privata operatörer från att investera, begränsas dock det stöd som ges genom initiativet till att endast avse projekt som inte överlappar redan befintliga kostnadsfria privata eller offentliga erbjudanden med liknande egenskaper i samma offentliga område.¹³⁶

Inom tillsynen över den offentliga upphandlingen har det under flera år varit vanligt förekommande med klagomål på direktupphandlingar vid etablering av bredbands tjänster. Enligt rådande praxis är dock flertalet tjänster kopplade till bredband oftast undantagna upphandlingsplikt. Detta beror på att kontrakt som syftar till att tillhandahålla eller driva publika telenät är undantagna upphandlingslagstiftningen. Regeringen anger att bredbandsnät betraktas som telenät.¹³⁷ När frågorna aktualiseras hos Konkurrensverkets upphandlingstillsyn handlar det därför främst om att utreda frågan om det handlar om kontrakt som är upphandlingspliktiga.

7.3 Bygg

Byggbranschen ses ofta som en bransch som präglas av konkurrensproblem.¹³⁸ Enligt en utredning från 2015, som bland annat Konkurrensverket medverkat i och som genomförts på uppdrag av regeringen, finns det få svenska konkurrensrättsliga ärenden inom byggsektorn på senare tid. Enligt utredningen visar dock tidigare kartellärenden och internationella erfarenheter att incitament för konkurrensbegränsande samarbeten finns, åtminstone i delar av

¹³⁶ Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2017/1953 av den 25 oktober 2017 om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetuppkoppling i lokala samhällen.

¹³⁷ Prop. 2015/16:195 s. 956.

¹³⁸ Se exempelvis Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 308.

byggsektorn och framför allt i upphandlingssituationer.¹³⁹ Enligt en enkät som Konkurrensverket genomförde i december 2018 tror 49 procent av de som är verksamma inom byggbranschen att det finns karteller inom den egna branschen och 71 procent tror att det förekommer korruption. I en enkät riktad till upphandlare som även den genomfördes 2018 uppger tre av tio av de som svarat att de har sett tecken på konkurrensbegränsande samarbeten i samband med upphandlingar. Den vanligaste branschen där tecken har uppmärksamats uppges vara bygg- och entreprenad.¹⁴⁰ Det fåtal utredningar rörande byggbranschen som Konkurrensverket inlett de senaste åren rör främst upphandlingssituationer.

År 2018 undersökte Konkurrensverket bland annat om det i samband med en upphandlingssituation 2016 förekommit ett otillåtet anbudssamarbete mellan företag inom byggbranschen i en ramavtalsupphandling omfattande bland annat fastighetsunderhåll och byggarbeten. Ärendet skrevs av och beskrivs i avsnitt 3.2.1 (dnr 134/2018).

Ett annat ärende (dnr 301/2016) rörde ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete inom ett ramavtal för tillgänglighetsanpassning av skolor. Det fanns misstankar om att tre byggföretag, vid förnyade konkurrensutsättningar som skedde löpande inom ramen för avtalet, hade träffats och fördelat de projekt som konkurrensutsattes mellan sig. Utredningen visade att de tre byggföretagen hade haft omfattande kontakter under avtalstiden, men kunde dock inte visa att kontakterna utgjorde en del av en otillåten samordning. Konkurrensverket konstaterade vidare att upphandlingens utformning kan ha bidragit till att projekten inom ramavtalet fördelades jämnt mellan företagen. Utredningen gav enligt Konkurrensverket

¹³⁹ Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105 s. 14).

¹⁴⁰ <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/ny-undersokning-manga-tror-att-karteller-och-korruption-forekommer-i-byggbranschen/>

inte bevis för att det skett ett konkurrensbegränsande samarbete genom en otillåten samordning mellan företagen inom ramen för ramavtalet. Ärendet skrevs därför av.

Inom upphandlingstillsynen prioriteras ofta frågor relaterade till byggtreprenader. Detta beror till stor del på att byggkontrakt omfattar stora värden och att stora byggen, såsom idrottsarenor, engagerar medborgare och media. Andra vanligt förekommande tillsynsärenden rör tillämpning av ramavtal, exempelvis att upphandlande myndigheter använder ett ramavtal på ett felaktigt sätt. Det kan gälla avrop av arbeten som ligger helt utanför ett ramavtal eller går utöver eventuella beloppsgränser. Under flyktingkrisen med start hösten 2015 kom också många klagomål som rörde byggnation av tillfälliga bostäder in till Konkurrensverket.

Konkurrensverket har också, på regeringens uppdrag, gjort en uppföljning av vad som hänt med konkurrensen inom bostadsbyggandet framför allt under 2015–2018.¹⁴¹ Konkurrensverket konstaterade att det den senaste femårsperioden kommit in fler aktörer inom bostadsbyggandet och marknaden har blivit något mindre koncentrerad. Det finns dock inga andra tydliga tecken på att konkurrensen förbättrats. Nyproduktionen av bostäder har legat på en relativt låg nivå i Sverige trots en stark och ökande efterfrågan på bostäder. Byggekostnaderna har ökat mer i Sverige än i andra EU-länder samtidigt som produktiviteten varit låg. Därutöver har det varit svårt för företag att etablera sig på marknaden fastän lönsamheten varit god för de redan etablerade företagen. Framför allt har det varit svårt för utländska företag att etablera sig inom bostadsutveckling och bostadsbyggande i Sverige. Vid offentlig upphandling av kommunala allmännyttiga bostäder har till exempel de stora nationella byggtreprenörerna behållit sina marknadsandelar på en växande marknad och det är fortfarande få utländska företag

¹⁴¹ Konkurrensverkets rapportserie 2018:7, *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.

som vunnit upphandlingar. Konkurrenslagen är dock inget tillräckligt verktyg för att komma tillrätta med bristande konkurrens inom bostadsbyggandet. Konkurrensverket pekar i rapporten bland annat på kommunala särkrav på byggnaders tekniska egenskaper som ett problem som kan försvåra för utländska byggföretag att etablera sig inom bostadsbyggande i Sverige.

En av Konkurrensverkets strategiska satsningar 2019 är just byggbranschen, och genom att sprida information kan vi arbeta för att förebygga och komma till rätta med en del av det konkurrensbegränsande beteende som tros finnas inom branschen.

7.4 Digitala plattformar

Den digitala utvecklingen har de senaste åren lett till ett ökat utbud av tjänster som erbjuds genom digitala plattformar. Enligt kommissionen spelar digitala plattformar en viktig roll för innovation och tillväxt på den inre digitala marknaden. Den information som sprids via sådana plattformar har gjort många marknader mer effektiva genom att koppla samman köpare och säljare av produkter och tjänster på ett bättre sätt. Digitala plattformar ökar även konsumenternas valmöjligheter och bidrar därigenom till ökad konkurrens.¹⁴²

¹⁴² Regeringskansliets faktapromemoria 2015/16:FPM103, *Meddelande om onlineplattformars roll i den digitala ekonomin*.

Digitala plattformars stora framgång kan dock även leda till konkurrensproblem. Populära digitala plattformar har ofta starka nätverkseffekter, som bidrar till att vissa företag kan få en särskilt stark ställning på sina respektive marknader, vilket i praktiken begränsar konsumenters valmöjligheter.¹⁴³ Under de senaste fem åren har Konkurrensverket vid flera tillfällen inlett utredningar för att undersöka om olika digitala plattformar har brutit mot konkurrensreglerna.

Starka nätverkseffekter finns bland annat vad gäller onlineresebyråer, eftersom hotells behov av att synas på en onlineresebyrås plattform ökar i takt med att andra hotell finns och syns på denna. Under 2013–2015 utredde Konkurrensverket, tillsammans med flera andra europeiska konkurrensmyndigheter, villkor i avtal mellan hotell och de två onlineresebyråerna Booking.com och Expedia (dnr 595/2013 och 596/2013). Konkurrensverket fann under sin utredning att avtalsvillkor som i huvudsak innebar att hotellen inte fick erbjuda bättre priser via någon konkurrerande onlineresebyrå, kunde påverka konkurrensen mellan onlineresebyråerna. Detta riskerade att leda till högre provisioner och i förlängningen till högre priser på hotellrum. Booking.com lämnade åtaganden att ändra sina avtalsvillkor.¹⁴⁴ Även Expedia ändrade tillämpningen av vissa villkor i sina avtal med hotellen.

¹⁴³ Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 294.

¹⁴⁴ Det fanns dessutom en klausul i Booking.coms avtal med hotellen som innebar att hotellen inte fick erbjuda bättre rumspriser i sina egna kanaler än via Booking.com. Konkurrensverket ingrep inte mot denna bestämmelse. Bransch- och arbetsgivarorganisationen Visita, med cirka 1 400 hotell bland sina medlemmar, valde 2016 att använda bestämmelsen om särskild talerätt och stämde Booking.com vid Patent- och marknadsdomstolen. Domstolen ålade i juli 2018 Booking.com att ta bort klausulen i sina avtal med hotell i Sverige (mål nr PMT 13013-16). Domen har överklagats till Patent- och marknadsdomstolen som beslutat om inhibition av åläggandet i avvaktan på överprövning.

Konkurrensverket genomförde under 2016, tillsammans med nio andra konkurrensmyndigheter och kommissionen, en uppföljning av effekterna av de förändrade avtalsvillkoren mellan onlineresebyråer och hotell. Uppföljningen visade att hotellens pris på olika onlineresebyråer varierar i större utsträckning efter ingripandet.¹⁴⁵

I ett annat ärende (dnr 601/2015) som rörde digitala plattformar utredde Konkurrensverket om Blocket och systerbolaget Bytbil agerade på ett sätt som kunde försvåra för konkurrenter att attrahera bilhandlare som vill annonsera. Även här var nätverkseffekter i fokus, det vill säga sambandet mellan efterfrågan på att annonsera och efterfrågan bland fordonskunder att besöka plattformen. Under utredningen informerade Blocket och Bytbil om att de avsåg att ändra sin affärsmodell. Med anledning av detta ansåg Konkurrensverket inte att det fanns anledning att utreda ärendet vidare. Under 2018 har Konkurrensverket gjort en uppföljning av ärendet, vilken presenteras i avsnitt 6.1.2.

Ytterligare ett ärende (dnr 658/2015) som rörde digitala plattformar inleddes 2015 efter att Konkurrensverket hade mottagit ett klagomål från ett konkurrerande företag om att matbeställningsplattformen Onlinepizza skulle ha ställt ultimatum, till de restauranger som varit anslutna till båda företagens tjänst, att välja antingen konkurrenten eller Onlinepizza. Om ett förfarande försvårar för kunder eller leverantörer att vara parallellt anslutna till konkurrerande plattformar kan det uppstå risk för konkurrensbegränsningar. Det kan leda till utestängning av konkurrerande plattformar och även motverka nyetablering. Utredningen ledde till att Onlinepizza ändrade sina partneravtal och förtydligade att anslutna restauranger också kunde vara anslutna till konkurrerande beställningsplattformar.

¹⁴⁵ Europeiska kommissionen (2017), *Report on the monitoring exercise carried out in the online hotel booking sector by EU competition authorities in 2016*.

Konkurrensverket har även i sin förvärvstillsyn haft anledning att undersöka tjänster som tillhandahålls via digitala plattformar. Ett förvärvsärende (dnr 84/2016) inleddes i februari 2016 efter att Blocket inkommit med en frivillig anmälan om att företaget avsåg att förvärva Hemnet Sverige AB. Både Blocket och Hemnet tillhandahöll digitala bostadsannonser och Blocket hade genom sin söktjänst Blocket Bostad kommit att utmana Hemnet, som var ledande på marknaden. Vid ett förvärv skulle det ha bildats ett monopol på marknaden. Efter att parterna i juli 2016 fått information om att Konkurrensverket avsåg att ansöka hos domstol om att förbjuda koncentrationen valde parterna att inte genomföra affären.

Genom sin tillsyn har Konkurrensverket de senaste åren således bidragit till att säkerställa att digitala plattformar inte begränsar sina användares valmöjligheter, vilket gynnar konkurrensen på marknaden.

7.5 Livsmedel

Svenska konsumenter använder omkring en femtedel av sin inkomst till inköp av livsmedel, och branschen är viktig ur konsumentens synpunkt.¹⁴⁶ Under de senaste fem åren har Konkurrensverket haft anledning att vid ett flertal tillfällen närmare utreda förhållanden inom olika delar av den svenska livsmedelsbranschen.

I en rapport 2018 har Konkurrensverket bedömt att konkurrensen på marknaderna för handel och produktion av livsmedel huvudsakligen fungerar väl och konsumenterna har goda förutsättningar att göra aktiva och välinformerade val.¹⁴⁷ Det föreligger dock en hög

¹⁴⁶ Konkurrensverkets rapportserie 2018:4, *Konkurrensen i den svenska livsmedelskedjan*, s. 8 och 10.

¹⁴⁷ Konkurrensverkets rapportserie 2018:4, *Konkurrensen i den svenska livsmedelskedjan*, s. 13.

marknadskoncentration inom vissa delar av livsmedelsbranschen, exempelvis marknaden för mejerivaru- och glasstillverkning.¹⁴⁸ Enligt en rapport från kommissionen har europeiska konkurrensmyndigheter, inklusive kommissionen, från början av 2012 till mitten av 2017 utrett 167 ärenden som berört den livsmedelsproducerande jordbrukssektorn.¹⁴⁹ Bland dessa utredningar är mejeri den vanligast förekommande produktkategorin, följt av kött. Mejerisektorn är också en marknad som Konkurrensverket, liksom flera andra europeiska konkurrensmyndigheter, har haft anledning att undersöka närmare i flera ärenden de senaste åren.

År 2015–2016 utredde Konkurrensverket om Arla, genom att ha betalat ut ersättningar eller tillämpat lojalitetsskapande rabatter till dagligvarubutiker, hade agerat på ett sätt som kunde utestänga andra mejeriföretag. Vår utredning i ärendet gav dock inte stöd för misstankarna (dnr 663/2015). Under samma tidsperiod granskade vi även Arlas regler för hur mycket mjölkråvara som dess medlemsföretag (mjölkbönder) får sälja till konkurrerande mejerier, och om reglerna kunde leda till en begränsning av konkurrensen mellan mejeriföretag. Vi fann inte att det då fanns tillräckliga skäl att prioritera en fortsatt utredning (dnr 630/2015). Vi fann dock att Arla ändrat reglerna i strid med ett frivilligt åtagande som Konkurrensverket 2010 godtagit i ett tidigare ärende (dnr 568/2009). Konkurrensverket beslutade därför att återkalla beslutet att godta det frivilliga åtagandet, vilket ger oss möjlighet att utreda och ingripa mot Arlas regler om leveransplikt om det framöver skulle uppstå skäl att göra detta (dnr 210/2017).

¹⁴⁸ HHI låg på 4 361 år 2016 enligt SCB, se s. 230 i livsmedelsrapporten. HHI – Herfindahl-Hirschmanns index – är ett mått på koncentrationsgrad och kan variera från nära noll (om marknaden är atomistisk) till 10 000 (vid rena monopol).

¹⁴⁹ Europeiska kommissionen (2018), *The application of the Union competition rules to the agricultural sector*.

Sedan 2014 har Konkurrensverket utrett två koncentrationer där det fattats beslut om särskild undersökning som berört mejerimarknaden; Arlas förvärv av Gefleortens Mejeriförening (dnr 393/2017) och Arlas förvärv av Falbygdens ost (dnr 747/2014).¹⁵⁰ Båda dessa koncentrationer avslutades utan åtgärd. Beträffande Arlas förvärv av Gefleortens Mejeriförening konstaterade Konkurrensverket att utredningen visade att mejerimarknaden var koncentrerad, men att Gefleortens Mejeriförening vid tiden för förvärvet inte utövade ett betydande konkurrenstryck på Arla. Sammanfattningsvis ansåg Konkurrensverket att koncentrationen inte påtagligt skulle komma att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Försäljningen av ekologiska livsmedel har ökat de senaste åren¹⁵¹ och för 2017–2019 har regeringen avsatt 12 miljoner kronor i syftet att stödja utvecklingen mot mer ekologisk produktion av livsmedel¹⁵². Att den ekologiska produktionen inte alltid motsvarar den stigande efterfrågan har aktualiserats i Konkurrensverkets utredningar. Ekologisk mjölkkråvara, som behövs för att producera ekologiska mejerivaror, var i fokus i det ovan nämnda ärendet rörande Arlas medlemmars möjlighet att leverera till konkurrerande mejerier. I ett ärende från 2015 fick vi anledning att närmare undersöka ekologisk kycklingproduktion. Det fanns misstankar om att ett företag som levererade kycklingar av en viss ras, vilken ansågs speciellt lämpad för ekologisk kycklingproduktion, hade missbrukat en eventuell dominerande ställning på marknaden genom leveransvägran (dnr 563/2015). Våra marknadskontakter

¹⁵⁰ Ett tredje ärende som rör mejeribranschen och där Konkurrensverket beslutat om en särskild undersökning rör Arla, Normmejerier och Falköpings Mejeris förvärv av Svensk Mjök AB (dnr 661/2018). Utredning pågår.

¹⁵¹ Ekologisk livsmedelsmarknad 2018, Ekoweb.nu.

¹⁵² Se regeringens pressmeddelande 15 juni 2017, *Satsning på ekologiska livsmedel* (<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/satsning-pa-ekologiska-livsmedel/>) och propositionen *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* (prop. 2016/17:104).

visade att efterfrågan på ekologisk kyckling var stor och att det fanns en brist på ekologiska kycklingprodukter. Utredningen gav dock inget tydligt stöd för att tillgång till just kycklingar av den aktuella rasen var nödvändig för att ett företag skulle kunna konkurrera effektivt vad gäller försäljning av ekologiska kycklingprodukter.

Att det råder en hög grad av koncentration på vissa delar av den svenska livsmedelsmarknaden framgår i ett av Konkurrensverkets förvärvsärenden, nämligen prövningen av Kronfågels förvärv av konkurrenten Lagerberg. Marknaden präglades av tre stora svenska kycklingproducenter, där Kronfågel var störst följt av Guldfågeln och Lagerberg. Vi befarade prishöjningar och ett försämrat utbud till konsumenterna som en följd av förvärvet. Sedan Konkurrensverket krävt att Stockholms tingsrätt skulle förbjuda affären avbröts transaktionen. År 2018 genomförde vi en uppföljning och konstaterade att de två stora huvudsakliga konkurrenterna till Kronfågel, Guldfågeln och Lagerberg, hade gjort investeringar och utökat produktionen de senaste åren. Tack vare ökad kapacitet i kycklingproduktionen upplevde dagligvaruhandeln att tillgången på såväl grillkyckling som kylda kycklingprodukter var något bättre än 2015.¹⁵³

Den offentliga marknaden för livsmedel har betydelse för utvecklingen på den totala marknaden. Den offentliga marknaden uppgår till omkring 10 miljarder kronor årligen. Varje dag serveras 3,2 miljoner måltider inom offentlig sektor.¹⁵⁴ Förutom upphandlingsregelverket kan upphandlingen ofta vara styrd av olika politiska riktlinjer och mål kring vad som ska upphandlas. Regeringen gav i sin livsmedelsstrategi uttryck för att den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bör användas för att bättra

¹⁵³ Konkurrensverkets rapportserie 2018:3, *Konkurrensverkets konkurrenstillsyn 2017*, s. 53 f.

¹⁵⁴ Konkurrensverkets rapportserie 2018:4, *Konkurrensen i livsmedelskedjan*, s. 271.

styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö. Mer ska upphandlas ekologiskt och miljöanpassad upphandling med ett livscykelkostnadsperspektiv bör öka.¹⁵⁵ Små och medelstora leverantörer bör även enligt livsmedelsstrategin ges bättre möjligheter att delta som anbudsgivare vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster.¹⁵⁶

Intresset för att stödja den lokala livsmedelsproduktionen är stort. Politikens ambitioner, upphandlarnas och beställarnas tid och resurser är inte alltid i samklang. Politiska beslut om inriktningar och policy kring upphandling tas sällan samtidigt som budgeten. Beställare har till exempel det ekonomiska ansvaret för att upphandlad budget hålls, men beställarna har inte alltid en budget som är anpassad för att köpa in till exempel mer ekologiska livsmedel och närproducerat som i regel är dyrare. Det kan innebära att en kommun anpassar budgeten genom att till exempel köpa in mindre mängd kött eller kanske fler importerade billigare varor.

Vi har i vår tillsyn sett olika sätt på vilka upphandlingar utformas för att möta nya krav och även att olika förfaranden väljs. Vi har till exempel granskat Älmhults kommuns upphandling av oberett kött.¹⁵⁷ I ärendet anförde kommunen att både brukare och politiker var missnöjda med kvaliteten på det kött som levererades. Direktiven för upphandlingen var därför en ökad kvalitet på köttleveranserna, ett närmare samarbete och tydligare kommunikation med leverantören och en ökad flexibilitet vid beställningar. Enligt direktiven skulle leverantören även ha kontroll över hela produktionskedjan vid varje enskild leverans, god djurhållning och ett ekologiskt "tänk". Kommunen använde sig i upphandlingen av ett

¹⁵⁵ Propositionen *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* (prop. 2016/17:104).

¹⁵⁶ Propositionen *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet* (prop. 2016/17:104 s. 66).

¹⁵⁷ Konkurrensverkets beslut den 8 juli 2015, dnr 692/2014.

förhandlat förfarande med föregående annonsering. Kommunen menade att det inte var möjligt att formulera ett förfrågningsunderlag som kunde tillgodose önskemålen. Det var enligt kommunen nödvändigt att förhandla med anbudsgivaren för att kunna hantera de risker som kan uppstå om leverantören inte har möjlighet att sälja de kött detaljer som kommunen inte ville köpa och för att bestämma hur förändrade volymnivåer, kostnader och tilläggsbeställningar skulle hanteras. Sammantaget var det enligt kommunen inte möjligt att på förhand ange ett totalpris för köttleveranserna. Förhandlat förfarande med föregående annonsering får endast användas i undantagsfall. Konkurrensverket bedömde att det inte fanns förutsättningar för Älmhults kommun att använda ett förhandlat förfarande med föregående annonsering i det aktuella fallet. Älmhults kommun borde i stället ha upphandlat genom ett öppet eller selektivt förfarande.

I april 2018 lämnade kommissionen ett förslag till nytt direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan.¹⁵⁸ Direktivet omfattar hela jordbruks- och livsmedelskedjan. Syftet med förslaget är att minska förekomsten av otillbörliga handelsmetoder, vilka i praktiken handlar om överföring av affärsrisker och kostnader från starkare till svagare aktörer vilket kan påverka mindre aktörers ekonomiska bärighet. Direktivet innebär att vissa villkor om till exempel sena betalningar kommer att bli strikt förbjudna medan andra villkor om till exempel returer av varor kan tillåtas om parterna klart och tydligt kommit överens om dem vid ingången av leveransavtalet. Enligt kommissionen är otillbörliga handelsmetoder ensidiga åtgärder som för det mesta inte innebär en överträdelse av konkurrensreglerna och kommer därför att komplettera konkurrenslagstiftningen. Direktivet ska vara genomfört i nationell lagstiftning senast 2021.

¹⁵⁸ Europeiska kommissionen, (2018), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i livsmedelskedjan*, COM(2018) 173 final.

7.6 Läkemedel

Konkurrenstillsyn bidrar, tillsammans med andra typer av tillsyns- och lagstiftningsåtgärder, till att säkerställa patienters tillgång till innovativa läkemedel till överkomliga priser, vilket en rapport från kommissionen visar.¹⁵⁹ Ingripanden från europeiska konkurrensmyndigheter har rört såväl missbruk av dominerande ställning som olika typer av konkurrensbegränsande avtal mellan företag, till exempel karteller för anbudsmanipulation och vertikala avtal som förbjuder distributörerna att göra reklam för och sälja konkurrerande tillverkares produkter.

Inom läkemedelsbranschen tävlar företagen ofta "för marknaden", genom att vara först med ett innovativt läkemedel. Kostnader för forskning och utveckling är ofta höga, och en tidsbegränsad ensamrätt i form av patent som normalt gäller i 20 år är därför viktigt för att ett läkemedel ska generera någon vinst. Att läkemedelsbolag försöker hindra eller begränsa generiska läkemedels inträde på marknaden är exempel på ett förekommande problem som konkurrenstillsyn kan motverka. Flera europeiska myndigheter har ingripit mot så kallade pay for delay-uppgörelser där det etablerade originalföretaget betalar det företag som säljer det generiska läkemedlet för att ge upp, eller försena, sina planer på att etablera sig på marknaden.¹⁶⁰ Konkurrensverket har identifierat den svenska läkemedelsmarknaden som extra känslig för så kallad pay for delay-problematik. Att den svenska marknaden är känslig beror på att svenska apotek är skyldiga att erbjuda kunder ett så kallat generiskt utbyte, vilket innebär att kunden erbjuds att köpa det billigaste

¹⁵⁹ Europeiska kommissionen (2019), *Genomdrivande av konkurrensreglerna inom läkemedelssektorn* (2009–2017).

¹⁶⁰ Europeiska kommissionen (2019), *Genomdrivande av konkurrensreglerna inom läkemedelssektorn* (2009–2017).

likvärdiga läkemedlet.¹⁶¹ Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket har här en viktig roll i att säkerställa en effektiv konkurrens. Men, som erfarenheter från andra medlemsstater visar, det är viktigt att även konkurrensmyndigheter är fortsatt uppmärksamma på tecken på försök från läkemedelstillverkare att hindra konkurrens från generika.¹⁶²

De europeiska konkurrensmyndigheternas utredningar har också rört konkurrensproblem i samband med parallellhandel, vilket även var aktuellt i en av Konkurrensverkets utredningar. Enligt ett klagomål hade flera distributörer eller tillverkare av läkemedel missbrukat en dominerande ställning genom att vägra leverera läkemedel till det klagande företags partihandelsverksamhet. Enligt klagomålet innebar detta att företagets parallellexport av läkemedel från Sverige helt hade upphört. Konkurrensverkets utredning visade emellertid inte att det förelåg en otillåten leveransavstängning eller leveransvägran enligt konkurrensreglerna och ärendet skrevs av (dnr 791/2015).

En stor del av de läkemedel som säljs i Sverige säljs via apotek. Apoteksmarknaden i Sverige omreglerades 2009, och det statliga monopolet avskaffades. Sverige har sedan dess fått fler än 400 nya apotek.¹⁶³ Det blev i och med omregleringen också tillåtet att sälja vissa receptfria läkemedel på andra försäljningsställen än apotek, och priserna för dessa läkemedel har också kommit att bli lägre utanför apotek jämfört med på apotek. På grund av omregleringen har dessutom generika i högre grad trätt in på marknaden för receptfria läkemedel.¹⁶⁴

¹⁶¹ Se Konkurrensverkets nyhetsbrev från den 7 februari 2019.

¹⁶² Medicinskt utbytbara läkemedel med samma aktiva substans som ett originalläkemedel.

¹⁶³ Konkurrensverkets rapportserie 2018:1, *Konkurrensen i Sverige 2018*, s. 215.

¹⁶⁴ Konkurrensverkets rapportserie 2017:3, *Prisutveckling på receptfria läkemedel sedan omregleringen*.

Apoteksmarknaden har undersökts inom Konkurrensverkets förvärvstillsyn, som i januari 2015 beslutade att lämna ICA Detaljs förvärv av Apotek Hjärtat utan åtgärd (dnr 795/2014). Båda parterna drev fysiska öppenvårdsapotek genom apotekskedjorna Cura (ICA) respektive Hjärtat. Efter förvärvet skulle Cura och Hjärtat bli störst i Sverige sett till antalet apotek, medan Apoteket skulle kvarstå som största aktör omsättningsmässigt. Konkurrensverkets analys visade att det på de flesta lokala marknader där Cura och Hjärtat överlappade också fanns ett eller flera andra apotek inom rimligt avstånd. Enligt Konkurrensverkets bedömning skulle det efter samgåendet kvarstå konkurrens från flera andra apotekskedjor på marknaden.

Konkurrensverket har även utrett ett påstående om missbruk av dominerande ställning på marknaden för dosdispensering av läkemedel.¹⁶⁵ Enligt Apotekstjänst hade Apoteket en påtaglig marknadsdominans till följd av bolagets tidigare monopol på marknaden, och hade missbrukat sin ställning genom att ha lämnat orimligt låga priser i en upphandling. Konkurrensverket utredde klagomålet, men fann inte stöd för att Apotekets anbud skulle utgöra underprissättning. Ärendet skrevs därför av (dnr 730/2015 och 369/2015).

¹⁶⁵ Dosdispensering är en tjänst avsedd för patienter med behov av regelbunden och stabil mediciner av en mängd läkemedel, men som inte klarar av sin läkemedelshandling på egen hand. Tjänsten innebär att patientens läkemedel, som enligt recept ska tas vid ett och samma tillfälle, tas ut ur sina originalförpackningar och ompackas till en dospåse. Dispenseringen sker vanligen maskinellt av ett så kallat dosapotek.

Upphandlingsmarknaden för dosdispenserade läkemedel kännetecknas av många överprövningar och stora upphandlingar som genomförs i sex kluster av landsting/regioner. Det finns tre aktörer med ett dosapotek vardera, varav en aktör funnits sedan marknaden var reglerad. Upphandlande myndigheter har ett ansvar att vårda marknaderna. En ökad konkurrens och fler aktörer vore önskvärt då få aktörer och avtal med stora volymer medför en risk för att en aktör som förlorar en upphandling slås ut från dosmarknaden permanent. För upphandlingar över tröskelvärdena finns en motiveringsskyldighet¹⁶⁶ vilket innebär att om en upphandlande myndighet beslutar att inte dela upp ett kontrakt i separata delar så ska skälen för detta anges.¹⁶⁷ Konkurrensverket konstaterar att motiveringsskyldigheten inte alltid iakttas och inte har fått tillräckligt genomslag i det praktiska upphandlingsarbetet.¹⁶⁸ Nya apoteksmarknadsutredningens förslag att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att vidareutveckla upphandlingarna är ur det perspektivet angeläget.¹⁶⁹ Det som främst kan förbättra konkurrensen på denna marknad är att fler aktörer ges möjligheter att lämna anbud vilket antagligen förutsätter internationell konkurrens.

¹⁶⁶ Såvida det inte handlar om tjänster enligt bilaga 2 eller 2a i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁶⁷ 4 kap. 14 § LOU.

¹⁶⁸ Konkurrensverkets rapportserie 2018:8, *Dela upp eller motivera i upphandlingen – Rapport om motiveringsskyldigheten i LOU*.

¹⁶⁹ Se Konkurrensverkets yttrande över betänkandet Översyn av maskinell dos, extempore, provningsläkemedel m.m. (SOU 2018:53), dnr 473/2018.

7.7 Sport

Olika idrottsliga aktörer har kommit att omsätta allt större belopp till ett betydande ekonomiskt värde. Tillämpningen av konkurrensrättsliga bestämmelser på idrottens område har därför också blivit allt mer relevant.

En stor del av de klagomål som Konkurrensverket har mottagit de senaste åren har rört sport och idrott, och flera av dessa har gällt olika former av lojalitetsregler som tillämpats av idrottsförbund. Genom lojalitetsförpliktelser har medlemmar hindrats från att delta i tävlingar som inte har varit sanktionerade (godkända) av idrottsförbunden. Många av dessa tips har dock kommit att skrivas av redan i ett tidigt skede, med hänvisning till Marknadsdomstolens beslut i målet Svenska Bilsportförbundet mot Konkurrensverket.¹⁷⁰ Enligt Marknadsdomstolens beslut ansågs regler antagna av Svenska Bilsportförbundet, vilka hindrade licensinnehavare att ställa upp som förare eller funktionär i tävlingar som inte godkänts (sanktionerats) av Svenska Bilsportförbundet, begränsa konkurrensen på marknaden för anordnande av bilsporttävlingar på ett märkbart sätt. Reglerna kunde enligt domstolen inte rättfärdigas med hänsyn till den så kallade principen om idrottens särart eller på något annat sätt, och reglerna ansågs därmed otillåtna enligt konkurrenslagen och fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (FEUF). Enligt beslutet har idrottsklubbar möjlighet att neka en tävlande att delta i en tävling som ordnas utanför förbundet endast när beslutet är grundat på ett legitimt syfte och den konkurrensbegränsning som nekandet innebär är nödvändig för att uppnå detta syfte. Syftet ska inte heller kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder, utan reglerna ska vara proportionerliga i förhållande till syftet.

¹⁷⁰ Marknadsdomstolens beslut 2012:16, dnr A 5/11.

Även kommissionen har tagit ställning i ett ärende som gällde Internationella skridskoförbundets (ISU) regler, vilka innebar ett förbud för skridskoåkare att delta i tävlingar som inte hade godkänts av ISU. Om medlemmar i förbundet deltog i icke godkända tävlingar riskerade de livstids avstängning från alla stora internationella tävlingar. Kommissionen ansåg att dessa regler innebar en oproportionerlig bestraffning och att de försvårade för oberoende aktörer och hindrade uppkomsten av alternativa internationella skridskotävlingar. Kommissionen ansåg därför att ISU:s regler hindrade konkurrensen och bröt mot artikel 101 FEUF.¹⁷¹

Marknadsdomstolens och kommissionens beslut är vägledande för Konkurrensverkets bedömningar i liknande ärenden. I ett av Konkurrensverkets ärenden (590/2013) i tiden efter Marknadsdomstolens avgörande i bilsportärendet hade Konkurrensverket mottagit ett klagomål om att Svenska Kroppskulturförbundets (SKKF) regler omöjliggjorde för andra tävlingsarrangörer att konkurrera med SKKF. Under utredningens gång ändrade SKKF tillämpningen av sina regler och meddelade att man inte skulle stänga av eller bötfälla medlemmar som deltar i konkurrerande tävlingar. Mot bakgrund av detta valde Konkurrensverket att inte prioritera ärendet vidare och det skrevs därför av.

I ett annat sportrelaterat ärende (723/2016) utredde Konkurrensverket om det regelverk som gällde för svenska ishockeyspelare stred mot konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbeten. Av de etiska reglerna för agentverksamheten och reglementet för certifiering av spelare följde, av dess ordalydelser, bland annat att en agent inte fick kontakta spelare som hade avtal med en annan spelare och att det, som ett krav för att bli certifierad agent, som huvudregel krävdes att

¹⁷¹ Kommissionens beslut den 8 december 2017 i ärende AT.40208. ISU har överklagat kommissionens beslut till tribunalen, mål nr T-93/18.

man under minst två år arbetat med att biträda idrottsmän i ekonomiska angelägenheter. Efter att Konkurrensverket informerats om att dessa regler skulle justeras i en riktning som skulle medge konkurrens mellan spelaragenter och underlätta för potentiella spelaragenter att bli certifierade skrevs ärendet av 2017.

Genom Konkurrensverkets tillsyn kan idrottsförbund således uppmärksammas på konkurrensbegränsande effekter av förbundens regler och självmant välja att ändra dessa, vilket är positivt då konkurrensen värnas utan behov av ytterligare ingripanden. För att uppmuntra förbund, som inte är föremål för utredningar hos Konkurrensverket, att självmant se över sina regler och se till att dessa inte hindrar konkurrensen verkar Konkurrensverket för att sprida information om exempelvis svenska domstolars och kommissionens ställningstaganden och Konkurrensverkets inställning genom exempelvis artiklar på verkets hemsida. Konkurrensverket har också finansierat en forskningsrapport om idrott och konkurrensrätt, där det bland annat framhålls att aktörer som bedriver kommersiell idrottslig verksamhet nog bör överväga om den modell som de använder sig av lever upp till de krav som följer av konkurrensbestämmelserna. Författaren ger också konkreta rekommendationer om vad olika aktörer bör beakta.¹⁷²

¹⁷² Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2015:5 av Johan Lindholm, *Kommersiell exploatering av idrottslig verksamhet ur ett konkurrensrättsligt perspektiv*.

8 Handläggningstider i tillsynen

8.1 Handläggningstider i konkurrenstillsynen

För konkurrenstillsynen följer vi handläggningstiderna för våra ärenden och hur andelen av vår tid som avser ärenden som avslutas genom avskrivning med hänsyn till ändrat beteende, ansökan om stämning, avgiftsförelägganden, ålägganden eller åtaganden utvecklas över tid. Att vi redogör för just dessa typer av avslut beror på att vi anser att när ett ärende avslutas på något av dessa sätt har det varit en korrekt bedömning att prioritera det. Vi följer också vilka typer av tips som kommer in och antalet platsundersökningar vi genomför.

Den genomsnittliga handläggningstiden för de konkurrenstillsyns-ärenden som avslutats de senaste åren framgår av Tabell 17.

Tabell 17 Genomsnittliga handläggningstider för konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2014–2018¹⁷³

	2018	2017	2016	2015	2014
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	47	43	59	34	55
Genomsnitt antal kalenderdagar	24	32	44	80	34
Alla prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	11	11	20	32	26
Genomsnitt antal kalenderdagar	320	614	374	425	292
Prioriterade ärenden avskrivna utan åtgärd ¹⁷⁴					
Antal avslutade ärenden	10	10	19	30	22
Genomsnitt antal kalenderdagar	303	609	344	358	194

Ärenden som inte prioriteras för djupare utredning hanteras skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillsynsärenden som handläggs av Konkurrensverket. Under 2018 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden till drygt 24 dagar. Detta utgör en fortsatt minskning jämfört med tidigare år.

¹⁷³ Här ingår ärenden som rört konkurrensbegränsande samarbeten, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och missbruk av dominerande ställning. Ärenden rörande företagskoncentrationer ingår inte.

¹⁷⁴ Dessa ärenden är en delmängd av ärendena på raden ovanför och inkluderar alla ärenden som skrivits av utan någon form av ingripande från Konkurrensverket. Även de ärenden som avslutats med hänsyn till ett ändrat beteende från företaget som är föremål för utredning ingår.

De ärenden som prioriteras för djupare utredning tar naturligtvis längre tid att hantera. Av dessa ärenden kan de ärenden där Konkurrensverket inte behöver vidta någon åtgärd antas ta kortare tid att avsluta än sådana där vi väljer att ingripa.¹⁷⁵ I Tabell 17 redovisas därför dels genomsnittliga handläggningstider för alla prioriterade ärenden oavsett hur de avslutades, dels för de prioriterade ärenden som avslutades utan att Konkurrensverket vidtog någon åtgärd.

Den genomsnittliga handläggningstiden för alla prioriterade konkurrensärenden som avslutats 2018 uppgick till 320 kalenderdagar, vilket är en återgång till de nivåer som gällde före 2017, ett år som stack ut till följd av att två ärenden med omfattande utredningar skrevs av det året.¹⁷⁶

De ärenden som avslutades utan någon åtgärd från Konkurrensverkets sida var, som kan förväntas, något kortare: 303 dagar för 2018.¹⁷⁷ Skillnaden jämfört med genomsnittet för samtliga ärenden är dock liten eftersom endast ett konkurrenstillsynsärende ledde till ett ingripande från Konkurrensverket under 2018.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Konkurrensverket kan besluta om ett åläggande att upphöra med ett förfarande, ansökan om stämning, besluta att godta åtaganden eller utfärda ett avgiftsföreläggande.

¹⁷⁶ De båda ärendena med dnr 263/2013 och 494/2013 skrevs av 2017 efter omfattande utredning. En utredning (dnr 494/2013) var dessutom vilande i 21 månader i väntan på domstolsavgörande. Om dessa två ärenden räknas bort var den genomsnittliga handläggningstiden för prioriterade ärenden som avslutades under 2017 392 dagar i stället för 614 dagar som anges i tabellen.

¹⁷⁷ Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden avslutade 2017 dras upp av de båda ärendena med dnr 263/2013 och 494/2013. Om dessa räknas bort uppgår den genomsnittliga avskrivningstiden för ärenden som avslutades under 2017 till 358 dagar i stället för 609 som anges i tabellen.

¹⁷⁸ Även tidigare år var antalet ärenden som ledde till ingripande relativt få i förhållande till det totala antalet ärenden (ett ärende 2017, ett ärende 2016, tre ärenden 2015 och tre ärenden 2014) vilket leder till ett begränsat genomslag i genomsnittlig handläggningstid.

8.2 Handläggningstider för företagskoncentrationer

För företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av de lagstadgade tidsfristerna som uppgår till 25 arbetsdagar i fas 1 och tre månader i fas 2. För 2018 var den genomsnittliga handläggningstiden 12 arbetsdagar för ärenden som avslutades i fas 1 och 86 arbetsdagar för ärenden i vilka det inleddes en fördjupad utredning (fas 2). Dessa siffror utgör dock 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 frist¹⁷⁹, eller för att en inkommen anmälan inte är fullständig.¹⁸⁰

Av vår vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare¹⁸¹ ärenden så fort som möjligt, normalt inom 15 arbetsdagar. Under 2018 avslutades 80 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 46 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar. Sådana företagskoncentrationer där det över huvud taget inte finns några horisontella eller vertikala samband mellan de berörda företagen, så kallade portföljförvärv, avslutas i praktiken nästan alltid inom 10 arbetsdagar.

¹⁷⁹ Konkurrensverket får under vissa omständigheter tillfälligt stoppa löptiden för tidsfristen för att fatta beslut i koncentrationsärenden, se 4 kap. 17 § KL. Fristerna i fas 1 och i fas 2 kan också förlängas, se 4 kap. 11 § 2 st. och 14 § KL.

¹⁸⁰ Tidsfristen för en prövning börjar löpa först från det att en fullständig anmälan om företagskoncentration har kommit in till verket, se 4 kap. 11 § KL.

¹⁸¹ 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.

8.3 Handläggningstider i upphandlingstillsynen

I syfte att utgå från en faktabaserad grund för att löpande utveckla och utvärdera verksamheten följer vi varje år upp vår handläggning av ärenden.

Inom upphandlingstillsynen handläggs majoriteten av ärendena under relativ tidspress, eftersom det finns en ettårig preskriptionsfrist. Våra ärenden om upphandlingsskadeavgift måste således utredas inom högst ett år men ofta kortare beroende på när vi upptäcker en överträdelse. Detta innebär att vi sällan har ärenden som löper under flera år.

Givetvis har vi ändå arbetat med att korta handläggningstiderna, särskilt för de ärenden som vi skriver av. Det är ett led i vårt effektiviseringsarbete, som hänger samman med vår strävan att prioritera rätt ärenden.

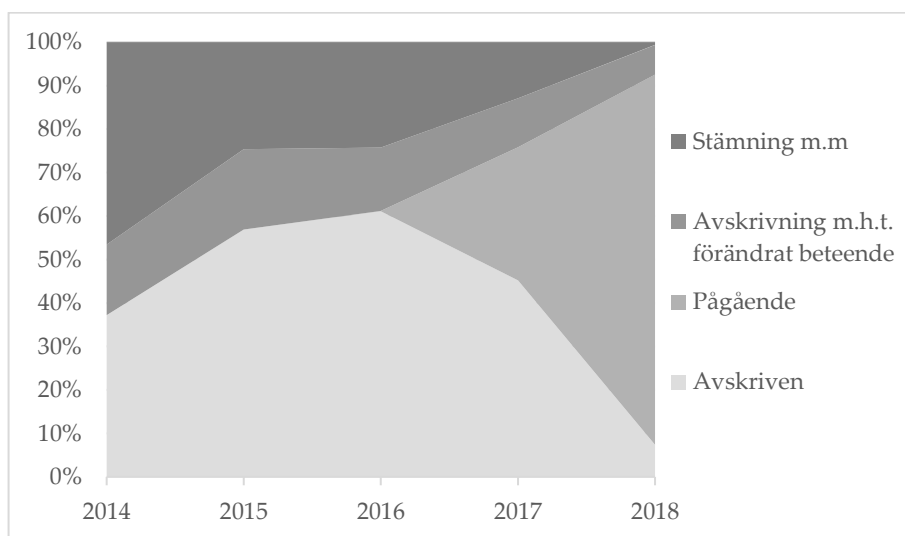
Antalet timmar som avser avskrivna ärenden har kortats från cirka 63 timmar 2016 till 33 timmar 2018. Samtidigt har andelen av den tid som avser ärenden som resulterar i en tillsynsåtgärd ökat från cirka 45 procent 2016 till 54 procent 2018.

8.4 Fördelning av nedlagd tid efter typ av avslut i konkurrenstillsynen

Ett annat effektivitetsmått som vi följer över tid är hur den totala utredningstiden under året fördelar sig på de olika sätt ärendena avslutas. Vi jämför tiden som lagts på utredningar som avslutats genom någon form av åtgärd från Konkurrensverkets sida, efter ett ändrat beteende från motpartens sida, och som skrivits av utan någon åtgärd. Figur 2 visar hur utredningstiden fördelar sig respektive år 2014–2018. Eftersom ett antal utredningar är pågående, och

det inte är klart hur de kommer att avslutas, finns det i diagrammet även ett fält för pågående ärenden. Vartefter ärenden avslutas kommer den utredningstiden att kunna fördelas på de andra kategorierna.¹⁸²

Figur 2 Fördelning av utredningstid respektive år på olika typ av avslut



Fram till och med 2016 har all utredningstid fördelats på typ av avslut. Den tid som lagts på utredning under 2018 kan till allra största delen hänföras till utredningar som fortfarande pågår. Som framgår av diagrammet ägnades utredningstiden under 2014 till relativt stor del åt ärenden som ledde till stämningsansökan, varav flera också skickades till domstol det året. Den tid som därefter lades på domstolsprocesserna ingår däremot inte i diagrammet.

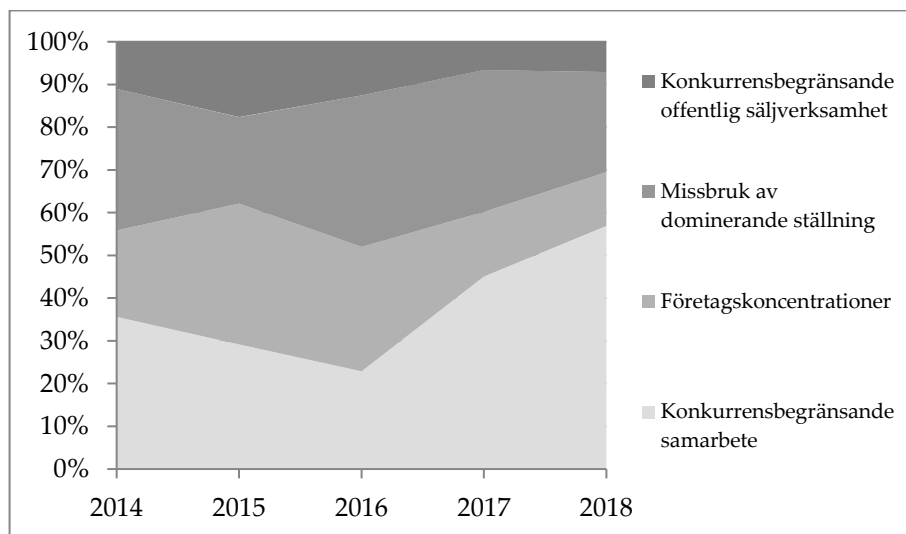
¹⁸² Diagrammet inkluderar endast ärenden som prioriterats för djupare utredning. Fördelningen av tid för ett givet år kan därför komma att ändras i efterhand om fler ärenden prioriteras och därmed inkluderas i underlaget.

8.5 Fördelning av nedlagd tid efter ärendetyp i konkurrenstillsynen

Konkurrensverkets ansvar på konkurrensområdet är att utreda och ingripa mot samtliga överträdelser av konkurrensreglerna eller beteenden som kan förbjudas. I enlighet med vår prioriteringspolicy, ingriper vi där konkurrensproblemen är tydliga oavsett vilken typ av ärende det handlar om.

I Figur 3 redovisas hur stor andel av den totala utredningstiden på Konkurrensverket som respektive ärendetyp står för. 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.¹⁸³

¹⁸³ Diagrammet inkluderar endast ärenden som prioriterats för djupare 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 hänförsas till kan komma att ändras under utredningen, vilket då kan leda till förändringar i fördelningen.

Figur 3 Nedlagd tid på olika ärendetyper per år 2014–2018

Av figuren framgår att fördelningen inte är jämn mellan de olika ärendetyperna över åren. Under de perioder som exempelvis flera komplicerade koncentrationer anmäls till myndigheten blir följden att tid som avser sådana ärenden ökar på bekostnad av andra delar. Så var fallet under 2015 och 2016, när tre koncentrationsärenden avgjordes i domstol. Under 2018 var antalet anmälda koncentrationsärenden i nivå med 2016, men i endast ett ärende inleddes särskild undersökning och inget ledde till förbud. Därför var andelen av arbetstiden som lades på företagskoncentrationer låg jämfört med tidigare år. Andelen av vår tid som vi lagt på att utreda konkurrensbegränsande samarbeten har däremot ökat.

Andelen av vår tid som lagts på konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är i figuren lägre för både 2017 och 2018 än tidigare år.¹⁸⁴ Detta är delvis ett resultat av att vi 2016, till följd av flera domar på detta område, valde att göra vissa ändringar i vår prioriteringspolicy för denna typ av ärenden. Att antalet ärenden är färre ska dock inte tolkas som att tillsynen över reglerna har nedprioriterats, utan ska snarare ses som att vi har dragit lärdomar som hjälper oss att på ett mer effektivt sätt sälla bland de tips som kommer in. Det är också en effekt av att vi fått klagomål med påståenden om både missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, och valt att redovisa dessa som missbruksärenden.

Diagrammet visar den tid som avser tillsyn i avslutade och pågående ärenden. Arbete med informationsspridning och förebyggande arbete återspeglas inte i diagrammet.

8.6 Handläggningstid i konkurrensärenden som prövats av domstol

Hur stor andel av tiden i dagar som kan härledas till Konkurrensverkets egen hantering av ärendet och hur stor del av tiden som ligger efter ansökan om stämning eller beslut om åläggande, det vill säga när ärendet är föremål för domstolsprövning, framgår av Tabell 18.

¹⁸⁴ 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 hänförts till kategorin missbruk av dominerande ställning.

Tabell 18 Genomsnittlig handläggningstid för Konkurrensverkets utredningar och domstolsprocesser (kalenderdagar, mål som avslutats efter den 1 januari 2013)

Typ av överträdelse	Utredning	Domstol	Totalt	Andel utredning	Andel domstol
KL 2:1 (4 st) ¹⁸⁵	685	1220	1905	36 %	64 %
KL 2:7 (3 st) ¹⁸⁶	785	1806	2591	30 %	70 %
KL 3:27 (6 st) ¹⁸⁷	520	1023	1543	34 %	66 %
Totalt (13 st)	632	1265	1897	33 %	67 %

Som framgår av tabellen har Konkurrensverkets utredning utgjort cirka en tredjedel av den totala handläggningstiden för de ärenden som prövats av domstol. Resterande två tredjedelar utgör väntetid och process i domstol, det vill säga sedan Konkurrensverket väckt talan. Mål som gällt missbruk av dominerande ställning har tagit något längre tid än genomsnittet medan mål om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet något kortare tid än genomsnittet. Variationen mellan enskilda ärenden är dock stor, se Bilaga 2 för mer detaljerad information.

Handläggningstider för prövning av företagskoncentrationer är föremål för lagstadgade tidsfrister, såväl för Konkurrensverkets utredning som för eventuella domstolsprövningar, se avsnitt 8.2.

¹⁸⁵ De 4 mål som rört konkurrensbegränsande samarbete har alla varit mål om konkurrensskadeavgift och 3 av de 4 avgjordes i två instanser.

¹⁸⁶ De 3 mål som rört missbruk av dominerande ställning har alla varit mål om konkurrensskadeavgift och 2 av de 3 avgjordes i två instanser.

¹⁸⁷ Av de 6 mål som rört konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet avgjordes 3 i två instanser.

9 Sammanfattande slutsatser och vägen framåt

9.1 Resultat i förhållande till målen för tillsynsverksamheten

Konkurrensverket har som mål att bedriva en effektiv tillsyn. För att nå målet har vi under 2018 fortsatt med en kombination av granskning av enskilda ärenden och förebyggande arbete i form av kommunikation. Våra beslut och den domstolspraxis som följer av våra utredningar utgör konkreta resultat av tillsynen. Sådana avgöranden i sakfrågor ger marknadens aktörer vägledning om hur de får agera i enlighet med gällande rätt.

Att mer konkret mäta effekterna av tillsyn är svårt och bör göras över längre tid än enstaka år. Vi har därför följt upp ett antal ärenden inom både konkurrens- och upphandlingstillsynen och de har redovisats i kapitel 6. Sammantaget tyder uppföljningarna inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen på att tillsynen har gett resultat. En viktig lärdom av denna analys är att det är viktigt att följa upp såväl enskilda ärenden som grupper av ärenden för att utvärdera de prioriteringar vi har gjort och kunna dra slutsatser om tillsynens resultat. Ytterligare en lärdom är att ett ändrat beteende hos en marknadsaktör visserligen kan vara ett snabbt sätt att undanröja konkurrensproblem, men att det inte alltid räcker; övriga aktörer som berörs av det ändrade beteendet måste nås av informationen om att marknadsförutsättningarna har ändrats. Om de inte har fått informationen har tillsynen inte givit tillräckligt resultat. Samtliga ärenden som skrivs av med hänsyn till ett ändrat beteende bör därför följas upp.

I kapitel 7 har vi gjort en översikt över de senaste årens tillsyn i ett urval av branscher. Sammanfattningsvis kan konstateras att Konkurrensverket har tillsyn över ett stort antal branscher med skilda förutsättningar, och samtidigt som konkurrens- och upphandlingstillsynen kan vara kraftfulla verktyg för att värna konkurrensen, behövs även andra verktyg för att skapa och upprätthålla en effektiv konkurrens.

Resultaten i årets uppföljning av upphandlingstillsynen visar att vår tillsyn har effekt i de organisationer som berörts direkt. Det förefaller inte vara någon skillnad i effekt mellan upphandlingsskadeavgift och andra tillsynsbeslut vad gäller genomförda eller planerade förändringar. Sammantaget tycks utfallet av tillsynsarbetet vara mycket gott i avseendet att påverka hanteringen av inköp och upphandlingar hos de som varit föremål för tillsynen. Uppföljningen tyder också på att vårt arbete med transparens, bemötande och handläggningstider har gett resultat.

En effektiv tillsyn innebär enligt vår bedömning också att vi tydligt ska satsa på de ärenden som vi prioriterar, medan vi snabbt ska avsluta de ärenden som bedöms ha liten chans att nå önskat resultat eller som vi av andra skäl inte prioriterar. Att löpande arbeta för att förkorta handläggningstiderna är därför högt prioriterat. Den genomsnittliga handläggningstiden för konkurrenstillsynsärenden som avslutats under 2018 var något kortare än tidigare år. Handläggningstiden mellan enskilda ärenden varierar dock. Ärenden som prövas av domstol leder alltså till en lång total handläggningstid, där den största delen utgör väntetid och process i domstol. Många företagskoncentrationer handläggs fortsatt med kortare handläggningstider än de vad de tidsfrister som anges i lagen medger.

Flera ärenden skrivs av med hänsyn till förändrat beteende, vilket många gånger är resurseffektivt för såväl Konkurrensverket som parterna i ärendet. Det problematiska beteendet från aktörens sida upphör, vilket är gynnsamt för konkurrensen och utredningstiden förkortas. Det är därför viktigt att Konkurrensverket har en dialog med parterna i ärendet och är mottagligt för deras vilja till självrättelse.

Effektiv tillsyn handlar också om träffsäkra prioriteringar. Prioriteringspolicyn måste regelbundet ses över och uppdateras, vilket har gjorts vid flera tillfällen de senaste fem åren. Vi strävar efter att prioritera på ett sådant sätt att vi kan fokusera på de ärenden som leder till åtgärd och lägga en mindre andel av vår tid på ärenden som kan skrivas av utan åtgärd. Under 2018 har den allra mesta tiden av vår konkurrenstillsyn avsett ärenden där utredning fortfarande pågår, varför vi kommer att få veta utfallet först när dessa avslutats.

9.2 Vägen framåt

9.2.1 Strategiska satsningar 2019–2021

I verksamhetsplanen för 2019–2021 lyfter vi fram tre områden som kommer att vara föremål för strategiska satsningar: *digitalisering, konkurrensbegränsande offentlig upphandling och konkurrenssituationen inom byggsektorn*. Med strategisk satsning menas ett område, sakfråga eller bransch som berör en stor del av Konkurrensverkets verksamhet och som vi ser behov av att prioritera särskilt under en viss tidsperiod.

Som Konkurrensverket i olika sammanhang framhållit innebär den ökande digitaliseringen att marknader utvecklas. Nya affärsmodeller uppstår och innovativa digitala tjänster etableras och växer på marknaden. Till följd av den stadigt växande e-handeln ökar även det gränsöverskridande utbytet av varor och tjänster.

Flera potentiella konkurrensbegränsningar som vi kan se i den digitala världen är inte nya i sig utan känns igen: till exempel territoriella begränsningar, exklusivitetsvillkor, prisstyrning och prissamordning. Samtidigt måste nya aspekter som kraftiga nätverkseffekter, internets räckvidd och ökad pristransparens beaktas vid tillsynen så att vi kan ingripa där det är befogat, men inte i onödan hämma innovation och annan utveckling.

Konkurrensverket har identifierat en oroväckande trend med färre anbud i offentlig upphandling och en större andel upphandlingar med bara en anbudsgivare. Vi ser ett behov av att analysera de bakomliggande orsakerna. En anledning kan vara att upphandlande myndigheter, medvetet eller omedvetet, ställer krav som direkt eller indirekt påverkar möjligheten att lämna anbud. Detta kan i sin tur innebära sämre konkurrens, högre priser och sämre kvalitet. Dessutom kan det leda till att leverantörer tvingas in i olämpliga samarbeten för att kunna delta. Att parallellt använda sig av kunskap och infallsvinklar från båda tillsynsområdena skapar förutsättningar för en mer heltäckande bild av konkurrensen på marknaden. Genom att förbättra förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling kan vi också motverka överträdelser av konkurrensreglerna.

En väl fungerande byggsektor är en viktig del i samhället. De enkäter inom byggbranschen och gentemot upphandlare som vi lät genomföra i slutet av 2018 belyser uppfattningen om förekomsten av osund konkurrens från olika håll. Vår förhoppning är att enkätresultaten, tillsammans med analys av upphandlingsdata, kan bidra till att svara på frågan varför det genomsnittliga antalet anbudsgivare sjunker inom bygg och anläggning. Målsättningen är att utifrån våra slutsatser skapa och förmedla ökad kunskap om konkurrenssituationen samt att vi ska kunna erbjuda möjliga förklaringar till utvecklingen avseende anbud i upphandlingar inom byggsektorn.

9.2.2 Andra satsningar inom tillsynen

Vi ser allt oftare tecken på korruption i samband med vår tillsynsverksamhet.¹⁸⁸ Korruption är en konkurrenssnedvridning som ligger nära Konkurrensverkets kärnuppdrag både inom konkurrens- och upphandlingsområdena. Konkurrensverket har därför en ambition att, inom ramen för vår tillsynsverksamhet, öka vårt arbete med att motverka korruption inom både privat och offentlig verksamhet. Det kan ske dels genom att utveckla samarbeten med andra myndigheter – bland annat Riksenheten mot korruption och Polisen – och dels genom att vi utvecklar vår information om upphandlingsreglerna och särskilt om konkurrensutsättningens uppgift att säkerställa en effektiv användning av våra gemensamma resurser och att minska risken för korruption.

¹⁸⁸ De olika sätt som korruption kan vara del av ett konkurrensbegränsande beteende har vi beskrivit i en rapport, se avsnitt 3.4.1.

Tillsynsbegreppet har under en längre tid tolkats ganska snävt. Inom upphandlingstillsynen i stort har tillsyn kommit att bli synonymt med efterhandskontroll av en myndighets agerande, och inom konkurrenstillsynen går tankarna ofta till ålägganden att upphöra med ett förfarande eller stämningsansökningar. Tillsyn kan dock även ses som en kontinuerlig förebyggande verksamhet. Om vi kan förebygga att en överträdelse sker är detta mer effektivt än att i efterhand konstatera till exempel att ett inköp var felaktigt, eller att det förekommit ett missbruk av dominerande ställning.

Det finns alltför lite fakta kring fördelarna med att genomföra annonserade upphandlingar. Inom upphandlingstillsynen kommer vi att under 2019 sträva efter att undersöka och belysa den ekonomiska effekten av att följa lagstiftningen. Upphandlingsregelverket har en nära anknytning till människors vardag och det är därför viktigt att medborgarna förstår att Konkurrensverkets tillsyn gör skillnad.

Vi har också ambitionen att under 2019 fortsätta att utveckla våra digitala vägledningar och även publicera annan målgruppsanpassad information om konkurrens- och upphandlingsreglerna. Syftet är att informera om regelverken och utifrån domstolspraxis ge Konkurrensverkets syn på viktiga frågor.

För att det förebyggande arbetet ska vara effektivt krävs dock att det också finns ett reellt hot om sanktioner som är avskräckande. Vi kommer därför även fortsättningsvis att prioritera allvarliga överträdelser och, när det behövs, inleda processer i domstol. När ECN plus-direktivet¹⁸⁹ genomförts i Sverige senast 2021 får företagen nya, starka incitament att samarbeta under våra utredningar. Det

¹⁸⁹ 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.

ska bland annat bli möjligt att bötfälla företag som motarbetar Konkurrensverkets utredningar, till exempel om de uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga, vilseledande eller ofullständiga svar när Konkurrensverket begär information i samband med en platsundersökning eller genom ett åläggande om att tillhandahålla uppgifter och handlingar.

Sammantaget står såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen inför spännande utredningar, processer, rättsfrågor och utvecklingsarbete som vi ser fram emot att ta oss an under 2019. Uppföljning och kvalitetsutveckling kommer även fortsättningsvis att vara högt prioriterat så att vi säkerställer att tillsynen ger resultat och inriktas där den bäst behövs.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över både konkurrens- och upphandlingsregelverken. Konkurrens och upphandling har många gemensamma nämnare och kan ömsesidigt stärka och lyfta varandra. Vi vill belysa detta på ett tydligt sätt och publicerar därför för första gången en gemensam tillsynsrapport för båda områdena. Genom att berätta om våra utredningar och prioriteringar strävar vi efter att öka kunskapen om regelverken hos våra intressenter. En ökad kunskap kan i sin tur bidra till att färre överträdelser sker.

Konkurrensverket kommer att fortsätta satsa både på förebyggande arbete, för att göra det lätt för företag och myndigheter att följa konkurrens- och upphandlingsregelverken, och på ingripanden mot överträdelser när sådana ändå sker. Tre områden kommer enligt vår verksamhetsplan att vara föremål för strategiska satsningar under de kommande åren: digitalisering, konkurrensbegränsande offentlig upphandling och konkurrenssituationen inom byggsektorn.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se