

Konkurrens- och upphandlingstillsyn 2019

RAPPORT 2020:3

Konkurrensverket, mars 2020

Utreddare: Staffan Martinsson och Adam Sandberg.

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2020

Förord

I denna rapport beskriver vi de utredningar vi har bedrivit och åtgärder vi har vidtagit under 2019, samt redogör för vilka frågor som vi kommer att fokusera på under det kommande året. Vi har under året satsat på att stärka och effektivisera tillsynsverksamheten samt anpassa den till nya förutsättningar. Syftet med utvecklingsarbetet är att uppnå en träffsäker och avskräckande tillsyn som bidrar till en effektiv konkurrens och en väl fungerande offentlig upphandling. Parallellt med vårt eget effektiviseringsarbete pågår översyn och förändring av flera av de regelverk som styr tillsynen. Med mer kraftfulla verktyg förbättras våra förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn. Vår målsättning är att ingripa mot fler överträdelser av såväl konkurrens- som upphandlingsreglerna.

Stockholm mars 2020

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	10
1 Inledning	14
2 Mål och prioriteringar	16
2.1 Konkurrensverkets mål	16
2.2 Prioritering av ärenden	17
2.3 Strategiska satsningar under 2019	21
3 Konkurrenstillsynen 2019	28
3.1 Tips, klagomål och prioriteringar	28
3.2 Avslutade utredningar	30
3.3 Pågående konkurrenstillsynsutredningar	47
3.4 Platsundersökningar	51
3.5 Domstolsprocesser	53
3.6 Transparenslagen	66
4 Upphandlingstillsynen 2019	68
4.1 Tips, klagomål och prioriteringar	69
Händelsestyrd och planerad tillsyn	71
4.2 Ansökningar och tillsynsbeslut	72
4.3 Vägledning i ställningstaganden	81
4.4 Uppmärksamade frågor i upphandlingstillsynen under året	84
4.5 Domstolsprocesser	85

5	Rapporter och forskning	98
5.1	Rapporter	98
5.2	Forskning.....	99
6	Internationellt samarbete	104
6.1	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).....	105
6.2	Europeiska konkurrensnätverket (ECN)	106
6.3	International Competition Network (ICN)	107
6.4	Commission Expert Group – Network of First Instance Review Bodies on Public Procurement	109
6.5	Rådgivande kommittén för offentlig upphandling	109
6.6	Nordiskt samarbete.....	110
6.7	EU:s konkurrenspolitik	111
7	Handläggningstider.....	114
7.1	Handläggningstider i konkurrenstillsynen	114
7.2	Handläggningstider i upphandlingstillsynen.....	123
8	Sammanfattande slutsatser och vägen framåt ...	126
8.1	Resultat i förhållande till målen för tillsynsverksamheten	126
8.2	Vägen framåt	129

Sammanfattning

I den årliga tillsynsrapporten redogör vi för konkurrens- och upphandlingstillsynen under föregående år och ger också en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt.

Många av våra utredningar och efterföljande domstolsprocesser börjar med ett tips eller klagomål. Under 2019 var inflödet fortsatt stort med drygt 1 200 tips, klagomål och förfrågningar. Dessa indikationer fördelade sig ganska jämnt mellan konkurrens och upphandling. Vår omvärldsbevakning fortsatte att generera uppslag utöver de tips vi får in.

Under 2019 prioriterade vi fem klagomål för djupare utredning inom konkurrenstillsynen (ansökningar om eftergift och egna spaningsuppslag ej medräknade). Under året avslutade vi också fyra utredningar som hade prioriterats för djupare utredning, varav ett ärende avslutades med åtaganden och ett med hänsyn till förändrat beteende av undersökta företag. Vi fattade också ett beslut om ett interimistiskt åläggande i en pågående utredning, vilket var första gången sedan 2012. I domstol avslutades ett konkurrensmål där Konkurrensverket varit part under 2019 och ytterligare två domstolsärenden i början av 2020. Ytterligare två domstolsprövningar pågick vid publiceringen av denna rapport.

Antalet anmälda företagskoncentrationer var under 2019 i nivå med genomsnittet för de senaste fem åren, men med en viss ökning av koncentrationer som inte var anmälningspliktiga men som anmälts frivilligt eller efter åläggande. Under året förbjöd Konkurrensverket en koncentration för första gången sedan verket fick egen beslutanderätt den 1 januari 2018. Det gällde en affär som enligt Konkurrensverkets bedömning skulle hämma konkurrensen när det gäller de kända ostvarumärkena Präst, Herrgård och Grevé.

Inom upphandlingstillsynen prioriterades cirka 65 tips och 11 ärenden som vi fångat upp i vår omvärldsbevakning för en mer omfattande utredning. Det är en minskning mot föregående år som beror på att vi satt in mer utredningsresurser i tidigt skede, vilket medfört att fler ärenden har kunnat prioriteras bort på ett tidigt stadium. Vi har under 2019 lämnat in 20 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Detta var en minskning jämfört med 2018, men sett över en femårsperiod ligger antalet i nivå med genomsnittet. En förklaring till minskningen jämfört med 2018 är att vi valt att lägga resurser på framtagandet av ställningstaganden, där vi presenterar rättsläget och redovisar hur vi ser på vissa frågor. Ställningstaganden är enligt vår bedömning en effektiv hjälp i vårt förebyggande arbete.

Den genomsnittliga handläggningstiden för olika typer av ärenden är ett mått på effektiviteten i handläggningen. Vad gäller prövning av företagskoncentrationer var handläggningstiderna för 2019 i nivå med de fem senaste åren, och är för ärenden som avslutas i fas 1 betydligt kortare än den lagstadgade fristen. För övriga konkurrensärenden har de genomsnittliga handläggningstiderna varierat från år till år, och här har vi som ambition att komma till ett avslut snabbare i de ärenden vi prioriterat för djupare utredning. Det kommer att kräva tydliga prioriteringar och avgränsningar i våra utredningar. Inom upphandlingstillsynen har handläggnings-tiderna minskat för ärenden som avslutas utan åtgärd.

Under 2019 har flera rapporter publicerats som är relevanta för både konkurrens- och upphandlingstillsynen. Konkurrensverket har också fortsatt att bidra till forskningsprojekt på högskolor och universitet. Även det internationella samarbetet har stor betydelse för såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen och Konkurrens-verket har deltagit aktivt i flera internationella fora.

Vi hade vid utgången av 2019 flera större utredningar som pågick inom konkurrenstillsynen, och några av dessa avslutades i början av 2020. Under 2020 kommer vi också att fortsätta med vårt arbete med ställningstaganden på upphandlingsområdet. Vår ambition är att publicera tre till fyra ställningstaganden per år.

Vi kommer att fortsätta anpassa vårt arbete och våra verktyg till ny kunskap, utvecklad rättspraxis och förändrade krav från omvärlden. Vi förbereder oss för de nya möjligheter som genomförandet av det konkurrensrättsliga ECN plus-direktivet medför. Inom upphandlingstillsynen har vi lämnat förslag på en tillsyn med tydligare ramar och att det införs utvidgade möjligheter till ingripande i upphandlingslagarna.

Sammantaget vill vi uppnå en ökad mängd prioriterade utredningar som leder till resultat, vilket i sig har en avhållande effekt på aktörer som annars skulle bryta mot konkurrens- eller upphandlingsreglerna.

Summary

In the annual report on enforcement, we describe the past year's enforcement and supervision of the competition and public procurement rules, and draw a picture of future developments.

Many of our investigations, and the following court proceedings, begin with a tip-off or complaint. In 2019, the inflow continued and we received just over 1,200 tips, complaints and inquiries. These indications were evenly divided between competition and public procurement. Our external monitoring continued to generate indications in addition to the tips we receive.

In 2019, we prioritised five complaints for in-depth investigation in our competition law enforcement (leniency applications and *ex officio* investigations not included). In the past year, we also closed four investigations that had been prioritised for in-depth investigations, one of which was closed with binding commitments and one after a change of behaviour by the investigated firms. We also imposed interim measures in an ongoing investigation, which was the first time since 2012. In the courts, one antitrust case in which the Swedish Competition Authority (SCA) was a party was concluded in 2019, and two more were concluded in early 2020. Two more court cases were ongoing at this report's publication.

The number of notified mergers in 2019 was in line with the past five years' average, but with a slight increase of mergers that did not reach the thresholds for mandatory notification, but were notified on a voluntary basis or after a request by the SCA. During the year, the SCA prohibited a merger for the first time since the authority was authorized to do so on 1 January 2018. The merger concerned a transaction which, according to the SCA, would significantly restrict competition with regard to the known cheese brands Präst, Herrgård och Grevé.

In the supervision of the public procurement rules, we prioritised approximately 65 tip-offs, as well as 11 cases initiated based on our external monitoring, for a deeper investigation. This is a decrease compared to the previous year, which is a result of us allocating more investigative resources at an early stage, which in turn means that more cases can be closed at an early stage. In 2019, we submitted 20 applications for procurement fines. This was a decrease compared to 2018, but in line with the last five years' average. One explanation to the decrease compared to 2018 is that we have devoted resources to the preparation of position papers, where we describe the legal situation and present our view on certain matters. Our position papers are, in our view, an effective aid in our preventive work.

The average length of our investigations is a measure of efficiency in our work. As regards merger control, the average duration in 2019 were in line with the last five years, and cases resolved in phase 1 were closed in a significantly shorter time than the legal deadlines. For antitrust cases, the average duration has varied from year to year, and our ambition is to come to a decision faster in the cases we prioritise for a deeper investigation. It will require clear priorities and well-defined investigations. As regards public procurement, the length has decreased for cases that are closed without action.

A number of reports relevant to the enforcement and supervision of the competition and public procurement rules were published in 2019. The SCA has continued to contribute to research projects at universities. International co-operation is also of great importance for our work, and the SCA has participated actively in several international forums.

At the end of 2019, we had several ongoing large competition law investigations, and some of them were completed in early 2020. During 2020, we will continue with our work on position papers in public procurement. We aim to publish three to four such papers every year.

We will continue to adapt our work processes and tools to new insights, case law and changing demands. We prepare for the new possibilities that the implementation of the ECN plus directive will give us. As regards public procurement, we have presented a proposal for a clearer framework for the supervision and expanded possibilities for intervention.

Overall, we want to achieve an increased number of prioritised investigations that lead to results, which in itself has a deterrent effect on companies and organizations who would otherwise violate the competition or public procurement rules.

1. Inledning

1 Inledning

Konkurrensverket är Sveriges förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Varje år beskriver vi konkurrens- och upphandlingstillsynen i en tillsynsrapport. Syftet är att ge Regeringskansliet, företag, branschorganisationer, upphandlande myndigheter, ombud och allmänheten en bild av våra utredningar och prioriteringar. I rapporterna redogör vi för det arbete som har bedrivits under föregående år och ger också en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt.

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

Efter denna inledning beskrivs i kapitel 2 våra mål och prioriteringar samt vilka områden som varit föremål för strategiska satsningar under 2019. I kapitel 3 och 4 beskrivs det senaste årets tillsyn inom konkurrens- respektive upphandlingsområdet. Därefter redogörs i kapitel 5 för rapporter och forskning samt i kapitel 6 det internationella arbete som är av relevans för tillsynen. Kapitel 7 innehåller statistik över handläggningstider. Rapporten avslutas med några sammanfattande slutsatser och en framåtblick i kapitel 8.

Under 2018 och 2019 har Konkurrensverket varit föremål för en granskning genomförd av Riksrevisionens effektivitetsrevision. Granskningsrapporten publicerades i oktober 2019¹ och innehöll rekommendationer rörande tillsynen och hur vi prioriterar. Rekommendationerna kommenteras i relevanta avsnitt i denna rapport.

¹ Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:6).

2. Mål och prioriteringar

2 Mål och prioriteringar

2.1 Konkurrensverkets mål

Regeringen har inte formulerat mål för vår verksamhet. Konkurrensverket har dock formulerat egna mål som kopplar till vår uppgift:

- Konkurrensverket ska bedriva en effektiv tillsyn.
- Konkurrensverket ska kommunicera tydligt och sprida kunskap om konkurrens och upphandling.
- Konkurrensverket ska stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena.
- Konkurrensverket ska bidra till den internationella utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdena.
- Konkurrensverket ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Till målen har vi kopplat resultatindikatorer som vi följer upp varje år. Indikatorerna omfattar bland annat flödet av tips och klagomål, genomsnittliga handläggningstider samt antalet och andelen ärenden som avslutas på ett sätt som enligt vår uppfattning indikerar att det har varit rätt val att prioritera det.² I rapporten redovisas utfallen för de olika indikatorerna för 2019 och, som jämförelse, för respektive år sedan 2015.

² Resultatindikatorn omfattar ärenden som avslutats genom någon form av ingripande eller avslutats med hänsyn till ändrat beteende. Se avsnitt 3.2 för beskrivning av hur konkurrens-ärenden kan avslutas.

2.2 Prioritering av ärenden

Varje år får Konkurrensverket in fler än 1 000 tips och förfrågningar. Till detta kommer också de uppslag som vi upptäcker i vår omvärldsbevakning eller väljer att granska utifrån samlade bedömningar. Vi har inte resurser att utreda alla dessa tips och uppslag närmare utan måste prioritera. Urvalet av vilka ärenden som ska utredas närmare gör vi utifrån vår prioriteringspolicy där olika relevanta faktorer redovisas.

2.2.1 Prioriteringspolicyn styr prioriteringen av såväl tips och klagomål som egna initiativ

Den allmänna utgångspunkten i prioriteringspolicyn är att vi prioriterar ärenden som har ett generellt intresse och som leder till tydliga resultat. Syftet är alltid att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Prioriteringspolicyn tjänar inte enbart till att sälla bland tips och klagomål som kommer in till oss, exempelvis via vårt visseblåsar-system. Policyn syftar också till att välja ut de mest allvarliga indikationerna bland de tecken vi själva ser på marknaden. Tips är naturligtvis viktiga för oss, men vi har flera verktyg för att hitta överträdelser även utan tipsares hjälp. Vi har till exempel en omfattande mediabevakning och hittar också misstänkta överträdelser i statistik från offentliga upphandlingar och andra öppna källor (så kallad *Open Source Intelligence*).

2.2.2 Uppdaterad prioriteringspolicy

Konkurrensverket har flera gånger genom åren sett över och justerat policyn för prioritering av konkurrens- och upphandlingsfrågor. Under 2019 gjorde vi en ny översyn. Under hösten anordnade vi två rundabordssamtal för att ta del av våra intressenters synpunkter på hur vi som tillsynsmyndighet arbetar med prioriteringar. Med beaktande av informationen från rundabordssamtalen, synpunkter från Riksrevisionen och de lärdomar vi dragit från våra utredningar, tog vi fram ett utkast till uppdaterad policy som vi fick ytterligare kommentarer på. I februari 2020 publicerade vi en uppdaterad prioriteringspolicy.³

I den uppdaterade policyn har vi lagt till en skrivning om att antalet och omfattningen av andra utredningar som pågår kan påverka ett prioriteringsbeslut, men samtidigt förtydligat att vi inte av resurs-skäl avstår från att utreda misstänkta allvarliga överträdelser. Efter-som resurserna är begränsade blir detta oundvikligen en viktig faktor i prioriteringen, men det har inte framgått av policyn tidigare.

Vad gäller konkurrenstillsynen har vi även lagt till att vi kan komma att prioritera ärenden som rör misstänkt exploaterande missbruk⁴ om det finns tydliga tecken på att ett dominerande företag direkt utnyttjar kunder och konsumenter till följd av att konkurrensen inte fungerar.

³ <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/om-oss/prioriteringspolicy-for-tillsynsverksamhet.pdf>

⁴ Inom konkurrensrätten brukar man skilja mellan "utestängande" och "exploaterande" missbruk av dominerande ställning. Utestängande missbruk omfattar beteenden som hindrar konkurrensen och som kan leda till att företag utestängs från marknaden. Exploaterande missbruk är beteenden som direkt kan skada kunder eller konsumenter, till exempel genom oskäligt höga priser.

Riksrevisionen påpekade i sin granskningsrapport att det fanns prioriteringsfaktorer i policyn som i princip aldrig återopas, medan andra faktorer återkommande angavs som grund för prioritering. Enligt Riksrevisionen fanns också implicita kriterier och praxis som inverkat på prioriteringarna men som inte tydligt framgår av policyn. Vi har dock inte sett behov av – eller uppfattat att det finns önskemål från våra intressenter om – fler detaljer i prioriteringspolicyn. Ingen synpunkt har framkommit om att det är problematiskt att vissa prioriteringsgrunder används ofta och andra mer sällan.

Det har framkommit åsikter om att indikationer på korruption inte bör vara prioriteringsgrund inom konkurrenstillsynen. I den uppdaterade policyn har vi tagit bort korruption som egen prioriteringsgrund för konkurrenslagsärenden och i stället konstaterar vi att korruption, jäv och annat förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna och därmed ingår i den faktor som väger tyngst vid prioriteringen av ett ärende. Kopplat till upphandlingstillsynen har det under översynen av policyn framkommit önskemål att korruption och annat förtroendeskadligt beteende bör tillmätas störst betydelse. I den uppdaterade policyn är korruption fortsatt en prioriteringsgrund för upphandlingstillsynen och något vi fäster särskild vikt vid.

Riksrevisionen noterade att prioriteringspolicyn har en ytterst begränsad roll för den fortsatta utredningen när ett ärende har prioriterats för djupare utredning. I den uppdaterade policyn har vi förtydligat att policyn används vid den initiala bedömningen av om ett ärende ska prioriteras och utredas djupare. Bedömning av om ett prioriterat ärende sedan ska fortsätta att utredas sker löpande, men dessa överväganden bygger inte nödvändigtvis på samma grunder som den initiala prioriteringen, utan är mer inriktade på om utredningen ger stöd för den initiala misstanken och om det finns tillräcklig bevisning för att en överträdelse skett.

Vad gäller Riksrevisionens rekommendationer rörande vår interna dokumentation och återkoppling till prioriteringspolicyn anser vi att de är värdefulla, och vi har gjort justeringar i våra interna rutiner i dessa delar.

Vår sammantagna bedömning är att prioriteringspolicyn, efter att vi har finjusterat den flera gånger under årens lopp och vid upprepade tillfällen har tagit del av våra intressenters synpunkter, har en väl avvägd detaljeringsgrad och lyfter de mest centrala aspekterna som vi väger in vid varje prioritering.

2.2.3 Kommunikation om prioriteringar och andra åtgärder än lagtillämpning

För att öka tydligheten om hur vi prioriterar – vilket kan bidra till att kvaliteten på inkommande tips och klagomål förbättras – har vi under 2019 byggt ut informationen om pågående ärenden på vår webbplats. Där framgår vilka utredningar som pågår och vi förklarar varför de har prioriterats.⁵ I presentationer som hållits under året har vi också gett exempel på typer av ärenden som vi prioriterar inom konkurrens- och upphandlingstillsynen.⁶

Konkurrensverkets tillsyn på såväl konkurrens- som upphandlingsområdet syftar till att fler ska följa reglerna. Vår målsättning är inte att i första hand uppnå många fällande domar i domstol. Om vi kan bidra till en mer effektiv konkurrens och en bättre offentlig upphandling på ett mer effektivt sätt väljer vi därför gärna den vägen. Ingripanden mot överträdelser är dock en viktig del av en effektiv

⁵ Pågående konkurrens- och upphandlingsärenden:

<http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/pagaende-arenden/>

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn/pagaende-arenden/>

⁶ Se exempelvis generaldirektörens anföranden vid Konkurrensrättsforum 7 november 2019 och Upphandlingsforum 11 november 2019,

<http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/press--och-informationsmaterial/press/tal-och-artiklar/>

konkurrenstillsyn. För att det förebyggande arbetet ska vara effektivt och ha en avhållande effekt behöver det finnas ett reellt hot om avskräckande sanktioner.

Utöver tillsynsärenden kan vi lämna förslag till regeländringar, ge vägledning genom ställningstaganden eller främja ett konkurrensinriktat synsätt genom till exempel rapporter, föreläsningar, seminarier och artiklar. Ett exempel på detta är när vi i ett ärende som gällde försäljning av tågbiljetter bedömde att konkurrensproblemen skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna, vilket vi i juni 2019 utvecklade i en skrivelse till regeringen.⁷ Ett annat exempel är att vi inom upphandlingstillsynen under 2019 har fortsatt att prioritera utveckling av det vi kallar ställningstaganden.⁸

Enkelt uttryckt handlar det om kunskapsspridning och förslag som är inriktade på noggrant utvalda områden där vi har sett tecken på konkurrens- eller upphandlingsproblem. Ju snabbare vi kan uppnå en förändring på marknaden, desto snabbare kan fler konsumenter och skattebetalare dra nytta av de fördelar i form av lägre priser, högre kvalitet och ökad innovation som en väl fungerande konkurrens medför.

2.3 Strategiska satsningar under 2019

Med strategisk satsning avses ett område, en sakfråga eller en bransch som berör en stor del av Konkurrensverkets verksamhet och som vi bedömer bör prioriteras särskilt under en viss tidsperiod. Prioriteringen kan exempelvis röra resurser, kunskapsuppbyggnad eller extern kommunikation. Våra strategiska satsningar har valts eftersom de är aktuella och har direkt påverkan på våra förutsättningar att uppnå målen för verksamheten.

⁷ Se avsnitt 3.2.3.

⁸ Se avsnitt 4.3.

2.3.1 Digitalisering

Konkurrensverket har pekat ut digitalisering som strategisk satsning under 2019–2022. Digitaliseringen och nya affärsmodeller som växer fram i dess spår innebär höga krav på oss att kunna analysera marknader och ageranden som ibland är nya och komplexa.

Vi har under 2019 påbörjat en sektorsundersökning om konkurrensen på marknaderna för digitala plattformar i Sverige. Undersökningen ska belysa hur konkurrensen fungerar och om det finns behov av åtgärder för att främja konkurrensen. Vi har bjudit in externa aktörer att bidra med sina erfarenheter och perspektiv. Inledningsvis har undersökningen fokuserat på marknaderna för digital annonsering, butiker för mobilappar, matleveranser, ljudböcker, digitala betaltjänster och digitala marknadsplatser. Vi utesluter dock inte att andra marknader kan komma att bli aktuella.⁹

Vi har inom ramen för den strategiska satsningen även anordnat en halvdagskonferens om digitalisering och konkurrens. Några av de frågor som diskuterades var digitaliseringens påverkan på konsumenters beteenden, Riksbankens analys av behovet av e-kronor, hur prisjämförelsetjänster påverkar priser inom e-handeln och blockkedjeteknik utifrån ett konkurrensperspektiv.¹⁰ Även flera rapporter och forskningsprojekt som vi har finansierat behandlar olika aspekter av digitalisering, se vidare avsnitt 5.

⁹ Läs mer om sektorsundersökningen på vår webbplats:
<http://www.konkurrensverket.se/nyhetsbrevsartiklar/sektorsundersokning-om-digitala-plattformar/>

¹⁰ Hela konferensen filmades och kan ses i efterhand:
<http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/press--och-informationsmaterial/seminarier/konferens-digitalisering-och-konkurrens/>

2.3.2 Konkurrensbegränsande offentliga upphandlingar

Konkurrensverket har identifierat en trend av färre anbud i offentlig upphandling och en större andel upphandlingar med bara en anbudsgivare. Vi ser ett behov av att analysera de bakomliggande orsakerna och har därför valt konkurrensbegränsande offentlig upphandling som strategisk satsning under 2019–2021. En anledning till minskande antal anbud 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.

Arbetet inom ramen för denna strategiska satsning syftar till att medvetandegöra vilken effekt på konkurrensen, och därmed på pris och kvalitet, som skilda förutsättningar i upphandlingar får. Som exempel kan nämnas olika förfaranden, krav eller utvärderingsmodeller. Genom att förbättra förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling kan vi också motverka överträdelser av konkurrensreglerna.

Under 2018 gick en enkät ut till Sveriges upphandlare med frågor om hur de upplever och arbetar mot korruption och osund konkurrens. Upphandlare är en viktig informationskälla för Konkurrensverket och deras synpunkter och erfarenheter är värdefulla för oss som tillsynsmyndighet. Några av frågorna som ställdes handlade om konkurrensbegränsande samverkan mellan företag. Flera upphandlare uppgav att de önskade få mer kunskap om hur man upptäcker anbudskarteller (drygt två av tre). Nästan lika många svarade att de behöver bättre information och kunskap om hur man förebygger och försvårar för anbudskarteller. Några upphandlare önskade sig dessutom ytterligare kunskap om varför det är viktigt att vara observant på anbudskarteller.

Bilden av upphandlarnas osäkerhet kring tillåtna och otillåtna samarbeten stärks av samtal med Kundenheten på Upphandlingsmyndigheten. Upphandlarna ställer en hel del frågor om huruvida olika samarbeten och upplägg mellan företag i upphandlingar är tillåtna eller inte.

Det finns således ett identifierat behov hos upphandlare att lära sig mer om otillåtna samarbeten och dess skadeverkningar, hur man kan upptäcka dem och vad man kan göra om man upptäcker dem.

Under 2019 har vi uppmärksammat denna strategiska satsning på flera sätt. Vi har utarbetat en rapport om korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling, som är en uppföljning och en utveckling av en tidigare rapport från 2013. Rapporten publicerades i mars 2020.¹¹ Vi har också finansierat en forskningsrapport om varför antalet anbudsgivare är så få, som publicerades i februari 2020.¹²

Vi har även påbörjat planeringen av en heldagsutbildning om spelet mellan konkurrenslagstiftningen och upphandlingslagstiftningen. Målgruppen är beställare och upphandlare. Fokus kommer att ligga på vad ökade kunskaper i konkurrensrätt kan tillföra den interna organisationen på olika sätt, men även vilken nytta det kan medföra för samhället i stort. Vi vill förklara vad man som upphandlare och beställare vinner på att värna om konkurrensen i upphandlingar och på så sätt kunna göra ännu bättre affärer.

¹¹ Konkurrensverket, 2020, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapportserie 2020:1.

¹² *Competition and Litigation in Swedish Public Procurement* (Uppdragsforskningsrapport 2020:1) av Janne Tukiainen och Kirsi-Maria Halonen.

2.3.3 Konkurrenssituationen inom byggsektorn

Byggsektorn är en strategisk satsning för Konkurrensverket under 2019–2021. En väl fungerande byggsektor är en viktig del i samhället. Enligt upphandlingsstatistik är byggsektorn det område där det genomförs flest upphandlingar. Det är också ett område där vi noterar en utveckling som tyder på att antalet anbud minskar och där andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare har ökat. Vad gäller bostadsbyggande och offentlig upphandling av kommunala allmännyttiga bostäder har de stora nationella byggentreprenörerna behållit sina marknadsandelar på en växande marknad. De senaste fem åren har det visserligen tillkommit aktörer och marknaden i stort har blivit något mindre koncentrerad, men därutöver saknas tydliga tecken på att konkurrensen har förbättrats.

I december 2018 lät Konkurrensverket utföra en enkätundersökning riktad till företrädare inom ett urval delmarknader i byggsektorn. Den, och den ovan nämnda enkäten till upphandlare, belyser uppfattningen om förekomsten av osund konkurrens från olika håll, inklusive konkurrensbegränsande samarbeten och korruption.

Utifrån våra analyser av enkäterna och upphandlingsstatistik vill vi sprida kunskap om Konkurrenssituationen i byggbranschen samt erbjuda möjliga förklaringar till utvecklingen avseende anbud i upphandlingar inom byggsektorn. Under Almedalsveckan 2019 arrangerade vi två seminarier om ökat byggande och bättre konkurrens i byggupphandlingar.¹³

¹³ Seminarierna filmades och kan ses i efterhand:
<http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/press--och-informationsmaterial/seminarier/seminarier-i-almedalen-2019/>

3. Konkurrens- tillsynen 2019

3 Konkurrenstillsynen 2019

I detta kapitel redovisar vi statistik över, och beskriver, ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats 2019 eller är pågående. I kapitlet redovisar vi även hur det gått i de ärenden som gått vidare till domstol.

3.1 Tips, klagomål och prioriteringar

I Tabell 1 redovisas antalet inkomna tips, klagomål och förfrågningar på konkurrensområdet, fördelat på typ av överträdelse.¹⁴ Uppgifterna i tabellen inkluderar inte eftergiftsansökningar eller egna initiativ till utredningar.

Tabell 1 Tips, klagomål och förfrågningar (indikationer) på konkurrensområdet 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Konkurrensbegränsande samarbeten	218	157	169	180	112
Missbruk av dominerande ställning	133	77	83	108	78
Konkurrensbegr. off. säljverksamhet	62	64	95	110	99
Övrigt konkurrensrelaterat	269	246	217	240	140
Totalt konkurrens	682	544	564	638	429

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.

Som framgår av tabellen ökade antalet indikationer rörande konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning jämfört med de föregående åren. Vi vet inte säkert vad denna ökning beror på, men en möjlig förklaring kan vara att vi justerat mätmetoderna något så att fler indikatorer fångas upp i statistiken. Antalet indikationer som avser konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet var 2019, liksom 2018, på en lägre nivå än tidigare. Minskningen över tid gäller främst kommunal verksamhet.

Under 2019 såg vi att den omreglerade spelmarknaden, som från 1 januari 2019 öppnades upp så att fler företag kan få licens och verka i Sverige, genererade flera klagomål. Vi noterade även att företag som tidigare betecknats som uppstickare, till exempel företag i den finansiella sektorn som tidigare klagat på de etablerade bankerna, under 2019 i stället fick klagomål riktade mot sig. Detta tyder på att dessa företag växt sig större och att andra aktörer upplever att de har fått marknadsmakt. Ytterligare en trend är att vi fick flera tips och klagomål som rör exklusivavtal och att företag på marknader där kunderna är lätttrörliga verkar vilja skydda eller stärka sin ställning med hjälp av olika typer av exklusivitetsförpliktelser.

Fem klagomål prioriterades för djupare utredning under 2019, vilket är ungefär som 2018 då tre ärenden prioriterades. Av de klagomål som prioriterades under 2019 rör två ärenden misstänkt missbruk av dominerande ställning, ett misstänkt fall rör horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och två rör misstänkta fall av vertikala konkurrensbegränsande samarbeten.

Det bör poängteras att utöver tips och klagomål får Konkurrensverket eftergiftsansökningar¹⁵ som kan leda till utredningar, men som inte ingår i tipsstatistiken ovan. Vid tidpunkten för publicering av denna rapport var tio eftergiftsärenden öppna och föremål för utredning hos antingen kommissionen eller Konkurrensverket.

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

3.2 Avslutade utredningar

I det här avsnittet redovisas statistik över de senaste årens avslutade prioriterade konkurrenstillsynsärenden.¹⁶ Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2019. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.¹⁷ Där finns även information om pågående utredningar av prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen.¹⁸

Konkurrenstillsynsärenden kan avslutas på olika sätt och i rapporten redovisar vi avslutade konkurrensärenden uppdelade på de kategorier som framgår nedan.

¹⁵ Det företag som är först med att anmäla ett konkurrensbegränsande samarbete till Konkurrensverket kan helt slippa betala böter. Det kallas att företaget får eftergift.

¹⁶ I vissa avseenden kan de siffror som presenteras i denna rapport skilja sig från de som presenteras i Konkurrensverkets årsredovisning. En förklaring till detta är att vi i denna rapport har lagt ihop olika diarienummer som på något sätt är relaterade till en och samma utredning. Exempelvis redovisas ett tips som resulterat i en utredning och i en platsundersökning i denna rapport som ett ärende, medan de i årsredovisningen beskrivs som två registrerade ärenden (diarienummer).

¹⁷ I Konkurrensverkets diarium finns alla registrerade ärenden från 1998 och framåt. I avslutade ärenden finns i de flesta fallen besluten tillgängliga på vår webbplats:
<http://www.konkurrensverket.se/beslut-och-diarium/>

¹⁸ <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/pagaende-arenden/>

Olika sätt att avsluta konkurrenstillsynsärenden

Avslutat utan åtgärd - Om utredningen inte ger anledning för Konkurrensverket att ingripa avslutas ärendet utan åtgärd. Så kan vara fallet om utredningen inte ger stöd för den initiala misstanken, eller om vi bedömer att det konkurrensproblem som identifierats skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna.

Avslutat med hänsyn till förändrat beteende - Om företag under utredningen ändrar sitt beteende, kan vi välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta, men utan att i beslut göra det ändrade beteendet till ett bindande åtagande.

Åtagande - Vad gäller misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning kan vi godta åtaganden från företag och göra dessa bindande i beslut och förena dem med vite. Så länge beslutet att godta ett åtagande gäller, får vi i de avseenden åtagandet omfattar inte meddela något åläggande och konkurrensskadeavgift får inte heller påföras.

Åläggande - Om företag inte frivilligt ändrar sitt beteende eller ger förslag till åtaganden kan vi ålägga dem att upphöra med en överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Sådana beslut kan överklagas till domstol. Konkurrensskadeavgift får inte påföras för åtgärder som omfattas av ett åläggande.

Avgiftsföreläggande - Om ett företag godtar att det ska påföras konkurrensskadeavgift för att det brutit mot konkurrensreglerna kan vi utfärda ett så kallat avgiftsföreläggande. Företaget väljer självt om det vill godkänna föreläggandet eller inte.

Ansökan om stämning - En stämningsansökan kan avse en talan av Konkurrensverket att företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. En stämningsansökan kan också avse att en offentlig aktör ska förbjudas att agera på ett visst sätt i sin säljverksamhet eller förbjuda en kommun eller region att bedriva viss säljverksamhet.

I Tabell 2 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2015 och 2019 fördelade på det sätt som ärendet avslutats.

Tabell 2 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Avslutat utan åtgärd	2	8	7	14	26
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	1	2	3	5	4
Åtagande	1	0	0	0	1
Åläggande	0	1	0	0	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	1	0
Ansökan om stämning	0	0	1	0	1
Totalt	4	11	11	20	32
Antal och andel ärenden som avslutats m.h.t. ändrat beteende, åtagande, åläggande, avgiftsföreläggande eller ansökan om stämning.	2	3	4	6	6
	50 %	27 %	36 %	30 %	19 %

Av tabellen framgår att antalet prioriterade ärenden som avslutats har minskat jämfört med tidigare år. Flera större utredningar pågick dock vid utgången av 2019.

Vi mäter andelen prioriterade ärenden som leder till någon form av förändring – antingen genom att företag frivilligt ändrar sitt beteende eller att vi ingriper – eller till en sanktion. En högre andel ärenden som avslutas på något av dessa sätt indikerar enligt vår uppfattning att vi prioriterar rätt. För 2019 ökade andelen till 50 procent, men då antalet avslutade ärenden var få är det svårt att dra några säkra slutsatser kring detta. Det är inte sannolikt (eller ens önskvärt) att denna andel över tid kommer att vara 100 procent, eftersom utredningar kan leda till att vi inte finner tillräckligt stöd för att en överträdelse skett, eller att vi bedömer att ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna inte är lämpligt.

I de följande avsnitten redovisas ärendestatistiken från Tabell 3 uppdelad på typ av misstänkt överträdelse, tillsammans med kortare beskrivningar av de ärenden som avslutades under 2019.

3.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Av Tabell 3 framgår på vilket sätt de tillsynsärenden som rör horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – det vill säga samarbeten mellan konkurrerande företag – har avslutats.

Tabell 3 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Avslutat utan åtgärd	1	4	3	3	10
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	2	2	1
Åtagande	1	0	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	1	0
Ansökan om stämning	0	0	0	0	0
Totalt	2	4	5	6	11

Nedan följer kortfattade beskrivningar av de ärenden rörande horisontella samarbeten som avslutats under 2019.

Informationsutbyte anläggningsbranschen – åtaganden

Konkurrensverket har utrett ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete mellan företag aktiva inom anläggningsbranschen. Misstanken rörde ett utbyte av produktionsvolymerna avseende asfaltmassa mellan konkurrerande företag. Utbyte av information mellan konkurrenter kan strida mot konkurrensreglerna när utbytet minskar eller undanröjer graden av osäkerhet om marknadens funktion och följaktligen begränsar konkurrensen mellan företagen. Under utredningen genomförde Konkurrensverket bland annat

förhör och ålade marknadsaktörer att inkomma med uppgifter. Efter att frivilliga åtaganden inkommit till Konkurrensverket från de tre största producenterna av asfaltmassa – NCC Industry, Peab Asfalt och Skanska Industrial Solutions – som i korthet innebär att företagen inte kommer att lämna den aktuella informationen till konkurrerande producenter, avslutades utredningen i november 2019. Åtagandena gäller i fem år och är förenade med vite.¹⁹

Drivmedel – avslutat utan åtgärd

Konkurrensverket öppnade i september 2019 en utredning om misstänkt konkurrensbegränsande samarbete avseende prissättning av drivmedel. Misstanken grundades i uttalanden i media som gjorts efter Irans attack på saudiska oljeanläggningar den 14 september 2019. En del av uttalandena rörde planerade prishöjningar på drivmedel och omfattningarna av dessa prishöjningar. Prissignalering innebär en form av offentligt informationsutbyte eller informationsöverföring mellan företag avseende framtida prisförändringar och prisstrategier. Utbyte eller överföring av sådan information kan, om det minskar den strategiska osäkerheten på marknaden och underlättar samverkan, utgöra en överträdelse av 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller artikel 101 i EUF-fördraget.

Konkurrensverket har under utredningen bland annat samlat in information om historiska prisförändringar avseende drivmedel, bevakat de prisförändringar som skett under tiden för utredningens gång, gått igenom historiska uttalanden i media och hållit förhör. Efter genomgång och analys av det underlag som inhämtats i utredningen bedömde Konkurrensverket att det inte fanns tillräckliga skäl att prioritera ytterligare utredning i ärendet.²⁰

¹⁹ Konkurrensverket, dnr 630/2017.

²⁰ Konkurrensverket, dnr 589/2019.

3.2.2 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten

Tabell 4 visar på vilket sätt de ärenden som rör vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – det vill säga samarbeten mellan företag i olika försäljningsled – har avslutats.

Tabell 4 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Avslutat utan åtgärd	0	1	0	0	0
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	1	0	0	0	1
Ansökan om stämning	0	0	0	0	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	0	1
Totalt	1	1	0	0	2

Nedan följer en kortfattad beskrivning av det vertikala ärende som avslutades under 2019.

Återförsäljning av skärande verktyg till träindustrin – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket utredde om en tillverkare och tre återförsäljare av skärande verktyg till träindustrin hade ingått konkurrensbegränsande överenskommelser. Under utredningen fann Konkurrensverket att tillverkaren och återförsäljarna 2012 hade kommit överens om tilldelning av ensamrätt för försäljning av tillverkarens produkter inom avgränsade delar av Sverige och till vissa kundgrupper. Två av återförsäljarna hade senare ingått ytterligare en överenskommelse som hade koppling till överenskommelsen från 2012. Båda dessa överenskommelser upphörde under 2017, och i stället införde tillverkaren en mekanism för att motverka att återförsäljarna konkurrerade om varandras befintliga kunder. Under utredningen upphörde tillverkaren med att tillämpa denna

mekanism. Eftersom de konkurrensbegränsande effekterna av överenskommelserna var begränsade och med beaktande av att förfarandet hade upphört beslutade Konkurrensverket att inte utreda saken ytterligare.²¹

3.2.3 Missbruk av dominerande ställning

Av Tabell 5 framgår på vilket sätt de ärenden som rört missbruk av dominerande ställning de senaste åren har avslutats.

Tabell 5 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Avslutat utan åtgärd	1	1	3	3	5
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	1	1	1	1
Åtagande	0	0	0	0	0
Åläggande	0	1	0	0	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	0	0
Ansökan om stämning	0	0	0	0	1
Totalt	1	3	4	4	7

Här följer kortfattade beskrivningar av missbruksärenden som avslutats under 2019. Utöver det ärende som var prioriterat för djupare utredning beskriver vi även ett ärende som inte var prioriterat, men där vi valde att skriva ett motiverat beslut.

Onlineförsäljning/-förmedling av tågbiljetter – avslutat utan åtgärd
Konkurrensverket fick i april respektive juni 2018 in två klagomål rörande SJ:s agerande att inte medge försäljning av MTR Express (Sweden) AB:s respektive Saga Rail AB:s persontågbiljetter genom sina digitala försäljningskanaler. Enligt klagandena utgjorde SJ:s

²¹ Konkurrensverket, dnr 398/2018.

agerande en överträdelse av reglerna om missbruk av dominerande ställning och ett förfarande som kan förbjudas enligt bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket bedömde, efter utredning, att de konkurrensproblem som identifierats i de aktuella ärendena skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med hjälp av konkurrensreglerna, till exempel genom reglering av hur tågbiljetter säljs. Denna fråga utvecklades i en skrivelse som tillställts regeringen.²² Konkurrensverket beslutade i juni 2019 att inte utreda saken ytterligare.²³

Access till ATG:s spelpooler – ej prioriterat för djupare utredning

Konkurrensverket mottog i april 2019 ett klagomål från Branschföreningen för onlinespel (BOS) mot AB Trav och Galopp (ATG). Klaganden hävdade att ATG missbrukar en dominerande ställning genom att vägra BOS medlemmar tillgång till sina spelpooler för vadslagning på hästsporttävlingar. Det påstådda missbruket uppgavs bestå i diskriminering och/eller leveransvägran gentemot BOS medlemmar. Konkurrensverket kunde inte finna omständigheter som kunde ligga till grund för bedömningen av om ATG missbrukade en dominerande ställning genom diskriminering av BOS medlemmar. Avseende den påstådda leveransvägran fann Konkurrensverket inga tydliga indikationer att tillgång till ATG:s spelpooler hade möjliggjort effektiv konkurrens på den nyligen av- och omreglerade marknaden för hästsporttävlingar. Sammantaget kunde Konkurrensverket inte finna anledning att prioritera ärendet för vidare utredning. Konkurrensverket beslutade därför av i juni 2019 att inte utreda saken ytterligare.²⁴

²² Ta del av skrivelsen till Infrastrukturdepartementet 2019-06-04 här: <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/konkurrens/beslut/18-0230-och-18-0380-skrivelse.pdf>

²³ Konkurrensverket, dnr 230/2018 och 380/2018.

²⁴ Konkurrensverket, dnr 270/2019.

3.2.4 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Av Tabell 6 framgår på vilket sätt de ärenden som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har avslutats.

Tabell 6 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – prioriterade ärenden som avslutats 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Avslutat utan åtgärd	0	2	1	8	11
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	1	0	2	1
Ansökan om stämning	0	0	1	0	0
Totalt	0	3	2	10	12

Utöver det ovan redovisade ärendet som rörde onlineförsäljning/-förmedling av tågbiljetter – där klagomålen hänvisade till både missbruksbestämmelsen och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – avslutades inget prioriterat ärende som rörde offentlig säljverksamhet under 2019. Dock har vissa ageranden i ett ärende som pågick vid utgången av 2019 skrivits av från vidare handläggning och beskrivs därför här, även om utredningen inte räknas som avslutad i årsstatistiken.

Betallösning för parkering – pågående, men avslutat i vissa delar
Konkurrensverket har utrett Göteborgs Stads hantering av mobila betallösningar för parkering. Utredningen initierades 2018 efter att Konkurrensverket mottagit klagomål från två leverantörer av mobila betallösningar för parkering om att Göteborgs Stad utestänger dem och andra leverantörer av sådana tjänster från kommunala parkeringsplatser inom Göteborgs kommun. Stadens agerande påstods utgöra missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Enligt Konkurrensverkets bedömning fick det förstås som att klagandena ville få

möjlighet att utföra en tjänst – inhämtande av betalning av parkeringsavgifter – åt Göteborgs Stad. Göteborgs Stad har valt att genom det kommunala bolaget Göteborgs Stads Parkerings AB tillhandahålla en mobil betallösning för parkering i egen regi, och att inte använda sig av privata aktörers tjänster. Ett tvång för kommuner att använda privata aktörers tjänster inom sin verksamhet, med bestämmelserna om missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som grund, skulle enligt Konkurrensverket vara ingripande. Under de omständigheter som var aktuella i ärendena fann Konkurrensverket inte anledning att fortsätta utredningen i den del som rörde förutsättningarna för privata aktörer att erbjuda mobila betallösningar för parkering på kommunala parkeringsplatser inom Göteborgs kommun. Denna del skrevs av från vidare handläggning. Utredningen pågick vid utgången av 2019 i en annan del som rör Göteborgs Stads Parkerings AB:s verksamhet inom Mölndals kommun (se avsnitt 3.3).²⁵

3.2.5 Företagskoncentrationer

Under 2019 anmäldes 74 företagskoncentrationer, vilket framgår av Tabell 7. Det är något lägre än föregående år, men i nivå med genomsnittet sett över de senaste fem åren.

²⁵ Konkurrensverket, dnr 304/2018 och 327/2018.

Tabell 7 Företagskoncentrationer – ärendestatistik 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Antal anmälda koncentrationer	74	80 ²⁶	80	74	61
Varav ålagda att anmäla på grund av särskilda skäl	1	0	0	0	0
Varav frivilliga anmälningar av ej anmälningspliktiga koncentrationer	4	1	2	2	2
Antal beslut om särskild undersökning	4	1	2	4	4
Antal beslut att lämna en företagskoncentration utan åtgärd efter åtaganden	1	1	0	0	0
Antal ärenden där Konkurrensverket väckt talan om förbud i domstol	-	-	0	2	1
Antal ärenden där Konkurrensverket beslutat om förbud	1	0	-	-	-

Vi noterade under 2019 ett större antal frivilliga anmälningar av koncentrationer som inte var anmälningspliktiga än under tidigare år. Dessutom ålade vi för första gången sedan 2013 ett företag att anmäla en företagskoncentration för prövning på grund av särskilda skäl. Det är företagets omsättning som ligger till grund för om en företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket för prövning, men även koncentrationer med företag med lägre omsättning kan leda till negativa effekter. Möjligheten för Konkurrensverket att ålägga företag att anmäla koncentrationer, och företagets möjlighet att frivilligt anmäla koncentrationer för prövning, utgör därför viktiga verktyg för att fånga upp och pröva potentiellt skadliga förvärv som faller under omsättningsgränserna för anmälnings-skyldighet.

²⁶ I tillsynsrapporten för 2018 angavs felaktigt att 72 koncentrationer anmäldes 2018. Rätt siffra är 80.

Från den 1 januari 2018 kan Konkurrensverket besluta om förbud mot en företagskoncentration i stället för att väcka talan i domstol. Under 2019 fattade Konkurrensverket det första beslutet av detta slag.

Nedan följer beskrivningar av de ärenden där vi har genomfört mer omfattande utredningar. Ärendena presenteras i kronologisk ordning efter beslutsdatum. Även ett pågående ärende beskrivs.

Förvärv av röntgenverksamhet – utan åtgärd

Unilabs Diagnostics AB (Unilabs) anmälde den 5 december 2018 förvärv av ensam kontroll över Praktikertjänst Röntgen AB (PTJR). Båda företagen tillhandahöll tjänster inom medicinsk radiologi. Tjänsterna upphandlades i de flesta fall av offentliga aktörer (regioner/landsting). PTJR kunde, trots genomförda effektiviseringar, inte hävda sig i dessa upphandlingar. Efter koncentrationen skulle det bara finnas två nationellt verksamma aktörer kvar, Unilabs och Aleris. Konkurrensverkets utredning talade emellertid för att konkurrensförhållandet mellan dessa två aktörer var av särskild vikt för konkurrenstrycket i upphandlingarna och betydligt mer så än förhållandet mellan Unilabs och PTJR. Därtill hade ett finskt bolag lagt anbud i senaste upphandlingen och bedömdes vara en trovärdig potentiell konkurrent att träda in på den svenska marknaden. Sammantaget bedömdes den anmälda koncentrationen inte ägnad att påtagligt hämma konkurrensen och den lämnades därför utan åtgärd.²⁷

²⁷ Konkurrensverket, dnr 662/2018.

Förvärv av ostvarumärken – förbud

Den 5 december 2018 tog Konkurrensverket emot en anmälan om att Arla Foods AB (Arla Foods), Norrmejerier Ekonomisk förening (Norrmejerier) och Falköpings Mejeri ekonomisk förening (Falköpings mejeri) tillsammans avsåg att, genom det gemensamt ägda bolaget Svenska Bönders Klassiska Ostar AB, förvärva aktierna i Svensk Mjolk AB. Svensk Mjolk AB ägde och förvaldade varumärkena för ostarna Präst, Herrgård och Grevé, som var välkända och efterfrågade hårdostar för svenska konsumenter. Svensk Mjolk AB var ett helägt dotterbolag till Svensk Mjolk ekonomisk förening, där de ekonomiska föreningarna Arla Foods, Falköpings mejeri, Norrmejerier, Skånemejerier ek. för. och Gäsene Mejeriförening ekonomisk förening var medlemmar. För att få tillverka och sälja ost under varumärkena krävdes licens från Svensk Mjolk AB.

Ost med dessa varumärken producerades av Arla Foods, Falköpings mejeri, Norrmejerier och Skånemejerier AB. Producenterna sålde Präst, Herrgård och Grevé till framför allt dagligvaruhandeln, både under sina egna varumärken och för försäljning som dagligvaruhandelns egna märkesvaror (EMV).

Affären var upplagd så att endast de tre företagen Arla Foods, Falköpings mejeri och Norrmejerier i framtiden gemensamt skulle kontrollera Svensk Mjolk AB, och därmed de tre aktuella varumärkena. Koncentrationen skulle innefatta en samverkan mellan tre av fyra producenter av Präst, Herrgård och Grevé kring licensvillkoren för dessa varumärken, såsom prissättning, försäljningsvillkor och produktutformning. Koncentrationen skulle ge de tre tänkta ägarföretagen ökade möjligheter och incitament att försämma konkurrenters villkor för tillgång till den nödvändiga licensen, men även minska konkurrensen inbördes mellan dem. Detta kunde leda till prishöjningar och konkurrenssnedvridningar på redan koncentrerade marknader med höga inträdeshinder.

Ett syfte med affären skulle enligt de tre företagen vara att bevara varumärkesskyddet för de tre ostarna och därmed säkerställa kvaliteten. Men Konkurrensverket konstaterade att det fanns andra och mindre konkurrensbegränsande sätt att säkerställa kvaliteten på ostsorterna.

Den tänkta företagskoncentrationen skulle påtagligt hämma konkurrensen när det gäller de kända ostvarumärkena. Den 30 april 2019 beslutade Konkurrensverket därför att förbjuda koncentrationen. Det var första gången Konkurrensverket förbjöd en koncentration sedan verket fick egen beslutanderätt den 1 januari 2018.

Konkurrensverkets beslut överklagades till Patent- och marknadsdomstolen (PMD) och sammanträde i domstolen hölls under september 2019. Innan PMD meddelat sitt beslut, uppstod emellertid hinder mot att genomföra den anmälda koncentrationen på grund av en skiljedom. PMD fann därför att en prövning i sak skulle avse en hypotetisk situation, undanröjde Konkurrensverkets beslut och avskrev ärendet från vidare handläggning. PMD avslog även företagens yrkanden om ersättning för rättegångskostnader. Se även avsnitt 3.5.3 för en beskrivning av domstolsprocessen.

Företagen har överklagat PMD:s beslut avseende ersättning för rättegångskostnader till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD), som har meddelat prövningstillstånd.²⁸

Förvärv i dagligvaruhandeln – utan åtgärd

Coop Butiker & Stormarknader AB anmälde förvärv av Netto Marknad Sverige AB. Båda företagen bedrev försäljning av dagligvaror. Coop hade cirka 650 butiker över hela landet och Netto, som kunde karaktäriseras som en lågpriskedja och främst fanns i de södra delarna av landet, hade omkring 160 butiker.

²⁸ Konkurrensverket, dnr 661/2018 och 354/2019.

De båda dagligvaruhandelskedjorna var på nationell nivå inte nära konkurrenter till varandra. Även på lokal nivå fanns god närvaro av andra konkurrerande aktörer. På ett mindre antal orter var dock utbudet av konkurrerande aktörer mer begränsat och där skulle koncentrationen eventuellt kunna leda till konkurrenshämmande effekter. Konkurrensverket utredde därför om företagskoncentrationen var ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom en avsevärd del av landet. Resultatet av utredningen var att företagskoncentrationen inte hade den effekten och koncentrationen kunde lämnas utan åtgärd i fas 1.²⁹

Förvärv i metallhandelsbranschen – utan åtgärd

Alumeco Sverige AB (Alumeco) anmälde förvärv av ensam kontroll över tillgångar utgörande merparten av verksamheten i Metallservice i Göteborg AB (Metallservice). Både Alumeco och Metallservice bedrev grossistförsäljning med metaller. Under den inledande utredningen framförde olika marknadsaktörer bland annat att Alumeco och Metallservice tillsammans skulle få betydligt högre marknadsandelar inom grossistförsäljning av aluminiumprodukter än de cirka 10 procent som angivits i anmälan. De volymer som angetts i anmälan visade sig också avse försäljningsvolymen i Sverige för samtliga aktörer och inte bara för grossistledet. Marknadsaktörer uttryckte även farhågor om koncentrationens effekter på konkurrensen. Konkurrensverket kunde därför i ett första skede inte utesluta negativa effekter av koncentrationen. Den särskilda undersökningen visade emellertid att Alumecos och Metallservices sammanlagda andel av marknaden för grossistförsäljning av aluminium i Sverige kunde uppskattas till cirka 21 procent, vilket inte gav skäl att anta att koncentrationen skulle påtagligt hämma en effektiv konkurrens. Vidare framkom att svenska grossister relativt snabbt och enkelt kunde bredda sitt produktutbud och att

²⁹ Konkurrensverket, dnr 344/2019.

utländska grossister utövade ett faktiskt konkurrenstryck på svenska grossister. Koncentrationen lämnades utan åtgärd.³⁰

Förvärv av läkemedelsföretag – utan åtgärd efter åtagande

Under sommaren 2019 anmälde Karo Pharma AB sitt förvärv av Trimb Holding AB. Konkurrensverket fann i sin utredning att de båda företagen skulle få en mycket stark ställning vad gäller hydrokortisonprodukter för behandling av lättare eksem och utslag. Konkurrensverket befarade därför att förvärvet skulle kunna få påtagligt negativa effekter på konkurrensen. I syfte att undanröja Konkurrensverkets farhågor och undvika särskild undersökning av förvärvet, gjorde Karo Pharma ett frivilligt åtagande. Detta innebar bland annat att företaget skulle sälja den del av den övertagna verksamheten som innefattade Trimb Holdings immateriella rättigheter med mera till ett antal hydrokortisonprodukter som före förvärvet marknadsfördes under beteckningen Hydrokortison Trimb. Mot bakgrund av åtagandet ansåg Konkurrensverket att förvärvet kunde tillåtas. Försäljningsprocessen bevakades av en oberoende förvaltare och under hösten kunde Konkurrensverket godkänna Evolan Pharma som köpare av de aktuella produkterna.³¹

Förvärv avseende tv-produktionstjänster – utan åtgärd

Den 25 juni 2019 anmälde NEP Sweden AB (NEP) förvärv av ensam kontroll över HDR Sweden AB (HDR). NEP:s och HDR:s verksamheter bestod i att tillhandahålla tekniska produktionstjänster och uthyrning av studiolokaler för tv-produktioner. Konkurrensverket beslutade om särskild undersökning, då det inte gick att utesluta negativa effekter av koncentrationen. Den fortsatta utredningen visade att detta framför allt gällde helhetslösningar för tekniska produktionstjänster för "Outside Broadcasting", det vill säga tv-produktioner som sker utanför en studiomiljö, och då i synnerhet

³⁰ Konkurrensverket, dnr 374/2019.

³¹ Konkurrensverket, dnr 457/2019 och 555/2019.

omfattande och komplexa OB-produktioner där NEP och HDR var de två överlägset största leverantörerna i Sverige. Samtidigt fanns flera faktorer som bedömdes kunna motverka de potentiellt konkurrenshämmande effekterna av koncentrationen, såsom stora och avancerade kunder, tidigare exempel på att leverantörer expanderat eller trätt in på den svenska marknaden genom att vinna stora produktionsuppdrag, samt låga inträdeshinder för utländska leverantörer som efter koncentrationen kunde förväntas ha såväl incitament som möjlighet att konkurrera. Konkurrensverkets sammantagna bedömning var att koncentrationen inte var ägnad att påtagligt hämma konkurrensen och den lämnades därför utan åtgärd genom beslut den 17 oktober 2019.³²

Åläggande att anmäla ett förvärv avseende mobila betaltjänster för parkering – pågående

Den 27 augusti 2019 framkom i media uppgifter om att Easypark AB (Easypark) hade förvärvat Inteleon Holding AB (Inteleon). Både Easypark och Inteleon (under varumärket SMS Park) tillhandahåller mobila betallosningar för parkering i Sverige genom så kallade appar eller andra digitala lösningar. Förvärvet var inte anmälningspliktigt. Konkurrensverket ansåg emellertid att det fanns särskilda skäl att utreda om den aktuella företagskoncentrationen var ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Därför ålades Easypark att anmäla förvärvet till Konkurrensverket för prövning enligt den särskilda möjlighet som finns enligt 4 kap. 7 § 1 konkurrenslagen. Anmälan kom in den 12 november 2019 och den 17 december 2019 beslutade Konkurrensverket att inleda särskild undersökning. Denna undersökning pågick fortfarande vid publiceringen av denna rapport.³³

³² Konkurrensverket, dnr 435/2019.

³³ Konkurrensverket, dnr 530/2019 och 698/2019.

3.3 Pågående konkurrenstillsynsutredningar

Inom konkurrenstillsynen pågår flera utredningar. Nedan beskrivs konkurrenstillsynsärenden som den 1 januari 2020 var under utredning på Konkurrensverket och status per den 15 mars 2020.³⁴ Det ärende som pågått längst öppnades i slutet av 2016.

Försäkringsbranschen

Utredningen av ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete i försäkringsbranschen har fortsatt under 2019. Konkurrensverket har bland annat hållit ett antal förhör och beslutat att inte prioritera fortsatt utredning av två av de misstänkta försäkringsbolagen inom ramen för ärendet. Utredningen inleddes 2017 genom platsundersökningar hos ett antal företag, varav ett huvudsakligen verksamt som försäkringsförmedlare och övriga som försäkringsbolag. Utredning pågår.³⁵

Mejeribranschen

Konkurrensverket har under 2019 fortsatt utredningen som rör mejeriprodukter. Ytterligare uppgifter har inhämtats. Misstanken rör konkurrensbegränsande informationsöverföring/otillåtet anbudssamarbete i samband med en upphandling. Utredning pågår.³⁶

³⁴ Fler ärenden än de som redovisas här var i början av 2020 under utredning, men befinner sig fortfarande i tidiga skeden och kan därför inte beskrivas i rapporten.

³⁵ Konkurrensverket, dnr 731/2016.

³⁶ Konkurrensverket, dnr 6/2017.

Möbelbranschen

Våren 2018 genomförde Konkurrensverket platsundersökningar hos ett antal olika företag i syfte att säkra bevis i den pågående utredningen gällande misstanke om konkurrensbegränsande samarbete mellan återförsäljare av möbler, heminredning och designprodukter. Konkurrensverket har under 2019 via förhör och ålägganden tagit in uppgifter från återförsäljare respektive övriga aktörer inom möbelbranschen. I juli 2019 beslutade Konkurrensverket att inte fortsätta utredningen avseende ett av företagen inom ramen för ärendet. Utredningen vad avser övriga företag pågår.³⁷

Musikinstrumentbranschen

Konkurrensverket har utrett misstankar om ageranden som kan stå i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete på marknaden för musikinstrument och tillbehör. Utredningen har avsett misstänkt vertikal prisstyrning. Under 2019 har Konkurrensverket i förhör och ålägganden inhämtat information från såväl leverantörer som återförsäljare. Ärendet avslutades utan åtgärd i februari 2020.³⁸

Betallösning för parkering

Konkurrensverket har utrett om det kommunala bolaget Göteborgs Stads Parkerings AB:s tillhandahållande av en mobil betallösning för parkering inom Mölndals kommun utgör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ärendet avslutades utan åtgärd i mars 2020.³⁹

Utredningen har tidigare även omfattat ageranden inom Göteborgs kommun, men denna del skrevs av från vidare handläggning i september 2019 (se avsnitt 3.2.4 ovan).

³⁷ Konkurrensverket, dnr 117/2017.

³⁸ Konkurrensverket, dnr 187/2018.

³⁹ Konkurrensverket, dnr 304/2018 och 327/2018.

Marknaden för återförsäljning av heminredning inom e-handel

Konkurrensverket utreder för närvarande misstänkt konkurrensbegränsande beteende på marknaden för återförsäljning av heminredning. Misstankarna rör otillåten prisstyrning av e-handelsåterförsäljare. I syfte att säkra bevis genomförde Konkurrensverket under hösten 2019 en platsundersökning. Utredning pågår.⁴⁰

Spelbranschen

Konkurrensverket har utrett om AB Svenska Spel bryter mot reglerna om missbruk av dominerande ställning. Utredningen gällde i huvudsak marknadsföring av speltjänster och användande av ett gemensamt varumärke för verksamhet med licens förbehållen staten och för konkurrensutsatt verksamhet. Utredningen avslutades utan åtgärd i mars 2020.⁴¹

Skönhetsprodukter

I syfte att säkra bevis genomförde Konkurrensverket under hösten 2019 platsundersökningar hos tre företag verksamma inom branschen för skönhetsprodukter. Konkurrensverket misstänker att företagen har försvårat för inträde på marknaden. I februari 2020 beslutade Konkurrensverket att inte fortsätta utredningen avseende ett av de undersökta företagen inom ramen för ärendet. Utredningen vad avser övriga företag pågår.⁴²

⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 59/2019.

⁴¹ Konkurrensverket, dnr 128/2019.

⁴² Konkurrensverket, dnr 232/2019.

Sakförsäkringar

Konkurrensverket inledde under hösten 2019 en utredning av ett misstänkt missbruk av dominerande ställning av ett företag inom sakförsäkringsbranschen. Företaget misstänks erbjuda en produkt till ett pris som understiger dess kostnader. Utredning pågår.⁴³

Träningstjänster

Konkurrensverket utreder om exklusivavtal som tre olika företag, så kallade träningsaggregatorer, har ingått med träningsanläggningar kan vara konkurrensbegränsande. Träningsaggregatorer säljer medlemskap som innebär att kunderna kan träna på flera olika träningsanläggningar. Träningsaggregatorerna har själva inga fysiska anläggningar, utan ingår avtal med ett flertal träningsanläggningar av olika slag för att erbjuda sina medlemmar träning på dessa. Avtal med exklusivitetsvillkor innebär att träningsanläggningar förhindras att ingå affärsförhållanden med andra (konkurrerande) träningsaggregatorer. Utredningen pågår.⁴⁴

I december 2019 fattade Konkurrensverket ett interimistiskt beslut om att en av de träningsaggregatorer som omfattas av utredningen ska upphöra med att tillämpa klausuler om exklusivitet i avtal som företaget har tecknat med ett antal träningsanläggningar i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg. Ett interimistiskt beslut innebär att det gäller för tiden till dess att frågan slutligt har avgjorts eller annat har beslutats. Beslutet överklagades till PMD, som avslog överklagandet. PMD:s beslut överklagades till PMÖD som beslutat att inte ge prövningstillstånd.

⁴³ Konkurrensverket, dnr 446/2019.

⁴⁴ Konkurrensverket, dnr 572/2019, 749/2019 och 750/2019.

3.4 Platsundersökningar

Konkurrensverket kan, efter tillstånd av Patent- och marknadsdomstolen, genomföra undersökningar på plats hos företag för att utreda om det skett överträdelser av konkurrenslagen. Vi kan genomföra undersökningarna i våra egna utredningar, men även på uppdrag av andra nationella konkurrensmyndigheter inom EU och i Norden eller assistera 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 2019. Enbart platsundersökningar som Konkurrensverket har genomfört i sina egna utredningar och inte på uppdrag av en annan konkurrensmyndighet eller kommissionen ingår i redovisningen.

Tabell 8 Platsundersökningar i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2019

År	Bransch och dnr	Lagrum/ Miss-tänkt överträ-delse	Datum när platsunder sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes ⁴⁵	It-sök i Konkurrens-verkets eller företagets lokaler	Status i ärendet
2019	Återförsäljning av heminredning inom e-handel Dnr 59/2019 (utredning) och dnr 675/2019 (platsunder-sökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2019-11-12	1 företag/ 1 plats. ⁴⁶	I företagets lokaler.	Utredning pågår.
2019	Skönhets-produkter Dnr 232/2019 (utredning) och dnr 592/2019 (platsunder-sökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2019-10-08	3 företag/ 4 platser. ⁴⁷	I företagets lokaler.	Utredning pågår.
2018	Möbelbranschen Dnr 117/2017 (utredning) och dnr 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 Dnr 187/2018 (utredning) och dnr 232/2018 (platsunder-sökning).	2:1 KL	2018-04-17	7 företag/ 6 platser.	I företagets lokaler.	Ärendet avslutades utan åtgärd i februari 2020.

⁴⁵ I de fall en platsundersökning avser flera bolag inom samma koncern, anges dessa i tabellen som ett "företag".

⁴⁶ Två bolag inom samma koncern på en plats.

⁴⁷ Besök hos ett av företagen avsåg tre bolag inom samma koncern på två platser.

År	Bransch och dnr	Lagrum/ Miss-tänkt överträ-delse	Datum när platsunder sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes ⁴⁵	It-sök i Konkurrens-verkets eller företagets lokaler	Status i ärendet
2017	Försäkringar Dnr 731/2016 (utredning) och dnr 175/2017, 228/2017, 326/2017 (platsunder-sökning).	2:1 KL och 101 FEUF	Tre under-sökningar vid olika tidpunkter: 2017-04-04 2017-04-26 2017-06-14	2 företag/3 platser ⁴⁸ , 1 företag/2 platser, 4 företag/4 platser.	I Konkurrens-verkets lokaler för de platsundersökningar som ägde rum i april. I juni genomfördes it-söket för tre av företagen i företagets lokaler och för ett företag i Konkurrens-verkets lokaler.	Utredning pågår.

3.5 Domstolsprocesser

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).⁴⁹

⁴⁸ Besök hos ett av företagen avsåg fem bolag inom samma koncern på två platser.

⁴⁹ 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.

3.5.1 Avslutade domstolsprocesser

Under 2019 och början av 2020 avslutades tre mål och ärenden i patent- och marknadsdomstolarna där Konkurrensverket var part.⁵⁰ Tabell 9 sammanfattar utgången.

Tabell 9 Avslutade konkurrensmål i domstol där Konkurrensverket varit part, sedan 1 januari 2019

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
Nasdaq AB med flera Dnr 629/2010 (utredning) och dnr 406/2015 (domstolsprocess).	Mål nr PMT 7000-15	Mål nr PMT 1443-18
2015-05-27 Stämningsansökan där Konkurrensverket yrkade konkurrensskadeavgift om sammanlagt ca 31 miljoner kronor för missbruk av dominerande ställning.	2018-01-15 PMD lämnade Konkurrensverkets talan utan bifall. Konkurrensverket överklagade domen till PMÖD.	2019-06-28 PMÖD fastställde PMD:s domslut. PMÖD:s dom får inte överklagas.

⁵⁰ Härutöver har PMÖD under 2019 avslagit en begäran om resning i ett mål där Konkurrensverket var part. Bakgrunden var att Konkurrensverket i december 2014 stämde företagen Telia och Gothnet för att ha samordnat sig inför en upphandling på ett otillåtet sätt. De båda företagen dömdes i december 2016 av PMD att betala sammanlagt 16 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift (PMD:s dom den 21 december 2016 i mål nr PMT 17299-14). Gothnet överklagade inte domen. Telia däremot valde att överklaga och friades av PMÖD från skyldigheten att betala konkurrensskadeavgift (PMÖD:s dom den 13 februari 2018 i mål nr PMT 761-17). I december 2018 ansökte Gothnet om resning. Enligt PMÖD fanns det inte någon grund för resning och PMÖD avslog ansökan (PMÖD:s beslut som meddelades den 3 juni 2019 i mål nr PMÖ 11973-18).

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
Im with Bruce AB		
Dnr 572/2019 (utredning) och dnr 788/2019 (domstolsprocess).	Ärende nr PMÅ 17901-19	Ärende nr PMÖÄ 1691-20
2019-12-05 Beslut om interimistiskt åläggande att inte tillämpa klausuler om exklusivitet i avtal med vissa träningsanläggningar förenat med vite om 5 miljoner kronor. Beslutet överklagades till PMD.	2020-01-17 PMD lämnade överklagandet utan bifall. PMD:s beslut överklagades.	2020-02-20 PMÖD meddelade att prövningstillstånd ej ges.
Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB		
Dnr 583/2016 (utredning) och dnr 148/2018 (domstolsprocess).	Ärende nr PMÅ 2741-18	Ärende nr PMÖÄ 1519-19
2018-02-02 Beslut om åläggande att återkalla en uppsägning av ett avtal som innebar missbruk av dominerande ställning. Åläggandet förenades med vite om 20 miljoner kronor.	2019-01-21 PMD fastställde Konkurrensverkets beslut. PMD:s beslut överklagades.	2020-02-28 Med ändring av PMD:s beslut upphävde PMÖD Konkurrensverkets beslut. PMÖD:s beslut får inte överklagas.
Beslutet överklagades till PMD.		

Nedan sammanfattas de avslutade målen.

Nasdaq AB med flera

I maj 2015 stämde Konkursverket flera företag inom Nasdaq-koncernen, som bland annat äger Stockholmsbörsen, Köpenhamnsbörsen och Helsingforsbörsen. Enligt Konkursverkets uppfattning hade Nasdaq missbrukat 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 Nasdaqs nordiska marknadsplatser och ett stort antal handlande kunders handelsutrustning var placerad. Genom att tvingas placera sitt handelssystem i en annan datorhall fick Burgundy därmed, enligt Konkursverket, en försvagad ställning gentemot Nasdaq.

PMD meddelade sin dom den 15 januari 2018 och lämnade Konkursverkets talan utan bifall.⁵¹ Enligt PMD var Burgundys och Verizons förhandlingar att betrakta som ett angrepp på Nasdaqs avtalsenliga rättigheter gentemot företagets kunder. Enligt PMD hade Nasdaq till följd av detta angrepp ett visst svängum i sitt agerande, trots att företaget hade en dominerande ställning. Mot denna bakgrund fann PMD att agerandet sammantaget utgjorde en normal konkurrensmetod och inte något missbruk av dominerande ställning.

Konkursverket överklagade PMD:s dom till PMÖD som meddelade sin dom den 28 juni 2019.⁵² PMÖD fastställde PMD:s domslut, men angav andra skäl för sin bedömning. PMÖD tog inte ställning i

⁵¹ PMD:s dom den 15 januari 2018 i mål nr PMT 7000-15.

⁵² PMÖD:s dom den 28 juni 2019 i mål nr PMT 1443-18.

frågorna som rörde om Nasdaq hade en dominerande ställning, om den uteblivna lokaliseringen av Burgundy i Lunda var en konsekvens av något agerande från Nasdaqs sida eller om Nasdaq hade rätt att agera på det sätt PMD funnit. Enligt PMÖD var det tillräckligt att konstatera att Burgundy – vid tiden för Nasdaqs agerande – inte var en effektiv konkurrent på så sätt att närhet till Nasdaqs matchningsdator hade betydelse för Burgundys möjlighet att konkurrera. Nasdaqs påstådda agerande kunde därför inte utgöra missbruk av dominerande ställning. PMÖD:s dom kan inte överklagas.

Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB

Ärendet 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, i konkurrens med TMR-responsibility AB (TMR), producenter att leva upp till sitt ansvar. Både FTI och TMR samlar in förpackningar från hushåll bland annat via återvinningsstationer, för att sedan ta om hand förpackningarna för återvinning. TMR har inga egna återvinningsstationer, utan har via avtal med FTI haft tillgång till FTI:s återvinningsstationer. I juni 2016 sa FTI upp avtalet med TMR. Enligt Konkurrensverkets bedömning måste den som vill erbjuda producenter en så kallad producentansvarstjänst för förpackningar ha tillgång till återvinningsstationer. FTI:s uppsägning av avtalet med TMR skulle enligt Konkurrensverket innebära att TMR tvingades lämna marknaden. Uppsägningen utgjorde därför enligt Konkurrensverket ett missbruk av dominerande ställning från FTI:s sida. I februari 2018 ålade Konkurrensverket FTI att återkalla uppsägningen av avtalet med TMR. Åläggandet förenades med vite om 20 miljoner kronor.

FTI överklagade beslutet till PMD som i januari 2019 avslog överklagandet och fastställde Konkurrensverkets beslut.⁵³ Det innebar att TMR även fortsättningsvis fick tillgång till återvinningsstationerna.

FTI överklagade PMD:s beslut till PMÖD. I december 2019 höll PMÖD sammanträde i ärendet. PMÖD meddelade sitt beslut den 28 februari 2020 och upphävde Konkurrensverkets beslut om att FTI skulle återkalla sin uppsägning av TMR.⁵⁴ PMÖD delade Konkurrensverkets och PMD:s bedömning att FTI hade en dominerande ställning. Till skillnad från Konkurrensverket och PMD fann däremot PMÖD det inte styrkt att det skulle vara omöjligt eller orimligt svårt för en konkurrent till FTI att, vid tidpunkten för uppsägningen eller inom en överskådlig framtid, etablera ett parallellt återvinningssystem utan tillgång till FTI:s återvinningsstationer. Det hade följaktligen, enligt PMÖD, inte visats att tillgång till FTI:s återvinningsstationer var oundgängliga för den som tillhandahöll producentansvarstjänster för förpackningar. PMÖD konstaterade därför att Konkurrensverket inte styrkt att FTI missbrukat sin dominerande ställning, och upphävde beslutet om åläggande. PMÖD:s beslut får inte överklagas.

Im with Bruce AB

I den pågående utredningen om exklusivavtal som så kallade träningsaggregatorer har ingått med träningsanläggningar (se avsnitt 3.3), fattade Konkurrensverket i december 2019 ett interimistiskt beslut mot en av de träningsaggregatorer som omfattas av utredningen. Enligt beslutet ålades Im with Bruce AB (Bruce) att inte tillämpa klausuler om exklusivitet i avtal med företag som bedriver träningsanläggningar i Storstockholm och i Storgöteborg.

⁵³ PMD:s beslut som meddelades den 21 januari 2019 i ärende nr PMÄ 2741-18.

⁵⁴ PMÖD:s beslut som meddelades den 28 februari 2020 i ärende nr PMÖÄ 1519-19.

Konkurrensverkets interimistiska beslut överklagades till PMD. Enligt domstolen fanns konkreta omständigheter i ärendet som visade att avtalen sannolikt medför en märkbar begränsning av konkurrenternas marknadstillträde. Vad gäller frågan om ett interimistiskt åläggande var påkallat och proportionerligt tog domstolen fasta på att marknaden var i ett inledande och känsligt skede, och att det fanns en risk att Bruce skulle kunna få ett ointagligt förspång på marknaden. Det förelåg därför fara i dröjsmål. Sammantaget gjorde PMD ingen annan bedömning än den som Konkurrensverket har gjort och avslog överklagandet.⁵⁵ PMD:s beslut överklagades till PMÖD som inte gav prövningstillstånd.

Andra konkurrensrättsliga mål i patent- och marknadsdomstolarna

Patent- och marknadsdomstolarna handlägger även konkurrensrättsliga mål där Konkurrensverket inte är part. Det rör dels mål där företag eller konsumenter kan kräva skadestånd till följd av en överträdelse av konkurrensrätten, dels mål där företag utnyttjar en så kallad särskild eller subsidiär talerätt som uppstår om Konkurrensverket beslutar att inte ingripa i ett ärende. Dessa möjligheter att få sin sak prövad i domstol utgör viktiga verktyg för att avskräcka från och undanröja konkurrensbegränsande beteenden, och utgör därmed komplement till Konkurrensverkets tillsyn.

Under 2019 avgjordes två sådana mål slutligt. I det ena målet hade branschorganisationen Visita utnyttjat den så kallade särskilda talerätten och yrkat att online-resebyrå Booking.com inte skulle få tillämpa vissa klausuler i avtal med hotell. PMÖD avslog Visitas talan.⁵⁶ I det andra målet hade företaget Net at once Sweden AB stämt Göteborg Energi Gothnet AB och yrkat skadestånd på grund av missbruk av dominerande ställning. PMÖD ogillade käromålet.⁵⁷

⁵⁵ PMD:s beslut meddelat den 17 januari 2020 i ärende nr PMÄ 17901-19.

⁵⁶ PMÖD:s dom den 9 maj 2019 i mål nr PMT 7779-18.

⁵⁷ PMÖD:s dom den 22 november 2019 i mål PMT 2216-18.

3.5.2 Utfall i domstol sett över längre tid

Eftersom endast tre mål och ärenden där Konkursverket varit part blivit slutligt avgjorda efter 1 januari 2019, redovisas här även utfallet sett över lite längre tid. Patent- och marknadsdomstolarna inrättades den 1 september 2016. Sedan dess har åtta mål och ärenden slutligt avgjorts där Konkursverket varit part. Utfallen i dessa sammanfattas i Tabell 10.

Tabell 10 Avslutade konkurrens mål och ärenden i domstol där Konkursverket varit part, sedan 1 september 2016

Motpart	Talan avsåg	Tingsrätt/PMD	PMÖD
Logstor	Förbud mot förvärv	Utan bifall T 1805-16	Utan bifall PMT 7499-16
Aleris diagnostik m.fl.	Konkurrensskadeavgift	Bifall T 12305-13	Utan bifall PMT 7497-16
Alfa quality moving m.fl.	Konkurrensskadeavgift	Utan bifall T 10057-14	Utan bifall PMT 7498-16
Telia och GothNet	Konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 17299-14	Utan bifall PMT 761-17
Swedish Match	Konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 16822-14	Utan bifall PMT 1988-17
Nasdaq	Konkurrensskadeavgift	Utan bifall PMT 7000-15	Utan bifall PMT 1443-18
Im with Bruce	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslås PMÄ 17901-19	Ej prövnings- tillstånd PMÖÄ 1691-20
FTI	Överklagat beslut om åläggande	Överklagandet avslås PMÄ 2741-18	Beslutet om åläggande upphävs PMÖÄ 1519-19

Konkurrensverket har haft framgång i fem av åtta mål och ärenden i PMD. PMÖD har däremot lämnat Konkurrensverkets talan utan bifall i alla de sex fall som rört förbud mot en företagskoncentration eller om konkurrensskadeavgift. PMÖD har prövat ett överklagande av ett åläggande från Konkurrensverket att upphöra med en överträdelse. I det fallet upphävde PMÖD Konkurrensverkets åläggande.

Utöver de ovan nämnda målen har under samma period fyra mål avgjorts där Konkurrensverket inte varit part.⁵⁸ Det har rört sig om tre mål om skadestånd⁵⁹ och ett mål baserat på särskild talerätt⁶⁰. I tre fall hade käranden framgång i första instans. I samtliga mål har dock överinstansen ogillat talan, se Tabell 11.

Tabell 11 Avslutade konkurrensmål i domstol rörande skadestånd eller baserat på särskild talerätt, sedan 1 september 2016

Motpart	Talan avsåg	Tingsrätt/PMD	Hovrätt/PMÖD
Tele2/Telia	Skadestånd	Bifall T 10956-05	Utan bifall T 5365-16
Yarps/Telia	Skadestånd	Bifall T 15382-06	Utan bifall T 2673-16
Visita/Booking.com	Åläggande	Bifall PMT 13013-16	Utan bifall PMT 7779-18
Net at once/Gothnet	Skadestånd	Utan bifall PMT 16599-15	Utan bifall PMT 2216-18

⁵⁸ På grund av hur övergångsbestämmelserna hade utformats avgjordes två av dessa mål i Svea hovrätt, men eftersom de prövades efter inrättandet av PMÖD i Svea hovrätt inkluderas de i sammanställningen här.

⁵⁹ Yarps respektive Tele2:s mot Telia samt Net at once mot Gothnet, alla målen avsåg skadestånd till följd av påstått missbruk av dominerande ställning.

⁶⁰ Visita yrkade att Booking.com skulle åläggas att upphöra att tillämpa vissa påstått konkurrensbegränsande avtalsklausuler.

Totalt sett har alltså elva konkurrensmål avgjorts i sak i PMÖD och Svea hovrätt efter de nya domstolarnas tillkomst.⁶¹ I inget av dessa har den som påstått en överträdelse lyckats övertyga PMÖD om sin sak. Sju av de elva målen, det vill säga 64 procent, har lett till ändring i överinstans. PMÖD har inte i något av fallen tillåtit att dess avgörande överklagas till Högsta domstolen.⁶²

Konkurrensverket strävar efter att nå framgång i de ärenden som prövas av domstol, men att en talan i ett enskilt ärende lämnas utan bifall behöver inte betyda att det var ett felaktigt beslut att driva ärendet i domstol. Det ingår i vårt uppdrag att driva rättsutvecklingen framåt och få svar på nya frågor. Som konstaterades redan i förra årets tillsynsrapport visar dock utfallet i domstol sett över tid, och den höga ändringsfrekvensen, att konkurrensrätten är ett komplext rättsområde och att beviskraven är mycket höga. Både vi och andra behöver förhålla oss till rättsutvecklingen och beakta den praxis som utvecklas i Sverige och övriga EU. Vi följer också noga utvecklingen och deltar i diskussionen med andra medlemsstaters konkurrensmyndigheter och med kommissionen.

⁶¹ Dessutom har Patent- och marknadsöverdomstolen avgjort ett mål avseende en så kallad negativ fastställelse talan som gällde bolags skyldighet att betala skadestånd i anledning av en överträdelse av konkurrensrätten som fastställts i ett beslut av kommissionen, mål nr PMÖ 3481-19. PMÖD:s beslut har överklagats till Högsta domstolen som meddelat prövningstillstånd, mål nr Ö 5697-19.

⁶² Se 1 kap. 3 § tredje stycket lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar.

3.5.3 Pågående domstolsprocesser

I Tabell 12 sammanfattas status i de konkurrenstillsynsärenden som pågår i domstol per den 15 mars 2020.

Tabell 12 Pågående konkurrensmål och ärenden i domstol där Konkurrensverket är part, per den 15 mars 2020

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
Hässleholms kommun Dnr 749/2015 (utredning) och dnr 469/2017 (domstolsprocess).	PMT 11545-17	PMT 3931-19
<i>2017-09-11</i> Stämningsansökan där Konkurrensverket yrkade att Hässleholms kommun ska förbjudas att neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund, förenat med vite om 25 miljoner kronor.	<i>2019-03-08</i> PMD förbjöd Hässleholms kommun att neka upplåtelse av mark. Hässleholms kommun överklagade PMD:s dom. PMT 1212-20 (efter återförvisning)	<i>2020-01-27</i> PMÖD meddelade att den anser att PMD:s dom är oklar och ska undanröjas. Målet återförvisades till PMD.
Arla Foods AB, Norrmejerier Ekonomisk förening, Falköpings mejeri ekonomisk förening Dnr 661/2018 (utredning) och dnr 354/2019 (domstolsprocess).	PMÄ 7206-19	PMÖÄ 1489-20
<i>2019-04-30</i> Beslut om förbud mot att genomföra en koncentration (förvärv av Svensk Mjöl AB) förenat med vite om 150, 40 respektive 10 miljoner kronor. Beslutet överklagades till PMD.	<i>2020-01-15</i> PMD konstaterade att koncentrationen inte kan genomföras på grund av skiljedom. PMD undanröjde Konkurrensverkets beslut och skrev av ärendet. Beslutet har överklagats avseende ersättning för rättegångskostnader.	<i>2020-02-17</i> PMÖD ger prövningstillstånd.

De två konkurrensmål där Konkurrentverket är part och som pågick i domstol per den 15 mars 2020 sammanfattas nedan.

Hässleholms kommun

Målet mot Hässleholms kommun gäller tillgång till kommunens mark. Hässleholms kommun har sedan oktober 2015 nekat privata företag tillgång till kommunens mark genom att inte ge markavtal och grävstillstånd för nedläggning av fiberkabel. Privata företag utan markavtal hindras därigenom från att konkurrera med kommunens egen fiberverksamhet. Konkurrentverket anser att kommunens förfarande skadar utvecklingen av en effektiv konkurrens i Hässleholm till nackdel för konsumenter och företag. Därför lämnade Konkurrentverket i september 2017 in en stämningsansökan till PMD med kravet att Hässleholms kommun, vid vite om 25 miljoner kronor, ska förbjudas att fortsätta med förfarandet som begränsar 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.⁶³

Hässleholms kommun överklagade PMD:s dom till PMÖD. Den 27 januari 2020 meddelade PMÖD att den anser att PMD:s dom ger upphov till olika tolkningar och därför är oklar. Det går enligt PMÖD inte att förstå vilket agerande som förbjuds. PMÖD har undanröjt PMD:s dom och återförvisat målet till PMD för fortsatt behandling.⁶⁴

⁶³ PMD:s dom den 8 mars 2019 i mål nr PMT 11545-17.

⁶⁴ PMÖD:s beslut meddelat den 27 januari 2020 i mål nr PMT 3931-19.

Arla Foods, Norrmejerier, Falköpings mejeri

Konkurrensverket beslutade den 30 april 2019 att förbjuda en anmäld koncentration där Arla Foods, Norrmejerier och Falköpings mejeri avsåg att, genom det gemensamt ägda bolaget Svenska Bönaders Klassiska Ostar AB, förvärva gemensam kontroll över Svensk Mjölk AB och därmed över varumärkena för ostarna Präst, Herrgård och Grevé. För en beskrivning av prövningen av den anmälda koncentrationen, se avsnitt 3.2.5.

Konkurrensverkets beslut överklagades till PMD av de tre mejeriföretagen och Svensk Mjölk AB. Sammanträde i domstolen hölls under september 2019. Den 18 oktober 2019 upphävdes – genom en skiljedom – Svensk Mjölk ekonomisk förenings stämmobeslut den 28 maj 2018 avseende försäljningen av aktierna i Svensk Mjölk AB till Arla Foods, Norrmejerier och Falköpings mejeri. Skälen för skiljedomen var bland annat att stämmobeslutet bedömdes stå i strid med den föreningsrättsliga likhetsprincipen. Enligt PMD innebar skiljedomen att det inte längre fanns någon sådan företagskoncentration som avses i 4 kap. 1 § konkurrenslagen. PMD fann därför att en prövning i sak skulle medföra en hypotetisk prövning av ett inte existerande sakförhållande, och att det inte längre förelåg förutsättningar för prövning i sak. PMD beslutade att undanröja Konkurrensverkets beslut och att skriva av ärendet från vidare handläggning. PMD avslog även företagens yrkanden om ersättning för rättegångskostnader.⁶⁵ Företagen har överklagat PMD:s beslut avseende ersättning för rättegångskostnader till PMÖD, som har meddelat prövningstillstånd.⁶⁶

⁶⁵ PMD:s beslut meddelat den 15 januari 2020 i ärende nr PMÄ 7206-19.

⁶⁶ Ärende nr PMÖÄ 1489-20.

3.6 Transparenslagen

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

Konkurrensverkets primära uppgift enligt transparenslagen är att överlämna den information som kommissionen har rätt till enligt transparensdirektivet.⁶⁷ Konkurrensverket ska dessutom varje år upprätta och skicka en förteckning till kommissionen som ska innehålla alla offentligägda företag inom tillverkningsindustrin i Sverige som omsätter minst 250 miljoner euro. Konkurrensverket har hittills bedömt att det inte finns något sådant företag i Sverige. Situationen 2019 var oförändrad och Konkurrensverket har meddelat detta till kommissionen och Regeringskansliet.⁶⁸

Under 2019 inkom ett klagomål om bristande efterlevnad av dessa krav enligt transparenslagen från utpekade kommunala bolags sida. Handläggning av ärendet pågår.⁶⁹

⁶⁷ Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet.

⁶⁸ Konkurrensverket, dnr 198/2019.

⁶⁹ Konkurrensverket, dnr 613/2019.

4. Upphandlings- tillsynen 2019

4 Upphandlingstillsynen 2019

Fokus för upphandlingstillsynen har även under 2019 varit otillåtna direktupphandlingar och upphandlingsskadeavgift, men också förebyggande insatser. Verksamheten ska innebära en ändamålsenlig balans mellan sanktion och information i syfte att uppnå målet om en effektiv tillsyn.

Konkurrensverket har som ett led i utvecklingsarbetet under 2019 lämnat en promemoria med förslag till regeringen.⁷⁰ I den föreslår vi att Konkurrensverkets tillsynsverksamhet på upphandlingsområdet regleras tydligare och att det införs utvidgade möjligheter till ingripande i upphandlingslagarna. Förslagen syftar främst till en effektivisering av tillsynen och tydligare ramar för en rättssäker tillsyn. Promemorian innehåller också ett förslag till ändring i Konkurrensverkets instruktion som innebär att vi i tillsynsverksamheten ska motverka och uppmärksamma korruption och annat förtroendeskadligt beteende. Korruption och annat förtroendeskadligt beteende hämmar inte bara konkurrensen och förstör för den offentliga upphandlingen. Det skadar även förtroendet för vår svenska förvaltning. Våra erfarenheter visar att korruption potentiellt kan förekomma inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. Vi ser det därför som en viktig del av vårt tillsynsuppdrag att bidra till kampen mot korruption. Promemorian skickades i oktober 2019 på remiss och bereds nu i Regeringskansliet.

⁷⁰ Konkurrensverket, dnr 658/2018.

4.1 Tips, klagomål och prioriteringar

I Tabell 13 redovisas inkomna tips, klagomål och förfrågningar som rör upphandling, fördelat på område.⁷¹

Tabell 13 Tips, klagomål och förfrågningar (indikationer) på upphandlingsområdet 2015–2019

	2019	2018	2017	2016	2015
Lagen om offentlig upphandling (LOU)	453	434	516	559	883
Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)	16	2	6	16	42
Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)	2	2	4	0	1
Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)	10	6			
Lagen om valfrihetssystem (LOV)	19	13	33	28	33
Övrigt upphandlingsrelaterat	38	52	26	72	204
Totalt upphandling	538	509	585	675	1163

Av tabellen framgår att det totala antalet indikationer på upphandlingsområdet ökat något efter att ha haft en nedåtgående trend tidigare år. Av det totala flödet (indikatorer) har andelen som är tips ökat. Vi noterar också att de flesta tipsare väljer att använda visseblåstjänsten för upphandling som vi lanserade i slutet av 2018. Detta tyder på att tipsare i många fall föredrar att vara anonyma när de tipsar om upphandlingsproblem.

⁷¹ 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.

En stor andel av tips och frågor har under 2019, liksom tidigare, rört otillåtna direktupphandlingar. En trend vi sett är olika typer av upplägg där kommuner ingår avtal med byggherrar och fråga uppkommer om det rör sig om byggentreprenad eller hyreskontrakt som inte behöver upphandlas. Vi har också fått en hel del tips som har gällt olika typer av mellanhandslösningar och direktupphandlingar av bemanningstjänster inom socialtjänsten.

Av indikatorerna var 270 upphandlingstips och av dessa prioriterades cirka 65 stycken, vilket utgör drygt 24 procent. Dessutom har 11 ärenden som noterats i vår omvärldsbevakning prioriterats. Det totala antalet tips har ökat, medan andelen prioriterade tips har minskat (2018: 190 inkomna tips, 60 prioriterade tips, 20 prioriterade ärenden från omvärldsbevakningen) sedan föregående år.⁷² Anledningen till minskningen av andelen tips som prioriterades till djupare utredning är att utredningsresurser i ökad utsträckning har skjutits till i ett tidigt ärendeskede, vilket medfört att fler ärenden har kunnat prioriteras bort på ett tidigt stadium av utredningen. Detta är ett led i vårt arbete med att effektivisera handläggningen.

Inom upphandlingstillsynen pågår 55 ärenden per den 15 mars 2020. Av dessa har fem öppnats under 2018, 42 under 2019 och åtta under 2020. Det äldsta pågående ärendet öppnades i maj 2018. Information om våra pågående ärenden finns på vår webbplats.⁷³

⁷² Notera att beslut om prioritering sker inom 1–3 månader, vilket medfört att samtliga tips som inkom 2019 inte har hunnit bedömas vid tillsynsrapportens färdigställande.

⁷³ Se vidare avsnitt 2.2.3.

Händelsestyrd och planerad tillsyn

Vi delar in upphandlingstillsynen i två delar; händelsestyrd och planerad tillsyn. Den händelsestyrda tillsynen avser de tillsyns-ärenden 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 som avser ansökningar om obligatorisk upphandlingsskadeavgift.

I den planerade tillsynen identifierar vi på förhand rättsfrågor, branscher 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 tillsynsutredningar. 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 träffsäkra i våra prioriteringar. I förra årets omvärldsanalys avgränsade vi urvalet till att omfatta kommuner och kommunala bolag. I årets analys, som styr inriktningen för 2020, har vi i stället avgränsat urvalet till statliga myndigheter. Den bransch som vi har valt är bygg och anläggning, vilket också stämmer väl överens med vår strategiska satsning på byggsektorn.

Inför 2020 har vi även genomfört en mer kvalitativ analys än det tidigare mer kvantitativa tillvägagångssättet. Det innebär att statistik har använts endast inledningsvis i syfte att begränsa antalet upphandlande myndigheter för vidare granskning. Vi har därefter lagt mer tid på att analysera de olika källorna och gjort en bedömning.

Enligt Konkurrensverkets prioriteringspolicy är tecken på korruption eller annat förtroendeskadligt agerande något som gör att ett ärende i högre grad prioriteras. I förra årets analys lyftes förtroendeskadliga beteenden och korruption upp som ett viktigt fokusområde för kommande års analyser. Därför har omvärldsbevakningen⁷⁴ varit av särskild vikt i årets analys.

En del av de tips vi får in till vår tipsfunktion innehåller information och indikationer på korruption och misstankar om korruption. I de fall tipsen är bristfälliga, för vaga eller där den aktuella upphandlingens avtalsdatum har preskriberats kan vi behöva prioritera bort ärenden. Även i omvärldsbevakningen uppmärksammar vi indikationer på korruption utan att dessa leder till ett tillsynsärende. Dessa indikationer används i vår årliga analys och vi har lagt större vikt vid artiklar och notiser från vår omvärldsbevakning under 2019.

4.2 Ansökningar och tillsynsbeslut

Konkurrensverket kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol mot myndigheter som genomfört otillåtna direktupphandlingar. Vi kan ansöka om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ i de ärenden som vi väljer att prioritera. En egeninitierad ansökan om upphandlingsskadeavgift måste lämnas in till domstolen inom högst ett år från det att avtalet slöts. Vi är skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift om domstolen har bestämt att inte ogiltigförklara ett avtal trots att det ingåtts genom en otillåten direktupphandling. Mål om upphandlingsskadeavgift avgörs i förvaltningsdomstolarna.

⁷⁴ Konkurrensverket har daglig bevakning av omvärld och media. Uppgifter i media kan göra att vi initierar ett ärende för att utreda om det skett någon överträdelse av konkurrens- eller upphandlingsreglerna.

När en myndighet inte följer lagarna kan vi fatta tillsynsbeslut där vi konstaterar att berörd myndighet inte har följt upphandlingsregelverket. Vi anger också skälen och den rättsliga grunden för beslutet. Tillsynsbesluten kan inte förenas med vite, böter eller någon annan sanktion, men de kan överklagas. Konkurrensverket har under 2019 inte fattat något tillsynsbeslut.

Nedan följer korta beskrivningar av de ansökningar om upphandlingsskadeavgift Konkurrensverket lämnade in under 2019, och status per den 15 mars 2020. För sammanfattande tabeller, se avsnitt 4.5.

4.2.1 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – eget initiativ

Östra Göinge kommun

Östra Göinge kommun ingick avtal om fastighetstekniska arbeten utan att annonsera om detta. Avtalets värde översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl att ingå avtalet utan annonsering, vilket innebär att upphandlingen skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 375 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁵

Huge Bostäder AB

Huge Bostäder AB ingick avtal om VVS-entreprenadtjänster utan att annonsera om detta. Bolaget hade ett befintligt ramavtal som omfattade aktuella tjänster som gällde för arbeten med en uppskattad uppdragsvolym upp till 1 000 000 kronor. Huge Bostäder AB:s avrop översteg uppdragsvolymen på 1 000 000 kronor och

⁷⁵ Konkurrensverket, dnr 190/2019 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 2344-19.

därför skulle arbetet ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 220 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁶

Sala kommun

Sala kommun hade ramavtal för ombyggnad och reparationer av skolor, äldreboenden, förvaltningsfastigheter, idrottslokaler m.m. med tre företag. Efter att avtalet löpt ut fortsatte kommunen att tillämpa avtalet som om det fortfarande gällde. Någon ny upphandling av entreprenadarbeten gjordes inte. Det innebar att kommunen gjorde otillåtna direktupphandlingar för drygt 15 miljoner kronor. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på 1,1 miljoner kronor vilket domstolen biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁷

Uppsala kommun Skolfastigheter AB

Uppsala kommun Skolfastigheter AB ingick efter ett meddelande om så kallad frivillig förhandsinsyn, avtal om inköp av it-tjänster trots att bolaget saknade den möjligheten enligt upphandlingsreglerna. I stället skulle en ny upphandling med föregående annonsering ha gjorts. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 150 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁷⁸

Karolinska institutet

Karolinska institutet hade ingått avtal om inköp av molekylärbiologiska produkter utan att annonsera om detta. Tidigare har sådana inköp omfattats av ramavtal. Trots att tillämpligt ramavtal löpt ut, och utan att ett nytt korrekt upphandlat avtal har funnits på plats, har Karolinska institutet ändå köpt in molekylärbiologiska

⁷⁶ Konkurrensverket, dnr 308/2018 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 9459-19.

⁷⁷ Konkurrensverket, dnr 363/2019 och Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 3079-19 E.

⁷⁸ Konkurrensverket, dnr 383/2019 och Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 3240-19.

produkter. Värdet av den otillåtna direktupphandlingen beräknas till drygt 126 000 000 kronor. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på åtta miljoner kronor. Förvaltningsrätten beslutade i februari 2020 att Karolinska institutet ska betala en upphandlingsskadeavgift om tre miljoner kronor. Domen har överklagats av Konkurrensverket. Kammarrätten har beviljat prövningstillstånd, men dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁷⁹

Kristinehamns kommun

Kristinehamns kommun tilldelade en tjänstekoncession rörande drift av en biograf utan att först konkurrensutsätta upphandlingen med en öppen annonsering. Värdet av tjänstekoncessionen beräknades till 5 788 000 kronor, vilket överskrider gränsen för när en direktupphandling skulle kunna vara möjlig. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 430 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁸⁰

SKL Kommentus inköpscentral AB

SKL Kommentus inköpscentral AB, som är en inköpscentral för kommuner och regioner, har köpt konsulttjänster utan att annonsera inköpen. Kontraktsvärdet översteg den tillämpliga direktupphandlingsgränsen. När inköpen observerades, vände sig SKL Kommentus inköpscentral till Konkurrensverket självmant för att anmäla den potentiella överträdelsen, vilket bedömdes vara en förmildrande omständighet. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 400 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁸¹

⁷⁹ Konkurrensverket, dnr 512/2019 och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1304-20.

⁸⁰ Konkurrensverket, dnr 534/2019 och Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nr 4812-19.

⁸¹ Konkurrensverket, dnr 550/2019 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 20782-19.

Louis de Geer Konsert & Kongress i Norrköping Aktiebolag

Louis de Geer Konsert & Kongress i Norrköping Aktiebolag ingick avtal om löpande köp av livsmedel och alkoholhaltiga drycker utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg den tillämpliga direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpen enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 260 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁸²

Västtrafik AB

Västtrafik AB hade ingått ramavtal om konsulttjänster inom organisation och it. Ramavtalen, som upphandlades under 2008, gällde som längst till och med den 31 december 2012. I november 2018 genomförde Västtrafik en förlängning av ett antal av avtalen trots att den möjligheten inte finns i det ursprungliga avtalet. Det innebär att Västtrafik gjorde en otillåten direktupphandling när inköpet inte annonserades. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på en miljon kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁸³

Region Gotland, socialnämnden

Region Gotland, socialnämnden, hade under 2018 ingått avtal om bemanningstjänster av socialsekreterare och socionomer för över sju miljoner kronor utan att annonsera om detta. Bakgrunden var att nämnden under en längre period hade haft svårt att rekrytera socionomer och köpen avsåg att fylla behovet av personal. Direktupphandlingarna skedde även efter att ett dynamiskt inköpssystem avseende dessa tjänster hade inrättats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på 530 000 kronor vilket

⁸² Konkurrensverket, dnr 584/2019 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 8122-19.

⁸³ Konkurrensverket, dnr 677/2019 och Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 5974-19.

förvaltningsrätten biföll. Domen har inte vunnit laga kraft vid denna rapports färdigställande.⁸⁴

Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun ingick avtal med ett företag för att genom en konsult tillgodose kommunens behov av ny chef till Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Uppdraget förlängdes därefter vid fyra tillfällen och kom med tiden att omfatta även chefstjänst för Byggnadsförvaltningen. Någon annonsering gjordes inte inför upphandlingen. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 140 000 kronor. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁸⁵

Stockholms universitet

Stockholms universitet ingick avtal om julbord utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg den tillämpliga direktupphandlingsgränsen, vilket innebär att köpet enligt vår bedömning skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 160 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁸⁶

Tornbergets Fastighetsförvaltning AB

Tornbergets Fastighetsförvaltning AB ingick avtal om driftentreprenörtjänster utan att annonsera detta. Avtalets värde översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl att ingå avtalet utan annonsering, vilket innebär att upphandlingen skulle ha annonserats. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 100 000 kronor, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har inte överklagats vid denna rapports färdigställande.⁸⁷

⁸⁴ Konkurrensverket, dnr 688/2019 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 24981-19.

⁸⁵ Konkurrensverket, dnr 721/2019 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 14646-19.

⁸⁶ Konkurrensverket, dnr 583/2019 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 21650-19.

⁸⁷ Konkurrensverket, dnr 744/2019 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 27414-19.

Härjedalens kommun

Härjedalens kommun ingick avtal om bemanningstjänster till socialtjänsten utan att annonsera detta. Kontraktsvärdet översteg den tillämpliga direktupphandlingsgränsen, men understeg tröskelvärdet för sådana tjänster som anges i bilaga 2 till LOU. Därmed skulle kommunen ha annonserat upphandlingen i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade 260 000 kronor vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁸⁸

4.2.2 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen ingick avtal rörande dialysmaskiner och maskinbunden förbrukning i olika produktgrupper. Förvaltningsrätten har konstaterat att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtal rörande vissa produktgrupper får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Avtal rörande andra produktgrupper ingicks i strid med avtalsspärr. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 1 000 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten biföll vår ansökan. Kammarrätten har beviljat prövningstillstånd, men dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁸⁹

⁸⁸ Konkurrensverket, dnr 765/2019 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 5754-19 E.

⁸⁹ Konkurrensverket, dnr 365/2019 och Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5806-19.

Ale El Ekonomisk Förening

Ale El Ekonomisk Förening ingick ramavtal avseende kabel i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och eftersom ansvaret för att iaktta bestämmelserna om avtalsspärr är strikt för en upphandlande enhet yrkade vi på 40 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och biföll ansökan. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd. Ärendet har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som inte har meddelat beslut i frågan om prövningstillstånd vid denna rapports färdigställande.⁹⁰

Härryda Energi AB

Härryda Energi AB ingick ramavtal avseende kabel i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och eftersom ansvaret för att iaktta bestämmelserna om avtalsspärr är strikt för en upphandlande enhet yrkade vi på 20 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och biföll ansökan. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd. Ärendet har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som inte har meddelat beslut i frågan om prövningstillstånd vid denna rapports färdigställande.⁹¹

Kungälv Energi AB

Kungälv Energi AB ingick ramavtal avseende kabel i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och eftersom ansvaret för att iaktta bestämmelserna om avtalsspärr är strikt för en upphandlande enhet yrkade vi på 30 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och biföll ansökan. Kammarrätten beviljade inte pröv-

⁹⁰ Konkurrensverket, dnr 366/2019 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 6434-19.

⁹¹ Konkurrensverket, dnr 367/2019 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 6435-19.

ningstillstånd. Ärendet har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som inte har meddelat beslut i frågan om prövningstillstånd vid denna rapports färdigställande.⁹²

Lerum Energi AB

Lerum Energi AB ingick ramavtal avseende kabel i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Vi blev därför skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift och eftersom ansvaret för att iaktta bestämmelserna om avtalsspärr är strikt för en upphandlande enhet yrkade vi på 60 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och biföll ansökan. Kammarrätten beviljade inte prövningstillstånd. Ärendet har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen som inte har meddelat beslut i frågan om prövningstillstånd vid denna rapports färdigställande.⁹³

Örebro kommun

Örebro kommun ingick avtal rörande skoldatorer, utbildningar och kringtjänster 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 15 000 kronor i avgift. Dom har inte meddelats vid denna rapports färdigställande.⁹⁴

⁹² Konkurrensverket, dnr 368/2019 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 6438-19.

⁹³ Konkurrensverket, dnr 369/2019 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 6437-19.

⁹⁴ Konkurrensverket, dnr 528/2019 och Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nr 4754-19.

4.3 Vägledning i ställningstaganden

Konkurrensverkets bedömning i olika frågor efterfrågas kontinuerligt med utgångspunkt i vår roll som expertmyndighet, men även då vi utövar tillsyn gentemot upphandlande myndigheter. Under 2019 har vi därför fortsatt att prioritera utveckling av det vi kallar ställningstaganden. I våra ställningstaganden presenterar vi rättsläget och redovisar vår bedömning av hur vi ser på vissa frågor. Vi kommer att följa rättsutvecklingen och justera och uppdatera ställningstagandena vid behov. Ställningstagandena är inte bindande för någon, men vi vill vara öppna med hur vi som tillsynsmyndighet ser på rättsläget. Att förmedla vår syn i en för många osäker fråga ser vi som ett effektivt sätt att skapa tydlighet, vilket kan spara resurser hos bland annat upphandlande myndigheter. Dessutom innebär det att vi som tillsynsmyndighet är öppna med hur vi kommer att agera. Den myndighet som följer ett ställningstagande kan känna sig trygg vid en eventuell granskning från vår sida. Detta är enligt vår bedömning en effektiv hjälp i vårt förebyggande arbete.

Alla frågor är inte lämpliga att utredas med målet att det ska bli ett ställningstagande. För att ett ställningstagande ska vara det mest lämpliga tillsynsverktyget ska det vara fråga om ett aktuellt ämne som är relevant för våra intressenter. Det ska vidare saknas tillräckligt tydlig praxis. Konkurrensverket ska också kunna landa i ett tydligt ställningstagande som klargör situationen på ett sätt som gör att det kan tillämpas i praktiken. Själva frågeställningen i ett ställningstagande prioriteras och dokumenteras som alla andra ärenden via vår tipsfunktion.

Ramavtal

Under försommaren 2019 publicerade vi ett ställningstagande om ramavtal. EU-domstolens dom den 19 december 2018 i det så kallade Coopservice-målet⁹⁵ ger upphov till ett flertal frågor vad gäller utformandet av ramavtalsupphandlingar, bland annat frågan om direktivet kräver angivande av både en maximal kvantitet och ett högsta belopp per avropande myndighet i upphandlingsdokumenten och hur man ska se på avrop utöver den angivna maximala kvantiteten. Domen är av stor praktisk betydelse eftersom kravet på angivande av den maximala kvantitet som kan avropas, som Konkurrensverket har förstått det, ser olika ut och i många fall inte uppfylls av några befintliga ramavtal i Sverige. Enligt Konkurrensverkets bedömning följer det av EU-domstolens dom att en upphandlande myndighet som är part i ett ramavtal är skyldig att precisera den totala kvantitet och det högsta belopp som ramavtalet omfattar. Skyldigheten inkluderar att, så långt det är möjligt, göra en uppskattning av värdet eller storleksordningen och frekvensen på de efterföljande kontrakt som ska tilldelas med ramavtalet som grund.

Valfrietssystem

Under hösten publicerades ett ställningstagande som behandlar frågor om upphandling och valfrietssystem. I domen C-410/14 *Falk Pharma* har EU-domstolen uttalat sig om ett system där ett offentligt organ ingick avtal med alla de leverantörer som uppfyllde de i förväg fastställda villkoren. Det ansågs inte föreligga ett offentligt kontrakt och en upphandling i den mening som avses i direktivet då det offentliga organet inte gjorde något val mellan de leverantörer som uppfyllde de i förväg fastställda villkoren. Kravet på urval från den upphandlande myndigheten vid en anskaffning för att det ska röra sig om ett offentligt kontrakt och upphandling befästes den 1 mars 2018 av EU-domstolen i domen C-9/17 *Tirkkonen*. Ställningstagandet belyser gränsdragningen mellan

⁹⁵ C-216/17 – *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust och Coopservice*.

offentliga kontrakt och valfrihetssystem samt mellan valfrihetssystem enligt LOV och andra valfrihetssystem.

Effekter av ställningstagandena

Vi har fått mycket respons på våra ställningstaganden. En sammanfattande bild av denna är att även om inte alla intressenter håller med Konkurrensverket i sak, så uppskattas detta sätt att ge vägledning. Vi har uppmärksammat att våra ställningstaganden använts av förvaltningsrätter i två fall. Båda domarna beslutade i enlighet med ställningstagandena. Ställningstagandena har också genererat ett inflöde i föreläsningssinbidningar och hänvisats till i en utredning.

Antalet sidvisningar för webbsidan "Ställningstaganden" och dess undersidor är 3 697 räknat från 1 januari 2019 till 31 december 2019. Dokumenten har laddats ner 2 165 gånger under året.⁹⁶ Detta ska jämföras med ett vanligt tillsynsbeslut som laddas ner ca 50 gånger. Vi har också fått besked av Upphandlingsmyndigheten att myndigheten efter ställningstagandet om köp inom staten endast fått enstaka frågor i ämnet, men att två av de inlägg som rör köp inom staten, som länkar till vårt ställningstagande, är några av deras mest lästa inlägg i Frågeportalen.

⁹⁶ Ställningstagandet *Anskaffningar mellan statliga myndigheter* har laddats ned 1 653 gånger sedan 19 december 2018. Ställningstagandet *Ramavtalsupphandlingar och öppenhetsprincipen* 847 gånger sedan publicering i juni 2019. Ställningstagandet *Betydelsen av den upphandlande myndighetens urval - Vem får välja i ett valfrihetssystem?* 103 gånger, 17–31 december 2019.

4.4 Uppmärksammade frågor i upphandlingstillsynen under året

Konkurrensbegränsade offentlig upphandling⁹⁷ är naturligtvis en viktig fråga i upphandlingstillsynen och kopplar också till vår strategiska satsning med samma tema, se avsnitt 2.3.2. Genom att förbättra förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling kan vi också motverka överträdelser av konkurrensreglerna, som exempelvis anbudskarteller.

Med vårt arbete vill vi bidra till utveckling av praxis och ge vägledning för övriga intressenter på upphandlingsområdet. Exempel på sådant arbete är att vi under 2019 fortsatt granska hur upphandlande myndigheter gör bedömningen av vad som är ett upphandlingspliktigt kontrakt och i vilken utsträckning en medelstilldelning till en fristående enhet från en upphandlande myndighet omfattas av upphandlingsreglerna. Även det allmännas olika samverkansformer med den idéburna sektorn har granskats av oss. Vi hoppas få fram vägledning om den större frågan kring det som ofta benämns idéburet offentligt partnerskap (IOP). Vi har sett att kontrakt benämnda IOP blir vanligare och då är det viktigt att slå fast att LOU gäller oavsett vad man kallar ett avtal, om det innebär att man köper en tjänst som är ett offentligt kontrakt i LOU:s mening.

Frågorna aktualiseras bland annat i vårt ärende rörande Alingsås kommuns tilldelning av ett kontrakt avseende äldreboende som har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen.⁹⁸ Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i det målet att ett avtal om bland annat driften av äldreboendet, som ingåtts mellan kommunen och en stiftelse inom ramen för vad som av parterna betecknats som ett så kallat idéburet offentligt partnerskap, utgjorde ett tjänstekontrakt

⁹⁷ Till exempel om en upphandlande myndighet ställer krav som leder till att leverantörer tvingas in i olämpliga samarbeten för att delta i upphandlingen.

⁹⁸ Konkurrensverkets ärende dnr 377/2017. Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 3165-19.

enligt LOU. Det innebär att kommunen genomfört en otillåten direktupphandling och därför ska betala upphandlingsskadeavgift i enlighet Konkurrensverkets yrkande i målet.

Vi har också fått ett förhandsavgörande från EU-domstolen och en dom från Högsta förvaltningsdomstolen som slagit fast att SJ bedriver sådan verksamhet bestående i drift av nät för transporter med järnväg som omfattas av upphandlingsreglerna. Det är första gången en svensk domstol begärt ett förhandsavgörande i ett mål som gäller upphandlingsreglerna. Upprinnelsen är att Konkurrensverket väckt talan i domstol om att SJ ska betala upphandlingsskadeavgift för en upphandling av städtjänster 2012.

4.5 Domstolsprocesser

I det följande redovisas samlad information om våra ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2019, domar och domstolsbeslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2019 samt domstolsprocesser rörande överklagade tillsynsbeslut.⁹⁹ För kortare beskrivningar av de ärenden där vi under 2019 ansökte om upphandlingsskadeavgift, se avsnitt 4.2.

⁹⁹ I Tabell 6 redogörs för mål om upphandlingsskadeavgift där dom eller beslut meddelades under 2019. Status i dessa mål per den 15 mars 2020 anges också, inklusive ytterligare domar och beslut som meddelats fram till dess. Även mål där dom meddelades 2018 men där domen vann laga kraft först 2019 är inkluderade i sammanställningen.

**Tabell 14 Ansökan om upphandlingsskadeavgift –
egna initiativ**

Motpart/ Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings skadeavgift	Skäl
Östra Göinge kommun Dnr 190/2019	375 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggentreprenadkontrakt
Huge Bostäder AB Dnr 308/2019	220 000 kr	Otillåten direktupphandling av VVS-tjänster
Sala kommun Dnr 363/2019	1 100 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggentreprenadkontrakt
Uppsala kommun Skolfastigheter AB Dnr 383/2019	150 000 kr	Otillåten direktupphandling av it-tjänster
Karolinska institutet Dnr 512/2019	8 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av molekylärbiologiska produkter
Kristinehamns kommun Dnr 534/2019	430 000 kr	Otillåten direktupphandling av tjänstekoncession för biografverksamhet mm
SKL Kommentus inköpscentral AB Dnr 550/2019	400 000 kr	Otillåten direktupphandling av upphandlingskonsulttjänster
Louis de Geer Konsert och Kongress i Norrköping AB Dnr 584/2019	260 000 kr	Otillåten direktupphandling av livsmedel och alkohol
Västtrafik AB Dnr 677/2019	1 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av konsulttjänster
Region Gotland, socialnämnden Dnr 688/2019	530 000 kr	Otillåten direktupphandling av beman- ningstjänster avseende socionomer
Kungsbacka kommun Dnr 721/2019	140 000 kr	Otillåten direktupphandling av konsulttjänster
Stockholms universitet Dnr 583/2019	160 000 kr	Otillåten direktupphandling av julbord
Tornberget Fastighetsförvaltning AB Dnr 744/2019	100 000 kr	Otillåten direktupphandling av konsulttjänster/drifentreprenad
Härjedalens kommun Dnr 765/2019	260 000 kr	Otillåten direktupphandling av beman- ningstjänster avseende socionomer

**Tabell 15 Ansökan om upphandlingsskadeavgift –
obligatoriska ansökningar**

Motpart/ Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings- skadeavgift	Skäl
Västra Götalandsregionen Dnr 365/2019	1 000 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn
Ale El Ekonomisk Förening Dnr 366/2019	40 000 kr	Brott mot avtalsspärr
Härryda Energi AB Dnr 367/2019	20 000 kr	Brott mot avtalsspärr
Kungälv Energi AB Dnr 368/2019	30 000 kr	Brott mot avtalsspärr
Lerum Energi AB Dnr 369/2019	60 000 kr	Brott mot avtalsspärr
Örebro kommun Dnr 528/2019	15 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn

**Tabell 16 Beslut och domar i domstolarna 2019 –
upphandlingsskadeavgift**

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
SJ AB 2013-01-23 Dnr 58/2013, 57/2013 Yrkat belopp (totalt) 8 500 000 kr	2014-01-10 FR i Stockholm mål nr 1959-13 och 1960-13	2015-06-04 KR i Stockholm mål nr 603-14 och 604-14	2019-02-28 EU-domstolen mål C- 388/17	Laga kraft
Justerat 2019-04-02 Yrkat belopp (totalt) 4 650 000 kr	Avvisade Konkur- rensverkets ansökningar då rätten fann att LUF inte är tillämplig på SJ:s upphandlingar. 2020-01-31 FR i Stockholm mål nr 13790-19 och 13805-19 Avslog Konkurrens- verkets talan.	Avslog Konkur- rensverkets överklagande.	2019-06-14 HFD mål nr 3999-15 och 4000-15 Fann att LUF var tillämplig på SJ:s upphandlingar. Upphävde underin- stansernas avgöra- nden och återför- visade målet till förvaltningsrätten.	
Stockholms läns landsting 2017-03-23 Dnr 169/2017 Yrkat belopp 30 000 kr	2017-10-06 FR i Stockholm mål nr 7104-17	2018-03-29 KR i Stockholm mål nr 6457-19	2018-12-18 HFD mål nr 2337-18	Laga kraft
	Avvisade Konkurrens- verkets talan 2019-01-25 FR i Stockholm mål nr 7668-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	Återförvisade målet för prövning i sak.	Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
Stockholms läns landsting 2017-03-23 Dnr 170/2017 Yrkat belopp 300 000 kr	2017-10-06 FR i Stockholm mål nr 7105-17 Avvisade Konkurrens- verkets talan 2019-01-25 FR i Stockholm mål nr 7672-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2018-03-29 KR i Stockholm mål nr 6459-19 Återförvisade målet för prövning i sak.	2018-12-18 HFD mål nr 2338-18 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	Laga kraft
Alingsås kommun 2017-06-29 Dnr 377/2017 Yrkat belopp 5 000 000 kr	2018-06-29 FR i Göteborg mål nr 7530-17 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-05-08 KR i Göteborg mål nr 3556-18 Avslog Alingsås kommuns över- klagande.	2019-10-01 HFD mål nr 3165-19 Beslutade att bevilja prövningstillstånd. 2020-03-11 Avslog kommunens överklagande i viss del och meddelade inte prövnings- tillstånd rörande målet i övrigt. Kammarrättens avgörande står därmed fast.	Laga kraft
Västra Götalandsregionen 2017-10-04 Dnr 503/2017 Yrkat belopp 1 150 000 kr	2018-07-04 FR i Göteborg mål nr 11217-17 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-01-04 KR i Göteborg mål nr 3283-18 Avslog ansökan om prövnings- tillstånd.		Laga kraft
Stockholms kommun, Trafiknämnden 2017-12-01 Dnr 643/2017 Yrkat belopp 150 000 kr	2018-11-27 FR i Stockholm mål nr 27862-17 Delvis bifall av Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
Kommunalförbundet Kollektivtrafik- myndigheten i Västernorrlands län 2017-12-14 Dnr 669/2017 Yrkat belopp 80 000 kr	2019-03-11 FR i Härnösand mål nr 5090-17 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-09-20 KR i Sundsvall mål nr 1022-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	-	Laga kraft
Got Event AB 2018-02-22 Dnr 141/2018 Yrkat belopp 550 000 kr	2018-09-04 FR i Linköping mål nr 1438-18 Biföll delvis Konkurrens- verkets ansökan.	2018-10-22 KR i Jönköping mål nr 2756-18 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	2019-05-13 HFD mål nr 6015-18 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	Laga kraft
Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndig- heten i Västernorrlands län 2018-03-01 Dnr 160/2018 Yrkat belopp 1 000 000 kr	2019-06-04 FR i Härnösand mål nr 927-18 Biföll delvis Konkurrens- verkets ansökan.	2019-09-20 KR i Sundsvall mål nr 1939-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	2019-11-15 HFD mål nr 5242-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.	Laga kraft
Örebro universitet 2018-04-19 Dnr 262/2018 Yrkat belopp 150 000 kr	2018-12-21 FR i Karlstad mål nr 1967-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Malmö kommun 2018-07-02 Dnr 408/2018 Yrkat belopp 1 100 000 kr	2019-07-01 FR i Malmö mål nr 7414-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Lunds universitet 2018-08-30 Dnr 482/2018 Yrkat belopp 50 000 kr	2019-10-07 FR i Malmö mål nr 9848-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
Lunds universitet 2018-08-30 Dnr 483/2018 Yrkat belopp 230 000 kr	2019-10-07 FR i Malmö mål nr 9849-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Lunds universitet 2018-08-30 Dnr 484/2018 Yrkat belopp 45 000 kr	2019-10-07 FR i Malmö mål nr 9850-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Lunds universitet 2018-08-30 Dnr 485/2018 Yrkat belopp 75 000 kr	2019-10-07 FR i Malmö mål nr 9851-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Telge Fastigheter AB 2018-10-12 Dnr 565/2018 Yrkat belopp 500 000 kr	2019-03-29 FR i Stockholm mål nr 23042-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-05-20 KR i Stockholm mål nr 2720-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.		Laga kraft
Region Västernorrland 2018-12-03 Dnr 651/2018 Yrkat belopp 5 500 000 kr	2019-09-24 FR i Umeå mål nr 1916-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Region Jämtland Härjedalen 2018-12-03 Dnr 652/2018 Yrkat belopp 3 500 000 kr	2019-09-24 FR i Umeå mål nr 1917-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
Region Norrbotten 2018-12-03 Dnr 653/2018 Yrkat belopp 4 000 000 kr	2019-09-24 FR i Umeå mål nr 1914-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Västerbottens läns landsting 2018-12-03 Dnr 654/2018 Yrkat belopp 4 200 000 kr	2019-09-24 FR i Umeå mål nr 3326-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Sölvesborgs kommun 2018-12-07 Dnr 665/2018 Yrkat belopp 250 000 kr	2018-12-12 FR i Växjö mål nr 5203-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Malmö kommun 2018-12-18 Dnr 691/2018 Yrkat belopp 75 000 kr	2019-11-07 FR i Malmö mål nr 14819-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Region Gotland 2018-12-20 Dnr 702/2018 Yrkat belopp 230 000 kr	2019-03-28 FR i Stockholm mål nr 28818-18 Avslog Region Gotlands yrkande om mellandom. 19-09-02 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2020-01-08 KR i Stockholm mål nr 6714-19 Avslog överklagandet.		Pågå
Landstinget Dalarna 2018-12-20 Dnr 703/2018 Yrkat belopp 375 000 kr	2019-05-06 FR i Falun mål nr 5628-18 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
Stockholms läns landsting 2018-12-20 Dnr 705/2018 Yrkat belopp 10 000 kr	2019-01-18 FR i Stockholm mål nr 28845-18 Avslog Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Östra Göinge kommun 2019-02-27 Dnr 190/2019 Yrkat belopp 375 000 kr	2019-07-08 FR i Malmö mål nr 2344-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Huge Bostäder AB 2019-04-25 Dnr 308/2019 Yrkat belopp 220 000 kr	2019-06-14 FR i Stockholm mål nr 9459-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Sala kommun 2019-05-23 Dnr 363/2019 Yrkat belopp 1 100 000 kr	2019-09-25 FR i Uppsala mål nr 3079-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Ale El Ekonomisk Förening 2019-05-24 Dnr 366/2019 Yrkat belopp 40 000 kr	2019-09-10 FR i Göteborg mål nr 6434-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-10-29 KR i Göteborg mål nr 5346-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.		Pågår
Härryda Energi AB 2019-05-24 Dnr 367/2019 Yrkat belopp 20 000 kr	2019-09-10 FR i Göteborg mål nr 6435-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-10-29 KR i Göteborg mål nr 5347-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.		Pågår

Motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltnings- rätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltnings- domstolen (HFD)	Status per den 15 mars 2020
Kungälv Energi AB 2019-05-24 Dnr 368/2019 Yrkat belopp 30 000 kr	2019-09-10 FR i Göteborg mål nr 6438-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-10-29 KR i Göteborg mål nr 5349-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.		Pågår
Lerum Energi AB 2019-05-24 Dnr 369/2019 Yrkat belopp 60 000 kr	2019-09-10 FR i Göteborg mål nr 6437-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2019-10-29 KR i Göteborg mål nr 5348-19 Beslutade att ej bevilja prövnings- tillstånd.		Pågår
Uppsala kommun Skolfastigheter AB 2019-05-29 Dnr 383/2019 Yrkat belopp 150 000 kr	2019-07-31 FR i Uppsala mål nr 3240-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
SKL Kommentus inköpscentral AB 2019-09-13 Dnr 550/2019 Yrkat belopp 400 000 kr	2019-09-20 FR i Stockholm mål nr 20782-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Stockholms universitet 2019-09-29 Dnr 583/2019 Yrkat belopp 160 000 kr	2019-10-14 FR i Stockholm mål nr 21650-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Västrafik AB 2019-11-05 Dnr 677/2019 Yrkat belopp 1 000 000 kr	2019-12-17 FR i Jönköping mål nr 5974-19 Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Tabell 17 Beslut och domar i domstolarna 2019 – överklagade tillsynsbeslut

Konkurrensverkets beslut	Förvaltningsrätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)	Status
Göteborgs kommun 2017-04-19 Dnr 610/2014	2019-11-06 FR i Stockholm mål nr 11269-17	2020-01-30 KR i Stockholm mål nr 8538-19		Pågående
Enligt Konkurrensverket har Göteborgs kommun brutit mot LOU genom att anslå budgetmedel åt det delägda bolaget Göteborg & Co Träffpunkt AB för utförande av tjänster åt Göteborgs kommun m.fl. Budgetanslagen skulle ha annonserats.	Avslog överklagandet.	Beslutade att bevilja prövnings-tillstånd.		

5. Rapporter och forskning

5 Rapporter och forskning

5.1 Rapporter

Ett viktigt verktyg i vårt uppdrag att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens och mot en effektiv offentlig upphandling är vår rapportserie, där vi under 2019 publicerat tre rapporter med koppling till tillsynen.

I mars 2019 publicerade vi för första gången en sammanhållen rapport om konkurrens- och upphandlingstillsynen, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018* (Konkurrensverkets rapportserie 2019:1).

I december 2019 publicerades i likhet med tidigare år rapporten *Statistik om offentlig upphandling 2019* (Konkurrensverkets rapportserie 2019:3) tillsammans med Upphandlingsmyndigheten. Både Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket har uppgifter som rör statistiken om offentlig upphandling och vi har ett nära samarbete med varandra. Rapporten ger en aktuell bild av den offentliga upphandlingen i Sverige och redovisar den senast tillgängliga statistiken om offentlig upphandling och närliggande områden. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppgick 2017 till 706 miljarder kronor vilket motsvarar en sjättedel av BNP. Av rapporten framgår också att antalet anbudsgivare per upphandling ökar för första gången sedan 2012 och att andelen överprövningar minskar för fjärde året i rad.

Vi har under 2019 även publicerat en undersökning som rör kommunala borgensavgifter, *Finansiering på lika villkor? – En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna* (Konkurrensverkets rapportserie 2019:4). Rapporten belyser skillnaden i räntevillkor mellan privata och offentliga företag och redovisar dels hur vanligt det är att kommunala bostadsaktiebolag får kommunal borgen, dels i vilken utsträckning detta utgör en fördel för det kommunala bolaget. Syftet har varit att kartlägga eventuella snedvridningar av konkurrensen, vilket sedan kan vara användbart både i enskilda utredningar och i Konkurrensverkets konkurrensfrämjande arbete mera allmänt.

5.2 Forskning

Konkurrensverket bidrar till forskning inom både konkurrens- och upphandlingsområdena genom att finansiera olika forskningsprojekt på högskolor och universitet.¹⁰⁰ Vi lägger också ut forskningsuppdrag om frågeställningar där vi ser ett behov av att undersöka eller belysa en avgränsad fråga. Under 2019 har flera uppdragsforskningsrapporter publicerats som är relevanta för konkurrens- och upphandlingstillsynen.¹⁰¹

¹⁰⁰ På Konkurrensverkets webbplats finns en lista med alla pågående och avslutade projekt som har beviljats anslag:

<http://www.konkurrensverket.se/forskning/pagaendeavslutade-forskningsprojekt/>

¹⁰¹ Alla rapporter finns att ladda ner från Konkurrensverkets webbplats:

<http://www.konkurrensverket.se/forskning/uppdraagsforskning/>

Prisjämförelsesidor ger konsumenter möjlighet att enkelt jämföra priser, men skapar också möjlighet för handlare att bevaka och anpassa sig till konkurrenternas prissättning, och kan därmed vara ett verktyg för otillåtna prissamarbeten. I *Prisspridning på e-handelsmarknader med låga sökkostnader* (Uppdragsforskningsrapport 2019:1) undersöker professor Niklas Rudholm och doktorand Charlie Lindgren hur prisjämförelsesidor påverkar prissättningen på internet. Enligt teorin leder sänkta sökkostnader i normalfallet till sänkta prisnivåer, men också till sänkt prisspridning på marknaden. Detta motsägs till viss del av empirin som pekar på att det kvarstår betydande prisspridning i många fall. Detta förklarar författarna bland annat med att det finns konsumentgrupper som inte använder prisjämförelsesidor och därför är dåligt informerade om priser samt att eventuella skillnader i pris beror på skillnader i service hos e-handlarna.

Samägande kan vara ett problem när företag är delägare i konkurrerande företag, då detta kan leda till att incitamenten att konkurrera inte är lika starka. I rapporten *Marknadskoncentration och korsägande av företag* (Uppdragsforskningsrapport 2019:3) ger professor Lars Persson och docent Pehr-Johan Norbäck en översikt av hur olika samägarformer av företag påverkar marknads-konkurrens och incitament för företagsutveckling i näringslivet. Författarnas analys av svenska data visar också att korsägandet är lågt i det svenska näringslivet.

Utifrån ett konkurrens- och tillsynsperspektiv är det viktigt att förstå om blockkedjeteknik kan användas för konkurrens-hämmande verksamhet, men också ifall denna teknik skulle kunna underlätta Konkurrensverkets tillsynsarbete. I *Blockkedjeteknik utifrån ett konkurrensperspektiv* (Uppdragsforskningsrapport 2019:4) ger doktor Pontus Lindblom en översikt över blockkedjetekniken och dess tillämpningar, samt en analys utifrån ett konkurrens-, tillsyns- och juridiskt perspektiv. Författaren konstaterar att blockkedjetekniken är i ett förhållandevis tidigt utvecklingsstadium vilket gör eventuella konsekvenser svåra att överblicka.

I *Kontrafaktiska tester och missbruksbedömning* (Uppdragsforskningsrapport 2019:6) beskriver Vladimir Bastidas Venegas hur kontrafaktiska analyser används inom europeisk och svensk konkurrensrätt, och hur dessa analyser tillämpas vid bedömning av missbruk av dominerande ställning. Författaren framhåller att även om kontrafaktiska analyser inte bör ses som ett rättsligt krav vid missbruksbedömningar, bör de betraktas som ytterligare ett analysverktyg som främst kan komma till nytta när effekterna på konkurrensen av en viss åtgärd är tvetydiga.

Professor Charles Edquist har i *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö* (Uppdragsforskningsrapport 2019:2) undersökt hur offentlig upphandling kan främja innovation av lösningar på exempelvis samhälleliga, miljömässiga och sociala problem. Detta går att göra, enligt författaren, genom att en ökande andel av de varor, tjänster och system som i dag upphandlas som specifika produkter i stället skulle beskrivas i termer av funktionskrav när de upphandlas.

I *Korruptionsdomar och offentlig upphandling* (Uppdragsforskningsrapport 2019:5) har jur. dr. Catrin Karlsson Westergren undersökt korruptionsdomar och hur vanligt det är att dessa domar rör upphandlingssituationer. Syftet har varit att identifiera faktorer och omständigheter som kan ge skäl att misstänka och vidare utreda förekomsten av korruption i upphandlingssituationer. Av de undersökta fällande korruptionsdomarna rörde 70 procent bygg, anläggnings- och andra hantverkstjänster, varav den absoluta majoriteten utgjorde bygg och anläggning. De flesta fall rörde korruption mellan personer som på olika sätt hade eller kunde ha ett nära förhållande.

6. Internationellt samarbete

6 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 utredningsåtgärder 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.

I det här kapitlet beskrivs kortfattat de ämnen som föranlett särskilt intresse under året. På upphandlingsområdet har man bland annat utbytt erfarenheter kring tillämpningen av rättsmedelsdirektivet inom EU. På konkurrensområdet har fokus bland annat varit på digitaliseringen, principer för att garantera en rättssäker och transparent konkurrenstillsyn, arbetsmetoder för en effektiv ärendehantering samt översynen av EU:s regelverk för vertikala avtal.

6.1 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Konkurrenskommittén¹⁰² inom OECD har inom ramen för två möten under året hållit 14 rundabordssamtal och utfrågningar om olika konkurrensrättsliga och konkurrenspolitiska frågor. Konkurrensverket deltog vid kommitténs båda möten. Under året lämnade Konkurrensverket tre bidrag gällande digitaliseringens påverkan på finansmarknaden, vertikala förvärv inom teknik-, media- och telekomsektorn respektive så kallad *hub-and-spoke*-samordning.¹⁰³ Därutöver höll Konkurrensverkets medarbetare en presentation om konkurrensneutralitet. Konkurrensverkets medarbetare medverkade även vid två seminarier anordnade av OECD med fokus på konkurrens på offentligt finansierade marknader respektive marknadsmissbruk på digitala marknader.

Under 2019 antog OECD en ny rekommendation om kartellbekämpning som ersätter en tidigare rekommendation från 1998. Rekommendationen uppdaterades i syfte att ta hänsyn till utvecklingen under senare år, exempelvis när det gäller eftergiftsprogram och utredningsbefogenheter. Under 2019 har Konkurrensverket även deltagit i arbetet inom OECD:s konkurrenskommitté med att ta fram nya rekommendationer om konkurrensneutralitet respektive transparens och rättvisa förfaranden.

¹⁰² Webbplatsen för OECD:s konkurrenskommitté: <http://www.oecd.org/competition/>

¹⁰³ Konkurrensverkets bidrag till diskussionerna i OECD:s konkurrenskommitté finns publicerade på Konkurrensverkets webbplats: <http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/konkurrensverkets-uppdrag/internationell-roll/oecdskonkurrenskommitte/>

I oktober deltog Konkurrensverket i ett möte i arbetsgruppen Leading Practitioners on Public Procurement (LPP) inom ramen för OECD:s kommitté för statlig förvaltning. Fokus för 2019 låg på hur man hanterar miljömässiga, samhälleliga och tekniska utmaningar när det gäller leverans av offentliga tjänster. Vid mötet diskuterades även en ny rapport om genomförandet av 2015 års OECD-rekom-mendation om offentlig upphandling. Under 2019 diskuterade arbetsgruppen även principer för en effektiv upphandling av infrastrukturprojekt.¹⁰⁴

6.2 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 på senare år och som rört misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. Detta innebär att Konkurrensverket då tillämpar såväl nationell lagstiftning som det EU-rättsliga regelverket. Konkurrensverket

¹⁰⁴ Läs mer om OECD:s arbete på upphandlingsområdet: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

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 eftergiftsprogram, tillsyn gällande digitala plattformar samt utvärderingen av EU:s regelverk för vertikala avtal som kommissionen genomfört under 2019. Gruppundantagsförordningen för vertikala avtal upphör att gälla den 31 maj 2022 och efter utvärderingen kommer kommissionen att besluta om förordningen ska förlängas, ändras eller löpa ut. Konkurrensverket har deltagit i kommissionens översyn genom att lämna synpunkter på regelverket. De nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen har härutöver en särskild arbetsgrupp, EU Merger Working Group, vars uppgift är att främja ökat samarbete avseende förvärvsprövningar.

6.3 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. I dag består nätverket av cirka 140 myndigheter och syftet med arbetet är att öka harmoniseringen kring rättstillämpningen samt hitta gemensamma principer och arbetsmetoder för en gynnsam och effektiv konkurrenstillsyn. Arbetet sker inom fem projektorienterade arbetsgrupper som utarbetar rekommendationer, vägledningar och rapporter samt anordnar seminarier för medlemmarna.¹⁰⁵ Resultatet av ICN:s arbete diskuterades vid den årliga konferensen som 2019 hölls i Cartagena i Colombia.

¹⁰⁵ För mer information och för att ta del av ICN:s produkter, se <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>

Ett övergripande tema under 2019 var vikten av att garantera ett rättssäkert förfarande och en rättvis, effektiv och transparent konkurrenstillsyn. Konkurrensverket deltog aktivt i arbetet med att ta fram nya rekommendationer kring dessa frågor som antogs av ICN i maj 2019. Utöver detta anslöt sig Konkurrensverket till ett nytt ramverk för rättvisa och effektiva tillsynsprocesser inom ramen för ICN. Bakgrunden till ramverket är en vilja från konkurrensmyndigheter att öka samförståndet kring principer för effektiva och rättvisa tillsynsförfaranden. Enligt ramverket ska konkurrensmyndigheterna verka för samarbete och dialog mellan varandra samt informera om gällande konkurrenslagar och processuella regelverk.

Under 2019–2020 är Konkurrensverket tillsammans med den kanadensiska konkurrensmyndigheten och Botswanas konkurrensmyndighet ansvariga för att leda arbetet inom gruppen för effektiva arbetsmetoder. Under 2018–2019 ledde vi arbetet med att kartlägga hur konkurrensmyndigheters organisationsstruktur kan påverka effektiviteten i utredningar, vilket presenterades i en rapport vid ICN:s årliga konferens.

Under 2019 har ICN:s kartellgrupp tagit fram en rapport med metoder för hur konkurrensmyndigheter kan skapa förutsättningar för företag att ansöka om eftergift. Konkurrensverket har även deltagit i webbseminarier som rörde bland annat digitala karteller och algoritmer.

Arbetsgruppen för ensidiga förfaranden (missbruk) har under 2019 diskuterat bland annat vertikala begränsningar med utgångspunkt i olika hypotetiska fall i syfte att belysa hur olika typer av förfaranden hanteras i olika jurisdiktioner. Konkurrensverket medverkade i projektgruppen för arbetet.

Fokus inom ICN:s arbetsgrupp för förvärv låg fortsatt på icke-horisontella koncentrationer. Bland annat tog arbetsgruppen fram en jämförande studie om utvalda vertikala förvärv som anmälts i flera jurisdiktioner.

6.4 Commission Expert Group – Network of First Instance Review Bodies on Public Procurement

Syftet med nätverket för tillsynsorgan i första instans på upphandlingsområdet är att tillsynsorgan ska kunna samarbeta, utbyta information och ge goda exempel rörande tillämpningen av rättsmedelsdirektiven samt att stödja effektiviteten vid överprövningar av upphandlingar på nationell nivå. Konkurrensverket har deltagit i nätverkets båda möten under 2019. Under året har expertgruppen arbetat med att samla in statistik avseende överprövningar av upphandlingar, diskuterat rättspraxis från EU-domstolen samt hållit presentationer om olika nationella rättssystem på upphandlingsområdet.

6.5 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 ta fram underlag i olika frågor. Konkurrensverkets medarbetare deltog även i ett seminarium med kommissionen om e-upphandling i maj 2019.

Konkurrensverket har även deltagit i den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik, ESWG, som bland annat behandlat EU:s nya standardformulär för direktivstyrda upphandlingar, e-forms och indikatorer på upphandlingsområdet.

6.6 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. Samarbetet sker inom särskilda arbetsgrupper för kartellfrågor, chefsjurister, chefsekonomer och koncentrationsfrågor. Under 2019 var Konkurrensverket värd för mötet i arbetsgruppen för kartellfrågor.

Varje år arrangeras även ett nordiskt konkurrensmöte för att främja informationsutbyte och kunskapsöverföring. Under mötet 2019 ordnades en paneldebatt kring temat konkurrenspolitik för den digitala tidsåldern samt fyra praktiskt inriktade seminarier. De ämnen som diskuterades under respektive seminarium var digitala plattformar ur ett konsumentperspektiv, läkemedelsmarknaden, informationsutbyte mellan konkurrenter samt effektivisering av ärendehantering. Samarbetet kring verksamhetsutveckling och effektiviseringar har gett oss viktigt stöd i vårt interna utvecklingsarbete och kommer att fortsätta under 2020.

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. Avtalet trädde i kraft för Sverige och Finland den 29 november 2018, för Danmark den 20 december 2018 och för Norge den 14 juli 2019.

I september 2019 anordnade Konkurrensverket en konferens i samarbete med det regionala initiativet W@CompetitionNordic, ett nätverk för kvinnor som arbetar med konkurrensrätt och ekonomi i de nordiska och baltiska länderna. Konferensen diskuterade aktuella konkurrensfrågor i den nordiska och baltiska regionen, inklusive den digitala ekonomin.

Konkurrensverket medverkar i det nordiska upphandlingsmötet som hålls en gång per år för att utbyta erfarenheter på upphandlingsområdet. Vid årets möte redogjorde Konkurrensverket för sitt arbete med att ta fram ställningstaganden som klargör myndighetens bedömning i oklara rättsfrågor. De övriga nordiska länderna rapporterade bland annat om rättspraxis kring väsentliga ändringar av kontrakt, e-upphandling samt genomförandet av de senaste upphandlingsdirektiven.

6.7 EU:s konkurrenspolitik

Konkurrensverket har under 2019 deltagit i diskussioner i olika internationella sammanhang angående hur EU:s konkurrenspolitik bör utvecklas med anledning av den ökade globaliseringen och digitaliseringen.

En fråga som har diskuterats flitigt är huruvida EU:s regelverk för förvärvskontroll bör lättas för att tillåta att så kallade *European Champions* kan skapas. Frågan blev aktuell i ljuset av kommissionens beslut att förbjuda Siemens förvärv av Alstom i februari 2019. I juni 2019 skrev generaldirektörerna för konkurrensmyndigheterna i Norden en artikel som gav stöd för en strikt prövning av företagskoncentrationer fri från politisk inblandning.

Konkurrensverket anordnade även ett frukostsamtal där det bland annat diskuterades hur konkurrenspolitiken bör utvecklas för att främja konkurrens och innovation i den digitala ekonomin samt bidra till lika spelregler för företag på den inre marknaden och globalt.

7. Handläggnings- tider

7 Handläggningstider

7.1 Handläggningstider i konkurrenstillsynen

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av utredningar om konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.¹⁰⁶ För prövning av företagskoncentrationer däremot styrs handläggningstiderna av lagstadgade tidsfrister. I de följande avsnitten redovisas därför handläggningstiderna i konkurrenstillsynen uppdelat på olika typer av ärenden.

7.1.1 Handläggningstider i konkurrensärenden exklusive företagskoncentrationer

Den genomsnittliga handläggningstiden för de konkurrenstillsyns-ärenden, exklusive företagskoncentrationer, som avslutats de senaste åren framgår av Tabell 18.

¹⁰⁶ 13 kap. 20 § KL finns dock bestämmelser om preskription för när konkurrensskadeavgift får påföras.

Tabell 18 Genomsnittliga handläggningstider för konkurrenstillsynsärenden (exklusive företagskoncentrationer) som avslutats 2015–2019

	2019	2018	2017 ¹⁰⁷	2016	2015
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	38	47	43	59	34
Genomsnitt antal kalenderdagar	48	24	32	44	80
Prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	4	11	11	20	32
Genomsnitt antal kalenderdagar	366	320	614	374	425
Varav avslutade utan åtgärd eller m.h.t. ändrat beteende					
Antal avslutade ärenden	3	10	10	19	30
Genomsnitt antal kalenderdagar	248	303	609	344	358
Varav avslutade med åtgärd¹⁰⁸					
Antal avslutade ärenden	1	1	1	1	2
Genomsnitt antal kalenderdagar	721	490	667	974	1 257

Ärenden som inte prioriteras för djupare utredning hanteras skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillsynsärenden som handläggs av Konkurrensverket. Under 2019 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden till drygt 48 dagar. Detta är en ökning i förhållande till de senaste två åren, men i nivå med genomsnittet de senaste fem åren.

¹⁰⁷ Under 2017 avslutades två ärenden (dnr 263/2013 och 494/2013) efter omfattande utredningar, varav en dessutom var vilande i 21 månader i väntan på domstolsavgörande. Om dessa två ärenden räknas bort var den genomsnittliga handläggningstiden för alla prioriterade ärenden som avslutades under 2017 392 dagar i stället för 614 dagar som anges i tabellen, och den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutades utan åtgärd 358 dagar i stället för 609 som anges i tabellen.

¹⁰⁸ Ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, avgiftsföreläggande, åläggande eller godtagit åtaganden.

De ärenden som prioriteras för djupare utredning tar längre tid att hantera, och tidsåtgången kan också bero på om utredningen leder till att Konkurrensverket vidtar någon åtgärd. I Tabell 18 redovisas därför genomsnittliga handläggningstider dels för alla prioriterade ärenden oavsett hur de avslutades, dels uppdelat på prioriterade ärenden som avslutades med eller utan att Konkurrensverket vidtog någon åtgärd.

Den genomsnittliga handläggningstiden för alla prioriterade konkurrensärenden som avslutades 2019 uppgick till 366 kalenderdagar, vilket är en ökning från 320 dagar 2018. Ökningen är hänförlig till ärenden som avslutades *med* någon åtgärd där handläggningstiden ökade till 721 dagar. Handläggningstiden för ärenden som avslutades *utan* någon åtgärd från Konkurrensverket minskade till 248 dagar. Det bör här noteras att 2016–2019 avslutades ett ärende per år med åtgärd och under 2015 var det två ärenden som avslutades med åtgärd. Komplexiteten kan variera mellan olika ärenden, vilket tillsammans med det låga antalet ärenden kan förklara variationen i den genomsnittliga handläggningstiden från år till år.

7.1.2 Handläggningstider i prövning av företagskoncentrationer

För företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av de lagstadgade tidsfristerna som uppgår till 25 arbetsdagar i fas 1 och tre månader i fas 2. Under vissa förutsättningar kan löptiden stoppas och tidsfristerna förlängas.¹⁰⁹

¹⁰⁹ För tillfälligt stopp av löptiden, se 4 kap. 17 § KL. För förlängning av fristerna, se 4 kap. 11 § 2 st. och 14 § KL.

För ärenden som avslutades 2019 var den genomsnittliga handläggningstiden 15 arbetsdagar för ärenden som avslutades i fas 1 och 81 arbetsdagar för ärenden i vilka det inleddes en fördjupad utredning (fas 2). Detta är i nivå med genomsnittet för tidigare år, se Tabell 19. 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 frist, eller för att en inkommen anmälan inte är fullständig.¹¹⁰

Tabell 19 Genomsnittliga handläggningstider för företagskoncentrationer som avslutats 2015–2019 (arbetsdagar)

	2019	2018	2017	2016	2015
Avslutade i fas 1	15	12	14	13	15
Avslutade i fas 2	81	86	70	107	80

Av vår vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare¹¹¹ ärenden så fort som möjligt, normalt inom 15 arbetsdagar. Under 2019 avslutades 64 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 28 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ 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.

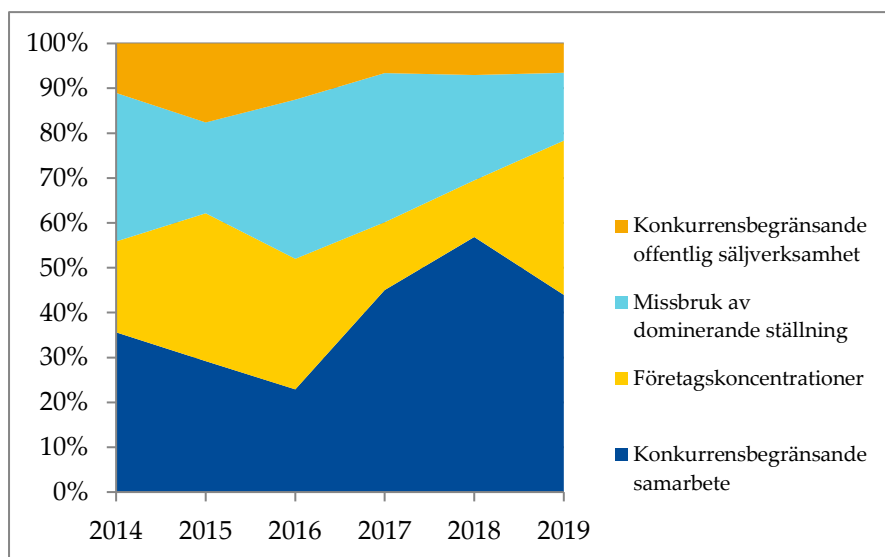
7.1.3 Fördelning av nedlagd tid efter ärendetyp i konkurrenstillsynen

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

I Figur 1 redovisas hur stor andel av den totala utredningstiden 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.¹¹²

¹¹² 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 överträdelse eller beteenden som kan förbjudas aktualiseras. Vilken kategori ett visst ärende ska hänföras till kan komma att ändras under utredningen, vilket då kan leda till förändringar i fördelningen.

Figur 1 Nedlagd tid på olika ärendetyper per år, inklusive pågående och avslutade ärenden samt efterföljande domstolsprocesser



Av figuren framgår att fördelningen mellan de olika ärendetyperna varierar över åren. Under de perioder som exempelvis flera komplicerade företagskoncentrationer anmäls ökar andelen av tiden som avser sådana ärenden på bekostnad av andra delar. Så var fallet under 2015 och 2016, när tre koncentrationsärenden avgjordes i domstol. Efter en nedgång under 2017 och 2018 ökade andelen tid för prövning av företagskoncentrationer under 2019, då vi fattade fyra beslut om särskild undersökning och ett beslut om förbud mot en företagskoncentration som överklagades till domstol.

Andelen av vår tid som lagts på konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är i figuren lägre för åren efter 2016 än tidigare år.¹¹³ 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.

7.1.4 Handläggningstid i konkurrensärenden som prövats av domstol

Handläggningstiderna för de konkurrensmål i domstol där Konkurrensverket varit part, och som avslutats sedan den 1 januari 2019, framgår av Tabell 20.¹¹⁴

¹¹³ Det bör noteras att i vissa ärenden kan både förbudet mot missbruk av dominerande ställning och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet aktualiseras. Tiden som avser sådana utredningar har i diagrammet hänförs till kategorin missbruk av dominerande ställning.

¹¹⁴ Domstolsärendet rörande ett överklagat beslut om interimistiskt åläggande i en pågående utredning (se avsnitt 3.3 och 3.5.1) ingår inte i sammanställningarna i detta avsnitt.

Tabell 20 Handläggningstid för Konkurrensverkets utredningar och domstolsprocesser i mål och ärenden som avslutats efter den 1 januari 2019 (kalenderdagar)

Ärende	Handläggningstid
Nasdaq AB med flera, Dnr 629/2010 (utredning) och dnr 406/2015 (domstolsprocess).	Totalt 3 129 dagar (varav Konkurrensverket 52 %) Utredning inleddes 2010-12-03
Konkurrensverket stämde och yrkade om konkurrensskadeavgift om sammanlagt ca 31 miljoner kronor för missbruk av dominerande ställning.	Stämningsansökan 2015-05-27
PMD lämnade Konkurrensverkets talan utan bifall (PMT 7000-15).	Avgörande PMD 2018-01-15
Konkurrensverket överklagade till PMÖD som fastställde PMD:s domslut (PMT 1443-18).	Avgörande PMÖD 2019-06-28
Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) Dnr 583/2016 (utredning) och dnr 148/2018 (domstolsprocess).	Totalt 1 246 dagar (varav Konkurrensverket 39 %) Utredning inleddes 2016-09-30
Beslut om åläggande förenat med vite om 20 miljoner kronor att återkalla en uppsägning av ett avtal som innebar missbruk av dominerande ställning.	Beslut om åläggande 2018-02-02
FTI överklagade beslutet till PMD som avslog överklagandet (PMÅ 2741-18).	Avgörande PMD 2019-01-21
FTI överklagade PMD:s beslut till PMÖD, som med ändring av PMD:s beslut upphävde Konkurrensverkets beslut (PMÖÄ 1519-19).	Avgörande PMÖD 2020-02-28

Tabell 21 visar handläggningstiderna och dess fördelning mellan Konkurrensverkets utredningar och domstolarnas handläggning sett över en längre period. Företagskoncentrationer, vars handläggningstider styrs av lagstadgade tidsfrister – såväl för Konkurrensverkets utredning som för eventuella domstolsprövningar – är inte medräknade.

Tabell 21 Genomsnittlig handläggningstid för Konkurrensverkets utredningar och domstolsprocesser i mål och ärenden som avslutats efter den 1 januari 2013, exklusive företagskoncentrationer (kalenderdagar)

Typ av ärende	Utredning	Domstol	Totalt	Andel utredning	Andel domstol
KL 2:1 (4 st) ¹¹⁵	685	1220	1905	36 %	64 %
KL 2:7 (5 st) ¹¹⁶	896	1534	2430	37 %	63 %
KL 3:27 (6 st) ¹¹⁷	520	1023	1543	34 %	66 %
Totalt (15 st)	796	1437	2233	36 %	64 %

Som framgår av tabellen har Konkurrensverkets utredning utgjort cirka en tredjedel av den totala handläggningstiden för de ärenden (exklusive företagskoncentrationer) som prövats av domstol. Restande två tredjedelar utgör väntetid och process i domstol, det vill säga sedan Konkurrensverket väckt talan eller Konkurrensverkets beslut överklagats. Variationen mellan enskilda ärenden är dock stor.

¹¹⁵ De 4 mål som rört konkurrensbegränsande samarbete har alla varit mål om konkurrensskadeavgift och 3 av de 4 avgjordes i två instanser.

¹¹⁶ Av de 5 mål som rört missbruk av dominerande ställning har 4 varit mål om konkurrensskadeavgift och 1 gällt ett överklagat beslut om åläggande. 4 av de 5 målen avgjordes i två domstolsinstanser.

¹¹⁷ Av de 6 mål som rört konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet avgjordes 3 i två instanser.

Kommissionen ger ut en rapport som bland annat jämför handläggningstid i domstol för olika typer av mål. Enligt den senaste rapporten från 2019 låg Sverige strax över medianen för genomsnittliga handläggningstider i domstol av konkurrensrättsliga mål.¹¹⁸

7.2 Handläggningstider i upphandlingstillsynen

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.

Som ett led i vårt effektiviseringsarbete arbetar vi ändå med att korta handläggningstiderna, särskilt för de ärenden som vi avslutar utan åtgärd. Handläggningstiden för ärenden som inte har föranlett någon åtgärd har under året minskat från 146 dagar 2018 till 95 dagar 2019. Genomsnittlig handläggningstid för övriga ärenden har under året minskat från 277 dagar 2018 till 226 dagar 2019. Minskningen beror på att vi under 2019 inte genomfört någon fördjupad upphandlingsgranskning¹¹⁹ och att vi under 2018 avslutade ett antal projekt som löpt under ett antal år.

¹¹⁸ The EU Justice scoreboard 2019, COM(2019) 198/2, s. 18.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf

¹¹⁹ Fördjupad upphandlingsgranskning är en metod som syftar till att ta ett större grepp om myndigheters inköpsverksamhet för att kontrollera om den sker i enlighet med upphandlingsregelverket. En sådan granskning tar något längre tid än ett vanligt upphandlingstillsynsärende.

För den typen av tillsyn som vi riktar mot en specifik upphandlande myndighet är den genomsnittliga handläggningstiden i stort oförändrad i jämförelse med 2018: 98 dagar för ärenden som inte har föranlett någon åtgärd respektive 210 dagar för övriga ärenden. Antalet timmar som avser ärenden utan åtgärd har kortats från cirka 54 timmar 2017 till 33 timmar 2018, och till 28 timmar 2019. Samtidigt har andelen av den tid som avser ärenden som resulterar i en tillsynsåtgärd varierat något: från cirka 60 procent 2017 till 54 procent 2018 och 49 procent 2019.

8. Sammanfattande slutsatser och vägen framåt

8 Sammanfattande slutsatser och vägen framåt

8.1 Resultat i förhållande till målen för tillsynsverksamheten

Konkurrensverket har som mål att *bedriva en effektiv tillsyn*. I detta ligger att prioritera rätt ärenden och att utreda dessa på ett effektivt sätt som leder till tydliga resultat.

Inom konkurrenstillsynen avslutades under 2019 fyra utredningar som hade prioriterats för djupare utredning. Det är färre än tidigare år, men flera stora ärenden pågick vid utgången av året. Vi noterar att andelen ärenden som avslutades genom någon form av åtgärd, eller med hänsyn till ändrat beteende ökade till 50 procent. Med hänsyn till det låga antalet ärenden är det för tidigt att dra någon slutsats om det beror på förbättrad träffsäkerhet i prioriteringarna. En effektiv tillsyn innebär också att vi kan ingripa i tid och utöver de avslutade ärendena kan tilläggas att vi under året fattade beslut om ett interimistiskt ingripande i ett tillsynsärende, vilket är första gången sedan 2012.

Domstolarna har de senaste åren i hög utsträckning gjort andra bedömningar än Konkurrensverket i de konkurrensmål som avgjorts i högsta instans. Så har även varit fallet det senaste året när PMÖD avslagit vår talan om konkurrensskadeavgift mot Nasdaq och upphävt vårt beslut om åläggande mot FTI. I våra fortsatta prioriteringar behöver vi självklart förhålla oss till rättsutvecklingen och beakta all relevant praxis, både från EU och från de svenska domstolarna. Ingripanden mot pågående överträdelser i rätt tid och avskräckande sanktioner är viktiga delar av en effektiv konkurrenstillsyn och vi kommer även framöver att prioritera allvarliga överträdelser och när det behövs driva processer i domstol.

Inom upphandlingstillsynen mäter vi antalet utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift, tillsynsbeslut på upphandlingsområdet eller avskrivningsbeslut med hänsyn till förändrat beteende. Under 2019 har vi fattat 23 beslut som faller inom dessa kategorier. Årets siffra innebär en minskning jämfört med 2018, då vi fattade 29 beslut inom de nämnda kategorierna. Orsakerna till utfallet kan vara flera. Under 2018 beslutade vi att inte fatta fler tillsynsbeslut förrän Högsta förvaltningsdomstolen meddelat dom i våra ärenden rörande Sysav AB. Av samma skäl fattade vi inte heller några tillsynsbeslut under 2019. Vi har även i större utsträckning valt att lägga resurser på framtagandet av ställningstaganden. Avskrivningsbeslut med hänsyn till förändrat beteende hos den upphandlande myndigheten var på en något högre nivå än 2018. Antalet ansökningar om upphandlingsskadeavgift under 2019 var 20, vilket visserligen var färre än under 2018 (27), men i nivå med genomsnittet under den föregående femårsperioden 2014–2018 (21).

Inom upphandlingstillsynen mäter vi också antalet och andelen av olika utfall i domstol där Konkurrensverket väckt talan och där beslut i ärenden har överklagats. Under året har domstolarna meddelat dom i 32 av våra ärenden.¹²⁰ I 30 av dessa bifölls vår talan helt.¹²¹ En dom innebar ett delvis bifall. I ett fall, som avsåg en obligatorisk ansökan, avslog domstolarna vår talan. Årets siffra innebär en ökning jämfört med 2018. Detta tyder på att våra domstolsärenden bygger på solida utredningar och korrekta bedömningar i juridiska frågor.

¹²⁰ En av domarna rör överklagande av ett tillsynsbeslut, dnr 610/2014. Beslut om prövningstillstånd ej medräknat i totala antalet domar under året.

¹²¹ I siffran 30 ingår även förvaltningsrättens avslag av överklagande av tillsynsbeslutet i dnr 610/2014 (mål nr 11269-17, 2019-11-06).

En resultatindikator som ger oss viktig information om effektiviteten i handläggningen är den genomsnittliga handläggningstiden. Vad gäller prövning av företagskoncentrationer var handläggningstiderna för 2019 i nivå med de fem senaste åren, och är för ärenden som avslutas i fas 1 betydligt kortare än den lagstadgade fristen. För övriga konkurrensärenden har de genomsnittliga handläggningstiderna varierat från år till år, men vår ambition är att dessa ska bli kortare. Inom upphandlingstillsynen har handläggningstiderna minskat för vissa ärendetyper.

Att mer konkret mäta effekterna på marknaden av vår tillsyn är svårt och låter sig dessutom knappast göras för ett enstaka år. I vissa utvalda ärenden kan vi välja att följa upp vad som hänt på marknaden efter att vi har avslutat vår utredning. Vi har under 2019 inlett en uppföljning av en koncentration på marknaden för fjärrvärmerör,¹²² och även inlett en uppföljning av tidigare tillsynsinsatser enligt lagen om valfrihetssystem.

Konkurrensverket har också som mål att *kommunicera tydligt och sprida kunskap om konkurrens och upphandling*. Genom våra beslut och ställningstaganden har marknadsens aktörer, tipsare och klagande under året fått flera viktiga svar och klargöranden från oss. Våra avgöranden i sakfrågor har en förebyggande effekt då de vägleder marknadsens aktörer om hur de får agera inom lagens ramar. De kan även bidra till att överträdelser upphör, eftersom oseriösa aktörer kan avskräckas av möjligheten att drabbas av sanktioner.

¹²² Uppföljningen, dnr 668/2019, avser Logstors förvärv av Powerpipe där Konkurrensverkets yrkande om förbud avslogs och koncentrationen kunde genomföras, se PMÖD:s dom den 24 november 2016 i mål nr PMT 7499-16.

I vårt uppdrag ingår att *stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena* och under 2019 har vi fortsatt finansiera relevant forskning och publicerat flera intressanta rapporter som vi uppdragit forskare att skriva i ämnen som är av direkt relevans för vår tillsynsverksamhet. Detta har resulterat i en ökad kunskap om konkurrens- och upphandlingsrelaterade frågor, såväl internt som externt.

Ytterligare ett mål är att Konkurrensverket ska *bidra till den internationella utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdena*. Under 2019 har vi fortsatt varit aktiva i de olika internationella fora där konkurrens- och upphandlingsfrågor diskuteras vilket bidragit till en ökad samsyn kring tillämpningen av konkurrens- och upphandlingsreglerna, något som i sin tur kan leda till ökad förutsebarhet för marknadsaktörer.

8.2 Vägen framåt

Vi kommer att fortsätta kombinera utredningar och informations-spridning för att tillsynen ska få största möjliga effekt. För att det förebyggande arbetet ska vara effektivt och ha den avhållande effekt som vi önskar, behöver risken för upptäckt vara hög och det behöver också finnas ett reellt hot om sanktioner som är avskräckande. Det är också nödvändigt att åtgärder kan vidtas inom rimlig tid, i synnerhet i snabbt föränderliga och digitala miljöer.

För att uppnå den avskräckande effekten behöver vi öka antalet utredningar och ingripa mot fler överträdelser av såväl upphandlings- som konkurrensreglerna. Vi kommer därför att fortsätta utveckla våra metoder för att hitta misstänkta överträdelser, utreda dessa effektivt och, när det behövs, inleda processer i domstol eller vidta någon annan väl avvägd tillsynsåtgärd. Givet att konkurrensmålen hör till de mest komplexa och omfattande mål som handläggs i svensk domstol, och att beviskraven är mycket höga, sätter dock resursläget begränsningar.

Våra strategiska satsningar kommer att vara desamma under 2020 som de var under 2019. De områden vi har valt kommer att stå särskilt i fokus både för tillsynen och för de rapporter och andra produkter vi tar fram under året. Inom till exempel digitalisering räknar vi med att slutföra den sektorstudie vi påbörjade under 2019.

Under 2020 kommer vi inom konkurrenstillsynen att förbereda oss för de nya möjligheter som genomförandet av ECN plus-direktivet¹²³ kommer att ge oss från 2021.¹²⁴ Företag kommer att få starkare incitament att samarbeta under våra utredningar när det blir möjligt att bötfälla företag som motarbetar Konkurrensverkets utredningar. Detta tror vi kommer att vara till hjälp i arbetet att korta våra handläggningstider. Det kan också finnas anledning att se över vår metod för att beräkna konkurrensskadeavgift för att säkerställa att den resulterar i avgifter som har den preventiva verkan som lagstiftaren avsett.

¹²³ 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.

¹²⁴ Se även Konkurrensverkets befogenheter (Ds 2020:3).

Inom upphandlingstillsynen har vi lämnat förslag på en tillsyn med tydligare ramar. I den ovan beskrivna promemorian¹²⁵, som har remitterats, föreslås att Konkurrensverkets tillsynsverksamhet på upphandlingsområdet regleras tydligare och att det införs utvidgade möjligheter till ingripande i upphandlingslagarna. Under 2020 kommer vi också att fortsätta med vårt arbete med ställningstaganden. Vår ambition är att publicera tre till fyra ställningstaganden per år.

En viktig del i att effektivisera verksamheten är att förkorta handläggningstiderna. Det kräver att vi kan göra tydliga prioriteringar och avgränsningar i våra utredningar. Tuffare tidspress påverkar också våra möjligheter att bevilja anstånd med att besvara begäran att inkomma med uppgifter. Vi kommer även att försöka automatisera vissa arbetsmoment som i dag kräver manuellt arbete. Arbetet med att öka effektiviteten och förkorta handläggningstiderna är dock utmanande, särskilt i konkurrenstillsynen där utredningarna ofta är komplexa och det har ställts allt högre krav på effektanalys.

Inom EU pågår en intensiv debatt om behovet av förändringar av konkurrensreglerna, eller hur de tillämpas, för att möta olika utmaningar. Det har till exempel förts fram flera förslag om en översyn av förvärvsreglerna för att skapa utrymme att stärka europeiska företags konkurrenskraft på global nivå, bland annat genom ökad politisk styrning av vilka koncentrationer som ska kunna genomföras.¹²⁶ Det har vidare ifrågasatts om konkurrensreglerna är tillräckliga för att förhindra att digitala plattformar med marknadsakt utnyttjar denna för att begränsa konkurrensen, eller om det behövs sektorspecifik reglering för att komma tillrätta med sådana problem. Det diskuteras också om tillämpningen av

¹²⁵ Se avsnitt 4.

¹²⁶ Generaldirektörerna för de nordiska konkurrensmyndigheterna gav under 2019 stöd för en strikt prövning av företagskoncentrationer fri från politisk inblandning, se avsnitt 6.7.

konkurrensreglerna behöver anpassas för att inte i onödan hindra samarbeten mellan företag som har en positiv inverkan på miljön eller som kan förbättra sociala villkor för de som arbetar i den så kallade gig-ekonomin. Vi ser fram emot att fortsätta bidra till debatten med vår erfarenhet och kunskap om möjligheterna och begränsningarna med såväl konkurrensregler som sektorsreglering.

Vår samverkan med andra myndigheter och aktörer, bland annat för att motverka korruption, kommer att fortsätta med samma intensitet som förut. Detta är ett viktigt arbete som kopplar till såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. Det är också ett led i vår strategiska satsning kring konkurrensbegränsande offentlig upphandling.

Vårt utvecklingsarbete och våra prioriteringar syftar sammantaget till att säkerställa en transparent, effektiv och rättssäker tillsyn. Vi fortsätter att anpassa vårt arbete och våra verktyg till ny kunskap, utvecklad rättspraxis och förändrade krav från omvärlden. Rätt prioriteringar och en effektiv handläggning gör att vi kan uppnå en ökad mängd prioriterade utredningar som leder till resultat, vilket i sig har en avhållande effekt på aktörer som annars skulle bryta mot konkurrens- eller upphandlingsreglerna.

I den årliga tillsynsrapporten redogör vi för konkurrens- och upphandlingstillsynen under föregående år och ger också en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt.

Många av våra utredningar och efterföljande domstolsprocesser börjar med ett tips eller klagomål. Under 2019 var inflödet fortsatt stort med drygt 1 200 tips, klagomål och förfrågningar. Dessa indikationer fördelade sig ganska jämnt mellan konkurrens och upphandling.

Vi kommer att fortsätta anpassa vårt arbete och våra verktyg till ny kunskap, utvecklad rättspraxis och förändrade krav från omvärlden. Sammantaget vill vi uppnå en ökad mängd prioriterade utredningar som leder till resultat, vilket i sig har en avhållande effekt på aktörer som annars skulle bryta mot konkurrens- eller upphandlingsreglerna.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se