



Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2021

RAPPORT 2022:1

Konkurrensverket, april 2022

Författare: Josephine Olsson, Staffan Martinsson, Karl Lundvall och Adam Sandberg.

Förord

Ett ännu effektivare tillsynsarbete. Det är även fortsättningsvis Konkurrensverkets målsättning. Inriktningen ligger fast och det pågående arbetet med att utveckla och effektivisera våra arbetsprocesser går vidare för att vi på ett så bra sätt som möjligt ska kunna verka för bättre fungerande marknader. Vår ambition är att ingripa mot fler överträdelser och bedriva en aktiv tillsyn som har en avskräckande effekt.

Den 1 februari 2022 trädde nya upphandlingsregler i kraft. Det kommer att påverka vår tillsyn på flera sätt och bland annat kräva att vi gör en del ytterligare utredning i våra ärenden. Här är Konkurrensverkets målsättning, förutom att bidra till rättssäkerhet, att vårt tillsynsarbete ska medverka till att klargöra rättsläget för både upphandlande myndigheter och leverantörer.

Inom konkurrensrätten pågår ett lagstiftningsarbete på europeisk nivå som kommer att påverka vårt tillsynsarbete. Det görs också en översyn av gruppundantag, riktlinjer och tillkännagivanden. Vi deltar aktivt i den här översynen av EU:s konkurrensregelverk, och medverkar också i den pågående diskussionen om EU:s framtida konkurrenspolitik.

För vårt nyaste tillsynsområde otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan kommer vi under 2022 att lämna uppbyggnadsarbetet bakom oss och vara ännu mer utåtriktade i vår tillsyn.

Med vår årliga tillsynsrapport vill vi ge en fördjupad bild av Konkurrensverkets tillsynsverksamhet och samtidigt berätta hur vi ser på den framtida utvecklingen. Det gör vi genom att presentera aktuell statistik, redogöra för de ärenden vi har utrett under året och beskriva vårt omfattande internationella engagemang. Vi beskriver också de förändringar som är att vänta när det gäller de regelverk vi har i uppdrag att vaka över. Med den här rapporten vill vi visa hur vår tillsynsverksamhet bidrar till en samhällsutveckling som kommer både konsumenter och företag till del.

Stockholm 7 april 2022



Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary.....	8
1 Inledning.....	10
1.1 Disposition	10
2 Konkurrensverkets uppdrag och mål	11
2.1 Strategiska satsningar	11
2.2 Hur vi prioriterar.....	12
3 Konkurrenstillsynen 2021	13
3.1 Tips, klagomål och prioriteringar	13
3.2 Avslutade konkurrensutredningar	14
3.3 Pågående konkurrensutredningar	23
3.4 Platsundersökningar.....	25
3.5 Domstolsprocesser	26
3.6 Transparenslagen	30
4 Upphandlingstillsynen 2021	31
4.1 Tips, klagomål och prioriteringar	31
4.2 Ansökningar och tillsynsbeslut	32
4.3 Domstolsprocesser	38
4.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser.....	45
4.5 Informationsinsatser om konkurrensens betydelse.....	46
5 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	48
5.1 Utredningar som inleddes 2021	48
5.2 Vägledning genom ställningstaganden.....	49
6 Handläggningstider	50
6.1 Handläggningstider i konkurrenstillsynen	50
6.2 Handläggningstider i upphandlingstillsynen	54
6.3 Handläggningstider i tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	54
7 Uppföljning och utvärdering	55
7.1 Konkurrensverkets domstolsprocesser under fem år	55

7.2	Handläggningen av icke anmälningsspliktiga koncentrationer	58
7.3	Uppföljning av tillsynen av lagarna om valfrihetssystem	63
8	Rapporter och forskning	66
8.1	Rapporter.....	66
8.2	Forskning.....	69
9	Internationellt samarbete	77
9.1	Europeiska konkurrensnätverket (ECN)	77
9.2	Upphandlingsfrågor inom EU.....	78
9.3	Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder.....	78
9.4	International Competition Network (ICN).....	79
9.5	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).....	79
9.6	Nordiskt samarbete.....	80
10	Vägen framåt	81
10.1	Konkurrenstillsynen	82
10.2	Upphandlingstillsynen.....	88
10.3	Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	93
10.4	Behörig myndighet för extern rapportering om missförhållanden.....	94

Sammanfattning

I Konkurrensverkets tillsynsrapport som ges ut årligen redogörs för konkurrens- och upphandlingstillsynen under föregående år, samt vårt nya tillsynsområde otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Vi blickar även framåt och ger vår syn på den fortsatta utvecklingen.

Under året har Konkurrensverkets medarbetare till stor del arbetat hemma på grund av covid-19. Trots detta har tillsynsverksamheten fortskridit med i stort sett samma resultat som föregående år.

Många av våra utredningar och efterföljande domstolsprocesser börjar med ett tips eller klagomål. Under 2021 var antalet tips, klagomål och förfrågningar totalt drygt 1 100. Något lägre än föregående år var antalet indikationer inom upphandlingstillsynen, medan antalet indikationer inom konkurrenstillsynen var på samma nivå som föregående år.

Inom konkurrenstillsynen avslutade Konkurrensverket under 2021 åtta ärenden som hade prioriterats för djupare utredning, vilket är ett ärende färre jämfört med föregående år. Av dessa åtta ärenden avslutades två med hänsyn till att de misstänkta företagen ändrat sitt beteende och därmed bedömdes fortsatt utredning inte vara nödvändig. Övriga sex ärenden avslutades utan att någon åtgärd vidtogs.

Under 2021 ökade antalet anmälda koncentrationer kraftigt. Totalt anmäldes 135 koncentrationer till Konkurrensverket, vilket är en ökning med cirka 70 procent från 2020. Konkurrensverket beslutade om särskild undersökning i fyra ärenden. Två av dessa avslutades först efter åtaganden. Handläggningen av koncentrationsanmälningar tog under 2021 mycket resurser i anspråk, vilket påverkade handläggningen av övriga ärenden inom konkurrenstillsynen.

Inom upphandlingstillsynen lämnade Konkurrensverket under året in 24 ansökningar om upphandlingsskadeavgift, varav 12 ansökningar var på eget initiativ och 12 var obligatoriska ansökningar. Vi fattade tre tillsynsbeslut och i tre fall avslutades utredningar med anledning av förändrat beteende. Resultatet ligger på en jämförbar nivå med 2020.

Den 1 november 2021 trädde lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) i kraft och Konkurrensverkets tillsynsarbete påbörjades. Innan och i samband med att lagen trädde i kraft bedrevs ett omfattande förberedelsearbete på Konkurrensverket, vilket omfattade bland annat att organisera en ny tillsynsverksamhet inom myndigheten och nå ut med information om den nya lagstiftningen. Efter att LOH trädde i kraft startades under 2021 tre tillsynsutredningar. En av utredningarna hann avslutas före årsskiftet.

Den genomsnittliga handläggningstiden för olika typer av ärenden är ett mått på effektiviteten i handläggningen. Handläggningstiden för ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutades under 2021 var i genomsnitt kortare än 2020 och handläggningstiden för ärenden inom upphandlingstillsynen var i egensnitt något längre i jämförelse med 2020. Trots det höga antalet anmälda koncentrationer var den genomsnittliga handläggningstiden för koncentrationsanmälningar lägre 2021 än 2020.

Under 2021 har Konkurrensverket låtit genomföra tre uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten. Den första avser Konkurrensverkets domstolsprocesser, i vilka vi under de senaste åren inte nått framgång i sak i önskvärd utsträckning. Utvärderingen utfördes av forskare verksamma vid Uppsala universitet. De två övriga uppföljningarna har utförts internt på Konkurrensverket varav den första avser handläggningen av icke anmälningsskyldiga företagskoncentrationer och den andra myndighetens erfarenheter av tillsyn enligt lagarna om valfrihetssystem.

Vi redogör i tillsynsrapporten för flera publikationer som är av relevans för tillsynen, dels från vår egen rapportserie och dels från den forskning vi finansierar. Konkurrensverket studerade under 2021 bland annat e-handel, byggmaterialindustrin och digitala plattformsmarknader. Tillsammans med våra nordiska systemmyndigheter publicerade vi också en rapport om nätpoteksmarknaden i Norden. I tillsynsrapporten beskrivs även kortfattat ämnen som föranledde särskilt intresse under året inom ramen för Konkurrensverkets deltagande i internationella nätverk och organisationer.

Vår fortsatta ambition är att ingripa mot fler överträdelser av de regelverk vi är satta att tillämpa. Det är dock utmanande med hänsyn till att ärendena är komplexa, mer resurser går åt till det kraftigt ökade antalet förvärvsprövningar, och att den nya upphandlingslagstiftningen kräver viss ytterligare utredning i våra ärenden. Det finns också anledning att se över behovet av nya verktyg i både konkurrens- och upphandlingstillsynen.

Summary

In the Swedish Competition Authority's annual report on enforcement, we review the past year's enforcement and supervision of the competition and public procurement rules, as well as our new area of enforcement, namely unfair trading practices in the agriculture and food supply chain. We also draw a picture of future developments.

During the past year the Swedish Competitions Authority's employees have largely worked from home due to Covid-19, however despite this, our enforcement activities have continued with similar results to previous years.

Many of our investigations and subsequent court proceedings begin with a tip-off or a complaint. In 2021, the number of tip-offs, complaints and inquiries exceeded 1100. Slightly lower than last year was the number of indications regarding public procurement, while the number of indications regarding competition matters was similar to the previous year.

Regarding competition law enforcement, we closed eight cases in 2021 that had been prioritised for a further investigation, which is one fewer case than 2020. Of these eight cases, two were closed with reference to the fact that the suspected companies had modified their behaviour, and where continued investigation was thus not deemed necessary. In the remaining six cases, no action was taken.

During 2021, the number of notified mergers increased sharply. In total, 135 mergers were notified to the Swedish Competition Authority, which is an increase of 70 percent from the previous year. Four mergers were subject to in-depth analysis (phase II investigations). Of these, two mergers could be cleared only after the acquiring companies had made commitments aimed at maintaining competition in the markets. Merger control took up a great deal of our resources in 2021, which affected our investigations in other competition law cases.

Regarding public procurement, 24 applications for procurement fines were submitted to the courts, of which 12 applications were on our own initiative and 12 were mandatory applications. We adopted three supervisory decisions, and in three cases we closed the investigation due to modified behaviour. The results are comparable with 2020.

On 1 November 2021, the Act on Unfair Trading Practices in the Agricultural and Food Supply Chain entered into force, and the Swedish Competition Authority's enforcement started. Before the act came into force, comprehensive preparations were made, including setting up a new enforcement unit within the authority and reaching out to interested parties with information about the new legislation. After the act came into force, three investigations were started in 2021. One of the investigations was closed before the turn of the year.

The average length of our investigations is one measure of the efficiency of our case handling. The investigations of cases regarding the competition rules that were concluded in 2021 were on average shorter than 2020 and the investigations of cases regarding public procurement were on average slightly longer than 2020. Despite the high number of notified mergers, the average case-handling time for mergers was shorter in 2021 than 2020.

During 2021, the Swedish Competition Authority carried out or commissioned three evaluations and follow-ups of our enforcement and supervision work. The first concerns the Swedish Competition Authority's court proceedings, in which we have not achieved success on the merits to the desired extent in recent years. The evaluation was performed by researchers at Uppsala University. The other two follow-ups have been carried out internally at the Swedish Competition Authority, the first of which concerns the control of mergers below the turnover thresholds for mandatory notification, and the second concerns the authority's experiences of supervision in accordance with the Act on System of Choice in the Public Sector.

In this report, we summarise publications that are relevant to our enforcement work, both from our own series of reports, and from the research we fund. In our own reports, we have studied the e-commerce sector, the building materials sector and digital platform markets. Together with the other Nordic competition authorities, we have written a report about the online pharmacy markets in the Nordics. This report on our enforcement work also briefly describes the topics that have given rise to particular interest in the international networks and organisations in which the Swedish Competition Authority participates.

Our ambition going forward is to intervene against more violations of the rules we are assigned to enforce. However, this is challenging since our cases are complex, the increased number of mergers demands more resources, and the new public procurement rules require further investigation in our cases. There are also reasons to evaluate the need for new tools in both competition law enforcement and public procurement supervision.

1 Inledning

Konkurrensverket är Sveriges förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Från införandet den 1 november 2021 är Konkurrensverket även ansvarig tillsynsmyndighet avseende lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Konkurrensverket har även tillsynsansvaret över efterlevnaden av lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., transparenslagen. Vi är också registermyndighet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS), vilket innebär att Konkurrensverket ska ta emot ansökningar om registrering av annonsdatabaser och pröva om de uppfyller kraven för att registreras samt utöva tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna.

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

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

1.1 Disposition

Rapporten inleds med en beskrivning av Konkurrensverkets uppdrag och mål. Vi redogör även för de strategiska satsningar som vi har valt för verksamheten. Därefter presenteras pågående och avslutade utredningar samt domar inom konkurrenstillsynen. I efterföljande avsnitt följer information om utredningar och domar inom upphandlingstillsynen. Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan beskrivs därefter, följt av en redogörelse över handläggningstider. I efterföljande två avsnitt beskrivs Konkurrensverkets arbete med uppföljning och utvärdering kopplat till tillsynen samt rapporter och forskning.

Avslutningsvis redogörs för Konkurrensverkets slutsatser av året som gått och hur vi ser på utvecklingen inom våra ansvarsområden framöver. Avsnittet omfattar även en beskrivning av de nya upphandlingsregler som trädde i kraft den 1 februari 2022.

2 Konkurrensverkets uppdrag och mål

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

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

- bedriva en effektiv tillsyn
- kommunicera tydligt och sprida kunskap om konkurrens, upphandling och otillbörliga handelsmetoder
- stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena
- bidra till den internationella utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdena samt vad gäller otillbörliga handelsmetoder
- vara en attraktiv arbetsgivare.

Målen beskrivs närmare i Konkurrensverkets verksamhetsplan.¹ 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. I denna rapport redovisar vi utfallen för de olika indikatorerna för 2021 och, som jämförelse, för respektive år sedan 2017.

2.1 Strategiska satsningar

I verksamhetsplanen fastställer Konkurrensverket även ett antal strategiska satsningar. Med strategisk satsning avses ett område, en sakfråga eller en bransch som berör en stor del av Konkurrensverkets verksamhet och som vi bedömer bör uppmärksammas särskilt under en viss tidsperiod. En strategisk satsning omfattar intern kunskapsuppbyggnad och informationsspridning till våra intressenter. Vanligen påverkar de strategiska satsningarna dock inte prioriteringen av enskilda tillsynsärenden.

Konkurrensverkets strategiska satsningar väljs eftersom de är aktuella och har direkt påverkan på myndighetens förutsättningar att uppnå målen för verksamheten. Under 2021 var de strategiska satsningarna *Konkurrens på digitala marknader*, *Hållbar utveckling* och *Offentligt finansierade tjänster*. Dessa strategiska satsningar kommer att kvarstå oförändrade under 2022.

¹ Verksamhetsplan för Konkurrensverket 2022–2024, dnr 534/2021.

2.2 Hur vi prioriterar

Stora mängder tips och klagomål kommer in till Konkurrensverket varje år och vi har ett ansvar att använda våra resurser så effektivt som möjligt. Därför behöver vi prioritera mellan olika ärenden. Urvalet av vilka frågor som ska utredas närmare inom konkurrens- och upphandlingstillsynen gör vi utifrån en prioriteringspolicy² där olika omständigheter viktas mot varandra. Prioriteringspolicyn används vid den initiala prioriteringen av om ett ärende ska utredas djupare.

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

Prioriteringspolicyn tjänar inte enbart till att sälla bland tips och klagomål som kommer in till Konkurrensverket. Policyn syftar också till att välja ut de mest allvarliga indikationerna bland de tecken vi själva ser på marknaden. Tips är naturligtvis värdefulla, men vi har flera verktyg för att hitta överträdelser även utan tipsares hjälp. Vi använder oss till exempel av mediabevakning och hittar också misstänkta överträdelser i statistik från offentliga upphandlingar och andra öppna källor.

För vårt nyaste tillsynsområde otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter finns ingen prioriteringspolicy, utan varje indikation har hittills utretts fullt ut för att avgöra om det kan vara fråga om en överträdelse eller inte.

² Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten, dnr 581/2019.

3 Konkurrenstillsynen 2021

I detta kapitel redovisar vi statistik över, och beskriver, ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats 2021. I kapitlet redovisar vi även pågående ärenden inom konkurrenstillsynen vid utgången av 2021, samt Konkurrensverkets pågående mål och ärenden i domstol inom konkurrenstillsyn vid utgången av 2021.

3.1 Tips, klagomål och prioriteringar

I tabell 1 redovisas antalet inkomna tips, klagomål och förfrågningar på konkurrensområdet, fördelat på typ av överträdelse.³ Uppgifterna i tabellen inkluderar inte eftergiftsansökningar eller egna initiativ till utredningar.

Tabell 1 Tips, klagomål och förfrågningar (indikationer) på konkurrensområdet 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Konkurrensbegränsande samarbeten	229	146	218	157	169
Missbruk av dominerande ställning	177	215	133	77	83
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	90	85	62	64	95
Övrigt konkurrensrelaterat	187	193	269	246	217
Totalt konkurrens	683	639	682	544	564

Som framgår av tabellen var det totala antalet indikationer 2021 något högre jämfört med 2020 men i nivå med antalet indikationer 2019. En ökning av indikationer som rör misstänkt eller påstått konkurrensbegränsande samarbete kan noteras, liksom en minskning av indikationer på missbruk av dominerande ställning. Det finns dock en variation mellan åren och tabellen ska inte heller ses som en exakt återgivning av tipsflödet, då kategorisering sker manuellt och inte alla tips och telefonsamtal ingår i statistiken. Det bör också poängteras att utöver tips och klagomål får Konkurrensverket eftergiftsansökningar⁴ som kan leda till utredningar, men som inte ingår i tipsstatistiken ovan.

Av alla klagomål och tips vi får prioriteras några till djupare utredning. Vid prioriteringen såvitt gäller konkurrensfrågor väger Konkurrensverket främst in följande faktorer:

- om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna
- om det finns förutsättningar att med stöd av konkurrensreglerna effektivt utreda och ingripa mot problemet
- hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande inom området
- om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.

³ 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.

⁴ Det företag som är först med att anmäla ett konkurrensbegränsande samarbete till Konkurrensverket kan helt slippa betala böter. Det kallas att företaget får eftergift.

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

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

3.2 Avslutade konkurrensutredningar

I det här avsnittet redovisas statistik över de senaste årens avslutade prioriterade konkurrenstillsynsärenden.⁵ Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2021. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.⁶

I tabell 2 visas antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2017 och 2021 fördelade på typ av misstänkt överträdelse.⁷

Tabell 2 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2017–2021, fördelat på ärendetyp

	2021	2020	2019	2018	2017
Horisontella samarbeten	3	3	2	4	5
Vertikala samarbeten	3	3	1	1	0
Missbruk av dominerande ställning	0 ⁸	2	1	3	4
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	2	1	0	3	2
Totalt	8	9	4	11	11

⁵ I vissa avseenden kan de uppgifter som presenteras i denna rapport skilja sig från de som presenteras i Konkurrensverkets årsredovisning. En förklaring till detta är att vi i denna rapport har lagt ihop olika diarienummer som på något sätt är relaterade till en och samma utredning. Exempelvis redovisas ett tips som resulterat i en utredning och en platsundersökning som ett ärende.

⁶ I Konkurrensverkets diarium finns alla registrerade ärenden från 1998 till den 12 november 2021. I avslutade ärenden finns i de flesta fallen besluten tillgängliga på vår webbplats: <https://information.konkurrensverket.se/Diariet/>. En lista över ärenden som avslutats efter den 12 november 2021 publiceras veckovis på vår webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/diarium/>.

⁷ Antalet prioriterade ärenden som har avslutats kommenteras i anslutning till tabell 3.

⁸ Under 2021 avslutades ett (1) ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas i stället under avsnitt 3.2.1 och i Tabell 4.

Konkurrenstillstödsärenden kan avslutas på olika sätt. De konkurrensärenden som avslutats till och med 2021 redovisas uppdelade på de kategorier som framgår av listan nedan.

- **Avslutat utan åtgärd** – Om utredningen inte ger anledning för Konkurrensverket att ingripa avslutas ärendet utan åtgärd. 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.⁹
- **Fastställande av överträdelse utan åtgärd** – Från och med den 1 mars 2021 har Konkurrensverket fått utökade befogenheter på konkurrensområdet. Konkurrensverket får i beslut fastställa att en överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning har skett – utan att vidta några övriga åtgärder mot den som gjort sig skyldig till överträdelsen (som konkurrensskadeavgift eller åläggande att upphöra med överträdelsen). Sådana beslut kan överklagas till domstol. Fastställandet av en överträdelse har betydelse för eventuella skadeståndprocesser, eftersom en domstol inte får pröva den aktuella överträdelsen på nytt i ett efterföljande skadeståndsmål.
- **Avgiftsföreläggande** – Till och med februari 2021 kunde ett företag godta att det skulle påföras konkurrensskadeavgift för att det brutit mot konkurrensreglerna och vi kunde då utfärda ett så kallat avgiftsföreläggande. Företaget valde självt om det ville godkänna föreläggandet eller inte. I samband med att Konkurrensverket den 1 mars 2021 fick beslutanderätt i fråga om konkurrensskadeavgift har bestämmelserna i konkurrenslagen om avgiftsföreläggande upphävts.
- **Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift** – Stämningsansökan kunde till och med februari 2021 avse en talan av Konkurrensverket att företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning.

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

- **Beslut om konkurrensskadeavgift** – Från och med den 1 mars 2021 får Konkursverket även som första instans besluta om konkurrensskadeavgift i stället för att väcka talan om sådan vid domstol.¹⁰
- **Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet** – Stämningsansökan avser att en offentlig aktör ska förbjudas att agera på ett visst sätt i sin säljverksamhet eller förbjuda en kommun eller region att bedriva viss säljverksamhet.

I tabell 3 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2017 och 2021 fördelade på det sätt som ärendet avslutats.

Tabell 3 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2017–2021, fördelat på typ av avslut

	2021	2020	2019	2018	2017
Avslutat utan åtgärd	6	5	2	8	7
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	2	0	1	2	3
Åtagande	0	1	1	0	0
Åläggande	0	0	0	1	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	-	-	-	-
Avgiftsföreläggande	0	2	0	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	0	1	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	-	-	-	-
Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	1
Totalt	8	9	4	11	11
Antal och andel ärenden som avslutats m.h.t. ändrat beteende, åtagande, åläggande, fastställande av överträdelse utan åtgärd, avgiftsföreläggande, ansökan om stämning eller konkurrensskadeavgift.	2 25 %	4 44 %	2 50 %	3 27 %	4 36 %

Av tabell 3 framgår det att Konkursverket avslutade åtta prioriterade konkurrenstillsynsärenden under 2021, vilket är ett ärende färre än 2020. Två av dessa ärenden avslutades med hänsyn till förändrat beteende. Andelen ärenden som avslutats med hänsyn till förändrat beteende eller med åtgärd var 25 procent 2021, vilket kan jämföras med 44 procent 2020. Utfallet kan delvis förklaras med att i vissa ärenden har de konkurrensbegränsande effekterna bedömts vara små och/eller bevisningen varit bristande.

I övrigt har covid-19 påverkat möjligheterna att utreda konkurrenstillsynsärenden, då Konkursverket har behövt avvakta med nödvändiga utredningsåtgärder såsom förhör och platsundersökningar i flera ärenden, vilket kan påverka handläggningstiden och antalet ärenden som avslutas. I de följande avsnitten redovisas ärendestatistiken uppdelad på både typ av misstänkt överträdelse och hur ärendena avslutats, tillsammans med kortare beskrivningar av de avslutade ärendena.

¹⁰ Förutom vid överträdelser av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning kan konkurrensskadeavgift även bli aktuellt om företag bryter mot beslut om ålägganden eller åtaganden.

3.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

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

Tabell 4 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Avslutat utan åtgärd	3	1	1	4	3
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	0	0	2
Åtagande	0	0	1	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	-	-	-	-
Avgiftsföreläggande	0	1	0	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	0	1	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	-	-	-	-
Totalt	3	3	2	4	5

Nedan återges en kort sammanfattning av ärenden som avslutats under 2021.

Försäkringsbranschen – utan åtgärd

Konkurrensverket inledde under våren 2017 en utredning om konkurrensbegränsande samarbete i samband med upphandlingar av försäkringslösningar. Utredningen omfattade flera offentliga och privata upphandlingar. De flesta av dessa upphandlingar omfattade i sin tur ett stort antal försäkringsområden (olika typer av försäkringar). Efter en samlad bedömning av vad som framkommit i utredningen beslutades under sommaren 2019 och våren 2020 att avskriva vissa företag som omfattades av de initiala misstankarna från utredningen. Misstanken i denna del bestod i att det förekommit en typ av systematisk informationsöverföring mellan försäkringsbolagen via försäkringsförmedlaren på ett sådant sätt att det resulterat i att försäkringsbolagen inte konkurrerat fullt ut om samtliga kontrakt som upphandlades samordnat.

Efter avskrivningarna fokuserade utredningen på misstanken att två försäkringsföretag och en försäkringsförmedlare har avtalat eller samordnat sig om att dela upp tre kontrakt mellan de två försäkringsbolagen i syfte att undvika priskonkurrens, i samband med en samordnad upphandling av företagsförsäkring för kommunala energibolag. Ärendet avskrevs i sin helhet i februari 2021. Skälet till avskrivningen av ärendet i den kvarvarande delen var att Konkurrensverkets utredning inte gav tydligt stöd för att de utredda aktörerna hade deltagit i ett förfarande som uppfyllde avtalskriteriet i förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, och att fortsatt utredning inte bedömdes kunna tillföra ytterligare bevisning för en överträdelse av förbuden.¹¹

¹¹ Konkurrensverket, dnr 731/2016.

Färg- och byggprodukter – utan åtgärd

Konkurrensverket avslutade i juli 2021 en utredning gällande en misstanke om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag som är verksamma inom försäljning av färg- och byggprodukter. Utredningen inleddes i början av 2020. Under utredningen analyserades framför allt mejlkorrespondens mellan företagen för att utreda om företagen samordnat sig i form av en kollektiv bojkott av vissa bedömningssystem eller genom att utbyta strategisk information sinsemellan. Utredningen avslutades då det utredda agerandet inte tycks ha lett till någon otillåten samordning, på grund av att ett av företagen snabbt och tydligt tog avstånd från agerandet och tydliggjorde att det ansåg att agerandet var i strid med konkurrensreglerna. Avståndstagandet följdes därefter av flera andra företag och av ordföranden för den branschorganisation som företagen tillhörde.¹²

Flygbränslehantering – utan åtgärd

Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket erhållit information som gav upphov till misstanke om konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning avseende flygbränslehantering på Arlanda flygplats. Misstanken bestod i att bolaget som hanterar infrastrukturen för flygbränsle, och/eller dess ägarbolag, begränsat tillgången till infrastruktur för hantering av flygbränsle på Arlanda flygplats i relation till ett antal flygbränsleleverantörer. Under utredningen begärde Konkurrensverket bland annat in och analyserade korrespondens mellan infrastrukturbolaget och dess ägare kring hur tillträdesförfrågningar hanterats, samt korrespondens mellan infrastrukturbolaget och flygbränsleleverantörerna. Konkurrensverkets utredningsåtgärder gav dock inte stöd för att en otillåten samordning om att begränsa tillgång skulle ha förekommit. Konkurrensverket konstaterade också att Transportstyrelsen genom sektorslagstiftning har ett utpekat tillsynsansvar för villkor och ersättningar rörande tillträde till flygplatsinfrastruktur, samt att Transportstyrelsen under Konkurrensverkets utredning har inlett ett tillsynsärende mot infrastrukturbolaget. Konkurrensverket avslutade mot denna bakgrund ärendet i september 2021.¹³

3.2.2 Konkurrensbegränsande vertikala samarbeten

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

Tabell 5 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Avslutat utan åtgärd	2	1	0	1	0
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	1	0	1	0	0
Åtagande	0	1	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	-	-	-	-
Avgiftsföreläggande	0	1	0	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	0	0	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	-	-	-	-
Totalt	3	3	1	1	0

¹² Konkurrensverket, dnr 61/2020.

¹³ Konkurrensverket, dnr 726/2020.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de vertikala ärenden som avslutades under 2021.

Möbelbranschen – utan åtgärd med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket har utrett om ett företag i möbelbranschen på ett otillåtet sätt har styrt sina svenska återförsäljares konsumentpriser för företagets produkter. Konkurrensverket har under utredningen haft kontakt med företaget och företagets svenska återförsäljare. Utredningen har inte visat att företaget med sina svenska återförsäljare uttryckligen har avtalat om fasta eller lägsta slutkundspriser. Utredningen gav heller inte tydligt stöd för att ett underförstått avtal eller samordnat förfarande om prissättning gentemot slutkund mellan företaget och dess återförsäljare skulle ha uppkommit i konkurrensrättslig mening. Företaget har förklarat återkommande formuleringar om slutkundspriser i korrespondens mellan företaget och återförsäljare, samt hänvisat till att företaget inlett internt utvecklingsarbete innefattande utbildningsinsatser om konkurrenslagens bestämmelser. Med hänsyn härtill och med hänsyn till vad företaget uppgett om företagets åtgärder för att undvika otydligheter om återförsäljarnas möjlighet att bestämma slutkundspriser framöver ansåg Konkurrensverket att det inte fanns anledning att fortsatt utreda ärendet.¹⁴

Media, kultur och underhållning – utan åtgärd

Konkurrensverket har utrett om en distributör i mediabranschen på ett otillåtet sätt har styrt sina återförsäljares konsumentpriser för produkter av ett visst varumärke. Konkurrensverket har under utredningen haft kontakter med och tagit del av information från klaganden samt inhämtat information från det misstänkta företaget. De utredningsåtgärder som vidtogs har inte gett indikationer på att den påtalade mejlkommunikationen utgjorde ett led i ett mer omfattande prisstyrningsförfarande. De försäljningsvärden som den misstänkta vertikala prisstyrningen berörde är små. Mot denna bakgrund ansåg Konkurrensverket att det inte fanns anledning att utreda ärendet ytterligare.¹⁵

Bilbranschen – utan åtgärd

Konkurrensverket har utrett om ett eller två företag i bilbranschen överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, genom att tillämpa ett absolut områdesskydd varigenom försäljning av nya bilar till slutkunder i utlandet förhindrats. Avtalet mellan företaget och återförsäljaren innehöll inte några begränsningar vad gäller försäljningen av en viss bil till slutkunder eller andra auktoriserade återförsäljare inom EES, Storbritannien eller Schweiz. Avtalet innehöll inte heller några hinder för exportförsäljning till slutkunder, och återförsäljaren uppgav att det inte förekommit några påtryckningar från företaget. Utöver detta har inte Konkurrensverket funnit indikationer på att företagets finansieringsvillkor genom något avtal skulle innebära att återförsäljaren begränsades av ett absolut områdesskydd. Mot denna bakgrund fann Konkurrensverket att utredningen inte gav stöd för att det föreligger en överträdelse.¹⁶

¹⁴ Konkurrensverket, dnr 156/2021.

¹⁵ Konkurrensverket, dnr 763/2020.

¹⁶ Konkurrensverket, dnr 53/2021.

3.2.3 Missbruk av dominerande ställning

Av tabell 6 framgår på vilket sätt de ärenden som rört missbruk av dominerande ställning de senaste åren har avslutats. Under 2021 avslutades ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning.¹⁷ Detta ärende omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas därför under avsnitt 3.2.1.

Tabell 6 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Avslutat utan åtgärd	0	2	1	1	3
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	0	1	1
Åtagande	0	0	0	0	0
Äläggande	0	0	0	1	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	0	0
Ansökan om stämning (avgift)	0	0	0	0	0
Totalt	0¹⁸	2	1	3	4

3.2.4 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

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

Tabell 7 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – prioriterade ärenden som avslutats 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Avslutat utan åtgärd	1	1	0	2	1
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	1	0	0	1	0
Ansökan om stämning (förbud)	0	0	0	0	1
Totalt	2	1	0	3	2

Nedan följer kortfattade beskrivningar av ärenden rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som avslutats under 2021.

Fibermarknaden – utan åtgärd

Konkurrensverket har under året utrett om det kommunala bolaget Norrskens bedriver försäljning av fiberkapacitet vid event i strid med reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) i konkurrenslagen. Med event avses tillfälliga evenemang såsom en skidtävling eller melodifestivalen. Utredningen inleddes med anledning av ett klagomål som inkom i december 2019. Eftersom Konkurrensverket inte fann några tydliga tecken på att Norrskens verksamhet hämmar eller snedvrider konkurrensen avslutades utredningen i november 2021. Konkurrensverket har däremot gjort bedömningen att Norrskens bedriver verksamhet i strid med lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Vidare finns det enligt

¹⁷ Konkurrensverket, dnr 726/2020.

¹⁸ Under 2021 avslutades ett (1) ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning. Detta ärende omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas i stället i avsnitt 3.2.1 och Tabell 4.

Konkurrensverket en risk för att kommuner bedriver verksamhet på fiber- och bredbandsområdet som ligger utanför den kommunala kompetensen, genom att utföra uppgifter som saknar kommunalt allmänintresse. Enbart den omständigheten att en verksamhet inte är kompetensenlig är dock inte tillräckligt för ett ingripande med stöd av KOS-reglerna.¹⁹

Utredningen resulterade i en skrivelse till Infrastrukturdepartementet, mot bakgrund av att det pågår en utredning om undantag för lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad och att det råder en osäkerhet kring vilken verksamhet på fiber- och bredbandsområdet kommuner i dag kan bedriva. Enligt Konkurrensverket skulle ett förtydligande i lagstiftningen kunna minska konfliktytorna mellan det offentliga och det privata på berörda marknader, och medföra förbättrade konkurrensförhållanden.²⁰

Städtjänster – utan åtgärd med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket har efter klagomål granskat Samhalls prissättning av städtjänster i en specifik livsmedelsbutik, med utgångspunkt i reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) i konkurrenslagen. Staten äger samtliga aktier i Samhall. Konkurrensverkets bedömning var att det inte var möjligt att utföra det städuppdrag som klagomålet gällde till det pris som Samhall hade offererat företaget och att detta pris därför inte kunde anses marknadsmässigt. Samhall delade under senare delen av utredningen Konkurrensverkets uppfattning att priset inte var marknadsmässigt, men framhöll att prissättningen var en konsekvens av att den ansvarige säljaren hade gjort ett misstag och överskridit sina befogenheter. Städuppdraget i livsmedelsbutiken avslutades i mars 2021, varför förfarandet klagomålet gällde hade upphört och Konkurrensverket avslutade därför utredningen.²¹

3.2.5 Företagskoncentrationer

Under 2021 anmäldes 135 företagskoncentrationer. Som framgår av tabell 8 var antalet anmälningar betydligt högre under 2021 än under tidigare år. Ingen anmäld koncentration förbjöds, medan två kunde lämnas utan åtgärd först efter åtaganden. Att antalet anmälda företagskoncentrationer ökade med cirka 70 procent jämfört med 2020 förklaras närmast av att tillgången på kapital har varit god, räntorna låga och investeringsviljan hög, vilket har lett till ett ökat antal transaktioner.

¹⁹ Konkurrensverket, dnr 795/2019.

²⁰ Konkurrensverket, dnr 705/2021.

²¹ Konkurrensverket, dnr 542/2020.

Tabell 8 Företagskoncentrationer – ärendestatistik 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Antal anmälda koncentrationer	135	80	74	80 ²²	80
Varav ålagda att anmäla på grund av särskilda skäl	0	0	1	0	0
Varav frivilliga anmälningar av ej anmälningsskyldiga koncentrationer	1	1	4	1	2
Antal beslut om särskild undersökning	4	1	4	1	2
Antal beslut att lämna en företagskoncentration utan åtgärd efter åtaganden	2	1	1	1	0
Antal ärenden där Konkurrensverket väckt talan om förbud i domstol	-	-	-	-	0
Antal ärenden där Konkurrensverket beslutat om förbud	0	0	1	0	-

Nedan följer kortfattade beskrivningar av några ärenden där vi har genomfört mer omfattande utredningar under 2021.

Vin och spritdrycker – utan åtgärd efter åtaganden

Den anmälda koncentrationen omfattade sammanslagningen av Altia Plc:s och Arcus ASA:s respektive affärsverksamheter. Båda företagen producerade, importerade, sålde och distribuerade drycker, i synnerhet vin och spritdrycker. Konkurrensverket fann att sammanslagningen riskerade att medföra betydande konkurrenshämmande effekter på marknaderna för försäljning av kryddat brännvin/akvavit, cognac och vodka/okryddat brännvin, särskilt genom att en dominerande ställning skapades eller förstärktes. Altia och Arcus inkom i april 2021 med frivilliga åtaganden i syfte att avhjälpa de konkurrensproblem Konkurrensverket hade identifierat. Åtagandena innebar bland annat att Altia och Arcus skulle avyttra brännvinsmärkena Skåne Akvavit och Hallands Fläder, vodkamärket Dworek samt antingen avyttra cognacsmärket Grönstedts eller underlicensiera cognacsmärket Braastad till ett oberoende företag. Konkurrensverket bedömde att åtagandena var tillräckliga för att koncentrationen inte påtagligt skulle hämma konkurrensen och lämnade därför koncentrationen utan åtgärd. Åtagandena förenades med vite.²³

Dagligvaruhandeln – utan åtgärd efter åtaganden

Den anmälda koncentrationen omfattade två transaktioner. Den ena transaktionen gällde Dagab Inköp och Logistik AB:s förvärv av Bergendahl Food AB. Den andra transaktion gällde Axfood Investering och Utveckling AB:s förvärv av 9,9 procent av aktierna i City Gross i Sverige AB, vilket innebar att Axfood Investering och Utveckling samt Bergendahl Food Holding skulle utöva gemensam kontroll över City Gross. Förvärven prövades som en och samma koncentration. Dagab samt Axfood Investering och Utveckling ägs båda av Axfood AB. Axfood och Bergendahl Food bedrev båda grossist- och detaljistverksamhet inom dagligvaruhandeln. Den särskilda undersökningen visade att förvärvet av City Gross inte riskerade att påtagligt hämma en effektiv konkurrens. Konkurrensverket kunde däremot vid tidpunkten för beslut inte utesluta att förvärvet av Bergendahl Food riskerade att leda till högre priser och/eller försämrade leveransvillkor. Dagab inkom med ett åtagande i syfte att avhjälpa de konkurrensproblem som Konkurrensverket identifierat. Åtagandet

²² I tillsynsrapporten för 2018 angavs felaktigt att 72 koncentrationer anmäldes 2018. Rätt antal är 80.

²³ Konkurrensverket, dnr 637/2020.

innebär bland annat att Dagab åtar sig att ge Bergendahl Foods nuvarande kunder avtalsvillkor som är likvärdiga eller bättre än befintliga avtal med Bergendahl Food fram till och med den 1 januari 2027. För existerande kunder vars årliga omsättning understiger 1 miljard kronor gäller åtagandet fram till 1 januari 2030. Åtagandet innebär även att Dagab ska förhandla med nya innovativa kunder om att ingå avtal på affärsmässiga och icke-diskriminerande villkor i förhållande till likvärdiga kunder till Dagab fram till och med den 1 januari 2030. Konkurrentverket bedömde att åtagandet var tillräckligt för att avhjälpa de farhågor som identifierats under utredningen och att koncentrationen därmed inte var ägnad att påtagligt hämma en effektiv konkurrens. Konkurrentverket lämnade därför koncentrationen utan åtgärd.²⁴

Tempererad transport – utan åtgärd

Tempcon Group AB anmälde förvärv av Lincargo AB och Erling Anderssons Åkeri AB. Förvärven anmäldes separat och prövades var för sig, men har handlagts inom ramen för en och samma utredning. Tempcon Group, Lincargo och Erling Anderssons Åkeri är verkssamma inom tempererade vägtransporter, och fraktar främst kylda och frysta livsmedel. För att kunna ta slutlig ställning till förvärvens effekter beslutade Konkurrentverket att genomföra en särskild utredning. Utredningen visade att inget av förvärven riskerade att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Konkurrentverket lämnade därför båda koncentrationerna utan åtgärd.²⁵

3.3 Pågående konkurrensutredningar

Inom ramen för Konkurrentverkets konkurrenstillsyn pågår flera utredningar. Nedan beskrivs några av de konkurrenstillsynsärenden som den 1 januari 2022 var under utredning. Information om pågående utredningar av prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen finns även på vår webbplats.²⁶

Bryggeribranschen

Två pågående utredningar rör bryggeribranschen. Konkurrentverket mottog i november 2019 ett klagomål rörande påstått bruk av konkurrensbegränsande exklusivavtal. Klaganden uppgav att det rör sig om missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande vertikala avtal mellan ölleverantörer och deras kunder i HoReCa-sektorn (hotell, restauranger och caféer). Klagomålet utreds i två ärenden. Utredningarna är inriktade mot potentiellt konkurrensbegränsande vertikala avtal.²⁷

Flygbranschen

Utredningen rör ett flygbolags boknings- och biljettvillkor. Konkurrentverket utreder huruvida flygbolaget har överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete genom att begränsa onlineresebyråers möjligheter att marknadsföra rabatterade priser till kunder som söker efter flygresor med flygbolaget online. Utredningen initierades efter ett klagomål som inkom till Konkurrentverket i februari 2020.²⁸

²⁴ Konkurrentverket, dnr 361/2021.

²⁵ Konkurrentverket, dnr 440/2021, dnr 458/2021.

²⁶ <https://www.konkurrentverket.se/konkurrens/tillsyn-arenden-och-beslut/arendelista/>

²⁷ Konkurrentverket, dnr 706/2019, dnr 248/2020.

²⁸ Konkurrentverket, dnr 111/2020.

Taxibranschen

Utredningen rör ett misstänkt konkurrensbegränsande horisontellt samarbete i taxibranschen. Ett antal aktörer i taxibranschen misstänks ha samarbetat i samband med en offentlig upphandling avseende samhällsbetalda persontransporter 2020. Samhällsbetalda persontransporter är ett samlingsbegrepp som bland annat omfattar färdtjänst, sjukresor och skolskjuts. Utredningen inleddes 2020 och i december 2020 genomfördes platsundersökningar i ärendet. Under 2021 har Konkurrensverket analyserat materialet från platsundersökningarna och även begärt in ytterligare material genom ålägganden och förhör.²⁹

VVS-produkter

Utredningen rör en misstänkt otillåten prisstyrning av återförsäljare av VVS-produkter, i strid med förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. I juni 2021 genomfördes en platsundersökning. Under hösten har utredningen fortsatt, bland annat genom att marknadskontakter har tagits.³⁰

Statistik om bostadsförsäljningar

Konkurrensverket fattade den 1 juli 2021 ett interimistiskt beslut om att Svensk Mäklarstatistik ska fortsätta att leverera data inklusive publiceringsrätt till Valueguard fram till dess att Konkurrensverket slutligt har avgjort frågan om förfarandet i fråga är förbjudet enligt konkurrenslagen. Konkurrensverkets interimistiska beslut överklagades, men Patent- och marknadsdomstolen fann inte skäl att bifalla överklagandet.³¹ Svensk Mäklarstatistik valde att inte överklaga Patent- och marknadsdomstolens beslut.

Saneringstjänster

Utredningen rör ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete i form av ett horisontellt samarbete mellan två aktörer som är verksamma i saneringsbranschen, båda med hemvist Malmö. Utredningen inleddes i februari 2021 och i maj genomfördes platsundersökning i ärendet. Därefter har kompletterande utredningsåtgärder såsom förhör, ålägganden och marknadskontakter skett.³²

Växlingstjänster för godstrafik via järnväg

Utredningen rör ett misstänkt missbruk av dominerande ställning, alternativt en överträdelse av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ett företag aktivt inom transportbranschen misstänks ha avskärmat en insatsprodukt som är viktig för att möjliggöra en effektiv konkurrens i efterföljande marknadsled. Det misstänkta förfarandet, av en offentligägd aktör, riskerar även att minska möjligheterna för privata företag att verka i det efterföljande ledet.³³

²⁹ Konkurrensverket, dnr 569/2020.

³⁰ Konkurrensverket, dnr 122/2021.

³¹ Konkurrensverket, dnr 348/2021 och 475/2021.

³² Konkurrensverket, dnr 121/2021.

³³ Konkurrensverket, dnr 363/2021.

Covid-19-tester

I slutet av 2021 inledde Konkurrensverket en utredning av ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete mellan företag som tillhandahåller PCR-tester på Arlanda flygplats. Utredningen inleddes med en platsundersökning, efter vilken materialet togs vidare för fortsatt analys. Ärendet avslutades utan åtgärd den 7 mars 2022.³⁴

3.4 Platsundersökningar

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

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

I tabell 9 finns information om platsundersökningar genomförda till och med 2021 i sådana ärenden som antingen pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2021. Enbart platsundersökningar som Konkurrensverket har genomfört i sina egna utredningar och inte på uppdrag av en annan konkurrensmyndighet eller kommissionen ingår i redovisningen.

Tabell 9 Platsundersökningar till och med 2021 i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2021

År	Bransch och dnr	Lagrum/ Misstänkt överträ- delse	Datum när platsunder- sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes ³⁵	It-sök i Konkurrens- verkets eller företagets lokaler	Status i ärendet den 15 mars 2022
2021	Covid-19-tester Dnr 518/2021 (utredning) och dnr 722/2021 (plats- undersökning).	2:1 KL	2021-12-07	2 företag ³⁶ / 2 platser.	I Konkurrens- verkets lokaler.	Utredningen avslutades utan åtgärd i mars 2022.
2021	VVS-produkter Dnr 122/2021 (utredning) och dnr 345/2021 (plats- undersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2021-06-07	1 företag/ 1 plats.	I Konkurrens- verkets lokaler.	Utredning pågår.
2021	Saneringstjänster Dnr 121/2021 (utredning) och dnr 288/2021 (plats- undersökning).	2:1 KL	2021-05-11	1 företag/ 1 plats.	I Konkurrens- verkets lokaler.	Utredning pågår.

³⁴ Konkurrensverket, dnr 518/2021.

³⁵ I de fall en platsundersökning avser flera bolag inom samma koncern, anges dessa i tabellen som "ett företag".

³⁶ Besök hos ett av företagen avsåg två bolag inom samma koncern på en plats.

År	Bransch och dnr	Lagrum/ Misstänkt överträ- delse	Datum när platsunder- sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes ³⁵	It-sök i Konkurrens- verkets eller företagets lokaler	Status i ärendet den 15 mars 2022
2020	Taxibranschen Dnr 569/2020 (utredning) och dnr 658/2020 (platsundersökning).	2:1 KL	2020-12-01	2 företag/ 2 platser.	I företagets lokaler.	Utredning pågår.
2017	Försäkrings- branschen Dnr 731/2016 (utredning) och dnr 175/2017, 228/2017, 326/2017 (platsundersökning).	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 ³⁷ , 1 företag/2 platser, 4 företag/4 platser.	I Konkurrens- verkets lokaler för de plats- undersökningar som ägde rum i april. I juni genomfördes it- sök för tre av företagen i företagens lokaler och för ett företag i Konkurrens- verkets lokaler.	Utredningen avslutades utan åtgärd i februari 2021.

3.5 Domstolsprocesser

Konkurrensverket väcker talan vid PMD när det gäller yrkande om näringsförbud och förbud avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Till och med februari 2021 behövde Konkurrensverket även väcka talan vad gäller yrkande om konkurrens-skadeavgift.

Konkurrensverket fattar beslut om ålägganden att upphöra med överträdelser av konkurrenslagen och, sedan den 1 januari 2018, om förbud mot företagskoncentrationer. Sedan den 1 mars 2021 får Konkurrensverket som första instans besluta om konkurrensskadeavgift, och fatta beslut om fastställande av överträdelse. Samtidigt infördes möjligheten för Konkurrensverket att besluta att ett företag som hindrar våra utredningar eller som inte följer våra utredningsåtgärder ska betala utredningsskadeavgift. Konkurrensverkets beslut om konkurrensskadeavgift, utredningsskadeavgift, fastställande av överträdelse och förbud mot företagskoncentrationer kan överklagas till PMD vars domar och beslut i konkurrensrättsliga frågor kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD).³⁸

Under 2021 blev inget mål eller ärende i patent- och marknadsdomstolarna där Konkurrensverket var part slutligt avgjort.

³⁷ Besök hos ett av företagen avsåg fem bolag inom samma koncern på två platser.

³⁸ 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 Pågående domstolsprocesser

I tabell 10 anges status i de konkurrensmål och ärenden som pågick i domstol vid utgången av 2021.

Tabell 10 Konkurrensmål och ärenden i domstol där Konkurrensverket är part som pågick den 31 december 2021

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

Arla Foods AB

I oktober 2021 meddelade PMD sin dom, vilken innebar att Konkurrensverkets talan om konkurrensskadeavgift bifölls och Arla Foods dömdes att betala drygt 1 miljon kronor i konkurrensskadeavgift. Konkurrensverket hade i december 2020 lämnat in en stämningsansökan mot Arla Foods till domstolen och yrkat på att företaget skulle betala en konkurrensskadeavgift för ett otillåtet samarbete inför en upphandling av mejeriprodukter. Företaget hade begärt eftergift från konkurrensskadeavgiften, men Konkurrensverket bedömde att kraven för eftergift inte var uppfyllda eftersom företaget lämnat information om överträdelsen först efter att Konkurrensverket hade ålagt företaget att inkomma med uppgifterna. Den yrkade avgiften reducerades dock med 50 procent eftersom företaget hade bidragit till Konkurrensverkets utredning. PMD delade vår bedömning att Arla Foods gjort sig skyldigt till en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och att företaget inte kunde beviljas eftergift eftersom informationen inte lämnats självmant eller frivilligt. Arla Foods har överklagat domen till PMÖD som har meddelat prövningstillstånd.

Svensk Mäklarstatistik AB

Under sommaren fattade Konkurrensverket ett interimistiskt beslut under en pågående utredning av ett misstänkt missbruk av dominerande ställning. Detta beslut överklagades till PMD. Under våren 2020 sade Svensk Mäklarstatistik upp det gällande avtalet med Valueguard Index Sweden AB (Valueguard) om leveranser av insamlad data om bostadsmarknaden. I samband med det aviserade Svensk Mäklarstatistik sitt beslut att inte längre leverera data om bostadsaffärer i Sverige med rätt för Valueguard att publicera egen statistik, bland annat Valueguard-KTH boprisindex (HOX) som Valueguard utvecklat och etablerat baserat på data från Svensk Mäklarstatistik. För att förhindra de irreparabla skador på konkurrensen som Konkurrensverket bedömde att agerandet riskerade att leda till och för att upprätthålla den nuvarande transparensen på bostadsmarknaden, fattade Konkurrensverket ett interimistiskt beslut. I början av juli 2021 ålade Konkurrensverket vid vite Svensk Mäklarstatistik att fortsätta leverera data om bostadsaffärer i Sverige till konkurrenten Valueguard, inklusive rätten för företaget att publicera egen statistik baserad på dessa data. Svensk Mäklarstatistik överklagade vårt beslut, men PMD fann inte skäl att bifalla överklagandet. Konkurrensverkets beslut upprätthölls med undantag för en mindre omformulering av åläggandet så att åläggandet inte längre hänvisade till ett tidigare avtal. Svensk Mäklarstatistik valde att inte överklaga PMD:s beslut.

3.5.2 Utfall i domstol sett över längre tid

Patent- och marknadsdomstolarna inrättades den 1 september 2016 och sedan dess har tio mål och ärenden slutligt avgjorts i sak där Konkurrensverket varit part.³⁹ Utfallen i dessa inklusive de som avgjordes i Stockholms tingsrätt som första instans sammanfattas i tabell 11.

³⁹ Utöver de mål och ärenden där Konkurrensverket varit part har konkurrensrättsliga mål avgjorts som bygger på särskild eller subsidiär talerätt efter att Konkurrensverket beslutat att inte ingripa. Även mål om skadestånd till följd av en överträdelse av konkurrensrätten har avgjorts av patent- och marknadsdomstolarna.

Tabell 11 Avslutade konkurrens mål och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part och som prövats i sak, 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 PMÅ 17901-19	Ej prövningstillstånd PMÖÅ 1691-20
FTI	Överklagat beslut om åläggande	Överklagandet avslås PMÅ 2741-18	Beslutet om åläggande upphävs PMÖÅ 1519-19
Arla Foods, Norrmejerier, Falköpings mejeri	Överklagat beslut om förbud mot företagskoncentration	Beslutet om förbud undanröjs PMÅ 7206-19	Företagen fick rätt till ersättning för rättegångskostnader. Beslutet om förbud prövades inte i sak PMÖÅ 1489-20
Hässelholms kommun	Förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	Bifall PMT 11545-17 Bifall (efter återförvisning) PMT 1212-20	Målet återförvisades till PMD PMT 3931-19
Svensk Mäklarstatistik	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslås PMÅ 11170-21	PMD:s beslut överklagades inte

Som framgår av tabell 11 har utfallet i första instans varit till Konkurrensverkets fördel i drygt hälften av fallen, medan PMÖD har gått emot Konkurrensverket i alla mål och ärenden som prövats i sak av överinstansen. Ändringsfrekvensen är hög, vilket är problematiskt då den bidrar till osäkerhet för oss som tillsynsmyndighet och för de aktörer som blir föremål för tillsyn. Konkurrensverket har gett forskarna Torbjörn Andersson och Magnus Strand i uppdrag att utföra en opartisk bedömning och utvärdering av Konkurrensverkets utredningar och processföring i domstol sedan den nya domstolsordningen samt ge förslag på förbättringsåtgärder. Konkurrensverket publicerade i december 2021 forskarnas rapport *Konkurrensverkets domstolsprocesser*. Se avsnitt 8.2.4 för en redogörelse av rapporten.

3.6 Transparenslagen

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

Konkurrensverkets primära uppgift enligt transparenslagen är att överlämna den information som kommissionen har rätt till enligt transparensdirektivet.⁴⁰ 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 2021 var oförändrad och Konkurrensverket har meddelat detta till kommissionen och Regeringskansliet.⁴¹

Under 2019 inkom ett klagomål om att Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) med dotterbolag inte efterlevde kraven i transparenslagen.⁴² Konkurrensverket utredde ärendet och bedömde att dotterbolagen Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB omfattas av skyldigheten i transparenslagen att upprätta en öppen respektive en separat redovisning. Mot bakgrund av att SVOA under utredningen beslutade att följa redovisningskraven i transparenslagen avseende Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB fann Konkurrensverket dock inte skäl att ålägga SVOA att följa redovisningskraven i lagen. Ärendet skrevs därför av från vidare handläggning i juni 2020. För att följa upp utfallet i ärendet tog Konkurrensverket under 2021 del av revisorns rapport gällande granskningen enligt 7 § transparenslagen av Stockholm Vatten AB:s och Stockholm Avfall AB:s redovisning avseende 2020. Revisorn fann i sin granskning inte några omständigheter som tydde på att bolagen inte uppfyllt sina skyldigheter enligt transparenslagen.⁴³

⁴⁰ 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.

⁴¹ Konkurrensverket, dnr 168/2021.

⁴² Konkurrensverket, dnr 613/2019.

⁴³ Konkurrensverket, dnr 341/2021.

4 Upphandlingstillsynen 2021

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats under 2021. I kapitlet redovisas även resultatet av de ärenden som prövats i domstol. Vi beskriver även våra informationsinsatser.

Upphandlingstillsynen ska innebära en ändamålsenlig balans mellan sanktion och information i syfte att uppnå målet om en effektiv tillsyn. Vi strävar efter att vara tydliga och vägledande. Såväl upphandlande myndigheter som leverantörer och tipsare har under året fått flera viktiga svar och klargöranden från Konkurrensverket.

Konkurrensverket prioriterar de ärenden som vi bedömer får en stor allmänpreventiv verkan, leder till ett ändrat beteende eller har en förebyggande effekt på något annat sätt. Ibland anser vi att det finns skäl att prioritera ett ärende för att belysa en större fråga, ge vägledning och driva rättspraxis.

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

4.1 Tips, klagomål och prioriteringar

I tabell 12 redovisas inkomna tips, klagomål och förfrågningar som rör upphandling, fördelat på område.⁴⁴

Tabell 12 Tips, klagomål och förfrågningar (indikationer) på upphandlingsområdet 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Lagen om offentlig upphandling (LOU)	336	455	453	434	516
Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)	17	11	16	2	6
Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)	2	1	2	2	4
Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)	5	9	10	6	
Lagen om valfrihetssystem (LOV)	14	15	19	13	33
Övrigt upphandlingsrelaterat	62	44	38	52	26
Total upphandling	436	535	538	509	585

Av tabellen framgår att det totala ungefärliga antalet indikationer på upphandlingsområdet sjönk 2021 jämfört med 2020 med drygt hundra stycken färre loggade LOU-indikationer. Någon uppenbar förklaring till detta har inte identifierats annat än att antalet tips, klagomål och förfrågningar som kommer in varierar under olika delar av året och att det inte är ett jämnt flöde.

⁴⁴ 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.

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

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

Vi har i vår omvärldsbevakning och tipsfunktion inte registrerat några frågor kring tillämpning av lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och lagen (2008:962) om valfrihetssystem i enlighet med lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

Ytterligare ett område där Konkurrensverket bedriver tillsyn är kollektivtrafik, som regleras av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Vi uppmärksammar frågor kring lagen i ärenden som rör kollektivtrafik, men har ännu inte haft anledning att vidta några konkreta åtgärder enligt den lagen.

Under 2020 och 2021 genomförde Konkurrensverket ett internt projekt i syfte att följa upp den tillsyn som har bedrivits över valfrihetslagarna (LOV). Resultatet av analysen redovisas i avsnitt 7.3.

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 därutöver skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift om domstolen har bestämt att inte ogiltigförklara ett avtal trots att det ingåtts genom en otillåten direktupphandling. En sådan ansökan ska göras inom sex månader från den tidpunkt då avgörandet som ansökan grundas på vann laga kraft. Mål om upphandlingsskadeavgift avgörs av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen har nyligen föreslagit förändringar i upphandlingstillsynen, bland annat att Konkurrensverket ska få fatta beslut om upphandlingsskadeavgift i första instans, förlängd tidsfrist och att upphandlingsskadeavgift ska kunna påföras i fler fall, se avsnitt 10.2.4.

När en myndighet inte följer lagarna kan Konkurrensverket fatta tillsynsbeslut där vi konstaterar att berörd myndighet inte har följt upphandlingsregelverket. Vi anger också skälen och den rättsliga grunden för beslutet. Vi vill tydliggöra att ett tillsynsbeslut innebär att vi riktar kritik mot ett förfarande och att vår kritik har generell betydelse. Därmed förbättrar vi förutsättningarna för att andra myndigheters agerande påverkas. Tillsynsbesluten kan inte förenas med vite, sanktionsavgift eller någon annan sanktion, men de kan i regel överklagas. Detta innebär att vi även kan driva praxis vid sidan av upphandlingsskadeavgiftsärenden.

Under året har Konkurrensverket lämnat in 24 ansökningar om upphandlingsskadeavgift.⁴⁵ 12 ansökningar har varit på eget initiativ⁴⁶ och 12 har varit obligatoriska ansökningar. Vi har fattat tre tillsynsbeslut och i tre fall avslutat utredningar med anledning av förändrat beteende. Resultatet ligger på en jämförbar nivå med 2020.

Tabell 13 Antal ansökningar om upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut 2017–2021

	2021	2020	2019	2018	2017
Ansökningar om upphandlingsskadeavgift	24	36	20	27	21
Varav eget initiativ	12	16	14	19	9
Varav obligatoriska	12	20	6	8	12
Tillsynsbeslut	3	1	0	1	28

4.2.1 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift – eget initiativ

Nedan följer korta beskrivningar och status den 1 mars 2022 för de ansökningar om upphandlingsskadeavgift som Konkurrensverket lämnade in på eget initiativ under 2021. Se även sammanfattande tabell 14 i avsnitt 4.3.1.

Bodens kommun

Medborgarhuset i Bodens kommun var i behov av omfattande renoveringsarbeten varpå kommunen träffade ett avtal inom ramen för ett så kallat sale-and-lease back upplägg utan föregående annonsering. Värdet av de aktuella renoveringsarbetena uppgick till 69 miljoner kronor och översteg således tröskelvärdet för byggtreprenadarbeten. Enligt Konkurrensverkets bedömning var det huvudsakliga syftet med den aktuella transaktionen att tillgodo-göra sig renoveringsarbetena varpå hela transaktionen borde ha konkurrensutsatts. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 7 000 000 kronor. Förvaltningsrätten har ännu inte meddelat dom.⁴⁷

⁴⁵ Två av ansökningarna (dnr 743 och 744/2021) avser samma överträdelse och enbart en av dessa kan leda till dom om upphandlingsskadeavgift. Orsaken till att två ansökningar skickades in grundar sig i osäkerhet gällande vem som är den upphandlande myndigheten. Det behandlas därför som *en* ansökan.

⁴⁶ Två av ansökningarna (dnr 743 och 744/2021) avser samma överträdelse och enbart en av dessa kan leda till dom om upphandlingsskadeavgift. Orsaken till att två ansökningar skickades in grundar sig i osäkerhet gällande vem som är den upphandlande myndigheten. Det behandlas därför som *en* ansökan.

⁴⁷ Konkurrensverkets dnr 551/2021 och Förvaltningsrätten i Luleå, mål nr 1638-21.

Bromölla kommun

Bromölla kommun ingick samarbetsavtal med Kristianstads Renhållning AB om att samverka i renhållningsfrågor och omfattar flera olika tjänster inom bland annat IT, kommunikation, avfallskompetens och kundtjänst. Enligt Konkurrensverket är avtalet inte ett sådant samarbete som kan undantas krav på annonsering. Avtalet överstiger direktupphandlingsgränsen och borde ha annonserats. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 110 000 kronor. Dom har inte meddelats.⁴⁸

Eksjö Energi AB

I en självanmälan till Konkurrensverket meddelade Eksjö Energi AB att de ingått avtal om revision av avfallspanna utan föregående annonsering under pågående handläggning i domstol. Det innebär att bolaget gjorde en otillåten direktupphandling för 2 914 644 kronor. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på 220 000 kronor, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁴⁹

Håbo kommun

Håbo kommun ingick avtal om granskningstjänster utan att annonsera om detta. Kommunen ansåg bland annat att avtalet kunnat ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att det förelegat synnerlig brådska. Konkurrensverket bedömde att upphandlingens värde översteg direktupphandlingsgränsen och att det saknades förutsättningar att ingå avtalet utan annonsering. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 110 000 kronor, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁰

Karlskrona kommun

Karlskrona kommuns funktionsstödsförvaltning ingick flera avtal om tjänster för drift av ett serveringskök utan att annonsera om detta. Kommunen ansåg bland annat att värdet av upphandlingen av avtalen understeg direktupphandlingsgränsen och att det därför funnits förutsättningar att ingå avtalen utan föregående annonsering. Konkurrensverket bedömde att värdet av upphandlingen av avtalen översteg direktupphandlingsgränsen och att det saknades förutsättningar att ingå avtalen utan föregående annonsering. En fråga i ärendet är om Karlskrona kommun eller Karlskrona kommuns funktionsstödsnämnd, under vilken funktionsstödsförvaltningen är inordnad, är ansvarig upphandlande myndighet för upphandlingen. För att få frågan om ansvarig upphandlande myndighet prövad ansökte vi om upphandlingsskadeavgift mot både Karlskrona kommun och Karlskrona kommuns funktionsstödsnämnd och yrkade på 80 000 kronor. Dom har inte meddelats.⁵¹

Mälarenergi AB

Mälarenergi AB ingick ett tidsbestämt avtal om konsulttjänster utan att annonsera om detta. Mälarenergi förlängde sedan avtalet på obestämd tid. Mälarenergi ansåg att ändringen utgjorde en tillåten ändring av avtalet. Konkurrensverket bedömde att ändringen utgjorde en otillåten ändring och således är att betrakta som en otillåten direktupphandling. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 400 000 kronor. Dom har inte meddelats.⁵²

⁴⁸ Konkurrensverket, dnr 749/2021 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 14071-21.

⁴⁹ Konkurrensverket, dnr 435/2021 och Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 3605-21.

⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 171/2021 och Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 1599-21.

⁵¹ Konkurrensverket, dnr 743/2021 och 744/2021.

⁵² Konkurrensverket, dnr 770/2021.

Nyköpings kommun

Nyköpings kommun ingick avtal om beläggnings- och markåterställningsarbeten utan föregående annonsering efter en avbruten upphandling. Kommunen direktupphandlade beläggningsarbeten för 2020 av den tidigare leverantören. Det innebar att kommunen gjorde en otillåten direktupphandling för 9 500 000 kronor. Konkurrentverket ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på 600 000 kronor, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵³

Polismyndigheten

Polismyndigheten ingick avtal om bärgningstjänster utan föregående annonsering. Eftersom nya ramavtal inte upphandlats i anslutning till att tidigare ramavtal löpt ut har det förekommit en period mellan i huvudsak 2017 och 2020 då Polismyndigheten saknat ramavtal och tilldelat kontrakt för enskilda bärgningsuppdrag utan annonsering enligt LOU. Det innebar att myndigheten gjorde en otillåten direktupphandling för 29 781 408,43 kronor. Konkurrentverket ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på två miljoner kronor, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁴

Region Skåne

Region Skåne ingick avtal om förlängning av avtal om serviceresor utan föregående annonsering. Det innebar att regionen gjorde en otillåten direktupphandling för 97 000 000 kronor. Konkurrentverket ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade på sju miljoner kronor. Förvaltningsrätten har ännu inte meddelat dom.⁵⁵

Sundbybergs stad

Sundbybergs stads avtal om lokalvård för flera olika förvaltningar⁵⁶ löpte ut innan en ny upphandling hade genomförts. För att tillgodose behovet av lokalvård förlängde staden de befintliga avtalen utan att det fanns stöd i en förlängningsoption. Upphandlingens värde var drygt 12 miljoner kronor, vilket innebar att den överskred direktupphandlingsgränsen. Eftersom upphandlingen inte annonserats utgjorde den en otillåten direktupphandling. Konkurrentverket ansökte om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkade att upphandlingsskadeavgiften skulle uppgå till 1 miljon kronor. Domstolen biföll Konkurrentverkets ansökan och domen har vunnit laga kraft.⁵⁷

Västerås stad

Västerås stad hade sedan tidigare ett avtal om IT-drifttjänster. Efter att avtalets förlängningsoptioner hade utnyttjats förlängdes det ytterligare för att tillgodose behovet av IT-drifttjänster till dess att en ny upphandling var klar. Värdet för förlängningsavtalet överskred direktupphandlingsgränsen. Det saknades skäl att genomföra upphandlingen utan annonsering och därför utgjorde den en otillåten direktupphandling. Konkurrentverket har ansökt om upphandlingsskadeavgift i domstol och yrkat att beloppet ska uppgå till 4,5 miljoner kronor. Dom har ännu inte meddelats.⁵⁸

⁵³ Konkurrentverket, dnr 215/2021 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 2524-21.

⁵⁴ Konkurrentverket, dnr 371/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 18613-21.

⁵⁵ Konkurrentverket, dnr 700/2021 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 12823-21.

⁵⁶ I detta ärende var det fråga om lokalvård inom andra förvaltningsområden än i det ärende som avsåg en obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Sundbybergs stad.

⁵⁷ Konkurrentverket, dnr 223/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 8114-21.

⁵⁸ Konkurrentverket, dnr 108/2021 och Förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr 895-21.

Västmanlands tingsrätt

Västmanlands tingsrätt ingick flera avtal om tolktjänster utan att annonsera om detta. Tingsrätten ansåg att avtalen kunnat ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att tolktjänster i domstol utgör sådana juridiska tjänster som är undantagna upphandlingsplikt. Konkursverket bedömde att värdet av upphandlingen av avtalen översteg såväl direkt-upphandlingsgränsen som tillämpligt tröskelvärde och att det saknades förutsättningar att ingå avtalen utan föregående annonsering. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 80 000 kronor. Dom har inte meddelats.⁵⁹

4.2.2 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Nedan följer korta beskrivningar och status den 1 mars 2022 för de obligatoriska ansökningar om upphandlingsskadeavgift som Konkursverket lämnade in under 2021. Se även sammanfattande tabell 15 i avsnitt 4.3.1.

Norrköping Norrevo Fastigheter AB

Norrköping Norrevo Fastigheter AB ingick fyra avtal om städtjänster utan att annonsera om detta. Avtalens giltighet blev föremål för överprövning och förvaltningsrätten fastställde att avtalen får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda. Konkursverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift. Vi yrkade på avgifter om 70 000 kronor, 65 000 kronor, 40 000 kronor respektive 35 000 kronor för avtalen. Förvaltningsrätten biföll ansökningarna. Domen har vunnit laga kraft.⁶⁰

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten ingick avtal för elevresor utan föregående annonsering. Förvaltningsrätten har konstaterat att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda men att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresse. Konkursverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 175 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten delade vår bedömning och biföll ansökan. Domen har vunnit laga kraft.⁶¹

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB ingick sex avtal om tjänster avseende bland annat insamling och transport av avfall utan att annonsera om detta. Avtalens giltighet blev föremål för överprövning och förvaltningsrätten fastställde att avtalen får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda. Konkursverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift. Vi yrkade på avgifter om 7 000 000 kronor, 2 150 000 kronor, 800 000 kronor, 500 000 kronor,

⁵⁹ Konkursverket, dnr 733/2021.

⁶⁰ Konkursverket, dnr 351/2021 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 4449-21, Konkursverket, dnr 352/2021 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 4452-21, Konkursverket, dnr 353/2021 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 4454-21 respektive Konkursverket, dnr 354/2021 och Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 4453-21.

⁶¹ Konkursverket, dnr 388/2021 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 2323-21.

110 000 kronor respektive 50 000 kronor för avtalen. Förvaltningsrätten biföll ansökningarna men domarna är överklagade och beslut i Kammarrätten har ännu inte fattats.⁶²

Sundbybergs stad

Sundbybergs stad ingick avtal om lokalvård för verksamheter inom grundskole- och gymnasienämnden samt förskolenämnden. Förvaltningsrätten konstaterade att det förelåg förutsättningar för att ogiltigförklara avtalen men att avtalen fick bestå av tvingande hänsyn till allmänintresset. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlings-skadeavgift och yrkade att beloppet skulle uppgå till 280 000 kronor. Förvaltningsrätten biföll vår ansökan och domen har vunnit laga kraft.

Ystads kommun

Ystads kommun ingick avtal för skolskjuts i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift och eftersom ansvaret att iakttäta bestämmelserna om avtalsspärr är strikt för en upphandlande myndighet yrkade vi på 90 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten har ännu inte meddelat sin dom.⁶³

4.2.3 Tillsynsbeslut

Nedan följer korta beskrivningar och status den 1 mars 2022 för de tillsynsbeslut som Konkurrensverket fattade under 2021. Se även sammanfattande tabell 17 i avsnitt 0.

Domstolsverket

Domstolsverket ingick – utan föregående annonsering – ett genomförandeavtal med ett fastighetsbolag som i korthet innebar att fastighetsbolaget fick i uppdrag att projektleda arbetet med att uppföra en ny domstolsbyggnad i Jönköping. Enligt samma avtal ska Domstolsverket sedan hyra den nya byggnaden av fastighetsbolaget. Själva uppförandet av byggnaden upphandlas av Domstolsverket, som efter genomförd upphandling överlåter entreprenadavtalet och beställarrollen till fastighetsbolaget. Konkurrensverket bedömde att genomförandeavtalet och hyresavtalet, som tecknats separat, utgör en så kallad odelbar enhet som innefattar såväl en upphandlingspliktig som en icke-upphandlingspliktig anskaffning (det vill säga ett byggentreprenadkontrakt respektive en förhyrning). Det huvudsakliga syftet med transaktionen var det upphandlingspliktiga kontraktsföremålet. Transaktionen utgör därmed en otillåten direktupphandling. Tillsynsbeslutet, som Konkurrensverket fattade den 16 december 2021, har överklagats till förvaltningsrätten. Dom har inte meddelats.⁶⁴

⁶² Konkurrensverket, dnr 228/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 8132-21, Konkurrensverket, dnr 229/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 8165-21, Konkurrensverket, dnr 230/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 8152-21, Konkurrensverket, dnr 231/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 8151-21 respektive Konkurrensverket, dnr 232/2021 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 8138-21, Kammarrätten i Stockholms mål nr 9629-21–9633-21.

⁶³ Konkurrensverket, dnr 74/2021 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 1114-21.

⁶⁴ Konkurrensverket, dnr 502/2020, dnr 788/2021, Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 35322-21.

Karlshamns kommun

Karlshamns kommun tilldelade ett kontrakt avseende köp av solcellspaneler och installation direkt till sitt kommunala energibolag, med hänvisning till undantaget för intern upphandling. Av utredningen följer dock att energibolaget inte uppfyllde det så kallade verksamhetskriteriet enligt undantaget om intern upphandling i 3 kap. LOU, vilket innebär att kontraktet skulle ha annonserats. Kontraktet var således en otillåten direktupphandling. Tillsynsbeslutet av den 16 december 2021 har överklagats till förvaltningsrätten. Dom har inte meddelats.⁶⁵

Region Blekinge

Region Blekinge köpte under 2019 och 2020 in konsulttjänster till ett totalt värde om ca 1,9 miljoner kronor för att stötta genomförandet av ett projekt att bygga nya sjukhusbyggnader. Under 2020 uppgick värdet för tjänsterna till 1,3 miljoner kronor. Tjänsterna – som var av samma slag – annonserades inte. Något undantag från annonseringsplikten var inte tillämpligt. Regionen medgav att en otillåten direktupphandling skett. Konkursverket fann även att regionen hade brustit i dokumentationsplikten. Tillsynsbeslutet har vunnit laga kraft.⁶⁶

4.3 Domstolsprocesser

I det följande redovisas i tabellform samlad information om våra ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2021, domar och domstolsbeslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2021 samt domstolsprocesser rörande överklagade tillsynsbeslut. För kortare beskrivningar av de ärenden där Konkursverket under 2021 ansökte om upphandlingsskadeavgift eller fattade tillsynsbeslut, se avsnitt 4.2.

Under året har domstolarna meddelat dom i 31 av våra ärenden. I 29 av dessa bifölls vår talan helt. 2 domar innebar ett delvis bifall. Inte i något fall avslog domstolarna vår talan. Resultatet innebär en minskning av antal domar från 36 stycken 2020 till 31 stycken 2021. Det innebär även en ökning i andelen bifall från 53 procent 2020 till 100 procent 2021. Noteras bör dock att 16 av domarna år 2020 härrörde från samma underliggande domstolsprövning som föranledde obligatoriska ansökningar, vilket får som konsekvens att resultatet blir missvisande. Om de 16 domarna räknas som en blir resultatet för 2020 i stället 90 procent bifall, då minskar även antalet domar till 21 stycken. Jämförelsen med 2021 innebär då en ökning både i antalet domar och också andelen bifall.

⁶⁵ Konkursverket, dnr 256/2020 och 9/2022, Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 351-22.

⁶⁶ Konkursverket, dnr 682/2020.

4.3.1 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2021

Tabell 14 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – egna initiativ

Motpart/upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings skadeavgift	Skäl
Västerås stad Dnr 108/2021	4 500 000 kr	Otillåten direktupphandling av IT-drifttjänster.
Håbo kommun Dnr 171/2021	110 000 kr	Otillåten direktupphandling av granskningsuppdrag.
Nyköpings kommun Dnr 215/2021	600 000 kr	Otillåten direktupphandling av beläggningsarbeten.
Sundbybergs stad Dnr 223/2021	1 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av städtjänster.
Polismyndigheten Dnr 371/2021	2 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av bärgningstjänster.
Eksjö Energi AB Dnr 435/2021	220 000 kr	Otillåten direktupphandling av revision av avfallspanna.
Bodens kommun Dnr 551/2021	7 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggentreprenadarbeten.
Region Skåne Dnr 700/2021	7 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av persontransporter.
Västmanlands tingsrätt Dnr 733/2021	80 000 kr	Otillåten direktupphandling av tolktjänster.
Karlskrona kommun Dnr 743/2021	80 000 kr	Otillåten direktupphandling av drift av serveringskök.
Funktionsstödsnämnden i Karlskrona kommun Dnr 744/2021	80 000 kr	Otillåten direktupphandling av drift av serveringskök.
Bromölla kommun Dnr 749/2021	110 000 kr	Otillåten direktupphandling av avfallskompetens m.m.
Mälarenergi AB Dnr 770/2021	400 000 kr	Otillåten direktupphandling av drift av konsulttjänster.

Tabell 15 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Motpart/upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Ystads kommun Dnr 74/2021	90 000 kr	Brott mot avtalsspärr.
Sundbybergs stad Dnr 75/2021	280 000 kr	Avtal som har fått beså av tvingande hänsyn.
Stockholm Vatten AB Dnr 228/2021	2 150 000 kr	Avtal som har fått beså av tvingande hänsyn.
Stockholm Vatten AB Dnr 229/2021	7 000 000 kr	Avtal som har fått beså av tvingande hänsyn.
Stockholm Vatten AB Dnr 230/2021	500 000 kr + 800 000 kr	Avtal som har fått beså av tvingande hänsyn.
Stockholm Vatten AB Dnr 231/2021	110 000 kr	Avtal som har fått beså av tvingande hänsyn.
Stockholm Vatten AB Dnr 232/2021	50 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Norrköping Norrevo Fastigheter AB Dnr 351/2021	35 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Norrköping Norrevo Fastigheter AB Dnr 352/2021	70 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Norrköping Norrevo Fastigheter AB Dnr 353/2021	40 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Norrköping Norrevo Fastigheter AB Dnr 354/2021	65 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.
Specialpedagogiska skolmyndigheten Dnr 388/2021	175 000 kr	Avtal som har fått bestå av tvingande hänsyn.

4.3.2 Beslut och domar 2021

Tabell 16 Beslut och domar i domstol 2021 – upphandlingsskadeavgift

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status 2022-03-01
Karolinska Institutet 2019-08-22 Dnr 512/2019 Yrkat belopp 8 000 000 kr.	2020-02-04 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19292-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan delvis och beslutade om en avgift om 3 000 000 kr.	2021-02-15 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 1304-20) Avslog Konkurrensverkets överklagande. Avgiften bestämdes därmed till 3 000 000 kr.		Laga kraft
Statens konstråd 2020-02-21 Dnr 147/2020 Yrkat belopp 105 000 kr.	2020-12-02 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 4299-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan delvis och beslutade om en avgift om 80 000 kr.	2021-06-03 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 8280-20) Biföll Konkurrensverkets överklagande och beslutade om avgift i enlighet med yrkat belopp (105 000 kr).	2021-12-21 (HFD mål nr 3722-21) HFD har meddelat prövningstillstånd i en fråga gällande vad som kan utgöra försvårande omständigheter när avgiftens storlek bestäms.	Pågående
Karolinska Institutet 2020-03-26 Dnr 221/2020 Yrkat belopp 200 000 kr.	2020-10-06 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 7078-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2021-02-19 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 7000-20) Beslut om avskrivning efter att Karolinska Institutet återkallat sitt överklagande.		Laga kraft
Kalix kommun 2020-05-27 Dnr 327/2020 Yrkat belopp 400 000 kr.	2021-04-09 (Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1161-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Örebrokompaniet AB 2020-06-16 Dnr 358/2020 Yrkat belopp 220 000 kr.	2021-03-29 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 3588-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2021-05-26 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 2495-21) Beslut att inte meddela prövningstillstånd.		Laga kraft
Västrafik AB 2020-06-23 Dnr 373/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	2020-09-28 (Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 3682-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2021-01-19 (Kammarrätten i Jönköping mål nr 3219-20) Beslut att inte meddela prövningstillstånd.		Laga kraft
Nynäshamns kommun 2020-06-23 Dnr 374/2020 Yrkat belopp 1 500 000 kr.	2021-01-26 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13760-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Örebro kommun 2020-09-24 Dnr 527/2020 Yrkat belopp 145 000 kr.	2021-04-26 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 5491-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status 2022-03-01
Hallsbergs kommun 2020-10-15 Dnr 589/2020 Yrkat belopp 800 000 kr.	2021-05-31 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 5968-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan delvis och beslutade om en avgift om 600 000 kr.			Laga kraft
Huddinge kommun 2020-10-16 Dnr 590/2020 Yrkat belopp 2 000 000 kr.	2021-09-09 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22696-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.	2021-10-18 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 7088-21) Beslut att inte meddela prövningstillstånd.		Laga kraft
Affärsverken Karlskrona AB 2020-11-19 Dnr 655/2020 Yrkat belopp 120 000 kr.	2021-09-01 (Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 5385-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Region Blekinge 2020-12-09 Dnr 701/2020 Yrkat belopp 960 000 kr.	2021-03-02 (Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 5729-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun 2020-12-15 Dnr 718/2020 Yrkat belopp 10 000 000 kr.	2021-02-12 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 15878-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Kriminalvården 2020-12-17 Dnr 729/2020 Yrkat belopp 230 000 kr.	2021-05-31 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 11128-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Hedemora kommun 2020-12-17 Dnr 730/2020 Yrkat belopp 230 000 kr.	2021-05-17 (Förvaltningsrätten i Falun mål nr 6273-20) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Sundbybergs stad 2021-01-29 Dnr 75/2021 Yrkat belopp 280 000 kr.	2021-05-20 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 2118-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Håbo kommun 2021-03-12 Dnr 171/2021 Yrkat belopp 110 000 kr.	2021-09-13 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 1599-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status 2022-03-01
Nyköpings kommun 2021-03-29 Dnr 215/2021 Yrkat belopp 600 000 kr.	2021-08-09 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 2524-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Sundbybergs stad 2021-03-31 Dnr 223/2021 Yrkat belopp 1 000 000 kr.	2021-06-24 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8114-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Stockholm Vatten AB 2021-04-01 Dnr 228/2021 Yrkat belopp 2 150 000 kr.	2021-12-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8132-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	(Kammarrätten i Stockholms mål nr 9629-21–9633-21) Beslut om prövnings-tillstånd har ännu inte meddelats.		Pågående
Stockholm Vatten AB 2021-04-01 Dnr 229/2021 Yrkat belopp 7 000 000 kr.	2021-12-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8165-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	(Kammarrätten i Stockholms mål nr 9629-21–9633-21) Beslut om prövnings-tillstånd har ännu inte meddelats.		Pågående
Stockholm Vatten AB 2021-04-01 Dnr 230/2021 Yrkat belopp 500 000 kr + 800 000 kr.	2021-12-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8152-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	(Kammarrätten i Stockholms mål nr 9629-21–9633-21) Beslut om prövnings-tillstånd har ännu inte meddelats.		Pågående
Stockholm Vatten AB 2021-04-01 Dnr 231/2021 Yrkat belopp 110 000 kr.	2021-12-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8151-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	(Kammarrätten i Stockholms mål nr 9629-21–9633-21) Beslut om prövnings-tillstånd har ännu inte meddelats.		Pågående
Stockholm Vatten AB 2021-04-01 Dnr 232/2021 Yrkat belopp 50 000 kr.	2021-12-13 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 8138-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	(Kammarrätten i Stockholms mål nr 9629-21–9633-21) Beslut om prövnings-tillstånd har ännu inte meddelats.		Pågående
Norrköping Norrevo Fastigheter AB 2021-06-02 Dnr 351/2021 Yrkat belopp 35 000 kr.	2021-08-23 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4449-21, 4452-21, 4453-21, 4454-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Norrköping Norrevo Fastigheter AB 2021-06-02 Dnr 352/2021 Yrkat belopp 70 000 kr.	2021-08-23 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4449-21, 4452-21, 4453-21, 4454-21) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och motpart/ upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status 2022-03-01
Norrköping Norrevo Fastigheter AB 2021-06-02 Dnr 353/2021 Yrkat belopp 40 000 kr.	2021-08-23 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4449-21, 4452-21, 4453-21, 4454-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Norrköping Norrevo Fastigheter AB 2021-06-02 Dnr 354/2021 Yrkat belopp 65 000 kr.	2021-08-23 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4449-21, 4452-21, 4453-21 , 4454-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Polismyndigheten 2021-06-09 Dnr 371/2021 Yrkat belopp 2 000 000 kr.	2021-09-30 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18613-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Specialpedagogiska skolmyndigheten 2021-06-16 Dnr 388/2021 Yrkat belopp 175 000 kr.	2021-09-13 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 2323-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft
Eksjö Energi AB 2021-07-01 Dnr 435/2021 Yrkat belopp 220 000 kr.	2021-08-16 (Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 3605-21) Biföll Konkurrens- verkets ansökan.			Laga kraft

Tabell 17 Tillsynsbeslut 2021 – offentlig upphandling

Motpart	Beslut	Status 2022-03-01
Region Blekinge Dnr 682/2020	2021-10-26 Konkurrensverket konstaterar att Region Blekinge har agerat i strid med LOU genom att bryta mot annonseringsplikten vid inköp av konsulttjänster i samband med byggandet av nya sjukhusbyggnader i Karlskrona, och att inte uppfylla dokumentationsplikten i LOU vid tilldelning av kontrakt. Region Blekinge förtjänar kritik för sitt agerande.	Laga kraft
Domstolsverket Dnr 502/2020	2021-12-16 Konkurrensverket konstaterar att Domstolsverket har agerat i strid med LOU genom att ingå ett samarbete med en leverantör avseende projektering och uppförande av en ny domstolsbyggnad i Jönköping, som Domstolsverket därefter ska hyra, utan föregående annonsering. Då förutsättningarna för det saknades, utgör detta en otillåten direktupphandling. Domstolsverket förtjänar kritik för sitt agerande. Tillsynsbeslutet är överklagat till Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 35322-21, Konkurrensverkets dnr 788/2021.	Pågående
Karlshamns kommun Dnr 256/2020	2021-12-16 Konkurrensverket konstaterar att Karlshamns kommun agerat i strid med LOU genom att – vid anskaffning av solcellspaneler, material för installation och installation på bland annat en förskola – felaktigt tillämpa undantaget för intern upphandling, utan att uppfylla verksamhetskriteriet i 3 kap. 12 § LOU. Därmed har Karlshamns kommun brutit mot annonseringsplikten. Eftersom anskaffningen inte har föregåtts av annonsering utgör den en otillåten direktupphandling. Karlshamns kommun förtjänar kritik för sitt agerande. Tillsynsbeslutet är överklagat till Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 351-22, Konkurrensverkets dnr 9/2022.	Pågående

4.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser

Konkurrensverket är registermyndighet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS), vilket innebär att vi ska ta emot ansökningar om registrering av annonsdatabaser och pröva om de uppfyller kraven för att registreras samt utöva tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna. Enligt LUS ska den sökande vara lämplig att utöva verksamheten. Någon ytterligare konkretisering av vad som avses med lämplighet finns inte i vare sig lagen eller förordningen om upphandlingsstatistik. Lämplighet är ett mycket vitt begrepp när det inte har konkretiserats ytterligare i lag och förordning och kan omfatta en mängd olika aspekter.

I Konkurrensverkets föreskrifter har vi pekat ut vilka typer av uppgifter som vi avser att ta hänsyn till i bedömningen av lämplighetskriteriet för registrering. Det kan sammanfattas i att sökanden ska ha en ekonomisk långsiktighet och stabilitet, inte ska vara försatt i konkurs eller ha obetalda förfallna skulder avseende skatter och sociala avgifter, inte ska vara dömd för brott som framgår av 13 kap. 1 § LOU eller på annat sätt ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen samt ska ha förvärvat kunskap om eller erfarenhet av regelverket för annonsering av offentliga upphandlingar. Om sökanden är en fysisk person får denna inte heller ha näringsförbud.

Enligt LUS ska verksamheten bedrivas i enlighet med lagen samt de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen. Detta handlar om de krav som ställs på annonsdatabaserna enligt såväl LUS som förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik (FUS) samt Upphandlingsmyndighetens föreskrifter.

De krav som ställs på annonsdatabasen kan sammanfattas i krav som handlar om teknisk prestanda, funktionalitet, tillgänglighet och servicenivå. I teknisk prestanda och funktionalitet ingår krav som specificerar rapporteringsskyldigheten och det överföringsformat som ska användas för rapporteringen.

Konkurrensverket får enligt 9 § andra stycket LUS meddela de förelägganden som behövs för att LUS eller de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Enligt 10 § LUS ska Konkurrensverket återkalla registreringen av en annonsdatabas om den som bedriver annonsdatabasen bland annat inte fullgör de skyldigheter i fråga om annonsering som framgår av förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik, (FUS).

Under 2020 registrerades fem databaser. Någon ytterligare registrering har inte tillkommit under 2021. Konkurrensverket har under året kontrollerat att de fem registrerade annonsdatabaserna inte har obetalda förfallna skulder avseende skatter och sociala avgifter.

Vi har även haft ett tillsynsärende avseende sökbarhet i en av annonsdatabaserna. Enligt 7 § FUS ska fysiska personer kostnadsfritt kunna söka i annonsdatabasens utbud av publicerade annonser, bland annat efterannonser. Efter att ha fått in ett tips om att en av annonsdatabaserna inte uppfyllde denna skyldighet upprättade vi ett tillsynsärende. Med anledning av Konkurrensverkets tillsyn rättade annonsdatabasen felaktigheten.

4.5 Informationsinsatser om konkurrensens betydelse

Upphandlingsregelverket skapar en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens. Denna ram ger förutsättningar för effektiva offentliga inköp och skyddar mot korruption. En viktig förutsättning för att upphandlingsregelverket ska fungera effektivt är en väl fungerande konkurrens. Alla de val som upphandlande myndigheter gör vid en upphandling regleras inte direkt av lagstiftningen. När den upphandlande myndigheten nyttjar sitt handlingsutrymme kan konkurrensen i upphandlingen påverkas, till exempel vid val av förfarande, användningen av dialog, val av standarder, mallar, krav och ersättnings- och utvärderingsmodeller. En effektiv konkurrens kan både leda till lägre kostnader och ett inköp som på bästa sätt verkar för att uppfylla samhällseliga mål. Konkurrensverket arbetar därför regelmässigt med att öka kunskapen hos upphandlare och beställare om konkurrensens betydelse för offentlig upphandling. Det är viktigt att det finns en medvetenhet om behovet av att nyttja konkurrensen som regelverket syftar till att skapa.

Under året har Konkurrensverket informerat om konkurrensens betydelse på flera sätt. Vi har i pandemins spår fortsatt att hålla digitala informationsträffar med olika upphandlande myndigheter, bland annat deltog vi på Jämtlands upphandlingsdag.

I december höll Konkurrensverket, precis som året före, en konferensdag om att främja konkurrens i upphandlingar. Det utgjorde ett bra tillfälle att ge upphandlare och beställare i offentlig sektor möjlighet att öka sina kunskaper i konkurrensrätt och samtidigt få större förståelse för hur konkurrens och upphandling hänger ihop. På konferensen informerade vi om hur man upptäcker otillåtna samarbeten mellan företag och hur man bör agera om man upptäcker dem. Vi informerade även om hur man som upphandlande myndighet kan underlätta för seriösa företag och försvåra för oseriösa leverantörer att delta i en upphandling.

Konkurrensverket deltar tillsammans med flera andra myndigheter i den så kallade Stora branschgruppen där fokus framför allt handlar om upphandlande myndigheters viktiga roll för att motverka osund konkurrens.

Konkurrensverket har under 2021 även uppmärksammat leverantörer på deras möjligheter att begära ogiltigförklaring av otillåtna direktupphandlingar. Detta har vi gjort för exempelvis Innovationsföretagen, JUC och Almega. Vid samma tillfällen informerade vi även om hur de får och inte får samarbeta i upphandlingar. På samma tema har vi även gjort en podcast och hållit ett föredrag på mässan *Offentliga affärer*.

5 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

I detta avsnitt redovisar vi statistik över och beskriver utredningar inom tillsynen av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan som startades under 2021.

Lagen (2021:579) om otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsmetoder (LOH) trädde i kraft den 1 november 2021 och Konkurrensverkets tillsynsarbete påbörjades. Innan och i samband med att lagen trädde i kraft har ett omfattande arbete bedrivits på Konkurrensverket. Arbetet har bland annat avsett att organisera en ny tillsynsverksamhet inom verket, ha omfattande marknadskontakter med aktörer inom livsmedelskedjan samt ta fram kommunikativa plattformar som en ny del om otillbörliga handelsmetoder på webbplatsen och ett nyhetsbrev om otillbörliga handelsmetoder. Detta arbete är detaljerat beskrivet i Konkurrensverkets årsredovisning för 2021 och den som vill läsa mer om detta hänvisas dit.

5.1 Utredningar som inleddes 2021

Efter att LOH trädde i kraft startades under 2021 tre tillsynsutredningar. En av utredningarna hann avslutas före årsskiftet. Samtliga tre ärenden har rört eventuella överträdelser av förbudet mot sena betalningar i 5 § första stycket 1 LOH.

5.1.1 Avslutat ärende

Potatis – utan åtgärd

Konkurrensverket initierade utredningen efter ett tips om att ett företag verksamt i potatisbranschen tillämpade betaltider som var i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Företaget är en aktör som bland annat köper in potatis direkt från odlare för att sedan sälja vidare till andra aktörer i livsmedelskedjan. Vår utredning visade att de betaltider det företaget tillämpar är förenliga med LOH. Konkurrensverket skrev därför av ärendet.⁶⁷

5.1.2 Pågående ärenden

Nedan beskrivs de tillsynsärenden som var under utredning den 1 januari 2022.

Potatis

Konkurrensverket inledde utredningen efter ett tips om att ett företag verksamt i potatisbranschen tillämpar betaltider som är i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Det misstänkta företaget är en aktör som köper in potatis direkt från odlare och sedan säljer potatisen vidare till andra aktörer i livsmedelskedjan, exempelvis aktörer inom dagligvaruhandeln.⁶⁸

⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 671/2021.

⁶⁸ Konkurrensverket, dnr 672/2021.

Frukt och grönsaker

Konkurrensverket initierade utredningen efter ett tips om att ett företag verksamt i frukt- och grönsaksbranschen tillämpar betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. En tipsare har gjort gällande att det misstänkta företaget efter att LOH trätt i kraft fortsatt att tillämpa betaltider på 40 dagar eller mer i vissa fall, trots att en betaltid inte får vara längre än 30 dagar.⁶⁹

5.2 Vägledning genom ställningstaganden

Under 2021 publicerade Konkurrensverket ett ställningstagande om hur LOH ska tillämpas. Arbete med flera andra ställningstaganden påbörjades under året. Inom tillsynen enligt LOH gör vi bedömningen att ställningstaganden kommer att vara en viktig komponent i Konkurrensverkets arbete att förtydliga hur LOH ska tillämpas och tolkas.

Konkurrensverkets ställningstagande om tobaksliknande produkter och definitionen av livsmedel enligt LOH

I det första ställningstagandet behandlar Konkurrensverket frågan om snusliknande produkter omfattas av LOH och hur definitionen av livsmedel ser ut enligt lagen. Det är viktiga frågor eftersom det har betydelse för vilka köp som omfattas av lagens bestämmelser.

Att Konkurrensverket valde att analysera just denna fråga berodde bland annat på att vi kunde se att det rådde viss osäkerhet på marknaden om vad som gäller och att det utifrån lagen och förarbetena inte fanns tydliga svar. Konkurrensverkets bedömning är att snusliknande produkter, exempelvis så kallade nikotinpåsar, inte är livsmedel i lagens bemärkelse och därför omfattas inte köp av den typen av produkter av lagen.⁷⁰

⁶⁹ Konkurrensverket, dnr 774/2021.

⁷⁰ Konkurrensverkets ställningstagande (2021:2).

6 Handläggningstider

6.1 Handläggningstider i konkurrenstillsynen

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av utredningar om konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.⁷¹ Konkurrensverket har dock beslutat om interna tidsfrister för konkurrenstillsynsutredningar. Med tidsfrister avses tidsramar som binder organisationen på så sätt att avsteg endast kan göras efter beslut av generaldirektören eller den som denne delegerar till. Interna tidsfrister förväntas bidra till tydligare prioriteringar och avgränsningar samt leda till ökad effektivitet i verksamheten. Förkortade handläggningstider är i sin tur en förutsättning för att kunna ingripa mot fler överträdelser av konkurrensreglerna och på så sätt bidra till att stärka den avskräckande effekten som följer av en aktiv tillsyn.

Enligt tidsfristerna ska Konkurrensverket fatta slutligt beslut efter som längst 23 månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part i ärendet. En sådan utredningsåtgärd kan exempelvis utgöras av platsundersökning, kallelse till förhör eller åläggande att inkomma med uppgifter. Tidsfristerna kommer inte att hindra oss från att utreda stora eller komplexa ärenden, men utredningar som planeras överstiga 23 månader kräver intern förankring med beslutsfattaren i särskild ordning. Revidering av tidsplanen kan också bli aktuell till exempel vid omfattande dröjsmål att erhålla uppgifter från aktörer som Konkurrensverket utreder, överklaganden av beslut under handläggning eller andra oförutsedda frågor som uppkommer under utredningen. Tidsfristerna infördes i december 2020.

För prövning av företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av lagstadgade tidsfrister. Att antalet anmälda företagskoncentrationer var ovanligt högt under 2021, varav flera ledde till fördjupade undersökningar, påverkar fördelningen av resurser till övriga tillsynsutredningar och därmed även handläggningstiderna i övriga ärenden. I de följande avsnitten redovisas handläggningstiderna i konkurrenstillsynen uppdelat på olika typer av ärenden.

⁷¹ I 3 kap. 20 och 20 a §§ konkurrenslagen finns dock bestämmelser om preskription för när konkurrensskadeavgift får påföras.

6.1.1 Handläggningstider i konkurrensärenden exklusive företagskoncentrationer

Den genomsnittliga handläggningstiden för de konkurrenstillsynsärenden, exklusive företagskoncentrationer, som avslutats de senaste åren framgår av tabell 18.

Tabell 18 Genomsnittliga handläggningstider för konkurrenstillsynsärenden (exklusive företagskoncentrationer) som avslutats 2017–2021 (kalenderdagar)

	2021	2020	2019	2018	2017 ⁷²
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	41	32	38	47	43
Genomsnitt antal kalenderdagar	110	65	48	24	32
Prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	8	9	4	11	11
Genomsnitt antal kalenderdagar	521	720	366	320	614
Varav avslutade utan åtgärd eller m.h.t. ändrat beteende					
Antal avslutade ärenden	8	5	3	10	10
Genomsnitt antal kalenderdagar	521	566	248	303	609
Varav avslutade med åtgärd⁷³					
Antal avslutade ärenden	0	4	1	1	1
Genomsnitt antal kalenderdagar	-	913	721	490	667

Ärenden som inte prioriteras för djupare utredning hanteras skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillsynsärenden som handläggs av Konkurrensverket. Under 2021 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden till 110 dagar.

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 2021 uppgick till 521 kalenderdagar, vilket är en minskning från 720 dagar 2020. Minskningen kan förklaras med att under 2021 avslutades inga ärenden *med* någon åtgärd och att enstaka ärenden som avslutades under 2020 hade särskilt lång handläggningstid. Handläggningstiden för ärenden som avslutades *utan* någon åtgärd från Konkurrensverket minskade även från 566 till 521 dagar.⁷⁴ Som också framgår av tabellen finns en stor variation från år till år, vilket kan förklaras av att komplexiteten kan variera mellan olika ärenden vilket får stort genomslag om antalet ärenden är lågt.

⁷² 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.

⁷³ Ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, fastställande av överträdelse, beslut om konkurrensskadeavgift, avgiftsföreläggande, åläggande att upphöra med en överträdelse eller som avslutats genom beslut att godta frivilliga åtaganden.

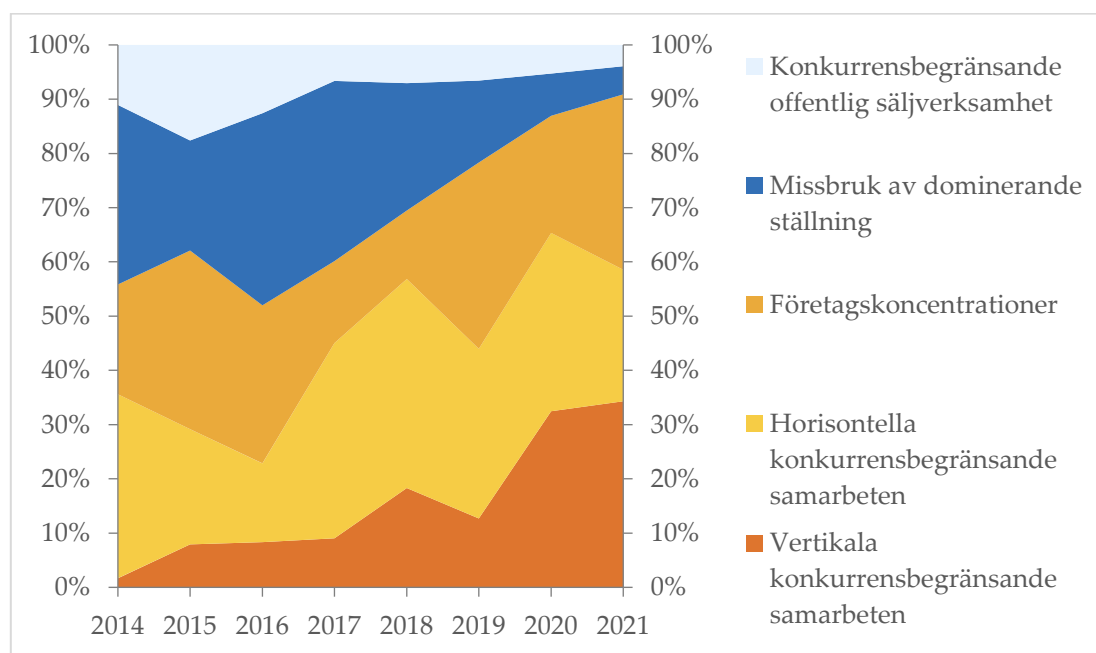
⁷⁴ Inklusive ärenden avslutade med hänsyn till ändrat beteende.

6.1.2 Fördelning av nedlagd tid efter ärendetyp i konkurrenstillsynen

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

I figur 1 redovisas hur stor andel av den totala utredningstiden på Konkurrensverket som respektive ärendetyp står för.^{75 76} 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.⁷⁷

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



⁷⁵ 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.

⁷⁶ Under 2021 avslutades ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning som pågått sedan 2020. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas i figuren som detta.

⁷⁷ Diagrammet inkluderar endast ärenden som prioriterats för djupare utredning. Fördelningen av tid för ett givet år kan därför komma att ändras i efterhand om fler ärenden prioriteras och därmed inkluderas i underlaget. I vissa ärenden kan flera typer av överträdelser eller beteenden som kan förbjudas aktualiseras. Vilken kategori ett visst ärende ska hänföras till kan komma att ändras under utredningen, vilket då kan leda till förändringar i fördelningen.

Av figuren framgår att fördelningen mellan de olika ärendetyperna varierar över åren. Under exempelvis 2021 var antalet anmälda företagskoncentrationer ovanligt högt och uppgick till 32 procent i jämförelse med 22 procent 2020, varför andel av tiden som avser sådana ärenden ökade på bekostnad av andra delar. Även tiden som lagts på utredningar som rör vertikala konkurrensbegränsande samarbeten ökade från 13 procent av den totala tiden 2019 till 32 procent 2020 och 34 procent 2021. Den totala tiden för konkurrensutredningar räknat i timmar kan också variera över tid, beroende på hur arbetsmängden mellan myndighetens olika ansvarsområden fördelas. Det innebär att en ökning eller minskning av *andelen* för en viss ärendetyp som visas i figuren inte nödvändigtvis innebär en ökning eller minskning av nedlagd tid i absoluta tal.

6.1.3 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.⁷⁸

Av tabell 19 framgår att 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden 14 arbetsdagar för koncentrationsärenden som avslutades i fas 1 och 79 arbetsdagar⁷⁹ för ärenden i vilka det inleddes en fördjupad utredning (fas 2). Uppgifterna i tabellen 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.⁸⁰

Tabell 19 Genomsnittliga handläggningstider för företagskoncentrationer som avslutats 2017–2021 (arbetsdagar)⁸¹

	2021	2020	2019	2018	2017
Avslutade i fas 1	14	16	15	12	14
Avslutade i fas 2	79	88	81	86	70

Av Konkurrensverkets vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare⁸² ärenden så fort som möjligt, normalt inom 15 arbetsdagar. Vi styr dock inte över hur stor andel av de anmälda koncentrationerna som är sådana enkla ärenden. Under 2021 avslutades 63 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 26 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar.

⁷⁸ För tillfälligt stopp av löptiden, se 4 kap. 17 § konkurrenslagen. För förlängning av fristerna, se 4 kap. 11 § 2 st. och 14 § konkurrenslagen.

⁷⁹ Handläggningstiden för fas 2 ärenden 2021 var 79 arbetsdagar och 114 kalenderdagar.

⁸⁰ Tidsfristen för en prövning börjar löpa först från det att en fullständig anmälan om företagskoncentration har kommit in till verket, se 4 kap. 11 § konkurrenslagen.

⁸¹ Till skillnad från handläggningstiderna i övriga konkurrensärenden (se avsnitt 0) anges handläggningstiderna för koncentrationer i *arbetsdagar* p.g.a. att tidsfristen i fas 1 anges i arbetsdagar i lagtexten, se 4 kap. 11 § konkurrenslagen.

⁸² 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.

6.2 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. För att öka möjligheten för Konkurrensverket att upptäcka överträdelser och utreda mer komplicerade ärenden har regeringen föreslagit att preskriptionsfristen förlängs till två år, se avsnitt 10.2.4.

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

I tabell 20 presenteras genomsnittliga handläggningstider för avslutade ärenden uppdelat på ärenden som inte föranlett en åtgärd och övriga ärenden. Handläggningstiden för ärenden som inte har föranlett en åtgärd inom upphandlingstillsynen har under året ökat från 192 dagar 2020 till 278 dagar 2021. Ökningen härrör till stor del från ett ärende som har varit öppet i avvaktan på en parallell prövning av bygglovsfrågor.⁸³ Genomsnittlig handläggningstid för övriga ärenden har under året minskat från 333 dagar 2020 till 271 dagar 2021.

Tabell 20 Genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats 2017–2021 (kalenderdagar)

	2021	2020	2019	2018	2017 ⁸⁴
Ärenden som inte föranlett åtgärd	278	192	95	146	-
Övriga ärenden	271	333	226	277	-

6.3 Handläggningstider i tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

Som ovan nämnts trädde lagen om förbud mot tillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter i kraft den 1 november 2021. Under 2021 och sedan lagen trädde i kraft har ett ärende avslutats. Handläggningstiden för detta ärende uppgick till 44 kalenderdagar.

⁸³ Konkurrensverket, dnr 193/2018.

⁸⁴ För 2017 saknas statistik över handläggningstider för ärenden inom upphandlingstillsynen uppdelat på ärenden som inte föranlett åtgärd och övriga ärenden. Genomsnittlig handläggningstid för ärenden inom ramen för lagen om offentlig upphandling var 228 kalenderdagar 2017.

7 Uppföljning och utvärdering

Konkurrensverket låter regelbundet genomföra uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten inom olika områden, såväl i egen regi som av forskare. Syftet är att säkerställa en effektiv tillsyn genom att kontinuerligt dra lärdomar och ständigt utveckla och förbättra verksamheten. I detta ingår att i vissa utvalda ärenden följa upp vad som hänt efter det att en utredning avslutats. I arbetet ingår även att ha kontakt med aktörer på marknaden som på ett eller annat sätt har påverkats av Konkurrensverkets beslut.

Under 2021 har tre sådana utvärderingar och uppföljningar genomförts. Den första avser Konkurrensverkets domstolsprocesser i vilka vi under de senaste åren inte nått framgång i sak i önskvärd utsträckning. Utvärderingen utfördes av forskare verksamma vid Uppsala universitet. De två övriga uppföljningarna har utförts internt på Konkurrensverket varav den första avser handläggningen av icke anmälningspliktiga företagskoncentrationer och den andra handlar om myndighetens erfarenheter av tillsyn enligt lagarna om valfrihetssystem.

Alla dessa tre studier kompletterar föregående års utvärderingar av tillsynsverksamheten och kommer att ge värdefull kunskap om hur verksamheten kan förbättras och effektiviseras framöver. I de följande avsnitten i detta kapitel kommer samtliga tre uppföljningar att sammanfattas och kommenteras.

7.1 Konkurrensverkets domstolsprocesser under fem år

Den första utvärderingen handlar om Konkurrensverkets processföring inom konkurrenstillsynen och genomfördes under året av professor Torbjörn Andersson och docent Magnus Strand vid Uppsala universitet, verksamma inom disciplinerna processrätt respektive företagsekonomi. Uppdraget finansierades med Konkurrensverkets forskningsmedel. Frågeställningen var att utvärdera Konkurrensverkets domstolsprocesser i Patent- och marknadsdomstolen (PMD) och Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD) efter införandet av den nya domstolsordningen i september 2016.

Uppdraget föranleddes bland annat av att Konkurrensverket under de senaste årens domstolsprocesser sällan nått rättslig framgång i sak i PMÖD (se avsnitt 3.5.2). Som jämförelse visar statistik från kommissionen att den hade framgång i 24 av de 33 konkurrensmål som under 2019 avgjordes av EU:s domstolar. En sådan direkt jämförelse är emellertid inte helt rättvis; såväl omständigheterna som förutsättningarna för processföring skiljer sig på flera punkter, vilket kommer att utvecklas nedan. Men samtidigt har utfallet av de svenska domstolsprocesser där Konkurrensverket varit part inte varit tillfredsställande. Rapporten⁸⁵ publicerades i december 2021.

⁸⁵ Konkurrensverket (2021), *Konkurrensverkets domstolsprocesser*, Uppdragsforskningsrapport 2021:4.

Forskarna fokuserade i första hand på att besvara frågorna om processförlusterna berott på en felaktig analys av rättsläget, på otillräckliga utredningar av sakförhållanden eller på en bristfällig processföring. I arbetet studerades de åtta målen⁸⁶ i detalj, inklusive hur processföringen drivits samt frågor om bemanning och prioritering. Ett flertal medarbetare på Konkurrensverket med personlig erfarenhet av de målen intervjuades. Det knöts även en referensgrupp med experter som bidrog med egna erfarenheter och synpunkter på det som framkom i utredningen.

Inledningsvis konstaterar forskarna att den materiella konkurrensrätten är komplex, vilket beror på att den är konstruerad utifrån ett ekonomiskt-teoretiskt tänkande med ett fåtal förbudsregler vars innehåll förändrats över tid i takt med att ny praxis etablerats från EU-domstolen, Tribunalen och nationella myndigheter och domstolar. Denna praxis har lett till att reglerna har kommit att sönderdelas i ett antal rekvisit kopplade till olika led i reglerna, men också i undantagsrekvisit och rekvisit som inte har stöd i lagtext. Bedömningskriterierna för varje rekvisit kan kopplas till avgöranden från EU-domstolen, kommissionens riktlinjer, doktrinen och ibland till ekonomisk teori.

Förutsättningarna att göra en materiell rättslig bedömning av en viss potentiell överträdelse är därför krävande, särskilt i jämförelse med rättsliga bedömningar på andra områden. Varje nytt fall uppvisar regelmässigt egenheter som gör det unikt, det är i princip alltid möjligt att problematisera ett ärende utifrån juridiska och ekonomiska synvinklar.

Detta kan möjligen förklara, åtminstone delvis, varför forskarna finner en stor osäkerhet beträffande tillämpningen av den materiella konkurrensrätten och de processuella förutsättningarna. Denna osäkerhet konstaterar forskarna vid en närmare analys av under- och överinstansernas bedömningar och tolkningar av olika rättsfrågor samt genom intervjuer av Konkurrensverkets chefer och beslutsfattare.

En anledning till denna osäkerhet är att PMD och PMÖD i flera fall resonerat på olika, ofta oförenliga, sätt och kommit till olika slutsatser. Särskilt frågan om vad som utgör en syftesöverträdelse är ett återkommande exempel på när Konkurrensverket och i vissa fall PMD tolkat konkurrensrätten annorlunda än PMÖD. Det finns även exempel rörande marknadsavgränsningar, konkurrensbegränsande resultat och hur en nödvändig eller väsentlig facilitet ska definieras där tolkningarna skiljer sig. Även frågor om bevisvärdering och beviskravets höjd i de konkreta målen är områden där osäkerhet råder.

Denna osäkerhet i hur ett visst mål eller en viss situation ska tolkas enligt konkurrensrätten är en observation som även andra svenska bedömare har gjort efter att ha studerat samma mål som forskarna.⁸⁷ Bidragande till detta är även det faktum att ledamöter i flera avgöranden har lämnat skiljaktig mening.

⁸⁶ Dessa är: PMT 7497-16 (Aleris), PMT 7498-16 (Alfa), PMT 7499-16 (Logstor), PMT 761-17 (Telia & GothNet), PMT 1988-17 (Swedish Match), PMT 1443-18 (Nasdaq), PMÖÄ 1519-19 (FTI) och PMT 3931-19 (Hässelholms kommun).

⁸⁷ Svensk Juristtidning (2021), "Fem år med Patent- och marknadsöverdomstolen: Konkurrensrättsliga avgöranden 2016–2021", av advokaterna F. Sjövall och M. Nicolin samt L. Henriksson (2021), "Sweden: Current developments and trends in competition law", *Concurrences* N° 4-2021 1 pp. 196–206.

Ett instrument som står till PMD:s och PMÖD:s förfogande när det gäller att undanröja osäkerhet i bedömning av vissa rättsfrågor är att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen, en möjlighet som emellertid inte utnyttjats i något av målen som studerats.⁸⁸ Forskarna menar att det kan finnas anledning för Konkurrensverket att ta initiativ till att denna möjlighet utnyttjas i framtiden, inte minst eftersom det finns talrika exempel på att PMD och PMÖD har olika uppfattningar i centrala frågor rörande konkurrensrättens tillämpning. Detta gäller enligt forskarna inte bara rättsfrågor, utan även frågan om beviskravet *styrkt* är för högt satt i enskilda fall för att motsvara kraven på ett effektivt genomslag för EU-rätten.

När det gäller Konkurrensverkets utredningar i de undersökta målen framgår att PMÖD i de flesta fall funnit att Konkurrensverket inte nått upp till beviskraven. Oaktat frågan om beviskravet kan anses för högt satt eller inte pekar detta på att utredningarna inte har varit av tillräcklig kvalitet eller robusthet för att styrka det som Konkurrensverket gjort gällande.

Forskarna har inte gjort någon egen bedömning av kvaliteten och robustheten i Konkurrensverkets bevisning i de studerade målen, eller för den delen motbevisningens kvalitet, men noterar att såväl PMD som PMÖD flera gånger menar att Konkurrensverkets bevisning varit bristfällig. Forskarna noterar vidare att det framgått att arbetet tidigare emellanåt har bedrivits mindre effektivt, och att kritik från bland annat Riksrevisionen har lett till delvis förändrade rutiner och arbetssätt inom konkurrenstillsynen. I rapporten dras slutsatsen att utredningsarbetet nu fungerar bättre än tidigare och att genomförda förändringar varit positiva.

Avslutningsvis lämnar forskarna en rad förslag på hur processföringen kan förbättras. Som nämnts ovan är forskarna positiva till de förändringar som redan genomförts. För det fortsatta förbättringsarbetet förordar man att Konkurrensverket måste tänka om i några avseenden.

För det första bör Konkurrensverket, ur ett rent processtrategiskt hänseende, överväga att komplettera sina förstahandsyrkanden med alternativa yrkanden. Exempelvis bör, enligt forskarna, ett påstående om en syftesöverträdelse inkludera dels en grundlig analys av om det i praktiken funnits förutsättningar för att den potentiella överträdelsen skulle kunna påverka konkurrensen, dels en undersökning av den konkurrensbegränsande effekten av förfarandet.

Konkurrensverket kommer att överväga strategier inför framtida processer när det gäller urval och avgränsningar, men kommer även att väga in intresset av att korta handläggnings-tiderna och öka antalet ärenden, samt att fokusera på de viktiga frågorna.

För det andra bör också prioriteringsordningen ses över. Det kan, enligt forskarna, finnas anledning att se över dels vilka ärenden som myndigheten väljer att ta till beslut och eventuellt efterföljande domstolsprocess, dels vilka utredningsmetoder av det mer resursintensiva slaget som ska prioriteras. Som exempel på det senare för forskarna fram att det kan vara klokt att i mindre utsträckning rutinmässigt genomföra omfattande och tidskrävande marknadsundersökningar.

⁸⁸ Det kan här tilläggas att nationella domstolar även får begära yttranden från kommissionen i frågor rörande tillämpningen av EU:s konkurrensregler, se artikel 15.1 i förordning 1/2003. Inte heller denna möjlighet har utnyttjats i något av de studerade målen.

Att även valet av ärenden att ta till domstol har stor betydelse för utfallet är en uppfattning som delas av författarna i en nyligen publicerad artikel som refererats ovan.⁸⁹ De menar att utfallet, åtminstone till del, kan förklaras av att dessa mål har varit atypiska fall som inte lätt låter sig inordnas i vanliga konkurrensrättsliga modeller och analyser, vilket gör det svårt att styrka en konkurrensbegränsning.

Konkurrensverket utvärderar löpande de prioriteringar vi gör och utredningsmetoder vi använder och kommer att beakta forskarnas slutsatser i detta arbete.

För det tredje ger forskarna även råd som berör Konkurrensverkets interna organisation och arbetsmiljö. Här understryks vikten av att rekrytera personer med gedigen processvana, och att arbeta än mer proaktivt för att skapa karriärvägar och en stimulerande arbetsmiljö för att sådana individer stannar kvar på Konkurrensverket i större utsträckning än i dag. Detta gäller inte bara personer med processvana utan även individer som har arbetat med ärendet från början. Bland framgångsfaktorerna i domstolsprocesser ingår även att tillförsäkra sig en så stor personalkontinuitet som möjligt.

Konkurrensverket delar bedömningen att det är viktigt att kunna rekrytera fler, och behålla, personer med processvana. Vi kan samtidigt konstatera att på arbetsmarknaden är efterfrågan på skickliga jurister – och ekonomer – hög och Konkurrensverket konkurrerar om kompetens med både andra offentliga verksamheter, företag, konsultverksamheter och advokatbyråer.

7.2 Handläggningen av icke anmälningsskyldiga koncentrationer

Den andra utvärderingen handlar om handläggningen av den typ av företagskoncentrationer för vilka det inte råder anmälningsskyldighet men som Konkurrensverket har jurisdiktion att pröva genom att de anmälts frivilligt eller att Konkurrensverket ålagt en part att anmäla.⁹⁰ Vi har valt att här benämna dem "icke anmälningsskyldiga koncentrationer".

7.2.1 Konkurrensverkets rutiner för att identifiera icke anmälningsskyldiga koncentrationer

Ärenden som anmäls frivilligt till myndigheten ska prövas inom i KL fastställda tidsfrister. Konkurrensverket har således inte rådighet över denna ärendeström i prioriteringshänsyn. För att Konkurrensverket ska kunna ta ställning till om det föreligger särskilda skäl att begära in en anmälan krävs däremot att vi vidtar åtgärder på eget initiativ.

⁸⁹ Svensk Juristtidning (2021), *ibid.*

⁹⁰ En koncentration är enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen *anmälningsskyldig* om 1) de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som överstiger en miljard kronor, och 2) minst två av de berörda företagen har haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen. Om enbart det första kriteriet är uppfyllt finns det möjlighet för Konkurrensverket att begära in en koncentration med stöd av 4 kap. 7 § 1 p. konkurrenslagen om det föreligger *särskilda skäl*. Företag kan även enligt 4 kap. 7 § 1 p. konkurrenslagen inkomma med en *frivillig anmälan*.

Konkurrensverkets tipsfunktion får ungefär 10–25 tips om året avseende koncentrationer (flera tips kan avse en och samma transaktion). Tips om koncentrationer inkommer från flera olika aktörer, som exempelvis konkurrenter, kunder och konsumenter. Advokatbyråer lämnar däremot sällan denna typ av tips. Utöver tips sker även en viss mediebevakning för att upptäcka just denna ärendetyp. I några fall vidtas kompletterade utredningsåtgärder för att ta ställning till om det föreligger särskilda skäl att ålägga en part att anmäla en koncentration.

Vad gäller andra europeiska länder har vi identifierat två fall som har olika ordningar för att identifiera koncentrationer som det kan finnas skäl för myndigheten att pröva. I Norge har konkurrensmyndigheten liksom i Sverige en möjlighet att begära in en icke anmälningspliktig koncentration om särskilda skäl föreligger, i upp till tre månader efter genomförandet av affären. Den norska modellen skiljer sig dock från den svenska i några väsentliga avseenden. Dels finns ingen nedre omsättningsgräns för när koncentrationen kan begäras in, dels kan även minoritetsförvärv prövas. Dessutom råder det en informationsplikt för vissa utpekade företag i problematiska branscher. I dag måste cirka 30 namngivna företag verksamma i 13 olika branscher informera Konkurransetilsynet om samtliga företagsköp som står i begrepp att genomföras, oavsett omsättning.⁹¹

I Storbritannien är inga förvärv anmälningspliktiga, men den brittiska konkurrensmyndigheten (Competition & Markets Authority, CMA) har en möjlighet att begära in och pröva företagsförvärv som når vissa krav på omsättning eller marknadsandelar.⁹² Detta kan ske upp till fyra månader efter det att förvärvet kom till myndighetens kännedom eller offentliggjordes på annat sätt även om förvärvet redan genomförts. Parter har även, precis som i Sverige, en möjlighet att frivilligt anmäla en sådan transaktion för prövning.

Eftersom det inte råder någon anmälningsplikt i Storbritannien ankommer det på CMA att själv övervaka marknaden för att identifiera förvärv som kan leda till en försvagning av konkurrensen. Hur detta går till beskrivs kortfattat i en särskild vägledning⁹³ där det framgår att myndigheten har inrättat en särskild grupp av medarbetare som sammanträder varje vecka och har som huvuduppgift att utföra denna marknadsbevakning. Förutom öppna källor har gruppen en aktiv dialog med olika delar av den brittiska statsförvaltningen och tillsynsmyndigheter i Storbritannien och i andra länder för att på löpande basis samla information. Bedömningsgrunden för att se närmare på ett visst ärende är om det finns en rimlig möjlighet att en fördjupad undersökning kan komma att bli påkallad.

⁹¹ Företag och branscher finns angivna på myndighetens webbplats:
<https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/opplysningsplikt-for-saerskilde-marknader/>
Från och med den 1 april 2022 kommer dagligvarekjedjor att få utökad informationsplikt:
<https://konkurransetilsynet.no/dagligvarekjedene-far-utvidet-opplysningsplikt/>

⁹² Det krävs antingen att målbolagets omsättning i Storbritannien överstiger 70 miljoner brittiska pund, eller att den sammanlagda marknadsandelen efter förvärvet uppgår till minst 25 procent. I vissa branscher råder andra trösklar. Competition & Markets Authority, *Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure*, January 2021, CMA2revised (as amended on 4 January 2022), kap. 4.

⁹³ Competition & Markets Authority, *Guidance on the CMA's mergers intelligence function*, December 2020 CMA 56 (revised), p. 1.2.

Det kan övervägas om ytterligare rutiner bör införas i Sverige för att identifiera potentiellt problematiska förvärv, exempelvis en mer systematiserad övervakning av media och företags pressmeddelanden, samarbeten med andra tillsynsmyndigheter nationellt och internationellt, ett tydligare fokus mot branscher där problematiska förvärv kan förväntas, samt riktade informationsinsatser. Sådan komplettering bör vägas mot andra prioriteringshänsyn. En annan möjlig lösning för att få kännedom om potentiellt skadliga förvärv är den norska lösningen med informationsplikt för vissa företag som beskrivs ovan. En sådan lösning skulle kräva en lagändring, men har den fördelen att man undviker den eventuella fördröjning det kan innebära att förlita sig på medieuppgifter (se vidare avsnitt 10.1.3).

7.2.2 Skiljer sig icke anmälningsspliktiga koncentrationer från anmälningsspliktiga?

Mellan 2010 och 2021 prövade Konkurrensverket 25 icke anmälningsspliktiga koncentrationer, varav 20 anmälades frivilligt och 5 begärdes in.⁹⁴ Utfallet i dessa ärenden sammanfattas i tabell 21.

Tabell 21 Utfall i icke anmälningsspliktiga koncentrationer som prövats av Konkurrensverket 2010–2021

	Frivilligt anmälda	Ålagda	Totalt
Antal anmälningar	20	5	25
Varav utan åtgärd i fas 1	15	1	16
Varav utan åtgärd i fas 2	1	3	4
Varav stoppade ⁹⁵	4	1	5

Av de frivilligt anmälda koncentrationerna har de flesta – 15 av 20 – lämnats utan åtgärd i fas 1.⁹⁶ Av de koncentrationer som Konkurrensverket ålagt parter att anmäla har 1 av 5 lämnats utan åtgärd i fas 1. Andelen av de icke anmälningsspliktiga koncentrationerna som gått vidare till fördjupad undersökning (fas 2) har varit betydligt större än motsvarande andel för anmälningsspliktiga koncentrationer. För frivilliga och ålagda anmälningar har 25 respektive 75 procent gått till fas 2, medan andelen anmälningsspliktiga koncentrationer som gått till fas 2 under samma period har varit cirka 3 procent.

Av de 5 frivilligt anmälda koncentrationer som gick till fördjupad undersökning kom de flesta, 4, inte att genomföras eftersom parterna avbröt affären efter det att Konkurrensverket meddelat invändningar mot transaktionen eller lämnat in stämningsansökan om att förbjuda affären. Av de 4 ålagda anmälningarna som gick till fas 2 lämnades 3 utan åtgärd och i 1 fall återkallades anmälan. Av de icke-anmälningsspliktiga koncentrationer som gått till fas 2 har alltså 5 av 9 (55 procent) stoppats. Det kan jämföras med anmälningsspliktiga förvärv, där 17 av de 22 ärenden som gått till fördjupad undersökning under perioden lämnades utan åtgärd, och övriga 5 (23 procent) inte kom att genomföras.

⁹⁴ En lista på dessa koncentrationer och annan statistik finns på Konkurrensverkets webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/lagar-och-regler/forvarv/statistik-om-forvarv/>

⁹⁵ Ärenden som är "stoppade" är fall där parterna återkallat sin anmälan efter det att Konkurrensverket har meddelat invändningar mot transaktionen, antingen före eller efter att en stämningsansökan om förbud lämnats in till domstol. Ingen av koncentrationerna har lämnats utan åtgärd med åtaganden.

⁹⁶ Här kan noteras att om en part frivilligt anmäler en koncentration, aktiveras tidsfristerna för prövningen och parten får besked huruvida koncentrationen kan genomföras.

I de icke anmälningsskyldiga koncentrationerna är målbolagens omsättning i Sverige under 200 miljoner kronor (annars hade de varit anmälningsskyldiga). Det finns dock en tydlig skillnad i omsättningen mellan frivilliga anmälningar jämfört med ålagda. I majoriteten av de frivilliga anmälningarna (12 stycken) var målbolagets årsomsättning mellan 150 och 200 miljoner kronor (det vill säga nära gränsen för anmälningsskyldighet), samtidigt som det inte förekommit några ärenden som ålagts i det intervallet. Genomsnittet för målbolagens omsättning för frivilliga anmälningar uppgick till 142 miljoner kronor. Det kan jämföras med 88 miljoner kronor för ålagda anmälningar.

När det gäller omfattningen av utredningsinsatserna har vi inte funnit några systematiska och statistiskt säkerställda samband som särskiljer handläggningen av icke anmälningsskyldiga koncentrationer från vanliga koncentrationsärenden, och inte heller frivilligt anmälda från ålagda koncentrationsärenden, med undantag för skillnaden i resursåtgång som följer av att en större andel av icke anmälningsskyldiga koncentrationer gått till fas 2.

7.2.3 Vad motiverar företag att anmäla frivilligt och hur ser de på vägledningen?

För att närmare förstå varför företag lämnar in frivilliga anmälningar genomfördes en intervjuundersökning med några av företagets ombud. Intervjuerna syftade även till att samla upp eventuella synpunkter om hur kommunikationen angående Konkurrensverkets metod för handläggning av ärendetypen kan bli bättre. Undersökningen utgick från de sju advokatbyråer som varit de mest frekvent förekommande i ärendehantering på Konkurrensverket. Gensvaret får betecknas som gott.

För det första, vad gäller varför företag lämnar in frivilliga anmälningar, framhöll samtliga att det dominerande skälet är att man vill eliminera den risk det innebär att Konkurrensverket i ett senare skede ålägger parterna att inkomma med en anmälan. Om så sker kommer transaktionen troligen att försenas, i synnerhet om en fördjupad undersökning inleds. Viss risk finns också för ett fullföljandeförbud, eller ett villkorat godkännande med åtaganden som i sig utgör en kostnad för företagen. Samtliga scenarion som innefattar handläggning av Konkurrensverket är sådana som företag vill undvika.

Vad som avgör denna risk är svårbedömt för ombuden. De flesta var eniga om att vissa transaktioner kan förutses vara mer problematiska än andra, exempelvis då marknadsandelarna blir höga eller då förutsättningarna i övrigt för en effektiv konkurrens begränsas på ett märkbart sätt. Flera framhöll dessutom att marknadens reaktioner på transaktionen kan spela en stor roll, i synnerhet om reaktionerna är negativa och kommer från kunder snarare än från konkurrenter. Man kan då förvänta sig att Konkurrensverket kommer att nås av dessa och utsättas för påtryckningar om att formellt pröva affären.

Att kunna bedöma reaktionerna på marknaden av en föreslagen företagskoncentration är emellertid ofta svårt, inte bara för ombuden utan även för de inblandade företagen själva. Det är inte alls ovanligt att olika företag, inklusive parterna i en viss transaktion, har olika uppfattningar om sakförhållandena på marknaden, inklusive närmaste konkurrenter, relevanta marknader, konkurrensstryck, inträdeshinder och köparmakt.

Några framhöll att risken för att Konkurrensverket ska begära in en anmälan efter det att den är genomförd hos ombuden uppfattas som högre i dag jämfört med hur det var före ärendet med Swedbank Franchises förvärv av Svensk Fastighetsförmedling⁹⁷. Scenariot där ett förbud kommer efter att en transaktion är helt eller delvis genomförd är svårt att hantera och ta höjd för i ett avtal. I normalfallet är det inte möjligt att "rulla tillbaka" en företags-sammanslagning efter det att den börjat genomföras. Personer har ofta bytts ut, lokaler sagts upp, utrustning sålts och marknadsföringsinvesteringar gjorts.

När det gäller skäl för att inte anmäla frivilligt nämner de flesta frånvaron av någon trovärdig skadeteori om att affären skulle kunna skada någon på marknaden, att några relevanta klagomål inte är sannolika och att en frivillig anmälan riskerar att försena ett vanligen mycket pressat tidsschema. Även kostnaden har en viss, men inte avgörande, betydelse.

Någon nämnde att en frivillig anmälan i sig riskerar att ge en oönskad och icke avsedd signal till Konkurrensverket om att parterna själva anser att det finns ett möjligt konkurrensproblem i affären, vilket kan få till följd att man avstår från att frivilligt anmäla affären till myndigheten.

Slutligen framhöll vissa att olika företag har olika inställning till risk. Vissa vill eliminera så mycket risk som möjligt, medan andra är beredda att acceptera en viss nivå av risk.

För det andra, vad gäller hur lätt är det att förutse om Konkurrensverket kommer att begära in en anmälan, menade alla respondenter att det är svårt, eller rentav omöjligt, att förutse detta. Eftersom det är sällsynt menar de flesta att risken är liten, men den kan sällan uteslutas helt.

Om det är fråga om marknader där det saknas praxis, där tillgången på marknadsuppgifter är begränsad eller där befintlig kunskap inte kan utesluta att det kan finnas trovärdiga skadeteorier, kan risken för ett åläggande inte ignoreras. Om transaktionen ger upphov till kritiska synpunkter från kunder och konkurrenter kan risken för att Konkurrensverket agerar vara högre. Som nämnts tidigare är detta svårt att bedöma innan affären är offentliggjord. Alla är samstämmiga i att praxis och vägledning inte ger någon tydlig bild av hur denna risk ska bedömas.

För det tredje, vad gäller Konkurrensverkets vägledning för företagskoncentrationer⁹⁸, lämnade samtliga ombud detaljerade och insiktsfulla förslag till hur den kan förbättras. Dessa förslag kommer att beaktas och analyseras inom ramen för kommande uppdatering av vägledningen.

⁹⁷ Konkurrensverket, dnr 72/2014.

⁹⁸ Konkurrensverkets vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer, dnr 617/2017, (2018-01-11), punkterna 23–27.

7.2.4 Hur har marknadsförhållandena utvecklats efter beslut?

En översiktlig genomgång har genomförts av marknader som berörts av de icke anmälningsskyldiga förvärven. Studien baseras i huvudsak på intervjuer med de deltagande företagen och i viss mån deras kunder, offentlig tillgänglig information samt handlingar i Konkurrensverkets akter. Intervjuerna byggde helt och hållet på frivillighet och det har inte funnits möjlighet att systematiskt verifiera de uppgifter som kom fram. Det kan inte uteslutas att respondenterna har underskattat förekomsten av eventuella konkurrensproblem på marknaden.

Genomgången indikerar att de flesta marknader har påverkats förhållandevis lite av transaktionernas genomförande. Inträden har skett på marknaderna också efter förvärvet, vilket även skett i fall där inträdeshindren bedömdes höga och priserna förefaller i flera fall ha varit oförändrade. Marknadsstrukturen har inte påverkas nämnvärt och det saknas tydliga indikationer på att konkurrensstrycket skulle ha försvagats väsentligt efter det att koncentrationerna genomförts. Utvecklingen i de fall koncentrationen har genomförts skiljer sig inte nämnvärt från de fall där de anmälda koncentrationerna har stoppats.

7.3 Uppföljning av tillsynen av lagarna om valfrihetssystem

Den tredje uppföljningen⁹⁹ som skedde under 2021 handlar om Konkurrensverkets tillsyn över valfrihetslagarna. Dessa regelverk utgörs av lagarna om valfrihetssystem, det vill säga lagen om valfrihetssystem (LOV), lagen om valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen och lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.¹⁰⁰ Konkurrensverket har tillsynsansvar för denna lagstiftning.

Uppföljningen inleddes redan 2020 med målet att öka kunskapen om hur och i vilken utsträckning Konkurrensverket arbetat med ärenden med anknytning till valfrihetslagarna. Ytterligare ett mål var att kartlägga inflödet av tips och klagomål utifrån vilka frågor som där varit vanligast förekommande, vilka ärenden som prioriterats, samt vilka rapporter och annan vägledning som publicerats. Resultatet av uppföljningen är tänkt att kunna användas i det fortsatta prioriteringsarbetet gällande Konkurrensverkets tillsyn av valfrihetslagarna.

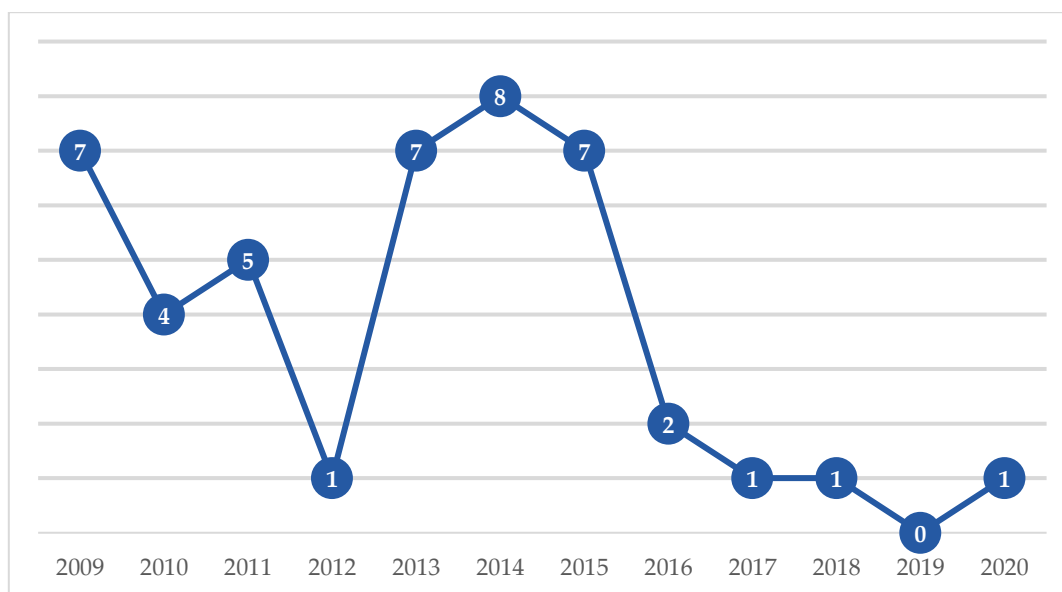
Ärendecykeln inleds i regel med att ett tips inkommer till Konkurrensverket, vilket kategoriseras och bedöms i likhet med övriga tips. I denna tipsström förekommer allehanda frågor, men vanligast är klagomål eller frågor som handlar om ersättningsmodeller, den upphandlande myndighetens informationsansvar, LOV:s omfattning och om vilka krav och villkor som kan ställas i ett förfrågningsunderlag.

Efter prioritering blir en viss andel av dessa tips formella ärenden som handläggs på Konkurrensverket och som i de flesta fall blir föremål för någon form av beslut. Från och med 2009 har totalt 44 sådana beslut fattats, vilket framgår av figur 2 nedan.

⁹⁹ Konkurrensverket, dnr 337/2020.

¹⁰⁰ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända ingick tidigare, men upphävdes den 1 januari 2018.

Figur 2 Antal tillsynsärenden som lett till beslut, 2009–2020



Källa: Konkurrensverket.

Utvecklingen av antalet beslut över åren bör ses mot bakgrund av att LOV trädde i kraft 2008. Samtidigt var frågorna särskilt aktuella för Konkurrensverket under åren 2013–2015 då myndigheten fick tre regeringsuppdrag och publicerade sex egeninitierade rapporter och vägledningar. Takten i antalet fattade beslut har avtagit efter 2015 och under de senaste fem åren har det fattats i genomsnitt ett beslut om året, vilket kan jämföras med drygt fem beslut om året under perioden 2009–2015.

Sett till en kategorisering av vilka huvudsakliga rättsfrågor som dessa tillsynsbeslut har behandlat ser vi att två kategorier dominerar, se tabell 22. Mest vanlig, 16 av 44 beslut, är de krav och villkor som ställts upp i förfrågningsunderlagen och huruvida dessa är förenliga med lagstiftningen.

Tabell 22 Tillsynsärenden, per rättsfråga, 2009–2020

Rättsfråga	Antal beslut
Villkor i förfrågningsunderlaget och förenlighet med principerna	16
Ersättningsnivå egenregi och privata utförare/konkurrensneutralitet	15
Ickevalsalternativ	4
Upphandlande myndighets informationsansvar	4
Ersättningsmodellens förenlighet med principerna	1
Gränsdragning mellan LOV och tjänstekoncession	1
Likabehandling av privata utförare	1
Övrigt	2
Totalsumma	44

Källa: Konkurrensverket.

Nästan lika vanliga, 15 av 44, är beslut som tar upp frågor om vilken ersättningsnivå som är rimlig för de privata utförarna när de utför tjänster inom ett valfrihetssystem, jämfört med huvudmannens, vanligen kommunens, egenregiverksamhets ersättning. Övriga frågeställningar, vilket framgår av tabellen, är betydligt mindre vanliga.

När det gäller innebörden av dessa beslut är avskrivning det vanligaste utfallet, vilket skett i 34 ärenden. I åtta ärenden har beslutet lett till att den klagande i någon del har fått rätt i den meningen att Konkurrensverket funnit att något inte varit förenligt med LOV.

Konkurrensverket underhåller en databas över domstolsavgöranden för mål som avgjorts enligt upphandlingslagarna. I databasen finns även mål som avgjorts enligt LOV.¹⁰¹ Domstolsavgöranden kan sökas efter datum, domstol, part, ärendemening som anges i domen och i vissa fall referat. Databasen är tillgänglig på Konkurrensverkets webbplats.¹⁰²

Efter att ha sammanställt domarna i databasen kompletterat med viss information från överinstanser framträder följande bild, se tabell 23. Kommunal omsorg är det helt dominerande området för mål enligt LOV i denna databas, och representerar 77 av totalt 169 domar. Näst vanligast är hälso- och sjukvårdssektorn. När det gäller utfallet av dessa domstolsavgöranden dominerar avslag på ansökan, avvisning och ej prövningstillstånd. Käranden förefaller således inte haft någon rättslig framgång att tala om i åtminstone 148 av 169 fall.

Tabell 23 Domstolsavgöranden enligt LOV, 2008–2020

Utfall	Arbetsmarknad	Framgår ej	Hälso- sjukvård	Kommunal omsorg	Totalt
Avskrivning	2	2	0	3	7
Avslag på ansökan	7	4	28	41	80
Avvisning	5	7	11	23	46
Bifall	0	0	0	2	2
Ej prövningstillstånd	0	7	11	4	22
Rättelse	0	0	4	3	7
Återförvisning	0	0	1	1	2
Övrigt	0	1	2	0	3
Totalsumma	14	21	57	77	169

Källa: Konkurrensverkets databas för domstolsavgöranden.

Avslutningsvis har Konkurrensverket även behandlat valfrihetslagarna i olika typer av publikationer, närmare bestämt ett drygt trettiotal sedan 2008. De flesta av dessa har förädlats av uppdrag från regeringen och har publicerats i Konkurrensverkets rapportserie. Det förekommer även en rad publikationer som tagits fram av myndigheten på eget initiativ.

¹⁰¹ Allmänna förvaltningsdomstolar är enbart skyldiga att underrätta Konkurrensverket i domar eller slutliga beslut i mål om överprövning enligt LOU, LUF, LUK eller LUFs. Domstolarna är alltså inte skyldiga att skicka in mål om lagarna om valfrihetssystem till oss (se 18 § upphandlingsförordningen (2016:1162)).

¹⁰² <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/vagledning/domstolsdatabas/>

8 Rapporter och forskning

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling. Vi ska också lämna förslag till konkurrensutsättning och regelreformer och samla in uppgifter för statistikändamål. Ett viktigt verktyg i detta arbete är att ta fram rapporter. Detta kan Konkurrensverket göra dels på eget initiativ, dels på uppdrag av regeringen.

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

I detta avsnitt redovisas de rapporter som rör tillsyn och som presenterats under 2021 av Konkurrensverket eller av forskare på uppdrag av eller som ett resultat av finansiering av Konkurrensverket.

8.1 Rapporter

Förutom förra årets motsvarighet till denna rapport, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020* (rapport 2021:2) har Konkurrensverket det senaste året publicerat följande rapporter som är relevanta för tillsynsarbetet.

8.1.1 Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige

I syfte att få en djupare inblick i konkurrens- och marknadsförhållandena på digitala plattformsmarknader i Sverige inledde Konkurrensverket i slutet av 2019 en sektorsundersökning för att belysa hur konkurrensen fungerar och att identifiera eventuella behov av åtgärder för att främja konkurrensen. Resultaten av undersökningen presenterades i februari 2021 genom *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige* (rapport 2021:1) som redovisar studier av 16 olika digitala plattformar inom fem olika marknader i Sverige. De marknader som undersöktes i studien var butiker för mobilappar, digitala marknadsplatser, abonnemangstjänster för digitala böcker, digitala beställningsplattformar för restaurangmat samt förmedling av digitalt annonsutrymme. I rapporten konstaterar Konkurrensverket att digitaliseringen har fört med sig mycket gott men också skapat utmaningar, inte minst på konkurrensområdet.

Rapporten visar att digitala plattformsmarknader till sin funktion kan vara mycket komplexa, och att det finns stor variation mellan marknaderna när det gäller risken för konkurrensproblem. Det finns också betydande skillnader mellan plattformar på samma marknad.

Till de konkurrensproblem som identifieras hör bland annat att plattformar kan ha starka incitament att hindra användare från att byta till konkurrerande leverantörer. Samtidigt blir enskilda företag alltmer beroende av plattformarna för att nå sina kunder. Det ger plattformarna stora möjligheter att diktera villkoren för företagen.

Framväxten av digitala plattformsmarknader har aktualiserat ett antal viktiga begränsningar med nuvarande konkurrensregler. Rapporten visar att det kan finnas behov av att utreda vilka ytterligare regler som behövs för att hantera konkurrensproblem på svensk nivå, utöver det lagstiftningsarbete som pågår på EU-nivå.

8.1.2 Statistik om offentliga upphandlingar

I januari 2021 publicerade Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten den gemensamma rapporten *Statistik om offentlig upphandling 2020* (Konkurrensverkets rapport 2020:5). I december 2021 presenterade Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten i samarbete uppdaterad upphandlingsstatistik. I samband med detta publicerade Konkurrensverket rapporterna *Nyckeltal för offentliga upphandlingar annonserade under 2020* (Analys i korthet 2021:3), *Statistik om överprövningsärenden i domstol 2020* (Analys i korthet 2021:2) och *Upphandlingspliktiga inköp 2019* (Analys i korthet 2021:1), som i huvudsak innehåller dokumentation av de uppgifter som publicerades samtidigt på Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets webbsidor.

8.1.3 Nordisk rapport om nätapotek

I april 2021 presenterade de nordiska konkurrensmyndigheterna en gemensam rapport om nätapoteksmarknaden i Norden, *Online pharmacy markets in the Nordics*. I rapporten beskrivs nuläget på marknaden för e-apotek i de nordiska länderna. I rapporten diskuteras också vilka förändringar som behövs för att förbättra förutsättningarna för e-handel med läkemedel.

I rapporten konstateras att även om de nordiska länderna har uppnått en hög nivå av digitalisering i sina samhällen finns det också skillnader mellan länderna. En skillnad, som är i fokus för denna rapport, märks i e-handel av läkemedelsprodukter. Eftersom regleringen för apotek skiljer sig åt mellan de nordiska länderna har detta också lett till olika marknadsförhållanden för nätapotek.

En annan slutsats som dras i rapporten är att covid-19-pandemin har lett till en betydligt ökad efterfrågan på nätapotekstjänster i många länder. Det är också troligt att detta har skapat permanenta förändringar i vissa konsumenters preferenser; efterfrågan torde därför förbli högre i framtiden. Eftersom nätapoteksmarknaderna genomgår en snabb tillväxtfas anser de nordiska konkurrensmyndigheterna att dessa marknader borde undersökas närmare.

8.1.4 Konkurrens och tillväxt inom e-handeln

I oktober överlämnade Konkurrensverket rapporten *Konkurrens och tillväxt inom e-handeln* (rapport 2021:3) till regeringen. Rapporten kan ses som en fristående uppföljning av rapporten *Konkurrens och tillväxt på digitala marknader* (rapport 2017:2) som Konkurrensverket publicerade 2018.

Rapporten belyser frågor som rör prisbildning, marknadsakt i distributionskedjan, konkurrens på lika villkor, inträdesbarriärer samt e-handelsplattformars roll för att underlätta nyetablering av e-handelsföretag. I rapporten konstateras att e-handeln växte

kraftigt i omsättning under pandemiåret 2020 i takt med att nya kundgrupper började e-handla och nya konsumentbeteenden etablerades, och att tillväxten fortsatte under andra kvartalet 2021. En bedömning är att en betydande del av den tillväxt som skett kommer att bestå även efter att pandemirestriktionerna har tagits bort.

Konkurrensen inom den svenska e-handeln bedöms, på en övergripande nivå, vara god. E-handeln kännetecknas av en mångfald av företag, ett varierat utbud av varor och tjänster, inträde av nya företag, en stor grad av innovation och nya produkter, en allmän prispress och transparens där aktiva konsumenter aktivt prövar olika alternativ och ställer krav. Men eftersom e-handeln är en av flera försäljningskanaler och då e-handelsandelarna varierar mellan branscherna är det enligt Konkurrensverket inte möjligt att bedöma om konkurrensen är lika god i alla branscher.

I rapporten konstateras också att det är vanligast med samma pris i e-handeln som i den fysiska butiken. Ett undantag som lyfts är dock dagligvaruhandeln, där det är vanligast att priserna är högre online.

När det gäller frågan om det finns några hinder av allvarigare slag som kan motverka en effektiv konkurrens på lika villkor har Konkurrensverket inte funnit några tydliga indikationer på att så är fallet. I rapporten konstateras också att svenska handlares beroende av digitala marknadsplatser är relativt lågt och att digital synlighet kan vara avgörande för en e-handlares förmåga att konkurrera. Ytterligare en slutsats är att förekomsten av vertikala begränsningar varierar och att kunskapen om konkurrensreglerna är låg. Konkurrensverket gör bedömningen att det finns ett behov av tydligare information kring hur delar av det konkurrensrättsliga regelverket ska tolkas och tillämpas på svenska digitala marknader. I rapporten konstateras också att regelutvecklingen inom EU kan gynna en effektiv konkurrens inom svensk e-handel, men att även nya verktyg i det svenska konkurrensregelverket bör övervägas.

Konkurrensverket föreslår i rapporten att den digitala marknaden för annonsering samt omdömen och recensioners betydelse för konkurrensen på digitala marknader bör utredas närmare.

8.1.5 Konkurrensen inom byggmaterialindustrin

Även rapporten *Konkurrensen i byggmaterialindustrin* (rapport 2021:4) togs fram på uppdrag av regeringen. Rapporten publicerades i december 2021. Syftet var att utreda konkurrensen i svensk byggmaterialindustri mot bakgrund av att priset på byggmaterial under de senaste åren har bidragit till en kraftig ökning av kostnaderna för bostadsbyggande. Utredningen inriktades på om det föreligger konkurrensproblem på marknaderna för byggmaterial, eller på angränsande marknader av strategisk betydelse.

Konkurrensverket konstaterar i rapporten att det finns utmaningar för effektiv konkurrens på marknader som inkluderar byggmaterial, från produktionen av byggmaterial till färdigställandet av en ny bostad. Konkurrensförhållandena på berörda marknader förefaller ha en betydande påverkan på prisutvecklingen för byggmaterial. Utöver att vissa viktiga materialmarknader präglas av bristande konkurrens, belyser rapporten ett antal andra faktorer som också påverkar förutsättningarna för konkurrens och effektiv prisbildning. Utöver de konkurrensproblem som identifieras i den svenska byggmaterialindustrin konstateras det i rapporten att covid-19-pandemin har bidragit till kraftiga prisökningar för en rad strategiska

byggmaterial i stora delar av världen. Konkurrensverket lyfter också frågan om övergripande problem som driver kostnader i byggsektorn där låg produktivitet, låg målgruppsvariation och volatil byggtakt utgör faktorer som orsakar ineffektivitet på marknaden.

I rapporten presenterar Konkurrensverket förslag för att minska de beskrivna problemområdena och åstadkomma förändringar för bättre fungerande marknader. Bland annat uppmanar Konkurrensverket byggmaterialindustrin att tillse att de standardavtal som används är utformade på ett tydligt sätt som minskar de risker som kan följa av retroaktiva ersättningar eller dolda rabatter. Transparens är en förutsättning för att fördela rabatterna på ett konkurrensneutralt sätt. Vidare konstaterar Konkurrensverket att det finns ett behov av att utforma upphandlingar på ett sätt som främjar konkurrens samt av ett förändrat attitydförhållande och arbetssätt kring standardisering av bostadsbyggande.

Konkurrensverket lyfter i rapporten också att det finns behov av att överväga vissa kompletteringar i det svenska konkurrensrättsliga regelverket. Ett nytt kompletterande och flexibelt verktyg skulle möjliggöra för tillsynsmyndigheten att korrigera konkurrensproblem som i dag inte täcks av befintlig förbudslagstiftning. En skyldighet för vissa företag att informera Konkurrensverket om förvärv skulle öka möjligheterna för Konkurrensverket att upptäcka icke-anmälningspliktiga, men potentiellt problematiska, företagskoncentrationer.

8.2 Forskning

Under 2021 har flera forskningsprojekt avslutats och forskningsrapporter publicerats som är relevanta för konkurrens- och upphandlingstillsynen. Forskaren ansvarar själv för de bedömningar och slutsatser som gjorts i respektive rapport.

8.2.1 Konkurrensens betydelse

Hur de positiva effekterna av konkurrens kommer medborgarna till del är inte alltid uppenbart. Det är svårt att exakt mäta de positiva effekterna av konkurrens och tydligt visa på vilka vinster i kronor och ören som konkurrens ger upphov till. Konkurrens verkar på lång sikt och bidrar till innovation, tillväxt och välbefinnande i ett flertal steg samt på olika sätt. På en konkurrensutsatt marknad produceras varor och tjänster utan att man slösar med samhällets resurser, produktionen är med andra ord kostnadseffektiv. Samtidigt används de producerade varorna och tjänsterna där de skapar som mest värde i samhället, det vill säga det som produceras återspeglar på bästa sätt konsumenternas önskemål.

Ekonomie doktor David Sundén fick, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, i uppdrag att på ett lättillgängligt och pedagogiskt sätt beskriva betydelsen av konkurrens, det vill säga hur konkurrensen gynnar samhällsutvecklingen. Uppdraget resulterade i rapporten *Konkurrensens positiva effekter* (uppdragsforskningsrapport (2021:1) som publicerades i april 2021. Rapporten lyfter fram relevanta teorier om konkurrens samt beskriver hur konkurrens förhåller sig till innovation och är en motor för ekonomisk tillväxt, stigande välfärd och ökad konkurrenskraft. Den redogör även för situationer där konkurrens inte fungerar ändamålsenligt, så kallade marknadsmisslyckanden, då staten under vissa omständigheter med en väl utformad marknadsreglering eller med skatter och avgifter kan bidra till ett förbättrat utfall.

8.2.2 Successiva förvärv

Förvärv som involverar stora företag kan granskas av konkurrensmyndigheter innan de genomförs. Normalt sker ingen granskning då stora företag förvärvar små konkurrenter och det finns därför en risk att företag kan välja att förvärva flera små konkurrenter, så kallade successiva förvärv, snarare än färre och större i syfte att undgå granskning. Det finns begränsad kunskap om hur vanligt det är med successiva förvärv i Sverige och därmed också om de utgör ett konkurrensekonomiskt problem. Professor Magnus Söderberg har, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, undersökt hur vanliga successiva förvärv är och i vilken utsträckning de under det senaste decenniet har påverkat den konkurrensekonomiska koncentrationen inom ett urval av näringsgrenar i Sverige. Resultatet publicerades i september 2021 i rapporten *Är successiva förvärv ett konkurrensproblem i Sverige?* (uppdragsforskningsrapport 2021:2).

Som underlag till analysen användes företagsspecifik data från Bisnode som representerar omsättning och ägande på årsnivå från 2010 till 2019 från 15 olika näringsgrenar på SNI 5-siffernivå. Näringsgrenarna valdes ut i en förstudie där antalet fusioner på SNI 3-siffernivå analyserades och där åsikter från experter (konkurrensekonomer och forskare) inhämtades.

De empiriska resultaten visar att inga, eller mycket svaga, tecken finns på att det förekommit några successiva förvärv i de 15 näringsgrenarna som varit konkurrensekonomiskt problematiska. Den enda näringsgren som visar tecken på sådana förvärv är SNI 43221 (Värme- och sanitetsarbeten). Dessa förvärv har dock skett under längre tidsperiod än vad som normalt gäller för att förvärven ska anses vara successiva. På nationell nivå finns inga tecken på att koncentrationen har ökat i denna näringsgren på grund av dessa förvärv. En rekommenderad fördjupning är att först definiera relevanta geografiska marknader och att därefter beräkna HHI i respektive marknad.

8.2.3 Algoritmer som prissamarbetar

De senaste årens teknologiska utveckling har möjliggjort för autonoma agenter att utnyttja artificiell intelligens för att lära sig optimerade prispolicyer genom att interagera med marknaden. Både konkurrensmyndigheter och forskare har uttryckt oro för att autonoma prisoptimerande agenter som oberoende av varandra agerar på samma marknad kan lära sig varandras policyer genom den implicita interaktionen. Deras oro är att agenterna på så sätt når ett prisutfall som liknar regelrätt prissamarbete.

Rapporten *Collusion in Algorithmic Pricing* (uppdragsforskningsrapport 2021:3) av Tuwe Löfström, Hilda Ralsmark och Ulf Johansson avser att förklara hur algoritmer som används för automatiserad prisoptimering fungerar. I rapporten görs en litteraturgenomgång kring automatiserad prisoptimering och prissamarbete. Dessutom presenteras resultaten från en samling experiment som utvärderar flera tidigare utforskade aspekter kring självlärande och autonoma prisoptimerande agenter. Slutligen dras slutsatser utifrån litteraturgenomgången och de genomförda experimenten.

De genomförda empiriska experimenten kompletterar befintlig forskning genom att utvärdera agenter som är olika varandra eller som agerar asynkront, vilket efterliknar den situation som råder när inget explicit samarbete existerar.

Resultaten, tillsammans med tidigare forskning, tyder på att prisoptimerande agenter kan förväntas nå prisutfall i närheten av dem som råder vid regelrätt prissamarbete, oavsett hur starka agenter som används. Vidare så implicerar den empiriska undersökningen att företag kan uppnå konkurrensfördelar genom att kontinuerligt förbättra sina prisoptimerande agenter. Slutligen så visar resultatet även att hotet att nya aktörer ger sig in på marknaden hämmar prisutvecklingen och resulterar i reducerade prisnivåer.

8.2.4 Konkurrensverkets domstolsprocesser

Konkurrensverket gav i slutet av 2020 professor Torbjörn Andersson och docent Magnus Strand, båda vid Uppsala universitet, i uppdrag att utvärdera Konkurrensverkets domstolsprocesser i Patent- och marknadsdomstolen (PMD) och Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD).

Resultatet av studien publicerades i december 2021 i rapporten *Konkurrensverkets domstolsprocesser* (uppdragsforskningsrapport 2021:4). Slutsatserna i rapporten beskrivs närmare i avsnitt 7.1.

8.2.5 Europeiska kommissionens akter i kartellärenden

Konkurrensverket har finansierat Ulf Bernitz och Helene Andersson vid Stockholms universitet för forskningsprojektet *Access to the European Commission's Files in Cartel Cases - Promoting or Preventing Effective Enforcement of the European Competition Rules*.

Forskningsprojektet har analyserat det regelverk som styr utlämning av handlingar ur Europeiska kommissionens akter i kartellärenden. Syftet med projektet har varit att fastställa om nuvarande ordning respekterar gällande regler kring handlingars offentlighet och enskildas grundläggande rättigheter, samt hur man uppnår en balans mellan dessa båda intressen och det till viss del motstående intresset av att säkerställa en effektiv tillämpning av EU:s konkurrensregler.

Av de rättsfall som har granskats framkommer tydligt att kommissionens agerande i dessa ärenden alltid, åtminstone till viss del, styrs av en önskan att bevara ett effektivt eftergiftsprogram. Det är en av anledningarna till att kommissionen konsekvent vägrar att lämna ut handlingar ur dess ärendeakter. Kommissionen har dock en svår roll att fylla då den inte bara ska säkerställa en effektiv offentlig tillämpning av det konkurrensrättsliga regelverket utan även har en skyldighet att tillse att reglerna kring skadestånd fungerar väl. Det har lett till att kommissionen numera söker publicera längre och mer informativa sanktionsbeslut. På så sätt ska skadelidande kunna få del av viktig information kring överträdelsen samtidigt som kommissionen själv kan styra vilken information som lämnas ut. Hittills har detta inte fungerat effektivt. De företag som har deltagit i kartellerna och omfattas av sanktionsbesluten har konsekvent motsatt sig publicering av längre sanktionsbeslut. När frågan om vilken information dessa beslut kan innehålla väl har letat sig igenom domstolssystemet har många år passerat sedan sanktionsbeslutet fattades.

Ett sätt att återställa balansen är att utvidga eftergiftssystemet till att även omfatta immunitet mot skadeståndsansvar. För det fall sådan immunitet ges till den kartelldeltagare som först anmäler det otillåtna samarbetet till kommissionen, och kombineras med en skyldighet att förse skadelidande med nödvändig bevisning, kan man fortsatt garantera en effektiv

tillämpning av EU:s konkurrensregler. Till skillnad från det nuvarande eftergiftsprogrammet, som utarbetats och antagits av kommissionen, skulle ett utökat eftergiftssystem kräva godkännande av såväl rådet som Europaparlamentet. Det är således inte troligt att balansen kan återställas än på ett tag.

8.2.6 Insatser mot konkurrensbegränsande samarbeten

Konkurrensverket har finansierat Mathias Herzing vid Stockholms universitet för forskningsprojektet *Kostnadseffektiviteten av insatser mot konkurrensbegränsande samarbeten*.

Syftet med forskningsprojektet har varit att belysa hur drivkrafterna för att begränsa konkurrensen skiljer sig åt på marknader med olika förhållanden. Detta är viktigt att förstå då de tillsynsinsatser som krävs för att motverka konkurrensbegränsande samarbeten mest sannolikt varierar mellan dessa. Genom att utveckla ett teoretiskt ramverk för att modellera samspelet mellan myndigheter och samverkande företag skulle det vara möjligt att mäta hur välfärdsvinsterna i relation till de kostnader som krävs för tillsyn beror på att marknader skiljer sig åt. Målet med forskningsprojektet har varit att bidra till en ökad förståelse för hur tillsynsutfall bör analyseras utifrån litteraturen inom inriktningen industriell organisation samt att generera policyrekommendationer för utförandet av tillsyn relaterad till konkurrenslagstiftningen.

Projektet har resulterat i två uppsatser, samförfattade av Mathias Herzing och Jonas Häckner på Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

Den första studien, *Which markets should be targeted by competition authorities?*, introducerar ett ramverk, där de sociala vinsterna per krona spenderad på tillsyn relateras till olika marknadskarakteristika under imperfekt konkurrens. Utgångspunkten är att incitamenten till konkurrensbegränsande samarbeten skiljer sig mellan olika sektorer och att konkurrensmyndigheten inte har tillräckliga resurser för att motverka dessa på alla marknader. Tillsynen leder dels till kostnader för myndigheten, dels till ökad välfärd då företag avskräcks från konkurrensbegränsande samarbeten. Kvoten av ökande marknadsöverskott och tillsynskostnader ger ett mått, vilket möjliggör en rangordning av tillsynens effektivitet i sektorer med olika marknadskarakteristika. Detta ramverk kan således ge en fingervisning om var insatser bör inriktas av en konkurrensmyndighet, vars resurser inte är tillräckliga för att motverka marknadsmanipulationer på samtliga marknader. Huvudresultaten pekar på att efterfrågan på en marknad inte har någon inverkan på tillsynens effektivitet. För det andra är tillsynens effektivitet hög på marknader med lågt konkurrensstryck till följd av få företag och/eller produkter som är differentierade i hög grad. Dessa två slutsatser gäller för såväl karteller som för implicita konkurrensbegränsande samarbeten.

Den andra uppsatsen, *Monitoring cartels: an equilibrium approach*, bygger vidare på den första studien med fokus på samspelet mellan å ena sidan företag som väljer graden av konkurrensbegränsande samarbeten och å andra sidan konkurrensmyndigheten som bestämmer hur mycket resurser som ska användas för att motverka kartellbildning inom just denna sektor. Syftet är att identifiera jämviktsutfall, där myndigheten agerar optimalt gentemot kartellen och vice versa. Det visar sig att jämviktsutfallen beror dels på efterfrågan, dels på antalet företag och graden av produkternas substituerbarhet som sammantaget ger ett mått på konkurrensstrycket. Myndighetens optimala grad av tillsyn är positivt relaterad till företagets grad av samarbete och marknadsefterfrågan.

8.2.7 Den nya konkurrensprincipen i 2014 års upphandlingsdirektiv och 2017 års nya upphandlingslagar

Konkurrensverket har finansierat Lars Henriksson och Robert Moldén vid Handels-högskolan i Stockholm för forskningsprojektet *Den nya konkurrensprincipen i 2014 års upphandlingsdirektiv och 2017 års nya upphandlingslagar*.

Forskningsprojektet har varit ett doktorandprojekt där Robert Moldén i sin doktors-avhandling har analyserat två olika juridiska instrument och hur väl lämpade de är för att få leverantörer och upphandlande myndigheter att agera konkurrensfrämjande i ett upphandlingssammanhang. Den överordnade forskningsfrågan har varit ifall konkurrens-rätten eller den nya konkurrensprincipen inom offentlig upphandling är ett mer lämpligt rättsligt instrumentet för att göra offentlig upphandling mer konkurrenskraftig.

Resultaten pekar på att konkurrenslagstiftningen är väl lämpad för att få leverantörer att avstå från anbudskarteller, konkurrensbegränsande informationsutbyte och annat konkurrensbegränsande samarbete mellan konkurrenter på marknaden. Man drar dock slutsatsen att konkurrenslagstiftningen inte är väl lämpad för att få upphandlande myndig-heter att agera på ett konkurrensfrämjande sätt. För det första, enligt EU-domstolens FENIN/SELEX rättspraxis, ligger upphandlande myndigheters inköpsverksamhet helt utanför konkurrenslagstiftningens tillämpningsområde om de upphandlade varorna och tjänsterna används för icke-kommersiella ändamål. För det andra uppstår ofta konkurrens-begränsande effekter av det sätt som en upphandlande myndighet väljer att utforma ett visst offentligt upphandlingsförfarande efter eget gottfinnande, utan överenskommelse eller samordnat förfarande med någon leverantör. Ett sådant ensidigt agerande kan teoretiskt sett utgöra ett missbruk av en dominerande ställning. Det är dock i praktiken mycket sällsynt att en upphandlande myndighet har en dominerande ställning som köpare.

När det gäller lagstiftningen om offentlig upphandling är det inledningsvis nödvändigt att analysera om ordalydelsen i artikel 18.1 i EU:s direktiv om offentlig upphandling av klassisk sektor från 2014, enligt vilken "*upphandlingens utformning inte ska göras med avsikt att ... artificiellt begränsa konkurrensen*", utgör en ny allmän konkurrensprincip, i samma mening som de andra etablerade EU-principerna för offentlig upphandling, såsom principen om likabehandling. Förekomsten av en sådan ny konkurrensprincip inom EU:s lagstiftning om offentlig upphandling är för närvarande ifrågasatt. Det är därför intressant att notera att förekomsten av den numera väletablerade principen om likabehandling också ifrågasattes före domstolens dom i Stora Bält-målet för cirka 30 år sedan. Domstolen härledde faktiskt förekomsten av en princip om likabehandling från det övergripande syftet med effektiv konkurrens som förkroppsligades i skälen i EU:s direktiv om offentlig upphandling som var tillämpligt vid den tidpunkten. Man drar slutsatsen att artikel 18.1 i EU:s klassiska sektors-upphandlingsdirektiv från 2014, som har implementerats i svensk rätt genom 4 kap. 2 § i 2017 års nya svenska upphandlingslag, utgör en ny allmän konkurrensprincip.

Den övergripande slutsatsen är därför att den nya konkurrensprincipen är ett lämpligare rättsligt instrument för att göra offentlig upphandling mer konkurrensfrämjande vad gäller upphandlande myndigheters agerande än tillämpningen av konkurrenslagstiftningen är. Det finns dock stora rättsliga osäkerheter, särskilt när det gäller begreppet konkurrens-begränsande avsikt som ett villkor för att tillämpa den nya allmänna konkurrensprincipen och förekomsten av en effektbaserad ramavtalsrelaterad konkurrensprincip som inte är villkorad av någon konkurrensbegränsande avsikt. Därför kommer det att krävas en

förtydligande dom från Högsta förvaltningsdomstolen och/eller EU-domstolen för att få den nya konkurrensprincipen att fungera inte bara i teorin, utan även i praktiken.

8.2.8 Indikatorer för att upptäcka karteller

Konkurrensverket har finansierat Mihaly Fazekas, Bence Tóth och Johannes Wachs vid University of Cambridge för forskningsprojektet *Public procurement cartels: A systematic testing of old and new screens*.

Den forskning och forskningslitteratur som finns om indikatorer för att upptäcka karteller är i de flesta fall baserade på detaljerade och högkvalitativa avtalsdata som inte är tillgängliga för de flesta länder. De utnyttjar också mycket specifika auktionsmekanismer som sällan används över hela världen. Syftet med detta forskningsprojekt har därför varit att undersöka allmänt använda och enkla kartellindikatorer för offentlig upphandling baserat på beprövade kartellfall som nyttjat allmänt tillgänglig information om offentlig upphandling, samt att utforska sambandet mellan samverkansrisker och ägandebaserade indikatorer.

Ett av de viktigaste resultaten från forskningsprojektet är att datakvalitet och datatillgänglighet är ett allvarligt hinder för att upptäcka och hitta tecken på karteller. Detta är särskilt oroande med tanke på att data om offentlig upphandling borde vara tillgängliga och transparenta för allmänheten. Resultaten pekar även på att karteller med färre än 30–50 berörda kontrakt är svårare att identifiera och upptäcka, vilket tyder på att allmänt tillgänglig data bara kan vara till hjälp för att identifiera tillräckligt breda karteller. Det finns heller ingen enskild metod för att hitta tecken på karteller som fungerar i de flesta fall, vilket återspeglar mångfalden av kartelltyper som verkar i ekonomin och pekar på att det krävs olika typer av metoder och indikatorer för att hitta tänkbara karteller.

8.2.9 EU:s konkurrenslagstiftning

Konkurrensverket har finansierat Konstantinos Stylianou och Marios Iacovides vid University of Leeds för forskningsprojektet *Goals and Purposes of EU Competition Law: What does the data say?*

Syftet med forskningsprojektet har varit att undersöka mål och syften med EU:s konkurrenslagstiftning. Forskningsprojektet har utgått från ett brett spektrum av rättskällor för att identifiera de olika mål och syften som finns med EU:s konkurrensrätt/lagstiftning. Dessa mål har sedan analyserats med särskilt fokus på EU-domstolens rättspraxis, kommissionens beslut, samt icke-bindande instrument sedan 1970-talet för att fastställa, *de lege lata*, vad målet, eller målen, är och har varit.

Resultaten från forskningsprojektet visar bland annat att EU:s konkurrenslagstiftning eftersträvar en mängd olika syften och mål samtidigt som man historiskt har prioriterat konkurrensprocessen snarare än att direkt uppnå ett önskvärt resultat (till exempel effektivitet, välfärdsmaximering etc.). Fokus på rättvisa, trots medias popularitet, klarar sig inte högt i beslutspraxis hos någon EU-institution. EU-kommissionen lägger tonvikt på andra mål än EU-domstolen och dess generaladvokater, och kommissionärernas uttalanden återspeglar dessutom andra fokusområden. Olika kommissionärer verkar dessutom betona olika mål under sina mandatperioder. Kommissionen tillskriver välfärd och skydd av konkurrenter och kommersiell frihet ett större värde än till exempel effektivitet jämfört med domstolen

och dess generaladvokater. Andelen ärenden som hänvisar till konkurrenslagstiftningens målsättningar har under åren varit rätt stabilt, men med en tendens att öka, kanske som svar på fokuseringen på "en mer ekonomisk approach".

8.2.10 Konkurrenspolitik

Konkurrensverket har finansierat Julian Nowag vid Lunds universitet för forskningsprojektet *Economics and Value Judgment: Between Accountability and Independence of Competition Agencies*.

Forskningsprojektet utmanar den allmänt hållna uppfattningen att konkurrenslagstiftningen enbart är en teknisk övning för tillsynsmyndigheter där tillämpningen av konkurrenslagstiftningen är baserad på sunda ekonomiska principer med fokus på att öka effektiviteten. I vilken utsträckning kan en ekonomibaserad konkurrenspolitik utmana de konstitutionella principer som styr en demokratisk ordning? Projektet har haft ett tvärvetenskapligt tillvägagångssätt där man kopplat samman rättsvetenskap, konstitutionell teori och statsvetenskap med konkurrensrätt och -ekonomi.

En del av forskningsfinansieringen har gått till att ta fram en ny kurs om konkurrensfrågor på Lunds universitet och från och med 2018 kunde studenter välja till den nya kursen "Konkurrens och politik" i sitt program. I dagsläget är det cirka 20 procent av eleverna som väljer denna som en av sina valbara kurser. Kursen har fått utmärkt studentfeedback.

Utöver den nya kursen har deltagarna i forskningsprojektet fokuserat på att skriva artiklar som relaterar till frågor kring konkurrenslagstiftning och annan reglering och konstitutionella principer. Följande är en kort översikt över några av de mest relevanta artiklarna:

- *Sustainability and Competition*, OECD (2020) Competition Committee Discussion Paper, tillgängligt på <http://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>
- *Beyond Balancing: Sustainability and Competition Law* with Alexandra Teorell
Concurrences N° 4- 2020 I s. 10–15.
https://www.concurrences.com/IMG/pdf/03.concurrences_42020_ontopic_sustainability.pdf?63751/daa3b10cb2ad70878fcf4b891f4850472ddb3b96
- *The Car-Emission Investigation: Goals of Antitrust and the Protection of the Federal Regulators Authority – Vissa tankar utgör andra sidan av dammen* med Alexandra Teorell
CPI Antitrust Chronicle juli 2020 s. 1–8 <https://www.dechert.com/knowledge/publication/2020/7/antitrustchronicle--sustainability.html>
- *Resiliens- och konkurrenslagstiftning, i tider av nödsituationer och kriser: två forskningsagendor* (2020) 8:2 Journal of Antitrust Enforcement 296–298
<https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa025>
- *COVID-19 och statsstöds transformativa potential* med Marios Iacovides i (14 maj 2020)
Dagens Juridik tillgänglig på: <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/covid-19-och-statsstodets-transformativapotentia/>

- *Konkurrensrättens hållbarhetsgap? Verktyg för en undersökning och en kortöversikt* (1 november 2019). Lund University Legal Research Paper Series, oktober 2019, tillgänglig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3484964> eller <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3484964>
- *The power of three: Applying the general principles of EU law to antitrust Regulation* med Max Hjærtström (2019) *Competition Law Insight* 1-4.
- *The Interaction Between Corporate and Competition Law* med Marco Corradi (2019) 16:2 *European Company Law Journal* 42–43.
- *Buyer Power In The Big Data And Algorithm Driven World: The Uber & Lyft Example* med Ignacio Herrera Anchustegui (2017) *Competition Law International - Antitrust Chronicle* (sept 2017) 31–36 – Nominerad till 2018 års Antitrust Writing Awards i kategorin Allmän antitrust.
- Slutligen, som planerat har Oxford University Press tillfrågats med ett bokförslag på området.

9 Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet har stor betydelse för Konkurrensverkets tillsynsarbete. I syfte att samverka effektivt och utbyta kunskap deltar Konkurrensverket aktivt i ett flertal internationella nätverk och organisationer.

Tillsynsärenden med gränsöverskridande aspekter är vanligt förekommande inom konkurrensområdet. Därför behöver vi kunna samarbeta med andra konkurrensmyndigheter. Formaliserade samarbeten inom Norden och EU ger oss verktyg som underlättar Konkurrensverkets utredningar av misstänkta överträdelser. Vi kan sedan flera år tillbaka begära assistans med platsundersökningar och andra utredningsåtgärder från konkurrensmyndigheter i övriga medlemsstater inom EU. På samma sätt assisterar Konkurrensverket vid behov EU-kommissionen och våra systemmyndigheter när de utreder misstänkta konkurrensöverträdelser. Genom ett nordiskt samarbetsavtal har vi motsvarande befogenheter inom Norden.

En effektivare tillsyn främjas även av kunskapsutbyte om metod- och rättstillämpningsfrågor inom olika internationella nätverk och organisationer. Genom att ta del av andra myndigheters kunskaper och erfarenheter förfinar vi våra arbetsmetoder och kompetenser, både vad gäller konkurrens- och upphandlingstillsynen.

I det här kapitlet beskrivs kortfattat de ämnen som föranlett särskilt intresse under året. På konkurrensområdet har fokus bland annat varit på digitala plattformar, miljöhänsyn inom konkurrenstillsynen och myndigheternas digitaliseringsstrategier, samt på översynen av EU:s konkurrensregelverk. Även på upphandlingsområdet har man diskuterat klimat och miljöfrågor. Ett nytt område för Konkurrensverkets internationella samarbete är tillsynen enligt direktivet om otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan, som dock ännu är i ett tidigt skede.

9.1 Europeiska konkurrensnätverket (ECN)

Samarbetet inom Europeiska konkurrensnätverket European Competition Network, ECN, sker bland annat genom att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bistår varandra med utredningar och informationsutbyte 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 övriga nationella konkurrensmyndigheter och EU-kommissionen enligt förordning 1/2003. De nationella konkurrensmyndigheterna har en betydande roll i tillämpningen av EU:s konkurrensrättsliga regelverk och fattar en stor del av alla beslut där artiklarna 101 och 102 FEUF tillämpas. Konkurrensverket har tidigare uppskattat att det så kallade samhandelskriteriet är uppfyllt i cirka 70 procent av de ärenden som har prioriterats för mer ingående utredningar och rör misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. Detta innebär att Konkurrensverket tillämpar såväl nationell lagstiftning som det EU-rättsliga regelverket. Konkurrensverket deltar också i den rådgivande kommittén, som fungerar som en beredningsprocess inom ramen för kommissionens ärenden.

Det pågår för närvarande en omfattande översyn av olika delar av EU:s konkurrensregelverk. Under 2021 bidrog Konkurrensverket bland annat med synpunkter till pågående utvärderingar av gruppundantagsförordningar och riktlinjer för horisontella respektive vertikala avtal. Konkurrensverket har dessutom lämnat synpunkter på EU-kommissionens initiativ om konkurrensreglernas tillämplighet på kollektivavtal för vissa egenföretagare.

I december 2020 publicerade EU-kommissionen ett förslag till en ny förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader). Förslaget syftar till att lösa problem med vissa stora plattformar, så kallade "grindvakter". Företag som har betecknats som grindvakter behöver följa ett antal skyldigheter. Flera av dessa skyldigheter har sin grund i erfarenheter från EU-kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas tillsyn av konkurrensreglerna. Konkurrensverket har under året gett stöd till regeringen i det pågående förhandlingsarbetet.

9.2 Upphandlingsfrågor inom EU

Det EU-rättsliga samarbetet kring upphandlingsfrågor sker till stor del inom ramen för EU-kommissionens rådgivande kommitté, EXPP, 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 dessutom i EU-kommissionens årliga workshop om e-upphandling.

Medarbetare från Konkurrensverket har även representerat Sverige i den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik, ESWG. Under året har ESWG dock inte haft några möten.

Under 2021 deltog Konkurrensverket i ett möte inom kommissionens expertgrupp för tillsynsorgan i första instans på upphandlingsområdet (Network of first instance review bodies on public procurement), vars syfte är att utbyta information och ge goda exempel rörande tillämpningen av rättsmedelsdirektiven samt att stödja effektiviteten vid överprövningar av upphandlingar på nationell nivå. Större delen av mötet ägnades åt en genomgång av de senaste avgörandena från EU-domstolen och av vilka ärenden av intresse som väntar på att avgöras.

Konkurrensverket har också gett stöd till Regeringskansliet i förhandlingarna om ett internationellt upphandlingsinstrument.

9.3 Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder

Det internationella samarbetet kring otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan är ännu i ett tidigt skede och det finns fortfarande många oklarheter kring hur det kommer att fungera i praktiken. Konkurrensverket skickade i maj ut frågor till ett antal medlemsstater som sedan tidigare haft ett nationellt regelverk som liknar direktivet om otillbörliga handelsmetoder.

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

9.4 International Competition Network (ICN)

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

Från april 2018 till oktober 2021 var Konkurrensverket medordförande i arbetsgruppen för effektiva arbetsmetoder (Agency Effectiveness Working Group). Inom ramen för denna arbetsgrupp anordnade Konkurrensverket ett webinarium om digitalisering, innovation och konkurrensmyndigheters effektivitet. Konkurrensverket tog också fram rapporten *Digitalisation, Innovation and Agency Effectiveness*, om hur myndigheterna inom ICN har anpassat sig för att möta de nya utmaningar som uppstår med anledning av den digitala ekonomin.

Konkurrensverket har även deltagit i arbetet med andra ICN-projekt, bland annat genom att bidra med synpunkter på olika arbetsprodukter. Dessutom höll Konkurrensverkets medarbetare en presentation vid ett webinarium anordnat av arbetsgruppen för kartellfrågor, med fokus på kartellutredningar under coronapandemin.

Under ICN:s digitala årskonferens i oktober deltog Konkurrensverkets generaldirektör i ett panelsamtal om hur en effektiv konkurrensmyndighet ser ut efter coronapandemin.

9.5 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Konkurrenskommittén inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, (OECD), höll två digitala möten under 2021. Konkurrensverket deltog vid båda dessa så kallade konkurrensveckor, under vilka man bland annat diskuterade dataportabilitet och interoperabilitet, hållbarhet, samt förhandsreglering av digitala marknader. Vid mötet i november lämnade Konkurrensverket ett muntligt bidrag på ämnet konkurrensneutralitet.

Under året har medarbetare från Konkurrensverket dessutom hållit en presentation om tillsyn gentemot statligt ägda bolag vid en workshop om konkurrensneutralitet, samt en presentation om samarbete med upphandlande myndigheter vid ett digitalt seminarium om anbudskarteller.

På upphandlingsområdet har Konkurrensverket deltagit i ett möte inom ramen för OECD:s kommitté för statlig förvaltning, Leading Practitioners on Public Procurement, (LPP). Fokus för 2021 låg på miljö och klimatförändringar och hur upphandling kan användas som styrmedel.

9.6 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. Samarbetet sker bland annat inom särskilda arbetsgrupper för kartell- och koncentrationsfrågor, samt för chefsjurister och chefsekonomer.

Under 2021 fick ett antal fysiska möten mellan de nordiska konkurrensmyndigheterna ställas in på grund av pandemin. De nordiska generaldirektörerna träffades i ett digitalt möte i maj för att diskutera frågor kring samarbetet. Arbetsgruppen för koncentrationsfrågor hade en digital workshop i mars om så kallade mördarförvärv, arbetsgruppen för chefsekonomer hade ett digitalt möte i februari respektive november om förutsättningarna för att skriva en gemensam artikel om ekonomisk analys på nordiska konkurrensmyndigheter. Flera medarbetare deltog dock fysiskt i det nordiska konkurrensmötet som anordnades i Danmark i november, där Konkurrensverket höll en workshop om nationell reglering som komplement till rättsakten om digitala marknader.

I april publicerade de nordiska konkurrensmyndigheterna en gemensam rapport om nätapoteksmarknaden i Norden (se avsnitt 8.1.3). Inom ramen för det nordiska samarbetet har också en digital workshop om effektiv ärendehantering hållits. Ämnen som diskuterades var bland annat tidsfrister och möjligheten till jämförande studier av tidsåtgång för olika utredningsfaser. Konkurrensverket medverkar även i det nordiska upphandlingsmötet som hålls en gång per år för att utbyta erfarenheter på upphandlingsområdet. Årets upphandlingsmöte genomfördes digitalt i förkortad version och behandlade bland annat EU-domstolens domar om ramavtal och frågor relaterade till covid-19, såsom den politiska viljan att kunna stötta det lokala näringslivet.

Inom ramen för det nordiska samarbetet besökte en dataanalytiker från danska Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Konkurrensverket under tre veckor. Syftet med besöket var kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte inom dataanalys, IT-forensik och informationsinhämtning från öppna källor. Under besöket gick vi bland annat igenom metoder för kartelldetektering och upptäckt av prissamarbeten med hjälp av upphandlingsdata.

10 Vägen framåt

Trots att 2021 till stor del genomförts genom distansarbete och att restriktioner i viss mån påverkat utredningsarbetet, har tillsynsverksamheten fortskridit under året med i stort sett samma antal beslut inom både konkurrens- och upphandlingstillsynen som tidigare år. Härutöver har vi tagit oss an nya uppdrag i form av tillsyn över den nya lagen om otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, samt att vara registermyndighet för annonsdatabaser vad gäller upphandling. Verksamheten har också påverkats av att vi fått beslutanderätt om konkurrensskadeavgift, och de nya upphandlingsreglerna som trädde i kraft 1 februari 2022.

Den huvudsakliga inriktningen ligger fast och vi kommer framöver att fortsätta se över arbetsprocesser och effektivisera verksamheten. Ambitionen är att ingripa mot fler överträdelser av de regelverk vi är satta att tillämpa. Det är dock utmanande med hänsyn till att ärendena är komplexa, mer resurser går åt till det kraftigt ökade antalet förvärvsprövningar, och att den nya upphandlingslagstiftningen kräver viss ytterligare utredning i våra ärenden. Det finns också anledning att se över behovet av nya eller vassare verktyg i både konkurrens- och upphandlingstillsynen.

Flera viktiga frågor om möjligheten för företag att samarbeta i kristider och om upphandling i akuta situationer har aktualiserats under coronapandemin. EU:s konkurrensmyndigheter gjorde sig tillgängliga för informell rådgivning för företag som övervägde tillfälliga samarbetsinitiativ, exempelvis för att säkra tillgång till läkemedel och rättvis fördelning av bristvaror till konsumenter. Vi ser nu – till följd av sanktioner i samband med Rysslands invasion av Ukraina – åter störningar i leveranser och brist på råvaror, med risk för kraftigt höjda priser på flera områden som följd.

Det finns därför anledning att upprepa budskapet från början av coronapandemin att konkurrensreglerna säkerställer att företag kan konkurrera på lika villkor. Detta mål är relevant även när företag drabbas av sanktioner och ekonomin i stort befinner sig i kris. Konkurrensreglerna är i det här läget flexibla och tar hänsyn till hur marknaden utvecklas och beaktar att det kan vara nödvändigt för företag att samarbeta, till exempel för att säkra inköp och en rättvis fördelning av bristvaror. ECN har igen gjort ett gemensamt uttalande där det framgår att Konkurrensverket och EU:s andra konkurrensmyndigheter är tillgängliga för informell rådgivning för företag som är osäkra på om ett sådant samarbete är förenligt med konkurrensreglerna.¹⁰³ Det bör samtidigt poängteras att det är av största vikt att krisen inte används för att försvaga konkurrensen. Konkurrensverket kommer inte tveka att ingripa mot företag som drar fördel av den rådande situationen till exempel genom att samordna sig om priser eller missbrukar sin dominerande ställning.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2022-03/202203_joint-statement_ecn_ukraine-war.pdf

10.1 Konkurrenstillsynen

Många av Konkurrensverkets utredningar baseras på tips eller klagomål och det är viktigt att de som ser tecken på konkurrensbegränsningar hör av sig till oss. Det är därför glädjande att inflödet av tips, klagomål och förfrågningar var på en fortsatt hög nivå under 2021. Det indikerar också att företag och allmänhet tycker det är viktigt att anmäla misstänkta överträdelser och förväntar sig att Konkurrensverket ska utreda och vid behov ingripa mot konkurrensproblem.

För att använda våra resurser så effektivt som möjligt behöver vi prioritera mellan både tips och egna uppslag. Av de konkurrenstillsynsärenden vi valt att prioritera avslutades åtta under det gångna året, vilket är i nivå med de senaste åren. Inget av de prioriterade ärendena som avslutades ledde till något ingripande i form av konkurrensskadeavgift eller åläggande att upphöra med ett förfarande. Att ett enskilt ärende avslutas utan åtgärd behöver inte betyda att det var fel att prioritera det för djupare utredning. Ärenden kan avslutas med hänsyn till att de företag som vi utreder förändrar sitt beteende under utredningen, vilket skedde i två fall 2021.¹⁰⁴ I ett fall kunde vi konstatera att en annan myndighet inlett ett tillsynsärende under vår utredning, varför den kunde avslutas.¹⁰⁵ Fördjupade utredningar kan också tydliggöra problem som inte kan lösas med konkurrensreglerna, i vilka fall vi kan lämna förslag på regeländringar till regeringen.¹⁰⁶ Utredningar ger inte alltid stöd för att den misstänkta överträdelsen förevarit eller att en sådan kan bevisas. Det kan krävas en viss djupare utredning för att komma till den slutsatsen, men i de fallen avslutas utredningen så snart som möjligt – dels för att inte belasta företag med utredningsåtgärder och osäkerhet i onödan, dels för att vi ska kunna fokusera våra resurser på andra ärenden.

Konkurrensverket vill dock öka antalet ingripanden och även se en högre andel av de ärenden vi prioriterar leda till ingripande eller ändrat beteende eftersom detta visar att vi prioriterar rätt. Det måste också finnas ett reellt hot om sanktioner för att konkurrenslagen ska ha en avhållande effekt. Vi har flera pågående utredningar som vi avser att avsluta under 2022. Vi har på senare år haft ett ökat antal ärenden som rör vertikala begränsningar, som prisstyrning och exklusivitetsvillkor, något som bland annat avspeglar sig i fördelningen av nedlagd tid efter ärendetyp (se avsnitt 6.1.2). Även flera av de pågående konkurrensutredningarna rör vertikala begränsningar.

Samtidigt som Konkurrensverket eftersträvar att öka antalet beslut och ingripanden i konkurrenstillsynen, har vi som ambition att handläggningstiderna ska bli kortare, i synnerhet för ärenden där vi inte ingriper så att vi kan lägga våra resurser där de gör bäst nytta. Vi kunde notera en viss minskning i den genomsnittliga handläggningstiden under 2021. Det är för tidigt att säga hur stor effekt de interna tidsfrister vi införde i december 2020 har haft. Under 2021 har vi haft utmaningar i form av ett rekordstort antal koncentrationsärenden som tagit resurser från annan ärendehantering. Vissa utredningsåtgärder som förhör har dessutom blivit senarelagda på grund av coronapandemin. Vi har dock, trots pandemirestriktioner, under året kunnat genomföra tre platsundersökningar för egen räkning och även assisterat andra europeiska konkurrensmyndigheter med sådan informationsinsamling i Sverige.

¹⁰⁴ Konkurrensverket, dnr 156/2021 och 542/2020.

¹⁰⁵ Konkurrensverket, dnr 726/2020.

¹⁰⁶ Konkurrensverket, dnr 705/2021.

Med tanke på att konkurrensärenden ofta innebär komplexa och omfattande utredningar, där beviskraven är mycket höga, innebär det en stor utmaning att med nuvarande resurser både öka antalet beslut och korta handläggningstiderna. Vi behöver göra tydliga prioriteringar och avgränsningar inom de utredningar vi väljer att driva, samtidigt som vi måste beakta den praxis som utvecklas i Sverige och övriga EU och domstolarnas krav på analys och bevisning. Utvärderingen av våra domstolsprocesser (se avsnitt 7.1) tar i detta sammanhang upp flera intressanta frågor, bland annat om beviskravet ”styrkt” är för högt satt för att motsvara kraven på ett effektivt genomslag för EU-rätten, om domstolarnas bevisvärdering och om skyldigheten för nationella domstolar att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. En uppföljning av 2016 års domstolsreform skulle vara välkommen, något som det i förarbetena aviserades borde ske inom fem år.¹⁰⁷

10.1.1 Regelöversyn

Under 2021 fick Konkurrensverket utökade befogenheter genom att som första instans besluta om konkurrensskadeavgift i stället för att väcka talan om sådan vid domstol. I samband med detta tog vi fram en ny metod för beräkning av konkurrensskadeavgiften för företag som har överträtt konkurrensreglerna.¹⁰⁸ Den nya metoden ersätter Konkurrensverkets tidigare metod som togs fram 2009 och beskriver hur olika omständigheter kan påverka avgiftens storlek, vilket bör underlätta förståelsen för Konkurrensverkets beslut. Metoden ger också Konkurrensverket möjligheter att besluta om konkurrensskadeavgifter som ligger mer i linje med motsvarande sanktionsnivåer i andra medlemsländer inom EU för jämförbara överträdelser. Ändamålsenliga avgiftsnivåer behövs för att tillsynen ska ha en avskräckande effekt.

Konkurrensverket har också beslutat om nya allmänna råd om eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift med anledning av de förändringar som infördes i konkurrenslagen den 1 mars 2021 och den nya konkurrensförordning som började gälla då.¹⁰⁹ I samband med detta upphävdes de allmänna råden om tillämpningen av reglerna om näringsförbud vid överträdelser av konkurrensreglerna. Vi kommer framöver att ge vägledning om tillämpningen av reglerna om näringsförbud i annan form än allmänna råd.

Myndighetens konkurrenstillsyn kommer framöver att påverkas av den omfattande översyn av viktiga gruppundantagsförordningar, riktlinjer och tillkännagivanden samt det lagstiftningsarbete som pågår på europeisk nivå. Vi deltar aktivt i detta arbete genom att lämna synpunkter och bidra i diskussionerna om EU:s konkurrenspolitik, och upplever att vi får gehör för våra förslag. Arbetet involverar flera delar av Konkurrensverket för att vi ska kunna lämna konkreta synpunkter och förslag baserade på vår tillsynserfarenhet och våra marknadsstudier.

Det vertikala gruppundantaget¹¹⁰ upphör att gälla den 31 maj 2022. En översyn inleddes redan i slutet av 2018 och har inneburit ett betydande arbete som omfattat utvärderingar, öppna samråd och arbetsmöten. Ett nytt gruppundantag med tillhörande riktlinjer förväntas antas under våren 2022. Bland annat kommer anpassningar att göras med hänsyn till

¹⁰⁷ Prop. 2015/16:57 s. 288.

¹⁰⁸ Ställningstagande 2021:1, dnr 21/2021.

¹⁰⁹ KKVFS 2021:1.

¹¹⁰ Kommissionens förordning 330/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden.

utvecklingen av e-handeln. Frågan om vilka tillvägagångssätt som ska vara tillåtna för företag som säljer produkter både via återförsäljare och via egna kanaler (dubbel återförsäljning, eng. *dual distribution*) har diskuterats flitigt, liksom möjligheten för leverantörer att ta ut olika pris från återförsäljare beroende på om produkten säljs via e-handel eller i fysisk butik (dubbel prissättning, eng. *dual pricing*).

De horisontella gruppundantagen för forsknings- och utvecklingsavtal¹¹¹ respektive specialiseringsavtal¹¹² upphör att gälla den 31 december 2022. Översynen inleddes 2019 och har också medfört omfattande arbete. Även här förväntas nya gruppundantag med tillhörande riktlinjer komma under året. En viktig fråga som diskuteras är om man ska göra förändringar för att underlätta för företag att samarbeta för att nå hållbarhetsmål. Hållbarhetshänsyn är för övrigt temat på forskningsseminariet The pros and cons som Konkurrensverket arrangerar den 30 maj 2022. En översyn pågår även av gruppundantagsförordningen för motorfordon¹¹³ som upphör att gälla den 31 maj 2023.

Både Konkurrensverket och företag behöver förhålla sig till de nya gruppundantagen och riktlinjerna. Vi kommer bland annat att genomföra externa kommunikationsinsatser och i det arbetet ingår även att se över hur våra interaktiva vägledningar kan uppdateras och utvecklas utifrån de nya reglerna.¹¹⁴

Ytterligare ett pågående arbete som kan komma att påverka företag och konkurrenstillsynen är kommissionens initiativ för att ta fram riktlinjer för tillämpningen av EU:s konkurrensregler på kollektivavtal för egenföretagare utan anställda som tillhandahåller tjänster. Syftet är att skapa rättssäkerhet och se till att konkurrensrätten inte hindrar personer som får arbete eller uppdrag via digitala plattformar att försöka förbättra sina arbetsvillkor.

Kommissionens tillkännagivande om relevant marknad ger vägledning om hur konkurrensrättsligt relevanta marknader ska avgränsas, vilket är av stor betydelse i många konkurrensärenden, inklusive koncentrationsprövningar. Kommissionen har haft ett samråd där det framkommit att det finns skäl att se över tillkännagivandet – som är från 1997 – med hänsyn till rättsutvecklingen, nya metoder och erfarenheter, digitaliseringen och framväxten av nya affärsmodeller där annonsfinansierade tjänster erbjuds konsumenterna utan kostnad.¹¹⁵ Ett uppdaterat tillkännagivande skulle kunna ge både Konkurrensverket och andra en bättre vägledning, bland annat om vilka metoder som är lämpliga att använda i olika situationer och hur man bör avgränsa mer komplexa marknader för digitala plattformar och ekosystem.

¹¹¹ Kommissionens förordning 1217/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av forsknings- och utvecklingsavtal.

¹¹² Kommissionens förordning 1218/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på vissa grupper av specialiseringsavtal.

¹¹³ Kommissionens förordning 461/2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn.

¹¹⁴ De nuvarande vägledningarna finns på Konkurrensverkets webbplats:
<https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/vagledning-inom-konkurrens/>

¹¹⁵ Commission staff working document, Evaluation of the Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law of 9 December 1997 – SWD(2021) 199 final.

10.1.2 Kompletterande regler

Bland en rad nya lagstiftningsförslag som lagts fram på EU-nivå, och som kan förväntas påverka Konkurrensverkets tillsyn framöver, kan särskilt nämnas den så kallade rättsakten om digitala marknader (eng. *Digital Markets Act*, DMA) som rådet och EU-parlamentet har nått en preliminär överenskommelse om och som ska godkännas av de båda institutionerna. DMA syftar till att förhindra att stora digitala plattformar, så kallade grindvakter, tillämpar orättvisa villkor på företag och konsument. Genom DMA införs krav på vad dessa grindvakter får och inte får göra, bland annat avseende användning av data, den avtalsmässiga relationen till företagsanvändare, möjligheterna för konsumenter att byta till alternativa tjänster och rangordning av erbjudanden. Företag som är beroende av plattformarna för att nå konsumenter förväntas härigenom få bättre möjligheter att konkurrera på rättvisa villkor, och konsumenter förväntas få fler möjligheter att byta leverantör. Tillsyn enligt DMA kommer i huvudsak att utövas av kommissionen, men även nationella konkurrensmyndigheter kommer att ha en roll. Konkurrensverket bedömer att DMA har förutsättningar att åtgärda vissa av de potentiella konkurrensproblem som identifierades i Konkurrensverkets sektorsundersökning av konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige (se avsnitt 8.1.1). Förordningen kommer dock bara att omfatta vissa stora plattformar som har betecknats som grindvakter på grund av deras position på EU:s inre marknad och deras betydelse för företag att nå konsumenter. Det innebär att det nya regelverket kommer att exkludera många plattformar, exempelvis sådana som bara är verksamma i en medlemsstat.

I sektorsundersökningen drog Konkurrensverket slutsatsen att det finns behov av ett flexibelt kompletterande regelverk på svensk nivå för att på ett effektivt sätt undanröja konkurrensproblem på plattformsmarknader. Denna slutsats förstärktes av undersökningen av konkurrensen i byggmaterialindustrin (se avsnitt 8.1.5). De konkurrensproblem som den branschen lider av och som identifieras i rapporten till regeringen är delvis sådana som har att göra med marknadens struktur snarare än sådana som är kopplade till enskilda aktörers agerande och som gällande konkurrensregler tar sikte på.

Vi ser fram emot fortsatt arbete och diskussioner om utformningen av ett sådant kompletterande flexibelt svenskt regelverk som kan åtgärda konkurrensproblem som inte kan angripas med de "traditionella" förbuden i konkurrenslagstiftningen. Ett kompletterande regelverk skulle kunna användas där konkurrensproblem har konstaterats, eller för att undvika att konkurrensskadliga marknadsstrukturer uppstår inom en snar framtid, och där det nuvarande konkurrensregelverket inte medger ett tillräckligt effektivt ingripande. Ett sådant regelverk bör ta höjd för behovet av flexibilitet för att möjliggöra ett riktat och anpassat ingripande på enskilda marknader. Det bör även inkludera förutsättningar att på ett noggrant och rättssäkert sätt utreda individuella marknadsförhållanden. Med fördel skulle ett sådant kompletterande regelverk, jämfört med de befintliga konkurrensrättsliga förbuden, möjliggöra åtgärder som gäller för hela marknader snarare än bara för enskilda företag. Vidare bör det ge förutsättningar för att åtgärda strukturella marknadsproblem snarare än att förbjuda enskilda förfaranden.

10.1.3 Kontroll av företagskoncentrationer

2021 var ett intensivt år för Konkurrensverkets prövning av företagskoncentrationer med en kraftig ökning av antalet anmälda förvärv jämfört med tidigare år. Inledningen av 2022 har visat på fortsatt stort inflöde av anmälningar. Man skulle kunna tro att ökningen berodde på ett inflöde av förvärv som blivit uppskjutna på grund coronapandemin, men vi noterade

ingen nedgång under 2020. Snarare verkar ökningen 2021 bero på en god tillgång på kapital, låga räntor och hög investeringsvilja. Fyra ärenden krävde särskild undersökning. Det höga antalet anmälda förvärv har inneburit att en större andel av Konkurrensverkets utredningskapacitet gick åt till förvärvsprövningar under 2021 än tidigare år (se avsnitt 6.1.2). Vi har dock lyckats fokusera på de viktiga ärendena, och den genomsnittliga handläggningstiden för de koncentrationsärenden som avslutades i fas 1 minskade.

För att säkerställa att företagsaffärer inte påverkar konkurrensen negativt behöver potentiellt problematiska förvärv också komma till konkurrensmyndigheternas kännedom så att de kan prövas. Kommissionen har efter en utvärdering av behörighets- och förfarandefrågor kommit fram till att gällande tröskelvärden för anmälningsplikt förvisso fångar upp många förvärv som det finns anledning att granska, men att de senaste årens marknadsutveckling har inneburit att det finns vissa potentiellt problematiska förvärv som undgår prövning. För att fånga upp sådana förvärv har kommissionen ändrat sin tillämpning av reglerna för hänskjutande av förvärv från medlemsstaterna till kommissionen.¹¹⁶ Kommissionen kommer att uppmuntra och godta hänskjutande av koncentrationer även av vissa koncentrationer där hänskjutande medlemsstat inte har ursprunglig behörighet. I en vägledning¹¹⁷ anger kommissionen exempel på faktorer den kommer att beakta, och nämner bland annat förvärv av företag som är innovativa eller har viktiga tillgångar i form av råvaror, infrastruktur, data eller immateriella rättigheter. Sådana företag kan vara faktiska eller potentiellt viktiga konkurrenter med en större betydelse än deras omsättning indikerar. Även att köparen betalar ett högt pris för ett företag i förhållande till dess omsättning kan vara relevant för bedömningen. Kommissionens förändrade synsätt har dock ifrågasatts och frågor om kommissionens behörighet prövas för närvarande i domstol.¹¹⁸

Ett svenskt regelverk som också syftar till att fånga upp ej anmälningspliktiga förvärv, och som alltså kompletterar det europeiska systemet till hänskjutande, är möjligheten för Konkurrensverket att begära in en anmälan av koncentrationen för prövning om det föreligger särskilda skäl. Företag kan också frivilligt anmäla förvärv.¹¹⁹ Konkurrensverket har fått synpunkter på att det råder osäkerhet om vilka typer av förvärv som Konkurrensverket kan komma att begära ska anmälas, och vad som anses utgöra särskilda skäl (se avsnitt 7.2.3). I samband med kommande översyn av Konkurrensverkets föreskrifter och vägledning om anmälan om företagskoncentration kommer vi att överväga om vi kan öka förutsägbarheten, exempelvis genom att tydligare ange vilka faktorer som är av betydelse för bedömningen att begära i en anmälan. Med begränsade resurser är det viktigt att vi inte lägger tid på att utreda oproblematiska förvärv, men också att potentiellt skadliga koncentrationer verkligen prövas av Konkurrensverket eller kommissionen.

¹¹⁶ Enligt artikel 22 i EU:s koncentrationsförordning (139/2004) kan en eller flera medlemsstater hänskjuta ett ärende till kommissionen om koncentrationen i) påverkar handeln mellan medlemsstaterna och ii) hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den eller de begärande medlemsstaternas territorium.

¹¹⁷ Vägledning om tillämpning av den mekanism för hänskjutande av ärenden som anges i artikel 22 i koncentrationsförordningen för vissa kategorier av ärenden (2021/C 113/01).

¹¹⁸ Mål T-227/21 – *Illumina mot kommissionen*, mål T-755/21 – *Illumina mot kommissionen* och mål T-23/22 – *Grail mot kommissionen*. Frågor om nationella konkurrensmyndigheters möjlighet att begära hänskjutande har varit föremål för domstolsprocesser i Frankrike och Nederländerna.

¹¹⁹ En förutsättning för att Konkurrensverket ska kunna begära in en anmälan, liksom för att pröva en frivillig anmälan, är att den sammanlagda omsättningen i Sverige för de sammangående företagen ska överstiga 1 miljard kronor.

Koncentrationsprövningar ett av de mest effektiva verktygen inom konkurrensrätten, eftersom det gör det möjligt att stoppa förvärv som kan skada konkurrensen innan de genomförs och skadan uppstått. För att kunna utnyttja detta verktyg till fullo, och begära in en ej anmälningsskyldig koncentration, behöver dock Konkursverket först få kännedom om affären. För att effektivt kunna ingripa mot en skadlig koncentration behöver vi och andra konkurrensmyndigheter dessutom få kännedom om koncentrationen i god tid – det kan vara komplicerat att ingripa när företagen redan har hunnit integrera sina verksamheter. Dessutom får ett förbud inte meddelas senare än två år efter att koncentrationen uppkom.¹²⁰ Problemet med att i tid få kännedom om förvärv skulle kunna avhjälpas genom att företag i särskilt utsatta branscher åläggs en skyldighet att informera om förvärv. En sådan möjlighet har konkurrensmyndigheterna i Norge och Island, något de har mycket goda erfarenheter av.¹²¹ En informationsplikt vad gäller förvärv är också något som kommissionen föreslagit ska gälla för stora digitala plattformar.¹²² Konkursverket har i en rapport till regeringen om konkurrensen i byggmaterialindustrin pekat på behovet av en sådan möjlighet även i Sverige.¹²³

10.1.4 Digitalisering

Digitaliseringen förändrar marknader och företag och ställer nya krav på konkurrensmyndigheter runt om i världen. Konkurs på digitala marknader är en strategisk satsning för Konkursverket under 2019–2022. Under det gångna året har vi redovisat resultatet från en sektorsundersökning om konkurrensen på digitala plattformar (se avsnitt 8.1.1). Undersökningen har gett oss en djupare förståelse för flera olika aspekter som ofta diskuteras i samband med digitala plattformar, till exempel nätverkseffekter, förmedlingsmakt, betydelsen av data och risken att vertikalt integrerade företag gynnar egen verksamhet på otillbörliga sätt (eng. *self-preferencing*). Denna kunskap har vi nytta av både i framtida tillsynsändanden, och i den pågående diskussionen internationellt om hur konkurrensproblem på digitala marknader bäst hanteras. Vi har fått flera förfrågningar om att berätta det vi lärt oss, både på konferenser och i informationsutbyte med andra konkurrensmyndigheter runt om i världen.

I rapporten *Konkurs och tillväxt inom e-handeln* belyser vi flera olika frågor som rör konkurrensen inom e-handel (se avsnitt 8.1.4). Även denna undersökning har gett oss en bättre inblick i marknadens funktionssätt. Undersökningen visade att konkurrensen inom den svenska e-handeln generellt är god, men att förutsättningarna snabbt kan förändras. En fråga som är av särskild vikt är företagets möjligheter att marknadsföra sig och synas digitalt. Betydelsen av digital annonsering har ökat och är numera den dominerande marknadsföringskanalen för många e-handlare. Om den digitala synligheten begränsas riskerar det att påverka konkurrensen och vi ser därför ett behov av att närmare utreda utvecklingen av digitala annonsmarknader.

¹²⁰ Tidsfristen på två år gäller både meddelanden om förbud enligt 4 kap 1 § konkurrenslagen och ålägganden om att genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd för att undanröja de skadliga effekterna av en företagskoncentration enligt 4 kap. 2 § konkurrenslagen.

¹²¹ Se de nordiska konkurrensmyndigheternas memorandum (2020), *Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities*, s. 13–16.

¹²² Se artikel 12 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader, DMA), COM/2020/842 final.

¹²³ Konkursen i byggmaterialindustrin, Redovisning av regeringsuppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen i svensk byggmaterialindustri, Rapport 2021:4, s. 16 och 170–171.

Digitaliseringen har medfört en framväxt av digitala plattformar och nya affärsmodeller där insamling och användning av data fått stor betydelse. Denna utveckling aktualiserar frågor om hur konkurrens, skydd för personlig integritet och det bredare konsumentskyddet förhåller sig till varandra. Konkurrensverket, Konsumentverket och Integritetsskyddsmyndigheten har en kontinuerlig dialog som särskilt fokuserar på digitaliseringens möjligheter och utmaningar. Vi utbyter kunskap och erfarenheter om digitaliseringen av marknader och vad användningen av data innebär för våra respektive ansvarsområden. Den samverkan som vi sedan tidigare har inlett kommer att fortsätta.

Även Konkurrensverkets utredningsarbete påverkas av digitaliseringen. Konkurrensverket har arbetat med databearbetning och -analys på olika sätt genom åren, men under hösten 2021 intensifierade vi utvecklingsarbetet och anställde två dataanalytiker. Vi kommer framöver att utveckla arbetet med att utifrån analys av upphandlingsdata hitta anbuds-karteller. Vi drar lärdom av erfarenheter från systemmyndigheter i andra länder som också har ökat sin kapacitet inom dataanalys, och kan dessutom utnyttja den kunskap om upphandlingar vi har genom vår egen upphandlingstillsyn.

10.2 Upphandlingstillsynen

Under 2021 lämnade Konkurrensverket in 24 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Vi fattade dessutom tre tillsynsbeslut och tre avskrivningsbeslut på grund av förändrat beteende. Det är totalt sett i nivå med de senaste åren, däremot minskade antalet ansökningar om upphandlingsskadeavgift något. Framöver eftersträvar Konkurrensverket att öka antalet ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Vi ser också ett behov av att utreda mer komplexa frågor och ta sådana som ligger närmare gränsen för vad lagstiftningen tillåter till domstol. Detta är viktigt för att bidra till rättsutvecklingen och tydliggöra för upphandlande myndigheter vad som är tillåtet och inte. Utredningar kan dock vara resurskrävande, särskilt de som rör stora ärenden och komplexa frågor. För att kunna både öka antalet ärenden och driva mer komplexa frågor, behöver vi – givet samma resurser – avgränsa utredningarna till specifika frågor.

En effektiv offentlig upphandling är avgörande för att lösa många av de viktiga politiska utmaningarna. Det gäller givetvis de mer uppenbara frågorna som till exempel tillväxt och sysselsättning, bekämpning av korruption och otillåten samverkan, marknadstillträde för små och medelstora företag, innovation och socialt och miljömässigt hållbar tillväxt. En väl utförd upphandlingsprocess skapar också starka incitament för tekniska innovationer, förbättring av produkternas kvalitet och effektivare produktionsprocesser. Den offentliga upphandlingen kan bidra till bättre förutsättningar för små och medelstora företag att träda in och växa på olika marknader. Det är viktigt att förutsättningarna är goda för dessa företags tillträde och förutsättningar att vara med och konkurrera i offentliga upphandlingar. Det finns olika faktorer som generellt kan försvåra för leverantörer att lämna anbud i offentliga upphandlingar. Dessa faktorer gör det ofta särskilt svårt för små och nyetablerade företag.

Upphandlande myndigheter har en viktig roll att spela för att främja konkurrensen i sina upphandlingar. Genom att underlätta för god konkurrens i varje enskild upphandling bidrar myndigheterna till en konkurrenskraftig svensk ekonomi. Konkurrensverket kommer därför att fortsätta med informationsinsatser för att öka kunskapen hos upphandlare och beställare och skapa medvetenhet om behovet av att nyttja konkurrensen som regelverket syftar till att skapa. Vi strävar efter att få politiker och beställare att se potentialen i inköp som ett verktyg

att klara gemensamma utmaningar och att skapa ökad förståelse för hur upphandling och konkurrens kan bidra till samhällsutveckling.

10.2.1 Ny upphandlingslagstiftning

Under hösten har Konkurrensverket påbörjat arbetet att anpassa verksamheten med anledning av de nya regler gällande upphandling under tröskelvärdena, som trädde i kraft den 1 februari 2022.¹²⁴ Bland annat har vi uppdaterat vår externt publicerade information om regelverket.

De nya reglerna syftar till att förenkla regelverket för upphandling under tröskelvärdena och berör samtliga upphandlingslagar, LOU, LUF och LUFs. LUK berörs endast vad avser reglerna om efterannonsering. Syftet med förändringarna är att förenkla regelverket för att uppnå ett flexibelt regelverk som ändå innehåller tillräckliga ramar och nödvändiga skyddsregler. Upphandlande myndigheters möjligheter att utforma sina upphandlingar utifrån strategiska hänsyn av olika slag, såsom miljöhänsyn och att underlätta för idéburna leverantörer, balanseras mot risken för otydlighet och oegentligheter som korruption. En ytterligare målsättning har varit att de olika upphandlingslagarna så långt möjligt ska vara enhetligt utformade.

Ändringarna innebär i korthet bland annat att nya kapitel om upphandling under tröskelvärdena och direktupphandling införs, vilka ska samla alla regler kring upphandling i dessa fall, i stället för att som tidigare endast gå att utläsa genom hänvisningar i lagen. En annan förenkling är att det sätts en ny direktupphandlingsgräns som anges till ett nominellt belopp i stället för en procentandel av respektive tröskelvärde. För upphandlingar som regleras av LOU sätts gränsen till 700 000 kronor och för LUF och LUFs till 1 200 000 kronor. Direktupphandlingsgränsen för sociala och andra särskilda tjänster höjs till drygt 7,8 miljoner kronor, vilket innebär att upphandling av dessa tjänster kommer att regleras endast i två nivåer i stället för tre, som gäller för de övriga lagarna. Dessa tjänster omfattas vidare endast av 19 kap. och 19 a kap. LOU eller motsvarande kapitel i LUF och LUFs.

Även reglerna för efterannonsering förändras genom att man inför en nedre gräns för när en efterannonsering ska genomföras. Genom denna förändring hoppas man kunna få in statistik över det offentliga inköpet och möjliggöra för insyn från allmänheten. Samtidigt behöver upphandlande myndigheter inte efterannonsera upphandlingar som uppgår till alltför låga värden. Gränsen för efterannonseringsskyldigheten sätts i LOU respektive LUF till samma belopp som direktupphandlingsgränsen. Även efterannonsering för sociala tjänster ska ske för det fall värdet av tilldelat kontrakt överstiger 700 000 kronor, trots att direktupphandlingsgränsen avseende dessa tjänster är högre. Beträffande LUK införs en reglering om efterannonsering där gränsen för annonsering sätts till däri gällande direktupphandlingsgräns.

Den nya lagstiftningen innebär ökad flexibilitet och större frihet för upphandlande myndigheter och enheter. Bland annat kommer de att få frihet att utforma på vilket sätt en upphandling genomförs, eftersom lagens krav på att använda vissa förfaranden tas bort. Upphandlande myndigheter och enheter måste emellertid fortfarande säkerställa att de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna uppfylls även för dessa upphandlingar.

¹²⁴ Se prop. 2021/22:5.

För Konkurrensverket innebär det att vi ska utöva tillsyn över om de uppfyller de grundläggande principerna vad gäller upphandling under tröskelvärdena, vilket kommer att kräva viss ytterligare utredning i våra ärenden för att bedöma om ett visst förfarande till exempel är tillräckligt likabehandlande eller transparent. En målsättning med vårt arbete avseende dessa frågor är förutom att bidra till rättssäkerhet även bidra till att klargöra rättsläget för både upphandlande myndigheter och leverantörer.

10.2.2 Uppmärksammade frågor i upphandlingstillsynen under året

Redan under 2020 noterade Konkurrensverket att olika former av samverkansavtal och hyresavtal, bland annat så kallad hyresvårdsupphandling, var en återkommande fråga i upphandlingstillsynen. Vi har under 2021 fortsatt att se olika varianter och modeller och därför fortsatt prioriterat flera ärenden för vägledning.

Ett av de mer uppmärksammade upphandlingsrättsliga EU-avgörandena på senare tid är Coopservice¹²⁵ som avgjordes 2020. Målet rörde frågan om ramavtal och takvolym. Öppenhetsprincipen och likabehandlingsprincipen skulle åsidosättas om den upphandlande myndigheten inte angav den totala kvantitet som ramavtalet avsåg. EU-domstolen uttalade att en upphandlande myndighet endast kan handla på ramavtalet inom gränsen för en viss kvantitet och när denna gräns har nåtts har ramavtalet inte längre någon verkan.

Det uppstod en viss osäkerhet efter uttalandet att ett ramavtal är utan verkan när gränsen för den angivna kvantiteten är nådd och en viss oro att upphandlande myndigheter kommer att ange mycket högre tak än vad myndigheten egentligen förväntas avropa. Konkurrensverket publicerade ett ställningstagande för att tydliggöra vår tolkning av domen. Sedan ställningstagandet publicerades har EU-domstolen den 17 juni 2021 meddelat dom i mål C-23/20 Simonsen & Weel. I domen utvecklar domstolen hur så kallade takvolym ska tillämpas i ramavtal. EU-domstolen uttalar i domen bland annat att i meddelandet om upphandling ska anges uppskattad kvantitet och/eller uppskattat värde samt den största kvantitet och/eller det högsta värdet för de varor som ska levereras enligt ett ramavtal, och att ramavtalet inte längre har några verkningar när detta gränsvärde har nåtts.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade nyligen två domar som rör takvolym i ramavtalsupphandlingar.¹²⁶ Av domarna framgår att den största kvantitet eller det högsta värde som ramavtalet ska omfatta måste anges i upphandlingen, oavsett om ramavtalet ingås med en eller flera leverantörer. I domarna klargörs också vilka krav som ställs på en leverantör som påstår att den lidit eller riskerar att lida skada på grund av bristande information om ramavtalets takvolym. Med anledning av de senaste domarna från Högsta förvaltningsdomstolen och EU-domstolens dom i Simonsen & Weel ser vi över vårt ställningstagande 2019:1 Ramavtalsupphandlingar och öppenhetsprincipen.

2020 slopades tillfälligt förmånsbeskattningen för gåvor till anställda upp till ett värde om 1 000 kronor per anställd. Skattefriheten har kvarstått även 2021 och beloppsgränsen har fördubblats till 2 000 kronor under 2021. Syftet med den tillfälliga lagen är att stötta företag och stärka den ekonomiska återhämtningen, till exempel genom att anställda kan få presentkort på restauranger och butiker och därigenom stötta det lokala näringslivet. Vi har varit tydliga med att syftet med den tillfälliga lagen inte frångår skyldigheten att upphandla. Den

¹²⁵ Mål C-216/17 – Coopservice.

¹²⁶ HFD mål nr 6151–6159-20 och 196-21.

nya tillfälliga lagen om skattefrihet för gåvor till anställda innebär inte ett undantag från annonseringsplikten enligt LOU. Vi har i vår tillsyn kunnat se att missförstånd råder när det gäller till vilket värde en upphandling av gåvokort ska beräknas. Ett köp ska annonseras om den upphandlande myndighetens köp, räknat på det totala värdet av gåvokort och eventuell förmedlingsavgift, överstiger direktupphandlingsgränsen. Vid beräkning av värdet av en upphandling ska den totala ersättningen som den upphandlande myndigheten planerar att betala ut enligt upphandlingskontraktet eller ramavtalet under hela löptiden ingå. Detta följer av 5 kap. 3 och 14 §§ LOU. Värdet ska beräknas till ersättningen för både den tjänst som ett gåvokortsföretag tillhandahåller och de leveranser som utförs av underleverantörer till företaget. Att beräkna värdet på rätt grunder och skyldigheten att ange detta i upphandlingsdokumenten följer av transparensprincipen.

10.2.3 Otillåtna direktupphandlingar i fokus

Färre och färre upphandlingar har annonserats från 2014 och framåt, och anledningen till den minskningen är högst troligt att direktupphandlingsgränsen höjdes rejält 2014 till över 500 000 kronor från cirka 280 000 kronor. Direktupphandlingsgränsen har under åren som Konkursverket ansvarat för tillsynen höjts i omgångar. Beloppet har gått från ”lågt värde”, cirka 100 000 kronor, till den höjning som trädde i kraft 1 februari 2022 till 700 000 kronor. Direktupphandlingsgränsen för sociala och andra särskilda tjänster höjdes samtidigt till drygt 7,8 miljoner kronor. Detta innebär att avsevärda belopp, inte minst inom vård och omsorg och andra välfärdstjänster, inte behöver annonseras. 1 168 myndigheter annonserade minst en upphandling 2019. Detta innebär att cirka 3 000 upphandlande myndigheter i stort sett alltid direktupphandlar sina inköp.¹²⁷

Konkurrensverket ser otillåtna direktupphandlingar som den mest skadliga överträdelsen av upphandlingsregelverket. Detta gäller oavsett om myndigheter medvetet undviker att annonsera sina upphandlingar eller åberopar något av undantagen från annonseringsskyldigheten, trots att situationen inte tillåter detta. Därför är det också en prioriterad uppgift för oss att fokusera på otillåtna direktupphandlingar i vår tillsyn. Den otillåtna direktupphandlingen är mer skadlig ju bättre konkurrens det är på marknaden, för då drar man inte nytta av konkurrensens alla fördelar. Den är också mer skadlig ju större köparmakt den upphandlande myndigheten eller enheten har. Köparmakt kan upphandlande myndigheter dra nytta av i en korrekt upphandling, men den kan inte utnyttjas på ett effektivt sätt i en otillåten direktupphandling. Därför är det viktigt att upphandlande myndigheter annonserar sina upphandlingar när något uttryckligt undantag från annonseringsskyldigheten saknas. Eftersom otillåtna direktupphandlingar oftast sker i det fördolda finns heller ingen möjlighet till insyn för medborgare eller företag. Det finns därför också en betydande risk för korruption.

10.2.4 Förslag om en effektivare upphandlingstillsyn

I en nyligen publicerad departementspromemoria från Finansdepartementet lämnas flera förslag som syftar till en effektivare upphandlingstillsyn.¹²⁸ Enligt ett av förslagen ska Konkursverket få fatta beslut om upphandlingsskadeavgift i stället för att ansöka hos förvaltningsrätten om att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala en sådan avgift. Ändringen motiveras av effektivitetsskäl. Enligt promemorian kommer de myndigheter som

¹²⁷ Statistik om offentlig upphandling 2020, Konkursverkets rapport 2020:5.

¹²⁸ En effektivare upphandlingstillsyn (Ds 2022:5).

medger att en överträdelse ägt rum att kunna undvika en domstolsprocess. Dessutom bedöms incitamenten öka för tillsynsobjekten att samarbeta med Konkurrensverket i ett tidigare skede – och inte först i samband med domstolsprövningen föra fram alla relevanta fakta – vilket ökar möjligheterna till ett effektivt beslutsfattande.

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

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

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

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

Konkurrensverket har tidigare uppmärksammat regeringen på behovet av en utvecklad reglering av upphandlingstillsynen och välkomnar därför Finansdepartementets promemoria. Förslagen om höjt avgiftstak för upphandlingsskadeavgift till 20 miljoner kronor och en förlängd preskriptionstid till två år stämmer väl överens med de förslag Konkurrensverket lämnade till regeringen 2019.¹²⁹ En utökad beslutanderätt avseende upphandlingsskadeavgift skulle innebära en effektiv ordning och går i linje med de utökade befogenheter som Konkurrensverket har på konkurrensområdet.¹³⁰

¹²⁹ Konkurrensverket, dnr 658/2018.

¹³⁰ Från den 1 mars 2021 får Konkurrensverket som första instans besluta om konkurrensskadeavgift i stället för att väcka talan om sådan vid domstol. Från den 1 januari 2018 kan Konkurrensverket besluta om förbud mot en företagskoncentration i stället för att väcka talan i domstol. Konkurrensverket har beslutanderätt även i tillsynen över otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2023. Finansdepartementets promemoria är remitterad och remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 22 juni 2022.¹³¹

10.3 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

Den 1 november 2021 trädde lagen om otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) i kraft. Större delen av det gångna året ägnades därför åt att bygga upp en ny verksamhet. Tack vare det förberedande arbetet hann vi med att fatta beslut i ett tillsynsärende och att ta fram vårt första ställningstagande om hur LOH ska tolkas.

Än så länge har Konkurrensverket inte fått in några anmälningar, däremot har det kommit flera tips som medfört en handfull tillsynsärenden. Det har också kommit in många frågor om hur LOH ska tillämpas i olika situationer. Frågor om oklarheter är viktiga eftersom de i regel är indikationer på vad som uppfattas som problematiskt och oklart med LOH. De indikerar också vad vi behöver förtydliga, exempelvis genom ett ställningstagande. Ibland kan även frågor leda till faktiska tillsynsärenden.

Under 2022 kommer Konkurrensverket att lämna uppbyggnadsarbetet bakom sig och vara mer utåtriktade i vår tillsyn. Detta betyder fler ärenden, både reaktivt efter tips om överträdelser av LOH men också proaktivt genom uppsökande tillsyn. De specifika formerna för den uppsökande tillsynen är inte bestämda, men kan till exempel innebära att vi tittar på hur vissa aktörer inom en del av livsmedelskedjan hanterat betaltider efter att LOH trätt i kraft. En förutsättning för att tillsynen ska fungera väl och för att vi ska få en mer välfungerande livsmedelskedja är att vi får in tips, klagomål och synpunkter från livsmedelskedjans aktörer. Vi sätter därför stort värde på transparens och dialog och hoppas att vi även i fortsättningen kommer att få många inspel från aktörer i livsmedelskedjan.

Vi håller även på att analysera ett antal oklara frågor i syfte att kunna ge ytterligare vägledning om hur Konkurrensverket tolkar regelverket. Det handlar bland annat om leverantörskedjefinansiering och hur den förhåller sig till LOH, hur betaltider ska beräknas om sista betalningsdag löper ut på en söndag eller annan helgdag, när värdefördelningsklausuler enligt 8 § LOH kan tillämpas och hur man ska se på olika tredjepartsförhållanden (exempelvis förhållandet att handel bedrivs på kommission eller att man som inköpare använder sig av en central inköpsorganisation vid sidan av lokala köp).

Vi kommer också att öka det internationella samarbetet, både på nordisk nivå och på EU-nivå. Samarbete är särskilt viktigt för importen och exporten inom livsmedelskedjan och för att den inre marknaden i EU ska fungera.

¹³¹ Fi2022/00967.

10.4 Behörig myndighet för extern rapportering om missförhållanden

Konkurrensverkets tillsyn inom både konkurrens, upphandling och otillbörliga handelsmetoder är beroende av tips från personer i företag eller upphandlande myndigheter. Den som vill lämna tips kan höra av sig till Konkurrensverket via telefon, e-post eller brev. Tips kan dock vara känsliga och tipsare kan dra sig för att kontakta Konkurrensverket av rädsla för repressalier från till exempel sin arbetsgivare. Konkurrensverket lanserade därför i slutet av årsskiftet 2017/2018 en anonym visselblåsartjänst för karteller. I december 2018 utökade vi visselblåsartjänsten till att även täcka in tips om otillåtna direktupphandlingar och andra upphandlingsproblem. Nyligen har vi även inrättat en kanal för anonyma tips om otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan.

Genom lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden stärks skyddet för personer som i arbetsrelaterat sammanhang får information om missförhållanden och rapporterar dem. Lagen trädde i kraft den 17 december 2021 och genomför det så kallade visselblåsardirektivet.¹³² Det är välkommet att skyddet för personer som rapporterar om missförhållanden stärks. Visselblåsare får skydd i form av ansvarsfrihet, det vill säga att de under vissa förutsättningar inte får göras ansvariga för att ha åsidosatt tystnadsplikt. Dessutom får visselblåsare skydd mot repressalier och arbetsgivaren får inte hindra rapportering. Enligt lagen måste verksamheter med 50 eller fler arbetstagare inrätta interna visselblåsarfunktioner. Lagen innehåller också bestämmelser om externa rapporteringskanaler som gör det möjligt för arbetstagare att slå larm om missförhållanden till en statlig myndighet. Visselblåsare väljer själva om de vill rapportera internt eller externt.

Konkurrensverket har av regeringen utsetts till så kallad behörig myndighet vad gäller dels missförhållanden inom offentlig upphandling, dels missförhållanden inom konkurrensområdet.¹³³ Som behörig myndighet är Konkurrensverket från den 17 juli 2022 skyldigt att dels ha externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning, dels att ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom våra ansvarsområden.

Förhoppningsvis kommer det ökade skyddet att leda till att fler vågar rapportera om överträdelser av konkurrens- och upphandlingslagarna. Konkurrensverket kommer att se över rutiner och tekniska lösningar för att leva upp till kraven på den externa rapporteringen, men även för att i övrigt göra det enkelt för tipsare att kontakta oss.

¹³² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

¹³³ Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.



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

www.konkurrensverket.se