



Konkurrensverkets prioriteringspolicy

Konkurrensverket utövar tillsyn över konkurrenslagen, lagen om offentlig säljverksamhet och upphandlingsregelverket.¹ Vår granskningsverksamhet omfattar såväl privata som offentliga aktörer och kan ytterst leda till åtgärder i form av förelägganden, ålägganden eller sanktionsavgifter. Denna policy beskriver hur vi väljer ut vilka frågor vi granskar närmare.

1 Syfte och utgångspunkter

Ett stort antal tips och klagomål kommer in till Konkurrensverket varje år och vi har ett ansvar att använda våra resurser så effektivt som möjligt. Därför är det nödvändigt att prioritera mellan olika frågor. Urvalet av vad som ska utredas närmare gör vi utifrån denna prioriteringspolicy där olika omständigheter vägs mot varandra. Samtliga de faktorer som vi väger in i prioriteringen behöver inte aktualiseras i varje enskilt fall.

Konkurrensverkets allmänna utgångspunkt är att vi fokuserar på att utreda frågor som är av generellt intresse, och där vår granskning har förutsättningar att leda till tydliga resultat och bidra till en hög regelefterlevnad. Syftet är alltid att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Tillgängliga resurser samt antalet och omfattningen av andra utredningar som pågår, inklusive prövningar av anmälningspliktiga företagskoncentrationer, påverkar vårt behov av att prioritera.

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



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

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

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

2 Övergripande om hur vi prioriterar i vår granskningsverksamhet

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

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

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

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

2.2 Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning

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



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

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

Inom vissa delar av vår tillsyn är denna övergripande prioriteringsgrund inte aktuell. Detta framgår under respektive sådant avsnitt.

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

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

3 Prioriteringar i konkurrenstillsynen

Vid prioriteringen i konkurrenstillsynen väger Konkurrensverket, utöver ovan angivna övergripande prioriteringsgrunder, in om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna. Skada på konkurrensen får i regel till följd att även konsumenterna skadas, och är den faktor som väger tyngst i vår prioritering.

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

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

3.1 Samarbeten mellan konkurrenter

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



3.2 Samarbeten mellan icke-konkurrenter

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

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

3.3 Missbruk av dominerande ställning

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

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

3.4 Företagskoncentrationer

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



Konkurrensverket innan de får genomföras.² Anmälningsspliktiga företagskoncentrationer omfattas inte av prioriteringspolicyn.

Under vissa omständigheter kan Konkurrensverket även granska företagskoncentrationer som inte är anmälningsspliktiga. Konkurrensverket prioriterar att göra detta baserat på en samlad bedömning av ett antal olika omständigheter. Mer om vilka överväganden som kan komma i fråga återges i Konkurrensverkets vid var tid gällande vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer som publiceras på vår webbplats.

3.5 Konkurrensfrämjande åtgärder riktade mot enskilda företag

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

Konkurrensverket kan prioritera ett ärende med inriktning mot konkurrensfrämjande åtgärder om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet med hjälp av en sådan åtgärd, och om Konkurrensverket är den aktör som är bäst lämpad att agera (jfr de ovan angivna övergripande prioriteringsgrunderna).³ Därtill beaktar vi om det identifierade konkurrensproblemet är betydande, till exempel för att det rör en samhällsviktig marknad, berör många konsumenter eller att problemet i sig är betydande på grund av dess karaktär; eller om det kan lösas med relativt enkla åtgärder.

4 Prioriteringar i tillsynen av offentlig säljverksamhet

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

² Den tredje av de övergripande prioriteringsgrunderna, dvs. hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning, är inte aktuell att beakta i prioriteringen av icke anmälningsspliktiga företagskoncentrationer.

³ Däremot är den tredje av de övergripande prioriteringsgrunderna, dvs. hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning, inte aktuell att beakta i prioriteringen av ärenden för konkurrensfrämjande åtgärder.



Vid prioriteringen i tillsynen av offentlig säljverksamhet väger Konkurrensverket, utöver ovan angivna övergripande prioriteringsgrunder, främst in om konkurrens inte sker på lika villkor mellan offentliga aktörer och privata företag och de privata företagen skadas av detta. Vi prioriterar särskilt att utreda beteenden som orsakar stor skada, antingen för enskilda företags möjligheter att bedriva verksamhet eller för att de är vanligt förekommande.

Konkurrens på olika villkor kan förekomma om den offentliga aktören har olika typer av fördelar som ett privat företag inte har. Fördelarna kan exempelvis bestå i finansiering med offentliga medel, förmånliga lånevillkor, tillgång till gemensamma resurser eller att verksamheten saknar vinstkrav och konkursrisk.

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

Konkurrensverket kommer inte att utreda offentlig säljverksamhet som har tydligt stöd i beslut från riksdagen eller regeringen.

5 Prioriteringar i upphandlingstillsynen

Genom vår tillsyn bidrar vi till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs. Vår tillsyn innefattar hela upphandlingsprocessen, från annonsering och kravställning till avtalsingående och ändringar av avtal. Tillsynen bedrivs brett, genom såväl proaktiv vägledning som påförande av sanktioner eller kritik för att bidra till en ökad regelefterlevnad och en effektiv offentlig upphandling.

På grund av det stora antalet offentliga upphandlingar behöver vi, utöver ovan angivna övergripande prioriteringsgrunder i avsnitt 2, i vår prioritering ta hänsyn till hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till den eventuella överträdelsens allvar eller behovet av vägledning. Vid bedömningen av den eventuella överträdelsens allvar eller behovet av vägledning lägger vi särskild vikt vid om de upphandlingsrättsliga principerna efterlevts, tidigare granskningar och om en tillsynsåtgärd kan förväntas belysa ett vanligt förekommande problem vid offentliga upphandlingar.

I prioriteringar inom upphandlingstillsynen väger Konkurrensverket också särskilt in om det rör sig om en otillåten direktupphandling samt om överträdelsen möjliggör eller riskerar att möjliggöra korruption och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande.

**5.1 Otillåtna direktupphandlingar**

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

5.2 Om överträdelsen möjliggör eller riskerar att möjliggöra korruption

Korruption och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna. Sådant agerande har också förmågan att möjliggöra och förvärra överträdelser av upphandlingsreglerna. Otillräckliga rutiner och bristfällig dokumentation försvårar inte bara tillsynsutredningar och allmänhetens möjlighet till insyn, utan gör det också lättare att dölja korruption och otillbörlig påverkan. Vi fäster därför särskild vikt vid sådana indikationer när vi prioriterar bland de tips som kommer in till Konkurrensverket, eller när vi uppmärksammar en fråga i vår omvärldsbevakning.