



KONKURRENSVERKET

Swedish Competition Authority

Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020

Rapport 2021:2

Konkurrensverkets, april 2021
Författare: Staffan Martinsson och Adam Sandberg

Förord

Konkurrensverket befinner sig i förändring. Ett intensivt men långsiktigt utvecklingsarbete pågår för att fortsätta att effektivisera tillsynen och anpassa den till nya förutsättningar, inte minst en omvärld i förändring. Samtidigt förbereder vi verksamheten för helt nya uppgifter. Det här förändringsarbetet satte sin prägel på 2020 och kommer fortsätta att prägla verksamheten även under kommande år.

Vår strävan är att vi ska ingripa mot fler överträdelser av konkurrens- och upphandlingsregelverken. Förutsättningarna för att vi ska kunna fortsätta att effektivisera tillsynsverksamheten är goda. Under 2021 har konkurrensregleringen effektiviserats såvitt gäller Konkurrensverket och våra möjligheter att bedriva tillsynsverksamhet. Samtidigt pågår flera lagstiftningsprojekt på upphandlingsområdet med avsikten att utveckla bland annat tillsynsregleringen. Inom bägge rättsområdena medverkar Konkurrensverket i pågående, intensiva regelutvecklingsarbeten inom Europeiska unionen.

De många och omfattande förändringarna påverkar på olika sätt Konkurrensverkets arbete. Samtidigt pågår vår ordinarie tillsynsverksamhet. I den här rapporten beskriver vi hur verksamheten såg ut under 2020. Vi redogör för våra prioriteringar och beskriver såväl utredningar som rapporter och internationellt samarbete. Vi är transparenta med uppgifter som rör handläggningstider, tipshantering och annan ärendestatistik. Genom att tillhandahålla den här informationen vill vi ge en fördjupad bild av vår tillsyn.

Med rapporten vill vi också berätta hur vi ser på utvecklingen framåt och hur vi arbetar för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet anpassad för framtiden. En väl fungerande tillsynsverksamhet ska aktivt bidra till en positiv samhällsutveckling, vara orädd och effektiv men samtidigt förutsägbar och rättssäker.

Stockholm 29 april 2021

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning.....	12
2 Uppgift och mål	14
2.1 Konkurrensverkets uppgift och mål	14
2.2 Strategiska satsningar	14
2.3 Hur vi prioriterar	15
3 Konkurrenstillsynen 2020	17
3.1 Tips, klagomål och prioriteringar.....	17
3.2 Avslutade konkurrensutredningar	18
3.3 Pågående konkurrensutredningar	27
3.4 Platsundersökningar	28
3.5 Domstolsprocesser	30
3.6 Transparenslagen	37
4 Upphandlingstillsynen 2020	40
4.1 Tips, klagomål och prioriteringar.....	40
4.2 Händelsestyrd och planerad tillsyn	42
4.3 Ansökningar och tillsynsbeslut	42
4.4 Vägledning i ställningstaganden.....	47
4.5 Satsning på digitala föreläsningar	48
4.6 Perspektivet konkurrens i upphandling	48
4.7 Registrering av annonsdatabaser	49
4.8 Uppmärksammade frågor i upphandlingstillsynen under året.....	49
4.9 Domstolsprocesser	51
5 Handläggningstider	61
5.1 Handläggningstider i konkurrenstillsynen.....	61
5.2 Handläggningstider i upphandlingstillsynen	66
6 Uppföljning och utvärdering.....	69
6.1 Uppföljning av konkurrenstillsynen.....	69
6.2 Uppföljning av upphandlingstillsynen	81
6.3 Slutsatser av uppföljningen.....	82

7	Rapporter och forskning.....	85
7.1	Rapporter.....	85
7.2	Forskning.....	86
8	Internationellt samarbete.....	89
8.1	Europeiska konkurrensnätverket (ECN).....	89
8.2	Upphandlingsfrågor inom EU.....	90
8.3	International Competition Network (ICN).....	91
8.4	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).....	91
8.5	Nordiskt samarbete.....	92
9	Sammanfattande slutsatser och vägen framåt.....	94
9.1	Utvecklingen framöver.....	94
9.2	Konkurrenstillsynen.....	95
9.3	Upphandlingstillsynen.....	97
9.4	Korruption.....	98
9.5	Förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.....	99

Sammanfattning

I de årliga tillsynsrapporterna redogör vi för konkurrens- och upphandlingstillsynen under det föregående året och ger en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt.

Vi har under det gångna året lyckats upprätthålla en mycket stor del av verksamheten trots restriktioner på grund av coronapandemin. I kristider är en effektiv tillsyn och väl fungerande marknader viktigare än någonsin. Vi har därför säkerställt att vi har ändamålsenliga rutiner för att kunna använda samtliga våra utredningsverktyg, inbegripet platsundersökningar och förhör, utan att för den skull ge avkall på arbetet med att begränsa riskerna för smittspridning.

Många av våra utredningar och efterföljande domstolsprocesser börjar med ett tips eller klagomål. Under 2020 var inflödet i nivå med tidigare år och vi tog emot ett stort antal tips, klagomål och förfrågningar. Dessa indikationer fördelade sig ganska jämnt mellan konkurrens och upphandling. Vår omvärldsbevakning fortsatte att generera uppslag utöver de tips vi får in.

Inom konkurrenstillsynen avslutade vi under 2020 nio ärenden som hade prioriterats för djupare utredning, vilket är en ökning jämfört med föregående år. Av dessa avslutades ett med åtaganden, två med avgiftsförelägganden och ett med en stämningsansökan om konkurrensskadeavgift. I domstol avslutades fyra konkurrensmål där Konkurrensverket varit part under 2020. Ytterligare en domstolsprövning pågick vid årsskiftet. Antalet anmälda företagskoncentrationer var under 2020 i nivå med genomsnittet för de senaste fem åren. En koncentration kunde lämnas utan åtgärd först efter att det köpande företaget lämnat åtaganden som syftade till att upprätthålla konkurrensen på marknaden.

Inom upphandlingstillsynen fattade vi under året 25 beslut som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift, tillsynsbeslut eller avskrivningsbeslut på grund av förändrat beteende under tillsynen. 36 ansökningar om upphandlingsskadeavgift har lämnats in, varav 16 hör till samma beslut och grundas på samma underliggande domstolsprövning. 16 ansökningar har varit på eget initiativ och 20 har varit obligatoriska ansökningar. Vi har fattat ett tillsynsbeslut och i tre fall avslutat utredningar med anledning av förändrat beteende. Det innebär en ökning jämfört med 2019, då vi fattade 23 beslut inom de nämnda kategorierna.

Den genomsnittliga handläggningstiden för olika typer av ärenden är ett mått på effektiviteten i handläggningen. Handläggningstiderna för ärenden som avslutades under 2020 var längre än tidigare år för flera typer av ärenden. Vi har beslutat att införa interna tidsfrister för utredningar inom konkurrens- och upphandlingstillsynen och de förväntas bidra till tydligare prioriteringar och avgränsningar samt leda till ökad effektivitet i verksamheten.

Vi redogör i rapporten för flera publikationer som är av relevans för tillsynen – dels från vår egen rapportserie, dels från den forskning vi finansierar – samt för de internationella nätverk och organisationer som vi deltagit i under året.

Under året har vi genomfört flera uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten inom olika områden. Dessa studier pekar sammantaget på att tillsynsverksamheten har en reell effekt på marknaden och hos myndigheter och enheter som har varit föremål för upphandlingskadeavgift. Vi eftersträvar att ingripa mot fler överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna. De nya regler som infördes i konkurrenslagen den 1 mars 2021 bedömer vi kommer att medföra en ökad effektivitet i konkurrenstillsynen. Inom upphandlingsområdet pågår flera lagstiftningsprojekt som tillsammans kan komma att förändra upphandlingstillsynen alltifrån vad gäller inriktning, prioriteringar och vägledande frågor till mängden ärenden.

Summary

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

During the past year, despite restrictions due to the corona pandemic, we have managed to uphold a large part of our activities. In times of crisis, effective enforcement and supervision, and well-functioning markets, are more important than ever. We have therefore ensured that we have appropriate routines for all our investigative tools, including inspections and hearings, without sacrificing the efforts of preventing the spread of the virus.

Many of our investigations and subsequent court proceedings begin with a tip-off or a complaint. In 2020, the inflow was on a par with previous years and we received a large number of tips, complaints and inquiries. These indications were evenly divided between competition and public procurement. Our external monitoring continued to generate indications in addition to the tip-offs we receive.

Regarding competition law enforcement, we completed nine cases in 2020 that had been prioritized for a deeper investigation, which is an increase compared with the previous years. Of these, one ended with commitments, two with fine orders and one with a lawsuit for fines. In court, four antitrust cases were concluded in which the Swedish Competition Authority was a party in 2020. A further court trial was ongoing at the turn of the year. The number of notified mergers in 2020 was in line with the average for the past five years. One merger could be left without action only after the acquiring company had made commitments aimed at maintaining competition in the market.

Regarding public procurement, we took 25 decisions during the year that led to an application for procurement fines, supervisory decisions or where we closed the investigation due to changed behaviour. 36 applications for procurement fees were submitted, of which 16 belong to the same decision and are based on the same underlying court review. 16 applications have been on our own initiative and 20 have been mandatory applications. We adopted one supervisory decision, and in three cases we closed the investigation due to changed behaviour. This means an increase compared to 2019, when we adopted 23 decisions in the said categories.

The average length of our investigations is a measure of the efficiency. The processing times for cases that ended in 2020 were longer than in previous years for several types of cases. We have decided to introduce internal deadlines for investigations within both competition law enforcement and public procurement supervision. They are expected to contribute to clearer priorities and delimitations of investigations, and lead to increased efficiency in our work.

In the report, we summarise publications that are relevant to our enforcement work – both from our own series of reports, and from the research we fund – as well as the international networks and organizations in which we participated during the year.

During the year, we carried out several follow-ups and evaluations of our enforcement and supervision activities in different areas. Taken together, these studies indicate that our work has a real effect on the market and on contracting authorities that have been subject to procurement fees. We aim to intervene against more violations of the competition and public procurement rules. We believe that the new rules introduced in the Swedish Competition Act on 1 March 2021 will lead to increased efficiency in competition law enforcement. Regarding public procurement, several legislative initiatives are in progress that together can change the public procurement supervision from everything in terms of focus, priorities and guiding questions to the number of cases.



Inledning

12

1 Inledning

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

Tillsynsrapporterna är ett led i 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.

I den här rapporten beskriver vi konkurrens- och upphandlingstillsynsverksamheten under 2020. Vi berättar om de utredningar som har bedrivits, rapporter som har utarbetats och domar som har meddelats under året. Vi beskriver även de nya verktyg som Konkurrensverket får tillgång till under 2021.



Uppgift och mål

14

2 Uppgift och mål

2.1 Konkurrensverkets uppgift 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 marknadsaktörer. Konkurrensverkets uppgift är också att se till att de regelverk och rutiner som vi disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Vi ska även uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrensutsättning och till regelreformer samt följa utvecklingen inom vårt ansvarsområde.¹

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 och upphandling
- stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena
- bidra till den internationella utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdena
- vara en attraktiv arbetsgivare.

Målen beskrivs närmare i Konkurrensverkets verksamhetsplan.² 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 2020 och, som jämförelse, för respektive år sedan 2016.

2.2 Strategiska satsningar

I vår verksamhetsplan fastställer vi 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 informations-spridning till våra intressenter. Vanligen påverkar de strategiska satsningarna dock inte prioriteringen av enskilda tillsynsändanden. Arbetet med de strategiska satsningarna följs upp i slutet av varje år.

¹ Konkurrensverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket och de årliga regleringsbrev.

² Verksamhetsplan för Konkurrensverket 2021–2023, dnr 517/2020.

Våra strategiska satsningar har valts eftersom de är aktuella och har direkt påverkan på våra förutsättningar att uppnå målen för verksamheten. Under 2020 har våra strategiska satsningar varit *Digitalisering*, *Konkurrensbegränsande offentliga upphandlingar* och *Konkurrenssituationen inom byggsektorn*. I verksamhetsplanen för 2021–2023 är de strategiska satsningarna *Konkurrens på digitala marknader*, *Hållbar utveckling* och *Offentligt finansierade tjänster*.

2.3 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 gör vi utifrån en prioriteringspolicy³ 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, exempelvis via vårt visseblåsarsystem. Policyn syftar också till att välja ut de mest allvarliga indikationerna bland de tecken vi själva ser på marknaden. Tips är naturligtvis viktiga för oss, men vi har flera verktyg för att hitta överträdelser även utan tipsares hjälp. Vi har till exempel en omfattande mediabevakning och hittar också misstänkta överträdelser i statistik från offentliga upphandlingar och andra öppna källor.

³ Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten, dnr 581/2019.



Konkurrenstillsyn
2020

17

3 Konkurrenstillsynen 2020

I detta kapitel redovisar vi statistik över, och beskriver, ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats 2020. I kapitlet redovisar vi även resultatet av de ärenden som prövas i domstol. Några ärenden som var pågående vid utgången av 2020 beskrivs också.

3.1 Tips, klagomål och prioriteringar

I tabell 1 redovisas antalet inkomna tips, klagomål och förfrågningar på konkurrensområdet, fördelat på typ av överträdelse.⁴ Uppgifterna i tabellen inkluderar inte eftergiftsansökningar eller egna initiativ till utredningar.

Tabell 1 Tips, klagomål och förfrågningar (indikationer) på konkurrensområdet 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Konkurrensbegränsande samarbeten	146	218	157	169	180
Missbruk av dominerande ställning	215	133	77	83	108
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	85	62	64	95	110
Övrigt konkurrensrelaterat	193	269	246	217	240
Totalt konkurrens	639	682	544	564	638

Som framgår av tabellen var det totala antalet indikationer något mindre än 2019 men i nivå med genomsnittet de senaste åren. En ökning av indikationer som rör misstänkt eller påstått missbruk av dominerande ställning kan noteras, liksom en minskning av indikationer på konkurrensbegränsande samarbeten. 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 eftergiftsansökningar⁵ som kan leda till utredningar, men som inte ingår i tipsstatistiken ovan.

En del förfrågningar har haft koppling till coronakrisen. Konkurrensverket fick inledningsvis några propåer med anledning av att EU:s nationella konkurrensmyndigheter i mars 2020 meddelat att de var tillgängliga för informell rådgivning för företag som övervägde tillfälliga samarbeten under coronakrisen. En i media uppmärksammas fråga under våren var den kraftigt ökade efterfrågan på handsprit som ledde till prishöjningar och slutsålda lager. Höga priser kan fungera som en viktig signal till producenter och distributörer att öka tillgången på produkter. Konkurrensverket undersökte utbud och priser på handsprit mellan mars och maj och fann att flera företag ställde om sin produktion för att möta efterfrågan och att utbudet ökade kraftigt redan under april. Enligt uppgifter från Statens inköpscentral var det endast tillfälligt som det var högre priser inom det statliga ramavtalet och att priserna blev mer normala i maj 2020.

⁴ Uppgifterna i tabellen baseras på mängden e-post och inlägg som kommer 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 fördelas sig per kategori.

⁵ Det företag som är först med att anmäla ett konkurrensbegränsande samarbete till Konkurrensverket kan helt slippa betala böter. Det kallas att företaget får eftergift.

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.
- Om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.

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.⁶ Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2020. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.⁷

I tabell 2 visas antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2016 och 2020 fördelade på typ av misstänkt överträdelse.

Tabell 2 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2016–2020, fördelat på ärendetyp

	2020	2019	2018	2017	2016
Horisontella samarbeten	3	2	4	5	6
Vertikala samarbeten	3	1	1	0	0
Missbruk av dominerande ställning	2	1	3	4	4
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	1	0	3	2	10
Totalt	9	4	11	11	20

⁶ 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 i en platsundersökning i denna rapport som ett ärende.

⁷ I Konkurrensverkets diarium finns alla registrerade ärenden från 1998 och framåt. I avslutade ärenden finns i de flesta fallen besluten tillgängliga på vår webbplats: <http://www.konkurrensverket.se/beslut-och-diarium/>

Konkurrenstillståndsärenden kan avslutas på olika sätt. De konkurrensärenden som avslutats till och med 2020 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.⁸
- **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 KL om avgiftsföreläggande upphävts.
- **Ansökan om stämning** – En stämningsansökan kan avse att en offentlig aktör ska förbjudas att agera på ett visst sätt i sin säljverksamhet eller förbjuda en kommun eller region att bedriva viss säljverksamhet. En stämningsansökan kunde också – 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.

⁸ Från och med mars 2021 gäller att konkurrensskadeavgift inte får påföras för åtgärder som omfattas av ett åläggande om talan om utdömning av vite har väckts.

Från och med den 1 mars 2021 har Konkurrensverket fått utökade befogenheter på konkurrensområdet, vilket påverkar hur ärenden kan avslutas. Konkurrensverket får som första instans besluta om konkurrensskadeavgift i stället för att väcka talan om sådan vid domstol.⁹ En konsekvens är att bestämmelserna i KL om avgiftsföreläggande upphävs och inga fler sådana beslut kommer att fattas. Konkurrensverket får också 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 skadestandsprocesser, eftersom en domstol inte får pröva den aktuella överträdelsen på nytt i ett efterföljande skadeståndsmål.

I tabell 3 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2016 och 2020 fördelade på det sätt som ärendet avslutats.

Tabell 3 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2016–2020, fördelat på typ av avslut

	2020	2019	2018	2017	2016
Avslutat utan åtgärd	5	2	8	7	14
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	1	2	3	5
Åtagande	1	1	0	0	0
Åläggande	0	0	1	0	0
Avgiftsföreläggande	2	0	0	0	1
Ansökan om stämning	1	0	0	1	0
Totalt	9	4	11	11	20
Antal och andel ärenden som avslutats m.h.t. ändrat beteende, åtagande, åläggande, avgiftsföreläggande eller ansökan om stämning.	4 44 %	2 50 %	3 27 %	4 36 %	6 30 %

Av tabellen framgår att nio prioriterade konkurrenstillsynsärenden avslutades 2020, vilket är en ökning från 2019. Fyra (44 procent) av dessa avslutades efter någon form av ingripande: ett ärende avslutades efter frivilliga åtaganden, två med avgiftsföreläggande och ett med en stämningsansökan om konkurrensskadeavgift. Övriga fem avslutades utan åtgärd. Andelen ärenden som avslutats med åtgärd eller med hänsyn till ändrat beteende från företagen är i nivå med genomsnittet de senaste fem åren. 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.

3.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Av tabell 5 framgår på vilket sätt de tillsynsärenden som rör horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – det vill säga samarbeten mellan konkurrerande företag – har avslutats.

⁹ 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.

Tabell 4 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Avslutat utan åtgärd	1	1	4	3	3
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	0	2	2
Åtagande	0	1	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Avgiftsföreläggande	1	0	0	0	1
Ansökan om stämning (avgift)	1	0	0	0	0
Totalt	3	2	4	5	6

Möbelbranschen – avgiftsföreläggande

Konkurrensverket har utrett ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete mellan företag aktiva inom heminredning, möbler och designprodukter. Konkurrensverkets utredning visade att två konkurrerande återförsäljare genom mejlkontakter avtalat om att fastställa sina ordinarie försäljningspriser, eller genom ett samordnat förfarande koordinerat ordinarie försäljningspriser avseende produkter från varumärket Ton. Företagen har, under samma period, även utbytt information av betydelse för deras ordinarie prissättning av produkter från Ton. Detta har undanröjt eller minskat ovissheten om hur företagen avsåg att agera i fråga om sin prissättning.

Ett sådant samarbete mellan konkurrenter kan leda till att företag som borde konkurrera sinsemellan i stället samordnar sitt agerande gentemot kunder. Om konkurrenter kommer överens om hur de ska agera gentemot sina kunder sätts konkurrensen på marknaden ur spel. Prisöverenskommelser är en typ av samarbete som utgör en särskilt allvarlig överträdelse av konkurrensreglerna.

Under utredningen genomförde Konkurrensverket bland annat platsundersökningar, förhör och ålade företagen samt andra marknadsaktörer att inkomma med uppgifter. Utredningen avslutades i juni 2020 då Artilleriet och Royal Design (inklusive varumärket Rum21) godkände att betala en konkurrensskadeavgift om 75 000 respektive 500 000 kronor genom att acceptera avgiftsförelägganden.¹⁰

Professionella hårvårdsprodukter – utan åtgärd

Konkurrensverket har också utrett en misstanke om konkurrensbegränsande samarbete mellan ett antal företag verksamma på marknaden för professionella hårvårdsprodukter. Den inledande misstanken grundade sig huvudsakligen på ett pressmeddelande som sju företag gemensamt låtit publicera på en branschorganisations webbplats. Uppgifter i utredningen gav Konkurrensverket anledning att misstänka att pressmeddelandet gav uttryck för en överenskommelse mellan sju konkurrenter om ett visst framtida agerande gentemot en annan konkurrent. Efter genomförda utredningsåtgärder ansåg Konkurrensverket att det inte är visat att konkurrensbegränsande samordning skett. Ärendet avslutades utan åtgärd i september 2020.¹¹

¹⁰ Konkurrensverket, dnr 117/2017.

¹¹ Konkurrensverket, dnr 232/2019.

Mejeribranschen – ansökan om stämning

Utredningen rörde ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete i form av ett informationsutbyte mellan två företag inför en upphandling av mejeriprodukter. Under 2016 annonserade Norrtälje kommun, tillsammans med ett flertal andra kommuner och kommunala bolag, en samordnad ramavtalsupphandling av mejerivaror. Det kom in två anbud i upphandlingen från de två konkurrerande företagen Arla Foods och Centrala Partihallen. Utredningen visade att företagen, innan de lämnade in sina respektive anbud, hade utbytt information om bland annat anbudspriser. Enligt Konkurrensverket har Arla Foods överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete genom att ha utbytt strategisk information med en konkurrent inför den samordnade ramavtalsupphandlingen. Konkurrensverket lämnade den 14 december 2020 in en stämningsansökan mot Arla Foods till Patent- och marknadsdomstolen (PMD) och har yrkat att företaget ska betala en konkurrensskadeavgift. Arla Foods har ansökt om eftergift från konkurrensskadeavgiften under Konkurrensverkets utredning, men kraven för eftergift var enligt Konkurrensverket inte uppfyllda. Den begärda konkurrensskadeavgiften har dock satts ned till hälften eftersom företaget har underlättat Konkurrensverkets utredning. Centrala Partihallen har under utredningen försatts i konkurs och Konkurrensverket har inte väckt talan mot det företaget.¹²

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 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Avslutat utan åtgärd	1	0	1	0	0
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	1	0	0	0
Åtagande	1	0	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Avgiftsföreläggande	1	0	0	0	0
Ansökan om stämning (avgift)	0	0	0	0	0
Totalt	3	1	1	0	0

¹² Konkurrensverket, dnr 6/2017.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de vertikala ärenden som avslutades under 2020.

Musikinstrumentbranschen – utan åtgärd

Konkurrensverket beslutade i februari 2020 att avsluta en utredning om misstankar om konkurrensbegränsande samarbete rörande försäljning av musikinstrument och tillbehör. Misstankarna bestod i att återförsäljare hade avtalat eller samordnat sig, dels med tillverkare och distributörer, dels sinsemellan om slutkundspriser. Sammantaget gav utredningen inte stöd för att göra gällande att ett underförstått avtal eller samordnat förfarande mellan någon av de i ärendet utredda leverantörerna och deras respektive återförsäljare hade uppkommit i konkurrensrättslig mening. Inte heller framkom stöd för att prisinformationen som hade utbyttts mellan återförsäljarna var tillräcklig konkret för att undanröja den strategiska osäkerheten på marknaden så att ett avtal eller ett samordnat förfarande kunde anses ha kommit till stånd mellan de utredda återförsäljarna.¹³

Tränings tjänster – åtagande

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

I december 2019 fattade Konkurrensverket ett interimistiskt beslut och ålade träningsaggregatorm Im with Bruce AB (Bruce) att inte tillämpa klausuler om exklusivitet i avtal som företaget tecknat med ett antal träningsanläggningar i Storstockholm och Storgöteborg. Beslutet överklagades till PMD som avsåg överklagandet. PMD:s beslut överklagades till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD) som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

I juni 2020 kom Bruce in med frivilliga åtaganden som innebar att företaget skulle begränsa antalet exklusivavtal med träningsanläggningar i Storstockholm och Storgöteborg under en period om två år. Konkurrensverket gjorde bedömningen att åtagandena är tillräckliga för att konkurrensproblem inte ska uppstå på marknaderna under den tid som åtagandena gäller, och beslutade om att godta åtagandena och avsluta utredningen mot Bruce i juli 2020. Beslutet att godta åtagandena är förenat med vite.

Beträffande de två andra träningsaggregatorerna fann Konkurrensverket att företagens ageranden inte påverkade konkurrensen i sådan grad att det var motiverat att fortsätta utredningarna, och dessa skrevs av från vidare handläggning.¹⁴

Belysningsprodukter – avgiftsföreläggande

Utredningen rörde otillåten prisstyrning av e-handelsåterförsäljare. Markslöjd AB säljer hem- och julbelysning till återförsäljare. Under 2018 krävde företaget att en återförsäljare skulle höja sina slutkundspriser på leverantörens produkter för hemmet. I annat fall skulle Markslöjd sluta leverera sina produkter. Markslöjd och återförsäljaren ingick en överenskommelse som innebar att återförsäljaren delvis justerade priserna enligt leverantörens krav.

¹³ Konkurrensverket, dnr 187/2018.

¹⁴ Konkurrensverket, dnr 572/2019.

Återförsäljaren gjorde Konkurrensverket uppmärksam på det otillåtna samarbetet i samband med en eftergiftsansökan och i syfte att säkra bevis genomförde Konkurrensverket under hösten 2019 en platsundersökning. Utredningen visade att prissamarbetet varade i cirka fyra månader och omfattade återförsäljarens försäljning till slutkund både i butik och via e-handel. I december 2020 godkände Markslöjd ett avgiftsföreläggande om 1 780 000 kronor och utredningen kunde avslutas.¹⁵

3.2.3 Missbruk av dominerande ställning

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

Tabell 6 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Avslutat utan åtgärd	2	1	1	3	3
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	1	1	1
Åtagande	0	0	0	0	0
Åläggande	0	0	1	0	0
Avgiftsföreläggande	0	0	0	0	0
Ansökan om stämning (avgift)	0	0	0	0	0
Totalt	2	1	3	4	4

Här följer kortfattade beskrivningar av missbruksärenden som avslutats under 2020.

Spelbranschen – utan åtgärd

Konkurrensverket har efter ett klagomål utrett om AB Svenska Spel bryter mot reglerna om missbruk av dominerande ställning. Utredningen gällde i huvudsak marknadsföring av speltjänster och användande av ett gemensamt varumärke för verksamhet med licens förbehållen staten och för konkurrensutsatt verksamhet. Utredningen visade att Svenska Spel har ett starkt varumärke jämfört med övriga aktörer inom spelbranschen, men också att varumärken inte är avgörande för kundernas val av spelbolag. Det totala antalet aktörer med licens för vadhållning och/eller kommersiellt onlinespel är betydande och inträdeshindren är begränsade. Rådande marknadsförhållanden minskar således risken för att konkurrensen skadas. Klagomålet gällde även hänvisningar från Svenska Spels webbplats och mobilapplikation. Svenska Spel har dock tagit bort de ifrågasatta länkarna under ärendets gång. Utredningen avslutades utan åtgärd i mars 2020.¹⁶

¹⁵ Konkurrensverket, dnr 59/2019.

¹⁶ Konkurrensverket, dnr 128/2019.

Juristförsäkring – utan åtgärd

Konkurrensverket inledde under hösten 2019 en utredning av ett misstänkt missbruk av dominerande ställning i sakförsäkringsbranschen. Utredningen startade efter ett klagomål från ett försäkringsbolag som påstod att Folksam ömsesidig sakförsäkring erbjuder juristförsäkring till ett pris som understiger dess kostnader. Folksams juristförsäkring består av flera delar: rättsskyddsförsäkring, juridisk rådgivning, skydd mot ID-stöld och samtalsstöd. Juristförsäkring säljs i första hand som en gruppförsäkring till medlemmar i fackförbund. Utredningen omfattade en analys av marknadsförhållanden vad avser grupp-skadeförsäkringar och juristförsäkring. Konkurrensverket tog även del av uppgifter om Folksams intäkter och kostnader för juristförsäkringen. I november 2020 avslutades ärendet utan åtgärd då det framkom att Folksam, under rådande marknadsförhållanden, inte har en sådan marknadsposition att företaget är dominerande på någon relevant marknad som har undersökts i utredningen.¹⁷

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 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Avslutat utan åtgärd	1	0	2	1	8
Avslutat m.h.t. förändrat beteende	0	0	1	0	2
Ansökan om stämning (förbud)	0	0	0	1	0
Totalt	1	0	3	2	10

Här följer en kortfattad beskrivning av det ärende rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som avslutats under 2020. Delar av ärendet avslutades redan under 2019, men i statistiken över avslutade ärenden räknas det till 2020.

Betallösning för parkering – utan åtgärd

Konkurrensverket har utrett Göteborgs Stads hantering av mobila betallösningar för parkering. Utredningen initierades 2018 efter att Konkurrensverket mottagit klagomål från två leverantörer av mobila betallösningar för parkering. En del av utredningen gällde att Göteborgs Stad har valt att genom det kommunala bolaget Göteborgs Stads Parkerings AB tillhandahålla en mobil betallösning för parkering i egen regi, och att inte använda sig av privata aktörers tjänster. Den delen av utredningen skrevs av från vidare handläggning 2019. Under 2020 fortsatte den del av utredningen som gällde Göteborgs Stads Parkerings AB:s tillhandahållande av en mobil betallösning för parkering inom Mölndals kommun, och om det utgjorde konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Enligt Konkurrensverkets utredning hade Göteborgs Stads Parkerings AB:s verksamhet i Mölndal inte sådana negativa effekter på konkurrensen att en fortsatt utredning var motiverad. Även denna del av utredningen avslutades utan åtgärd.¹⁸

¹⁷ Konkurrensverket, dnr 446/2019.

¹⁸ Konkurrensverket, dnr 304/2018 och 327/2018.

3.2.5 Företagskoncentrationer

Under 2020 anmäldes 80 företagskoncentrationer, varav en var en frivillig anmälan av ett ej anmälningsskyldigt förvärv. Som framgår av tabell 8 var antalet anmälningar i nivå med genomsnittet de senaste fem åren. Ingen anmäld koncentration förbjöds, medan en kunde lämnas utan åtgärd efter åtaganden. Vi noterade under 2020 ingen effekt av coronapandemin på antalet anmälda koncentrationer eller att annars problematiska förvärv kunde godkännas pga. att målbolaget var på obestånd (så kallade räddningsförvärv). Det kan dock inte uteslutas att krisens effekter kan komma att visa sig senare eller att den har effekter på transaktioner som inte prövas av Konkurrensverket.

Tabell 8 Företagskoncentrationer – ärendestatistik 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Antal anmälda koncentrationer	80	74	80 ¹⁹	80	74
Varav ålagda att anmäla på grund av särskilda skäl	0	1	0	0	0
Varav frivilliga anmälningar av ej anmälningsskyldiga koncentrationer	1	4	1	2	2
Antal beslut om särskild undersökning	1	4	1	2	4
Antal beslut att lämna en företagskoncentration utan åtgärd efter åtaganden	1	1	1	0	0
Antal ärenden där Konkurrensverket väckt talan om förbud i domstol	-	-	-	0	2
Antal ärenden där Konkurrensverket beslutat om förbud	0	1	0	-	-

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

Mobila betal lösningar för parkering – utan åtgärd

Easypark AB förvärvade Inteleon Holding. Företagen är leverantörer av mobila betal lösningar för parkering genom produkterna Easypark och SMS Park. Koncentrationen var inte anmälningsskyldig då Inteleons omsättning understeg 200 miljoner kronor för 2018, men Konkurrensverket beslutade i oktober 2019 att det fanns särskilda skäl att ålägga parterna att anmäla förvärvet. I december 2019 påbörjade Konkurrensverket en särskild undersökning av koncentrationen, då företagets gemensamma marknadsandel var hög och det fanns farhågor att förvärvet skulle få negativa konsekvenser för konkurrensen. I mars 2020 beslutade Konkurrensverket vid en sammantagen bedömning av vad som framkommit under utredningen att lämna förvärvet utan åtgärd.²⁰

¹⁹ I tillsynsrapporten för 2018 angavs felaktigt att 72 koncentrationer anmäldes 2018. Rätt siffra är 80.

²⁰ Konkurrensverket, dnr 530/2019 och dnr 698/2019.

Flytande naturgas – utan åtgärd efter åtagande

Gasum Oy förvärvade Lidingö Clean Gas Solutions Holding AB och Nauticor KG. Konkurrensverket fann i sin utredning att de båda företagen skulle få en stark ställning på marknaden för flytande naturgas, LNG. Efter att ha informerat parterna om farhågorna att koncentrationen skulle påverka konkurrensen negativt inkom Gasum med frivilliga åtaganden. Åtagandena innebär att Gasum erbjuder sina konkurrenter tillgång till LNG-terminalen i Nynäshamn under tio års tid med villkor som är rättvisa, proportionerliga och icke-diskriminerande. En övervakande förvaltare kommer vidare att årligen utvärdera att åtagandena följs. Konkurrensverket bedömde att åtagandena var tillräckliga för att förvärvet inte påtagligt skulle hämma konkurrensen och lämnade förvärvet utan åtgärd. Beslutet är förenat med ett vite om 400 miljoner kronor om Gasum inte efterlever åtagandena.²¹

Läkemedel – utan åtgärd

Orifarm Generics Holding A/S förvärvade vissa tillgångar från Takeda Pharmaceuticals International AG. Orifarm är verksamt inom parallellimport av läkemedel och försäljning av generiska läkemedel, medan Takeda är ett multinationellt läkemedelsföretag med huvudsäte i Japan. Även om förvärvet avsåg tillgångar i flera länder, inklusive produktionsanläggningar i Polen och Danmark, avsåg den anmälda koncentrationen i Sverige endast rättigheter och tillgångar kopplade till 47 läkemedelsprodukter. I Sverige regleras prissättningen av läkemedel inom högkostnadsskyddet av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV). Trots att den sammanslagna enheten skulle få höga marknadsandelar på vissa läkemedelsprodukter bedömde Konkurrensverket att Orifarm, till följd av prisregleringen, skulle ha begränsade möjligheter att höja priserna efter koncentrationen. Konkurrensverket lämnade koncentrationen utan åtgärd.²²

3.3 Pågående konkurrensutredningar

Inom konkurrenstillsynen pågår flera utredningar. Nedan beskrivs några av de konkurrenstillsynsärenden som den 1 januari 2021 var under utredning. Information om pågående utredningar av prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen finns även på vår webbplats.²³

Försäkringsbranschen

En omfattande utredning av ett misstänkt konkurrensbegränsande samarbete mellan försäkringsbolag och bolag som verkar inom försäkringsförmedling under offentliga upphandlingar har bedrivits sedan 2016. Under utredningen har försäkringsgivarbranschen i förhållande till offentliga kunder och försäkringsförmedlars roll i offentliga upphandlingar analyserats. Ett mycket stort antal förhör har hållits under utredningen. Omfattande skriftväxling mellan parterna, upphandlingsunderlag och data har analyserats. I början av 2020 avslutades ärendet i förhållande till ett antal av de från början utredda försäkringsbolagen. Detta baserades på en samlad bedömning av vad som framkommit i utredningen och förutsättningarna för ingripande. Kvarstående del av utredningen avslutades utan åtgärd i februari 2021.²⁴ Skälet var att Konkurrensverket bedömde att bevisningen i ärendet inte var tillräcklig för att påstå en konkurrensrättslig överträdelse i förhållande till försäkringsbolagen i fråga.

²¹ Konkurrensverket, dnr 7/2020.

²² Konkurrensverket, dnr 470/2020.

²³ <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/pagaende-arenden/>

²⁴ Konkurrensverket, dnr 731/2016.

Kommunikationstjänster via fibernät

Utredningen rör påstådd konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ett aktiebolag som ägs av flera olika offentliga aktörer säljer datakommunikationstjänster via fibernät. Bolaget säljer sina tjänster både som underleverantör och direkt till slutkund. Försäljning sker såväl inom som utanför ägarnas hemkommuner/regioner. Utredningen är initialt inriktad på försäljning av datakommunikationstjänster vid tillfälliga och tidsbegränsade evenemang.²⁵

Flygbranschen

Utredningen rör misstänkta konkurrensbegränsande avtal. Ett flygbolag misstänks för att med avtalsvillkor begränsa online-resebyråers möjligheter att erbjuda rabatter till kunder som söker efter flygresor på internet.²⁶

Bryggeribranschen

Utredningen rör misstänkta konkurrensbegränsande avtal. Bryggerier misstänks tillämpa exklusivavtal avseende ölförsäljning till kunder i hotell, restaurang och café/cateringsektorn (horeca-sektorn). Avtalen misstänks omfatta en stor del av horeca-sektorn och minska konkurrenters möjligheter till inträde och expansion.²⁷

3.4 Platsundersökningar

Konkurrensverket kan, efter tillstånd av 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. Vid platsundersökningar speglar eller kopierar Konkurrensverket även digital information.

²⁵ Konkurrensverket, dnr 795/2019.

²⁶ Konkurrensverket, dnr 111/2020.

²⁷ Konkurrensverket, dnr 706/2019 och 248/2020.

I tabell 9 finns information om platsundersökningar i sådana ärenden som antingen pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2020. 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 i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2020

År	Bransch och dnr	Lagrum/ Misstänkt överträ- delse	Datum när platsunder- sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes ²⁸	It-sök i Konkurrens- verkets eller företagets lokaler	Status i ärendet den 31 mars
2020	Taxibranschen	2:1 KL	2020-12-01	4 företag/ 2 platser	I företagets lokaler.	Utredning pågår
2019	Belysningsprodukter Dnr 59/2019 (utredning) och dnr 675/2019 (platsundersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2019-11-12	1 företag/ 1 plats. ²⁹	I företagets lokaler.	Ärendet avslutades med avgiftsföre- läggande i december 2020.
2019	Professionella hårvårdsprodukter Dnr 232/2019 (utredning) och dnr 592/2019 (plats- undersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2019-10-08	3 företag/ 4 platser. ³⁰	I företagets lokaler.	Ärendet avslutades utan åtgärd i september 2020.
2018	Möbelbranschen Dnr 117/2017 (utredning) och dnr 313/2018, 333/2018, 347/2018 (platsundersökning).	2:1 KL	2018-05-29	3 företag/ 4 platser.	I företagets lokaler.	Ärendet avslutades med avgiftsföre- läggande i juni 2020.
2018	Musikinstrument- branschen Dnr 187/2018 (utredning) och dnr 232/2018 (platsundersökning).	2:1 KL	2018-04-17	7 företag/ 6 platser.	I företagets lokaler.	Ärendet avslutades utan åtgärd i februari 2020.
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 ³¹ , 1 företag/2 platser, 4 företag/4 platser.	I Konkurrens- verkets lokaler för de plats- undersök- ningar som ägde rum i april. I juni genomfördes it-söket för tre av företagen i företagens lokaler och för ett företag i Konkurrens- verkets lokaler.	Utredningen avslutades utan åtgärd i februari 2021.

²⁸ I de fall en platsundersökning avser flera bolag inom samma koncern, anges dessa i tabellen som ett "företag".

²⁹ Två bolag inom samma koncern på en plats.

³⁰ Besök hos ett av företagen avsåg tre bolag inom samma koncern på två platser.

³¹ Besök hos ett av företagen avsåg fem bolag inom samma koncern på två platser.

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. 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 och utrednings-skadeavgift kan överklagas till PMD vars domar och beslut i konkurrensrättsliga frågor kan överklagas till PMÖD.³²

3.5.1 Avslutade domstolsprocesser

Under 2020 avslutades fyra mål och ärenden i patent- och marknadsdomstolarna där Konkurrensverket var part. Vi fick bifall för vår talan att Hässleholms kommun skulle förbjudas att vägra ge privata företag tillgång till kommunal mark för att gräva ner fiberkabel för bredband. Det är ett principiellt viktigt avgörande och det första målet om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som har avgjorts av patent- och marknadsdomstolarna. Under året prövade de nya domstolarna för första gången även ett överklagat interimistiskt beslut från Konkurrensverket. PMD gjorde ingen annan bedömning än den som Konkurrensverket har gjort och avslog överklagandet. PMÖD meddelade inte prövningstillstånd. tabell 10 och texten därefter sammanfattar utgången i dessa och övriga avslutade mål och ärenden.

Tabell 10 Avslutade konkurrensmål i domstol under 2020 där Konkurrensverket varit part

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
Im with Bruce AB (träningstjänster) Dnr 572/2019 (utredning) och dnr 788/2019 (domstolsprocess).	Ärende nr PMÅ 17901-19	Ärende nr PMÖÄ 1691-20
2019-12-05: Beslut om interimistiskt åläggande att inte tillämpa klausuler om exklusivitet i avtal med vissa träningsanläggningar förenat med vite om 5 miljoner kronor. Beslutet överklagades till PMD.	2020-01-17: PMD lämnade överklagandet utan bifall. PMD:s beslut överklagades.	2020-02-20: PMÖD meddelade att prövningstillstånd ej ges.

³² 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.

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
<p>Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB Dnr 583/2016 (utredning) och dnr 148/2018 (domstolsprocess).</p> <p>2018-02-02: Beslut om åläggande att återkalla en uppsägning av ett avtal som innebar missbruk av dominerande ställning. Åläggandet förenades med vite om 20 miljoner kronor.</p> <p>Beslutet överklagades till PMD.</p>	<p>Ärende nr PMÅ 2741-18</p> <p>2019-01-21: PMD fastställde Konkurrensverkets beslut.</p> <p>PMD:s beslut överklagades.</p>	<p>Ärende nr PMÖÄ 1519-19</p> <p>2020-02-28: Med ändring av PMD:s beslut upphävde PMÖD Konkurrensverkets beslut.</p> <p>PMÖD:s beslut får inte överklagas.</p>
<p>Arla Foods AB, Norrmejerier Ekonomisk förening, Falköpings mejeri ekonomisk förening Dnr 661/2018 (utredning) och dnr 354/2019 (domstolsprocess).</p> <p>2019-04-30: Beslut om förbud mot att genomföra en koncentration (förvärv av Svensk Mjök AB) förenat med vite om 150, 40 respektive 10 miljoner kronor. Beslutet överklagades till PMD.</p>	<p>Ärende nr PMÅ 7206-19</p> <p>2020-01-15: PMD konstaterade att koncentrationen inte kan genomföras på grund av skiljedom. PMD undanröjde Konkurrensverkets beslut och skrev av ärendet. Konkurrensverkets beslut prövades inte i sak.</p> <p>Beslutet överklagades avseende ersättning för rättegångskostnader.</p>	<p>Ärende nr PMÖÄ 1489-20</p> <p>2020-04-08: PMÖD beslutade att företagen hade rätt till ersättning för rättegångskostnader i PMD och PMÖD. Konkurrensverkets beslut om att förbjuda koncentrationen prövades inte i sak.</p>
<p>Hässleholms kommun Dnr 749/2015 (utredning) och dnr 469/2017 (domstolsprocess).</p> <p>2017-09-11: Stämningansökan där Konkurrensverket yrkade att Hässleholms kommun ska förbjudas att neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund, förenat med vite om 25 miljoner kronor.</p>	<p>Mål nr PMT 11545-17</p> <p>2019-03-08: PMD förbjöd Hässleholms kommun att neka upplåtelse av mark. Hässleholms kommun överklagade PMD:s dom.</p> <p>Mål nr PMT 1212-20</p> <p>2020-12-17: PMD biföll Konkurrensverkets talan och förbjöd Hässleholms kommun att kategoriskt och utan individuell prövning neka företag tillgång till kommunal mark för nedgrävning av fiberkabel för bredband, eller ställa som villkor för markupplåtelse att företaget etablerar fiberanslutningar i hela kommunen. Förbudet förenades med vite om 25 miljoner kronor. Domen har vunnit laga kraft.</p>	<p>Mål nr PMT 3931-19</p> <p>2020-01-27: PMÖD meddelade att den anser att PMD:s dom är oklar och ska undanröjas.</p> <p>Målet återförvisades till PMD.</p>

Im with Bruce AB (träningstjänster)

I den avslutade utredningen om exklusivavtal som så kallade träningsaggregatorer har ingått med träningsanläggningar (se ärendet rörande träningstjänster i avsnitt 3.2.2), fattade Konkurrensverket i december 2019 ett interimistiskt beslut mot en av de träningsaggregatorer som omfattas av utredningen. Enligt beslutet ålades Im with Bruce AB (Bruce) att inte tillämpa klausuler om exklusivitet i avtal med företag som bedriver träningsanläggningar i Storstockholm och i Storgöteborg.

Konkurrensverkets interimistiska beslut överklagades till PMD. Enligt domstolen fanns konkreta omständigheter i ärendet som visade att avtalen sannolikt medför en märkbar begränsning av konkurrenternas marknadstillträde. Vad gäller frågan om ett interimistiskt åläggande var påkallat och proportionerligt tog domstolen fasta på att marknaden var i ett inledande och känsligt skede, och att det fanns en risk att Bruce skulle kunna få ett ointagligt försprång på marknaden. Det förelåg därför fara i dröjsmål. Sammantaget gjorde PMD ingen annan bedömning än den som Konkurrensverket har gjort och avslag överklagandet.³³ PMD:s beslut överklagades till PMÖD som inte meddelade prövningstillstånd.

³³ PMD:s beslut meddelat den 17 januari 2020 i ärende nr PMÄ 17901-19.

Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB

Ärendet rörde det så kallade producentansvaret som innebär att den som producerar för

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

FTI överklagade beslutet till PMD som i januari 2019 avslog överklagandet och fastställde Konkurrensverkets beslut.³⁴ Det innebar att TMR även fortsättningsvis fick tillgång till återvinningsstationerna.

FTI överklagade PMD:s beslut till PMÖD. I december 2019 höll PMÖD sammanträde i ärendet. PMÖD meddelade sitt beslut den 28 februari 2020 och upphävde Konkurrensverkets beslut om att FTI skulle återkalla sin uppsägning av TMR.³⁵ PMÖD delade Konkurrensverkets och PMD:s bedömning att FTI hade en dominerande ställning. Till skillnad från Konkurrensverket och PMD fann däremot PMÖD det inte styrkt att det skulle vara omöjligt eller orimligt svårt för en konkurrent till FTI att, vid tidpunkten för uppsägningen eller inom en överskådlig framtid, etablera ett parallellt återvinningssystem utan tillgång till FTI:s återvinningsstationer. Det hade följaktligen, enligt PMÖD, inte visats att tillgång till FTI:s återvinningsstationer var oundgängliga för den som tillhandahöll producentansvarstjänster för förpackningar. PMÖD konstaterade därför att Konkurrensverket inte styrkt att FTI missbrukat sin dominerande ställning, och upphävde beslutet om åläggande. PMÖD:s beslut får inte överklagas.

Arla Foods, Norrmejerier, Falköpings mejeri

Konkurrensverket beslutade den 30 april 2019 att förbjuda en anmäld koncentration där Arla Foods, Norrmejerier och Falköpings mejeri avsåg att, genom det gemensamt ägda bolaget Svenska Bönders Klassiska Ostar AB, förvärva gemensam kontroll över Svensk Mjöl AB och därmed över varumärkena för ostarna Präst, Herrgård och Grevé.

Konkurrensverkets beslut överklagades till PMD. Efter att beslutet hade överklagats upphävdes – genom en skiljedom – Svensk Mjöl ekonomisk föreningss stämmobeslut avseende försäljningen av aktierna i Svensk Mjöl AB till Arla Foods, Norrmejerier och Falköpings mejeri. Enligt PMD innebar skiljedomen att det inte längre fanns någon sådan företagskoncentration som avses i 4 kap. 1 § konkurrenslagen. PMD fann därför att en prövning i sak skulle medföra en hypotetisk prövning av ett inte existerande sakförhållande, och att det

³⁴ PMD:s beslut som meddelades den 21 januari 2019 i ärende nr PMÅ 2741-18.

³⁵ PMÖD:s beslut som meddelades den 28 februari 2020 i ärende nr PMÖÄ 1519-19.

inte längre förelåg förutsättningar för prövning i sak. PMD beslutade att undanröja Konkurrensverkets beslut och att skriva av ärendet från vidare handläggning. PMD avslog även företagets yrkanden om ersättning för rättegångskostnader.³⁶

Företagen överklagade PMD:s beslut avseende ersättning för rättegångskostnader till PMÖD, som bedömde att PMD:s beslut att undanröja Konkurrensverkets beslut om förbud kan jämföras med en frikännande dom. PMÖD beslutade därför att företagen hade rätt till ersättning för rättegångskostnader i PMD och PMÖD.³⁷ Konkurrensverkets beslut om att förbjuda koncentrationen prövades inte i sak. PMÖD:s beslut får inte överklagas.

Hässleholms kommun

Målet mot Hässleholms kommun gällde tillgång till kommunens mark. Hässleholms kommun hade nekat privata företag tillgång till kommunens mark genom att inte ge markavtal och grävstillstånd för nedläggning av fiberkabel. Privata företag utan markavtal hindrades därigenom från att konkurrera med kommunens egen fiberverksamhet. Konkurrensverket ansåg att kommunens förfarande skadade utvecklingen av en effektiv konkurrens i Hässleholms kommun till nackdel för konsumenter och företag.

Konkurrensverket lämnade i september 2017 in en stämningsansökan till PMD med kravet att Hässleholms kommun ska förbjudas att hämma och snedvrیدا konkurrensen på marknaden genom att vägra upplåta mark till privata företag som vill gräva ner fiber för bredband.

I en dom i januari 2019 biföll PMD Konkurrensverkets talan och förbjöd Hässleholms kommun att neka upplåtelse av mark till privata företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till kommunens invånare på det sätt som hade skett.³⁸ Kommunen överklagade domen till PMÖD och hävdade där bland annat att det var oklart för kommunen vad förbudet innebar. PMÖD ansåg att PMD:s dom gav upphov till olika tolkningar och att det inte gick att förstå vilket agerande som förbjudits, samt att detta innebar att domen var så oklar att det inte gick att förstå hur PMD hade dömt i saken.

PMÖD beslutade därför i januari 2020 att PMD:s dom skulle undanröjas och målet återförvisas till PMD.³⁹ En ny huvudförhandling ägde rum i PMD i november 2020 och den 17 december 2020 meddelade PMD en ny dom i målet. Domen innebär att Hässleholms kommun förbjuds att kategoriskt och utan individuell prövning vägra upplåta kommunal mark till privata företag som vill lägga ner fiberkabel. Kommunen förbjuds också att ställa som villkor för markupplåtelse till privata företag att företagen etablerar markanslutningar i hela Hässleholms kommun. Kommunen ska betala ett vite om 25 miljoner kronor om den bryter mot förbudet.⁴⁰

³⁶ PMD:s beslut meddelat den 15 januari 2020 i ärende nr PMÄ 7206-19.

³⁷ PMÖD:s beslut meddelat den 8 april 2020 i ärende nr PMÖÄ 1489-20.

³⁸ PMD:s dom den 8 mars 2019 i mål nr PMT 11545-17.

³⁹ PMÖD:s beslut meddelat den 27 januari 2020 i mål nr PMT 3931-19.

⁴⁰ PMD:s dom den 17 december 2020 i mål nr PMT 1212-20.

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 där Konkurrensverket varit part.⁴¹ Utfallen i dessa – inklusive de som avgjordes i Stockholms tingsrätt som första instans – sammanfattas i tabell 11.

Tabell 11 Avslutade konkurrens mål och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part, sedan 1 september 2016

Motpart	Talan avsåg	Tingsrätt/PMD	PMÖD
Logstor	Förbud mot förvärv	Utan bifall T 1805-16	Utan bifall PMT 7499-16
Aleris diagnostik m.fl.	Konkurrensskadeavgift	Bifall T 12305-13	Utan bifall PMT 7497-16
Alfa quality moving m.fl.	Konkurrensskadeavgift	Utan bifall T 10057-14	Utan bifall PMT 7498-16
Telia och GothNet	Konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 17299-14	Utan bifall PMT 761-17
Swedish Match	Konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 16822-14	Utan bifall PMT 1988-17
Nasdaq	Konkurrensskadeavgift	Utan bifall PMT 7000-15	Utan bifall PMT 1443-18
Im with Bruce	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslås 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
Hässleholms kommun	Förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	Bifall PMT 11545-17 Bifall (efter återförvisning) PMT 1212-20	Målet återförvisades till PMD PMT 3931-19

I mål om konkurrensskadeavgift har Konkurrensverket haft framgång i tre av fem mål i Stockholms tingsrätt/PMD, medan PMÖD har lämnat Konkurrensverkets talan utan bifall i alla fem målen.⁴²

I ett ärende där Konkurrensverkets beslut om åläggande att upphöra med en överträdelse överklagats, avslag PMD överklagandet från motparten medan PMÖD upphävde Konkurrensverkets beslut. I ett annat ärende där Konkurrensverkets beslut om ett interimistiskt åläggande överklagats, avslag PMD överklagandet medan PMÖD inte gav prövningstillstånd.

⁴¹ 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.

⁴² I det mål där Konkurrensverket stämt Telia och Gothnet för att ha samordnat sig inför en upphandling på ett otillåtet sätt, överklagade Telia PMD:s dom till PMÖD. Gothnet överklagade inte PMD:s dom varför den står fast vad gäller Gothnets skyldighet att betala konkurrensskadeavgift.

Två företagskoncentrationer har prövats i domstol under perioden. I den första hade Konkurrensverket ansökt om stämning och yrkat på förbud mot koncentrationen. Både Stockholms tingsrätt och PMÖD lämnade Konkurrensverkets talan utan bifall. I det andra fallet hade Konkurrensverkets beslut om förbud mot en koncentration överklagats. PMD konstaterade att koncentrationen inte kunde genomföras på grund av skiljedom, undanröjde Konkurrensverkets beslut och skrev av ärendet. Frågan om ersättning för rättegångskostnader överklagades och PMÖD prövade inte Konkurrensverkets beslut om att förbjuda koncentrationen i sak.

Slutligen har ett mål om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet avgjorts efter inrättandet av patent- och marknadsdomstolarna. PMD biföll Konkurrensverkets talan. Domen överklagades till PMÖD som återförvisade målet till PMD, som i sin tur biföll Konkurrensverkets talan i en andra dom som vunnit laga kraft.

Sammanfattningsvis 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. Att PMD i flera fall gjort samma bedömning som Konkurrensverket kan ses som en bekräftelse på att våra prioriteringar varit riktiga. Men eftersom PMÖD senare bedömt fallen annorlunda måste vi i utredningar och domstolsprocesser framöver beakta de bakomliggande skälen till varför PMÖD hittills inte har delat Konkurrensverkets bedömningar, för att på så sätt förbättra förutsättningarna att få gehör i PMÖD. Under 2020 har en utvärdering av Konkurrensverkets domstolsprocesser påbörjats som vi bedömer kommer att vara ett viktigt stöd i detta arbete.⁴³

3.5.3 Pågående domstolsprocesser

I tabell 12 anges status i det konkurrenstillsynsärende som pågick i domstol vid utgången av 2020.

Tabell 12 Pågående konkurrensfall i domstol där Konkurrensverket är part, per den 31 december 2020

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
Arla Foods AB Dnr 6/2017 (utredning) och dnr 713/2020 (domstolsprocess)	Mål nr PMT 20357-20	
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.	Ej avgjort. Huvudförhandling är planerad till september 2021.	

⁴³ Konkurrensverket, dnr 499/2020.

Det konkurrensmål där Konkurrensverket är part och som pågick i domstol vid utgången av 2020 sammanfattas nedan.

Arla Foods AB

Målet mot Arla Foods AB (Arla Foods) gäller ett informationsutbyte mellan två företag – Arla Foods och Centrala Partihallen – inför att de lämnade konkurrerande anbud i en upphandling. Konkurrensverket väckte talan mot Arla Foods i december 2020 vid PMD och har yrkat att företaget ska betala 1 130 000 kronor i konkurrensskadeavgift. Centrala Partihallen försattes i konkurs i januari 2019 och Konkurrensverket har beslutat att inte väcka talan mot företaget. Se även beskrivning av ärendet i avsnitt 3.2.1.

3.6 Transparenslagen

3.6.1 Konkurrensverkets uppgifter

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.⁴⁴ Konkurrensverket ska dessutom varje år upprätta och skicka en förteckning till kommissionen som ska innehålla alla offentligägda företag inom tillverkningsindustrin i Sverige som omsätter minst 250 miljoner euro. Konkurrensverket har hittills bedömt att det inte finns något sådant företag i Sverige. Situationen 2019 var oförändrad och Konkurrensverket har meddelat detta till kommissionen och Regeringskansliet.⁴⁵

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Konkurrensverket, dnr 2014/2020.

3.6.2 Avslutade utredningar

Under 2019 inkom ett klagomål om att Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) med dotterbolag inte efterlevde kraven i transparenslagen. Konkurrensverket har utrett ärendet och gjort bedömningen att dotterbolagen Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB, vari all verksamhet bedrivs, omfattas av redovisningsskyldigheterna i transparenslagen. Dessa går ut på att bolagen, eftersom de betraktas som offentliga företag, för det första måste upprätta en öppen redovisning. För det andra måste bolagen, eftersom de vid sidan om de konkurrensskyddade verksamheterna på avfalls- och VA-området bedriver viss konkurrensskyddad verksamhet, upprätta en separat redovisning enligt vilken kostnader och intäkter från de konkurrensskyddade verksamheterna ska särredovisas från den konkurrensskyddade verksamheten. Bolagen bedömdes inte heller omfattas av de undantagsbestämmelser avseende omsättning och brist på samhandelseffekt som finns i lagen. Mot bakgrund av att SVOA under utredningen beslutade att följa redovisningskraven i transparenslagen avseende Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB har Konkurrensverket dock inte funnit skäl att ålägga SVOA att följa redovisningskraven i lagen. Ärendet skrevs därför av från vidare handläggning i juni 2020.⁴⁶

Under Konkurrensverkets utredning av SVOA inkom även önskemål om att granska bland annat Borås Energi och Miljö AB:s (BEM) efterlevnad av kraven i transparenslagen. Konkurrensverket inledde en utredning som skrevs av från vidare handläggning då BEM uppgett att företaget har för avsikt att redovisa enligt transparenslagen från och med räkenskapsåret 2020.⁴⁷

Konkurrensverket avser att följa upp företagens efterlevnad av transparenslagen.

⁴⁶ Konkurrensverket, dnr 613/2019.

⁴⁷ Konkurrensverket, dnr 477/2020.



Upphandlingstillsyn
2021

40

4 Upphandlingstillsynen 2020

Utöver otillåtna direktupphandlingar och ansökningar om upphandlingsskadeavgift har fokus för upphandlingstillsynen varit förebyggande insatser i form av information, framförallt i skärningspunkten mellan konkurrens och upphandling. Tillsynen ska innebära en ändamålsenlig balans mellan sanktion och information i syfte att uppnå målet om en effektiv tillsyn.

I detta kapitel redovisar vi statistik över, och beskriver, ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats under 2020. I kapitlet redovisar vi även resultatet av de ärenden som gått vidare till domstol. Vi beskriver även våra informationsinsatser.

4.1 Tips, klagomål och prioriteringar

I tabell 13 redovisas inkomna tips, klagomål och förfrågningar som rör upphandling, fördelat på område.⁴⁸

Tabell 13 Tips, klagomål och förfrågningar (indikationer) på upphandlingsområdet 2016–2020

	2020	2019	2018	2017	2016
Lagen om offentlig upphandling (LOU)	455	453	434	516	559
Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)	11	16	2	6	16
Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)	1	2	2	4	0
Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)	9	10	6		
Lagen om valfrihetssystem (LOV)	15	19	13	33	28
Övrigt upphandlingsrelaterat	44	38	52	26	72
Totalt upphandling	535	538	509	585	675

Av tabellen framgår att det totala antalet indikationer på upphandlingsområdet var ungefär lika många 2020 som under 2019 och att inga större förändringar skett i fördelningen mellan de olika lagarna. År 2019 noterade vi en ökning av antalet tips i jämförelse med åren innan, något som sammanföll med införandet av en visselblåsarfunktion för upphandlingstips. Det är positivt att den högre nivån har bestått från föregående år. Flera av tipsen som kommit in rör direktupphandlingar i samband med coronapandemin med hänvisning till synnerlig brådska.

⁴⁸ 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.

Vid prioritering i upphandlingstillsynen väger Konkurrensverket in följande faktorer:

- Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och/eller behovet av vägledning.
- Bristerna i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande.
- Om det finns tecken på korruption eller annat förtroendeskadligt agerande.
- Om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.
- Hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till förutsättningarna att nå önskat resultat.

Den vanligaste prioriteringsgrunden i Konkurrensverkets ärenden är det allmänpreventiva syftet, med vilket avses att avskräcka andra från att begå samma överträdelse. Vi ser ofta 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 vi sådana ärenden, vilket innebär att flertalet 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 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 vi 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.

4.2 Händelsestyrd och planerad tillsyn

Inom upphandlingstillsynen arbetar Konkurrensverket med både planerad och händelsestyrd tillsyn. Den planerade tillsynen föregås av en analys i syfte att skapa ett bra underlag vid start av olika tillsynsprojekt och tillsynsärenden. Det kan till exempel vara rättsfrågor som behöver klargöras, branschområden som behöver granskas och upphandlande myndigheter eller frågor som kan vara relevanta för en fördjupad upphandlingsgranskning där vi tar ett helhetsgrepp på en upphandlande myndighets inköpsverksamhet. Målet med analysen är att Konkurrensverket ska vara mer förutseende i tillsynen.

Den händelsestyrda tillsynen är, precis som det låter, händelser som vi noterat i vår omvärldsbevakning vilka i enlighet med vår prioriteringsordning kräver en närmare granskning och likaså tips som kommit in till Konkurrensverket.

4.3 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.

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. Tillsynsbesluten kan inte förenas med vite, sanktionsavgift eller någon annan sanktion, men de kan i regel överklagas. Konkurrensverket har under 2020 initierat ett arbete som syftar till att öka spridningseffekten av tillsynsbesluten. 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.

Konkurrensverket har under året fattat 25 beslut som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift, tillsynsbeslut eller avskrivningsbeslut på grund av förändrat beteende under tillsynen. 36 ansökningar om upphandlingsskadeavgift har lämnats in, varav 16 hör till samma beslut eftersom de grundas på samma underliggande domstolsprövning. 16 ansökningar har varit på eget initiativ och 20 har varit obligatoriska ansökningar. Vi har fattat ett tillsynsbeslut och i tre fall avslutat utredningar med anledning av förändrat beteende. Med förändrat beteende avser vi att den upphandlande myndigheten har vidtagit sådana åtgärder att vi bedömer att fortsatta åtgärder inte skulle ge ytterligare effekt, som exempelvis uppsägning av felaktigt tilldelade avtal under pågående utredning. Antalet beslut innebär en ökning jämfört med 2019, då vi fattade 23 beslut inom de nämnda kategorierna.

Nedan följer korta beskrivningar av de ansökningar om upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut som Konkurrensverket lämnade in respektive fattade under 2020, och status den 15 april 2021. För sammanfattande tabeller, se avsnitt 4.8.

4.3.1 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – eget initiativ

Kristianstads kommun

Kristianstads kommun ingick avtal om nybyggnation av en anläggning för läkemedelsrening vid Degeberga reningsverk. Värdet på direktupphandlingen översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl för att inte annonsera upphandlingen. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 800 000 kronor, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁴⁹

Statens konstråd

Statens konstråd ingick ett avtal om byggnadsanknuten konst vid Linköpings universitet utan att först annonsera. Upphandlingens värde var 1 140 000 kronor. Det saknades skäl för att inte annonsera upphandlingen. Vår ansökan om upphandlingsskadeavgift uppgick till 105 000 kronor. Förvaltningsrätten biföll delvis vår ansökan och beslutade att Statens konstråd ska betala 80 000 kronor. Konkurrensverket har överklagat förvaltningsrättens dom. Kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.⁵⁰

Karolinska institutet

Karolinska institutet ingick avtal om inköp av mindre instrument för laborativ verksamhet utan att annonsera om detta. Värdet av direktupphandlingen översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl för att inte annonsera upphandlingen. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 200 000 kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen överklagades av Karolinska institutet som sedan återkallade sitt överklagande. Kammarrätten skrev därför av ärendet.⁵¹

Sundsvalls kommun

Sundsvalls kommun ingick ett avtal om grönyteskötsel utan att först annonsera. Upphandlingens värde var 12 miljoner kronor. Det saknades skäl för att inte annonsera upphandlingen. Vår ansökan om upphandlingsskadeavgift uppgick till 900 000 kronor. Sundsvalls kommun gjorde inga invändningar mot ansökan och Konkurrensverkets ansökan vann fullt bifall. Domen har vunnit laga kraft.⁵²

Kalix kommun

Kalix kommun tilldelade en tjänstekoncession rörande drift av golfbana utan att först annonsera upphandlingen. Värdet av tjänstekoncessionen översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl att tilldela koncessionen utan att först annonsera. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 400 000 kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har inte vunnit laga kraft.⁵³

⁴⁹ Konkurrensverket, dnr 60/2020 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 876-20.

⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 147/2020 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 4299-20.

⁵¹ Konkurrensverket, dnr 221/2020, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 7078-20 och Kammarrätten i Stockholm mål nr 7000-20.

⁵² Konkurrensverket, dnr 245/2020 och Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 1729-20.

⁵³ Konkurrensverket, dnr 327/2020.

Skellefteå Kraft Elnät AB

Skellefteå Kraft Elnät AB ingick ett avtal om material till Vitberget, Bergsbyn och Rönnskär utan att först annonsera enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. Upphandlingens värde översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl att ingå avtalet utan att först annonsera. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 225 000 kronor i avgift vilket domstolen biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁴

Örebrokompaniet AB

Örebrokompaniet AB ingick avtal om tjänster för att uppföra en projektionsshow på Örebro slott. Samma dag ingick Örebrokompaniet AB också avtal om att genomföra ett särskilt nyårsprogram. Upphandlingens värde översteg direktupphandlingsgränsen. Det saknades skäl att ingå avtalen utan annonsering. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 220 000 kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har inte vunnit laga kraft.⁵⁵

Nynäshamns kommun

Nynäshamns kommun ingick avtal utan föregående annonsering om att bygga om en lokal till gruppbostad och att därefter hyra den. Upphandlingens värde var 17 695 500 kronor. Vi bedömde att det var ett byggtreprenadkontrakt. Det saknades skäl att ingå avtal utan att först annonsera. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade att kommunen skulle betala 1,5 miljoner kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁵⁶

Örebro kommun

Örebro kommun ingick ett avtal om parkeringsautomater utan att först annonsera upphandlingen. Värdet på upphandlingen översteg direktupphandlingsgränsen. Det saknades skäl att ingå avtalen utan annonsering. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 145 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten har vid tidpunkten för denna rapportts färdigställande inte meddelat något avgörande.⁵⁷

Hallsbergs kommun

Hallsbergs kommun ingick avtal om ombyggnation av en nyligen förvärvad fastighet. Upphandlingens värde var 11 147 000 kronor. Det saknades skäl att ingå avtalet utan annonsering. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 800 000 kronor. Förvaltningsrätten har vid tidpunkten för denna rapportts färdigställande inte meddelat något avgörande.⁵⁸

Huddinge kommun

Huddinge kommun har för vintersäsongen 2019/2020 ingått avtal om vinterväghållning och sandupptagning utan att först annonsera. Upphandlingens värde uppgick till 26 730 000 kronor. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 2 miljoner kronor i avgift. Förvaltningsrätten har vid tidpunkten för denna rapportts färdigställande inte meddelat något avgörande.⁵⁹

⁵⁴ Konkurrensverket, dnr 339/2020 och Förvaltningsrätten i Umeå, mål nr 1186-20.

⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 358/2020.

⁵⁶ Konkurrensverket, dnr 374/2020 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 13760-20.

⁵⁷ Konkurrensverket, dnr 527/2020.

⁵⁸ Konkurrensverket, dnr 589/2020.

⁵⁹ Konkurrensverket, dnr 590/2020.

Affärsverken Karlskrona AB

Affärsverken Karlskrona AB ingick avtal om flera arrangemang av räkfrossa till ett värde av 1,6 miljoner kronor utan att annonsera. Värdet på direktupphandlingen översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl för att inte annonsera upphandlingen. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 120 000 kronor. Förvaltningsrätten har vid tidpunkten för denna rapport färdigställande inte meddelat något avgörande.⁶⁰

Region Blekinge

Region Blekinge har gjort löpande inköp av tolktjänster utan att först annonsera. Värdet för de löpande inköpen uppgick till 13 355 612 kronor. Det saknades skäl att ingå avtalen utan annonsering. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 960 000 kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁶¹

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun har sedan 2017 gjort löpande inköp av boende med olika former av socialt stöd. Avtalen ingicks utan annonsering och de avtal som ingicks 2019 hade ett värde som kraftigt översteg direktupphandlingsgränsen. Det saknades skäl att ingå avtalen utan annonsering. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 10 miljoner kronor i avgift, vilket förvaltningsrätten biföll. Domen har vunnit laga kraft.⁶²

Kriminalvården

Kriminalvården ingick avtal om köp av urinprovstickor utan att annonsera. Värdet på direktupphandlingen översteg direktupphandlingsgränsen och det saknades skäl för att inte annonsera upphandlingen. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 230 000 kronor. Förvaltningsrätten har vid tidpunkten för denna rapport färdigställande inte meddelat något avgörande.⁶³

Hedemora kommun

Hedemora kommun har under flera år direktupphandlat socionomtjänster utan att först annonsera. Värdet på de direktupphandlingar som genomfördes 2019 översteg den särskilda direktupphandlingsgränsen för så kallade bilaga 2 a-tjänster. Det saknades skäl att ingå avtalen utan att först annonsera. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på 230 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten har vid tidpunkten för denna rapport färdigställande inte meddelat något avgörande.⁶⁴

⁶⁰ Konkurrensverket, dnr 655/2020.

⁶¹ Konkurrensverket, dnr 701/2020 och Förvaltningsrätten i Växjö, mål 5729-20.

⁶² Konkurrensverket, dnr 718/2020 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 15878-20.

⁶³ Konkurrensverket, dnr 729/2020.

⁶⁴ Konkurrensverket, dnr 730/2020.

4.3.2 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Trelleborgs kommun

Trelleborgs kommun ingick avtal om mattransporter med Vellingetaxi AB. Förvaltningsrätten har konstaterat att avtalet slutits i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 60 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten i Malmö gav ansökan fullt bifall och domen har vunnit laga kraft.⁶⁵

Staffanstorps Centrum AB m.fl. (16 ansökningar)

Staffanstorps Centrum AB och 15 andra upphandlande myndigheter ingick avtal med Telia. Avtalen avsåg bland annat kommunikationstjänster. Förvaltningsrätten i Göteborg har konstaterat att avtalen får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift. Vår bedömning var att överträdelserna var att betrakta som ringa fall. Vi yrkade 10 000 kronor som är den lägsta möjliga avgiften. Förvaltningsrätten i Malmö instämde i Konkurrensverkets bedömning och gav ansökningarna fullt bifall. Domarna har vunnit laga kraft.⁶⁶

Västtrafik AB

Västtrafik ingick ett avtal om transporttjänster för anropsstyrda resor i det geografiska området Lidköpings kommun. Förvaltningsrätten i Göteborg har konstaterat att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 10 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten i Jönköping gav ansökan fullt bifall och domen har vunnit laga kraft.⁶⁷

Region Halland

Region Halland ingick avtal med Apoteket AB om maskinell dosdispensering och dosexpediering av läkemedel för öppenvård. Förvaltningsrätten i Göteborg har konstaterat att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 20 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten i Göteborg gav ansökan fullt bifall och domen har vunnit laga kraft.⁶⁸

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen ingick avtal med Apoteket AB om maskinell dosdispensering och dosexpediering av läkemedel för öppenvård. Förvaltningsrätten i Göteborg har konstaterat att avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Konkurrensverket blev därför skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift och yrkade 20 000 kronor i avgift. Förvaltningsrätten i Göteborg gav ansökan fullt bifall och domen har vunnit laga kraft.⁶⁹

⁶⁵ Konkurrensverket, dnr 253/2020 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 5032-20.

⁶⁶ Konkurrensverket, dnr 294–309/2020 och Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 6957–6964-20 och 6966–6973-20.

⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 373/2020 och Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 3682-20.

⁶⁸ Konkurrensverket, dnr 553/2020 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 12651-20.

⁶⁹ Konkurrensverket, dnr 554/2020 och Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 12649-20.

4.3.3 Tillsynsbeslut

Norrköpings kommun

Norrköpings kommuns köp av tjänster från tre olika ramavtal avseende upphandlingskonsulttjänster, organisationskonsulttjänster och konsultförmedlingstjänster inom digitalisering, har skett utan att villkoren för avrop i de tillgängliga ramavtalen har tillämpats på rätt sätt. Inköpen från ramavtalen har genomförts av digitaliseringsavdelningen, en avdelning under Kommunstyrelsen i Norrköpings kommun. Det har förekommit omfattande brister i kommunens hantering av avrop under den aktuella tidsperioden och avseende de aktuella ramavtalen. Kommunen har även agerat i strid med sina egna riktlinjer för upphandling och inköp och brustit i sin dokumentation av inköpen genom att inte dokumentera i enlighet med dokumentationsplikten i lagen om offentlig upphandling. Konkurrensverket riktade genom tillsynsbeslut kritik mot Norrköpings kommun med anledning av de identifierade bristerna. Tidsfristen för överklagande av beslutet har löpt ut.⁷⁰

4.4 Vägledning i ställningstaganden

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

Ställningstaganden kan ingå både i den planerade och i den händelsestyrda tillsynen. En fråga kan till exempel identifieras i Konkurrensverkets omvärldsbevakning och då aktualisera ett ställningstagande i ett allmänpreventivt syfte. När en särskild fråga identifierats gör vi en förstudie för att bedöma om det är ändamålsenligt med ett ställningstagande för att klargöra Konkurrensverkets syn på rättsläget, eller om något annat tillsynsverktyg är bättre.

Alla frågor kan inte bli till ett ställningstagande. I vår bedömning väger vi bland annat in om det går att formulera en frågeställning som vi kan besvara, om det saknas tillräckligt tydlig vägledning sedan tidigare i praxis och om ett ställningstagande bidrar till att göra det lättare att följa upphandlingslagstiftningen.

Konkurrensverket utgår från vår prioriteringspolicy vid val av ämne för ett ställningstagande. Syftet med ställningstagandena är alltid att bidra till en mer effektiv offentlig upphandling.

⁷⁰ Konkurrensverket, dnr 539/2019.

Sedan tidigare finns ställningstaganden om anskaffningar mellan statliga myndigheter, ramavtalsupphandlingar och öppenhetsprincipen samt betydelsen av den upphandlande myndighetens urval i ett valfrihetssystem. Under 2020 har Konkurrensverket inte fattat beslut om några nya ställningstaganden.

Under året har Konkurrensverket i huvudsak arbetat med två frågor som skulle ha kunnat resultera i ställningstaganden. Dessa rörde komplettering och rättelse av anbud samt vem som ska ses som upphandlande myndighet: en kommun eller en nämnd. Båda dessa blev exempel på frågor som efter mer ingående utredning inte lämpade sig för ett ställningstagande eftersom det enligt Konkurrensverkets bedömning inte skulle ge tillräcklig nytta för upphandlande myndigheter eller lämpade sig bättre för att genom ordinarie tillsynsverksamhet driva rättsutvecklingen i domstol.

4.5 Satsning på digitala föreläsningar

Den digitala omställningen som växte fram under 2020 gjorde det enklare för oss som myndighet att nå ut till våra målgrupper. Under hösten 2020 har Konkurrensverket genomfört ett tjugotal digitala träffar med upphandlande myndigheter i hela Sverige med ämnet upphandling och konkurrens. Vi har i digital form besökt såväl hela myndigheter och olika upphandlingsnätverk som den lilla lokala upphandlingsgruppen. Vår ambition har varit att besöka alla som vill träffa oss. Förutom att vi informerat om Konkurrensverkets tillsyn har de olika organisationerna fått vara med att själva styra agendan. De rättsfrågor och områden som har varit vanligast förekommande är ramavtalsfrågor samt korruption och osund konkurrens.

4.6 Perspektivet konkurrens i upphandling

En väl fungerande konkurrens är en förutsättning för att upphandlingsregelverket ska fungera. Konkurrensverket eftersträvar därför 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.

Konkurrensens centrala betydelse är också orsaken till att vi ser otillåtna direktupphandlingar som den mest skadliga överträdelsen av upphandlingsregelverket. Otillåtna direktupphandlingar sker i det fördolda och det finns ingen möjlighet till insyn för medborgare eller företag. Det finns därför också en betydande risk för korruption. Den otillåtna direktupphandlingen är mer skadlig ju bättre konkurrens det är på marknaden, för då drar man inte nytta av dess fördelar. Den är också mer skadlig ju större köparmakt den upphandlande myndigheten eller enheten har. Köparmakt kan man dra nytta av i en korrekt upphandling, men den kan inte utnyttjas på ett effektivt sätt i en otillåten direktupphandling.

Under året har Konkurrensverket, kopplat till vår strategiska satsning om konkurrensbegränsande offentlig upphandling, informerat om konkurrensens betydelse på flera sätt. I januari 2020 publicerade vi tillsammans med Upphandlingsmyndigheten och Svenskt Näringsliv en artikel som uppmanade ledande tjänstemän och politiker att se potentialen i inköp som ett verktyg att klara gemensamma utmaningar. Artikeln syftade till att skapa ökad förståelse för hur upphandling kan bidra till samhällsutveckling. Vi har under året också publicerat en informationsskrift som riktar sig till upphandlare, beställare och beslutsfattare. Skriften handlar om kopplingarna mellan konkurrens och upphandling. Vi har också initierat en uppdragsforskningsrapport (2020:2) om konkurrens i offentlig upphandling (se avsnitt 7.2).

I november anordnade Konkurrensverket en digital konferens där vi gav upphandlare och beställare i offentlig sektor tillfälle att öka sina kunskaper i konkurrensrätt och samtidigt få större förståelse för hur konkurrens och upphandling hänger ihop.

4.7 Registrering av annonsdatabaser

Sedan den 1 juli 2020 gäller lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik. Syftet med reglerna är att förbättra upphandlingsstatistiken genom att samla in uppgifter i annonser om offentliga upphandlingar till en nationell databas med tillgänglig och tillförlitlig statistik. Den nya lagen innebär att det blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter och enheter att efter den 1 januari 2021 annonsera upphandlingar i en annonsdatabas som är registrerad hos Konkurrensverket.

Konkurrensverket är registermyndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik, 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.

Under året har vi utarbetat rutiner för att hantera såväl ansökningar som tillsyn av annonsdatabaserna på ett ändamålsenligt sätt. Fem databaser har registrerats 2020.

4.8 Uppmärksammade frågor i upphandlingstillsynen under året

Även om upphandlingsåret 2020 för upphandlande myndigheter präglats av coronapandemin har tillsynsärendena inte i huvudsak rört spåren av pandemin. Enligt våra erfarenheter från flyktingkrisen 2015 vet vi dock att det kan vara en viss fördröjning innan vi ser frågorna i vår tillsyn. Kort efter pandemins utbrott gick Konkurrensverket ut med information där vi framhöll att upphandlingsreglerna inte stoppar inköp i akuta situationer.

Vi kunde också identifiera andra upphandlingsrelaterade frågor i spåren av coronakrisen. Till exempel fanns det flera företag som fick problem med skattebetalningar. Eftersom det enligt 13 kap. 2 § LOU är obligatoriskt att utesluta anbudsgivare som inte fullgör sina skatter, innebär skatteskulder att sådana anbudsgivare ska uteslutas. Det finns dock en möjlighet att söka anstånd med skattebetalningar på grund av synnerliga skäl. Anstånd kan beviljas om det kan antas att betalningsförmågan återkommer efter ett kortare anstånd.

I slutet av året uppmärksammade Konkurrensverket olika varianter av direktupphandlingar kopplade till det tillfälligt höjda beloppet för skattefria gåvor. Vi prioriterade ärenden för vägledning, men konstaterade att de granskade köpen skiljde sig åt i så stor utsträckning att en fortsatt utredning inte skulle ge generell vägledning i frågan om upphandlande myndigheters inköp av gåvor i form av presentkort. Vi noterade även att de upphandlande myndigheterna agerade i enlighet med intentionerna i den tillfälliga lagen, vars syfte var att minska negativa effekter för näringslivet till följd av spridningen av coronaviruset. Med hänsyn till de rådande omständigheterna saknades det därför tillräckliga skäl att fortsätta utreda dessa ärenden.

I övrigt har vi under året noterat olika former av samverkansavtal och hyresavtal, så kallad hyresvärdsupphandling. Ett hyresavtal kan aldrig, oavsett om hyresundantaget är tillämpligt, konsumera de tjänster eller byggtreprenader som är en förutsättning för byggnationen såsom exempelvis projektering. Det räcker inte att konkurrensutsätta själva uppförandet i form av ett byggtreprenadkontrakt. Varor, tjänster och byggtreprenader ska som huvudregel upphandlas. Om ett hyreskontrakt ingås med en hyresvärd utan föregående upphandling, och det inom ramen för hyresförhållandet ska utföras byggtreprenader eller andra tjänster, anser Konkurrensverket att hyreskontraktet ska betraktas som ett upphandlingspliktigt kontrakt. Vi har därför prioriterat flera ärenden för vägledning.

Ett av de mer uppmärksammade EU-avgörandena på senare tid är Coopservice.⁷¹ Målet rörde frågan om ramavtal och takvolym. EU-domstolen uttalade att det i ramavtalet från början ska fastställas den största kvantiteten varor eller tjänster som ska kunna bli föremål för efterföljande kontrakt. 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. Nu finns en begäran om förhandsbesked från Danmark i frågan i EU-domstolen.⁷²

I dagsläget finns skiftande tolkningar av vissa delar av Coopservice- domen. Konkurrensverket har tidigare uttalat sig i ett ställningstagande och Upphandlingsmyndigheten har gett ut en vägledning. I vissa delar skiljer sig våra tolkningar åt. Hittillsvarande kammarrättspraxis är också spretig. Konkurrensverket välkomnar därför att Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i frågan om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen att vid en upphandling av ramavtal inte ange en övre gräns för de kvantiteter som kan avropas från ramavtalet. Om så inte är fallet är även fråga om under vilka förutsättningar en sådan brist kan anses ha medfört att en leverantör har lidit eller kan komma att lida skada.⁷³

⁷¹ Mål C-216/17 – Coopservice.

⁷² Mål C-23/20 – Simonsen & Weel. Bland annat ställs frågan om LOU-direktivet ska tolkas så "att det antingen i meddelandet om offentlig upphandling eller i upphandlingsdokumenten ska fastställas en maximal kvantitet och/eller maximalt värde av de varor som ska tillhandahållas enligt ett upphandlat ramavtal, med följden att ramavtalet inte längre har någon verkan när gränsen uppnåtts?"

⁷³ HFD mål nr 6151 – 6159-20.

4.9 Domstolsprocesser

I det följande redovisas samlad information om våra ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2020, domar och domstolsbeslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2020 samt domstolsprocesser rörande överklagade tillsynsbeslut. För kortare beskrivningar av de ärenden där Konkurrensverket under 2020 ansökte om upphandlingsskadeavgift, se avsnitt 4.3.

Totalt 36 upphandlingsmål avslutades under 2020 och i 16 av dessa bifölls vår talan helt. Tre domar innebar ett delvis bifall. I 17 fall avtog domstolarna vår talan. I samtliga fall rörde avslagen sådana fall där det finns rättslig skyldighet för Konkurrensverket att ansöka om upphandlingsskadeavgift trots att sanktionsvärdet var så lågt att verket inte skulle ha gjort fakultativa ansökningar. Eftersom 16 av domarna härrör från samma utredning blir dock detta resultat missvisande. Om de 16 domarna räknas som en, avslutades totalt 21 upphandlingsmål och antalet avslag minskar till två.

Ett exempel på ett viktigt domstolsavgörande under 2020 är ett mål som avsåg talan om upphandlingsskadeavgift mot Alingsås kommun. I målet klargjorde Högsta förvaltningsdomstolen att LOU skulle tillämpas på ett avtal som av parterna betecknats som ett idéburet offentligt partnerskap, IOP. Målet rörde driften av ett äldreboende som kommunen tilldelat en icke-vinstdrivande stiftelse, utan föregående annonsering. Konkurrensverket ansåg att det var fråga om ett offentligt kontrakt gällande köp av en tjänst, och att kommunen borde ha annonserat upphandlingen. Alingsås kommun menade att överenskommelsen inte var upphandlingspliktig och gjorde bland annat gällande att det rörde sig om en icke-ekonomisk tjänst som inte omfattas av LOU. Högsta förvaltningsdomstolen framhåller i sitt avgörande att avtalet mellan kommunen och stiftelsen utgjorde ett avtal med ekonomiska villkor.

Eftersom det i Sverige finns en marknad för sådana tjänster som omfattas av avtalet och då stiftelsen tillhandahöll tjänster på marknaden var den att betrakta som en leverantör. Avtalet utgjorde därför ett tjänstekontrakt enligt LOU. Att det av parterna betecknades som ett idéburet offentligt partnerskap föranledde ingen annan bedömning. Driften av boendet skulle därmed ha upphandlats. Alingsås kommun dömdes att betala upphandlingsskadeavgift för en otillåten direktupphandling.⁷⁴

Ett annat mål som prövats av Kammarrätten i Stockholm rör frågan om begreppet upphandlande myndighet i LOU.⁷⁵ Konkurrensverket hade väckt talan om upphandlingsskadeavgift mot Region Gotland för otillåten direktupphandling av ambulansflyg. Regionen invände att Hälso- och sjukvårdsnämnden var den upphandlande myndigheten och att vi därför hade väckt talan mot fel part. Kammarrätten gjorde först en prövning av om regionen hade organiserat nämnden på ett sådant sätt att det fanns förutsättningar för att nämnden skulle kunna vara en egen upphandlande myndighet. I denna fråga drog kammarrätten slutsatsen att det inte fanns några formella hinder för att godta nämnden som en upphandlande myndighet när den genomför upphandlingar självständigt. Därefter prövade kammarrätten frågan om nämnden hade genomfört den aktuella upphandlingen självständigt.

⁷⁴ Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 3165-19, 2020-03-11.

⁷⁵ Kammarrätten i Stockholm mål nr 6714-19, 2020-01-28.

Kammarrätten bedömde att nämnden inte hade agerat med sådan självständighet som krävs för att den ska anses vara upphandlande myndighet i den aktuella upphandlingen. Kammarrätten beaktade bland annat att regionen är medlem i Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg, med syfte att tillhandahålla sådana tjänster som den aktuella upphandlingen avser och att fakturan för den aktuella upphandlingen hade ställts till regionen. Kammarrätten biföll vår talan och dömde regionen att betala upphandlingsskadeavgift.⁷⁶

Vi har under året också fått en domstolsprövning av Kammarrätten i Stockholm av ett tillsynsbeslut som vi meddelade 2017.⁷⁷ Tillsynsbeslutet avsåg Göteborgs Stads köp av tjänster från det delägda bolaget Göteborg & Co Träffpunkt AB rörande evenemangsverksamhet.⁷⁸ I det överklagade beslutet hade vi bland annat konstaterat att kommunen hade brutit mot lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, ÄLOU, genom att anslå budgetmedel för åren 2014, 2015 och 2016 åt bolaget för utförande av tjänster åt kommunen, ett kommunalförbund och ett antal privata organisationer. Dessa budgetanslag är vart och ett att anse som offentliga upphandlingskontrakt, vilka skulle ha annonserats enligt 7 kap. 1 § ÄLOU.

De tvistiga frågorna som klargjordes av domstolen i målet handlade bland annat om huruvida det rörde sig om offentliga kontrakt i den mening som omfattas av upphandlingslagstiftningen, och om upphandlingen hade påbörjats vid en sådan tidpunkt att övergångsbestämmelserna till ÄLOU innebar att ÄLOU var tillämplig på förfarandet. Kammarrättens avgörande innebär att vårt tillsynsbeslut står fast. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

⁷⁶ Högsta förvaltningsdomstolen meddelande inte prövningstillstånd, HFD mål nr 514-20.

⁷⁷ Kammarrätten i Stockholm mål nr 8538-19, 2020-07-07.

⁷⁸ Dnr 610/2014.

Tabell 14 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – egna initiativ

Motpart/Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Kristianstads kommun Dnr 60/2020	800 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggtreprenad avseende Degeberga reningsverk.
Statens konstråd Dnr 147/2020	105 000 kr	Otillåten direktupphandling av konstnärlig gestaltning.
Karolinska Institutet Dnr 221/2020	200 000 kr	Otillåten direktupphandling av instrument för laborativ verksamhet.
Sundsvalls kommun Dnr 245/2020	900 000 kr	Otillåten direktupphandling av grönyteskötsel.
Kalix kommun Dnr 327/2020	400 000 kr	Otillåten direktupphandling av tjänstekoncession avseende golfbana.
Skellefteå Kraft Elnät AB Dnr 339/2020	225 000 kr	Otillåten direktupphandling av material till Vitberget, Bergsbyn och Rönnskär.
Örebrokompaniet AB Dnr 358/2020	220 000 kr	Otillåten direktupphandling av ljusshow.
Nynäshamns kommun Dnr 374/2020	1 500 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggtreprenad avseende gruppbostad.
Örebro kommun Dnr 527/2020	145 000 kr	Otillåten direktupphandling av parkeringsautomater.
Hallsbergs kommun Dnr 589/2020	800 000 kr	Otillåten direktupphandling av byggtreprenad.
Huddinge kommun Dnr 590/2020	2 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av vinterväghållningstjänster.
Affärsverken Karlskrona AB Dnr 655/2020	120 000 kr	Otillåten direktupphandling av cateringtjänster.
Region Blekinge Dnr 701/2020	960 000 kr	Otillåten direktupphandling av tolktjänster.
Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun Dnr 718/2020	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling av social omsorg med inkvartering.
Kriminalvården Dnr 729/2020	230 000 kr	Otillåten direktupphandling av testmateriel.
Hedemora kommun Dnr 730/2020	230 000 kr	Otillåten direktupphandling av socionomtjänster.

Tabell 15 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska ansökningar

Motpart/Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Trelleborgs kommun Dnr 253/2020	60 000 kr	Brott mot avtalsspärr.
Staffanstorps Centrum AB Dnr 294/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Staffanstorps Fibernät AB Dnr 295/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Staffanstorps Kommunfastigheter AB Dnr 296/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Helsingborgs Hamn AB Dnr 297/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Krinova AB Dnr 298/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Landskrona Energi AB Dnr 299/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB Dnr 300/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Perstorps Bostäder AB Dnr 301/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Perstorps Näringslivs AB Dnr 302/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Rederi Ventrifiken AB Dnr 303/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Räddningstjänsten Skåne Nordväst Dnr 304/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Simrishamns Bostäder AB Dnr 305/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Skurups Elverk AB Dnr 306/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Skurups Jordbruks AB Dnr 307/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund Dnr 308/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Vellinge Stadsnät AB Dnr 309/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Västrafik AB Dnr 373/2020	10 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Region Halland Dnr 553/2020	20 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.
Västra Götalandsregionen Dnr 554/2020	20 000 kr	Otillåten direktupphandling som fått bestå av tvingande hänsyn.

Tabell 16 Beslut och domar i domstolarna 2020 – upphandlingskadeavgift

Motpart/Upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status ⁷⁹
<p>SJ AB⁸⁰ 2013-01-24 Dnr 58/2013, 57/2013 Yrkat belopp (totalt) 8 500 000 kr.</p> <p>2019-04-02 Yrkande justerat. Yrkat belopp (totalt) 4 650 000 kr.</p>	<p>2014-01-10 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 1959-13 och 1960-13) Avisade Konkurrensverkets ansökningar då rätten fann att LUF inte är tillämplig på SJ:s upphandlingar.</p> <p>2020-01-31 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13805-19 och 13790-19) Avslog Konkurrensverkets ansökningar pga. ringa fall.</p>	<p>2015-06-04 (Stockholm mål nr 603-14 och 604-14) Avslog Konkurrensverkets överklagande.</p>	<p>2019-06-14 (HFD mål nr 3999-15 och 4000-15) Upphävde underinstansernas avgöranden och återförvisade målet till förvaltningsrätten.</p> <p>2019-02-28 (mål C-388/17) Förhandsavgörande från EU-domstolen.</p>	Laga kraft
<p>Alingsås kommun 2017-06-29 Dnr 377/2017 Yrkat belopp 5 000 000 kr.</p>	<p>2018-06-29 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 7530-17) Biföll Konkurrensverkets ansökan.</p>	<p>2019-05-08 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 3556-18) Avslog Alingsås kommuns överklagande.</p>	<p>2020-03-11 (HFD mål nr 3165-19) Avslog kommunens överklagande i viss del och meddelade inte prövningstillstånd rörande målet i övrigt.</p>	Laga kraft
<p>Ragunda kommun 2018-09-14 Dnr 519/2018 Yrkat belopp 130 000 kr.</p>	<p>2020-02-07 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 4015-18) Biföll Konkurrensverkets ansökan.</p>			Laga kraft
<p>Region Gotland 2018-12-20 Dnr 702/2018 Yrkat belopp 230 000 kr.</p>	<p>2019-03-28 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 28818-18) Avslag på Region Gotlands yrkande om mellandom. 2019-09-02 Biföll Konkurrensverkets ansökan.</p>	<p>2020-01-18 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 6714-19) Meddelade prövningstillstånd och avslog överklagandet.</p>	<p>2020-06-02 (HFD mål nr 514-20) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.</p>	Laga kraft
<p>Västra Götalandsregionen 2019-05-24 Dnr 365/2019 Yrkat belopp 1 000 000 kr.</p>	<p>2019-10-01 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6436-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.</p>	<p>2020-05-18 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5806-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan delvis och beslutade om en avgift om 800 000 kr.</p>		Laga kraft

⁷⁹ Per 2021-04-15 om inget annat anges.

⁸⁰ 2020-01-31, Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13805-19 och 13790-19. Avslår Konkurrensverkets ansökan (ringa fall).

Motpart/Upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status ⁷⁹
Ale El Ekonomisk Förening 2019-05-24 Dnr 366/2019 Yrkat belopp 40 000 kr.	2019-09-10 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6434-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2019-10-29 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5346-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	2020-04-08 (HFD mål nr 6117-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	Laga kraft
Härryda Energi AB 2019-05-24 Dnr 367/2019 Yrkat belopp 20 000 kr.	2019-09-10 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6435-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2019-10-29 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5347-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	2020-04-08 (HFD mål nr 6118-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	Laga kraft
Kungälv Energi AB 2019-05-24 Dnr 368/2019 Yrkat belopp 30 000 kr.	2019-09-10 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6438-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2019-10-29 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5349-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	2020-04-08 (HFD mål nr 6120-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	Laga kraft
Lerum Energi AB 2019-05-24 Dnr 369/2019 Yrkat belopp 60 000 kr.	2019-09-10 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6437-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.	2019-10-29 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5348-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	2020-04-08 (HFD mål nr 6119-19) Beslut om att ej meddela prövningstillstånd.	Laga kraft
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.		Laga kraft
Örebro kommun 2019-09-02 Dnr 528/2019 Yrkat belopp 15 000 kr.	2020-07-28 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 4754-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Kristinehamns kommun 2019-09-04 Dnr 534/2019 Yrkat belopp 430 000 kr.	2020-07-29 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 4812-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Louis De Geer Konsert & Kongress i Norrköping AB 2019-09-27 Dnr 584/2019 Yrkat belopp 260 000 kr.	2020-02-05 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 8122-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Västrafik AB 2019-11-05 Dnr 677/2019 Yrkat belopp 1 000 000 kr.	2019-12-17 ⁸¹ (Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 5974-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft

⁸¹ Laga kraft i januari 2020.

Motpart/Upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status ⁷⁹
Region Gotland, socialnämnden 2019-11-06 Dnr 688/2019 Yrkat belopp 530 000 kr.	2020-03-12 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 24981-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Kungsbacka kommun 2019-11-22 Dnr 721/2019 Yrkat belopp 140 000 kr.	2020-04-09 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 14646-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Tornberget Fastighetsförvaltnings AB i Haninge 2019-11-06 Dnr 744/2019 Yrkat belopp 100 000 kr.	2020-02-21 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 27414-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Härjedalens kommun 2019-12-13 Dnr 765/2019 Yrkat belopp 260 000 kr.	2020-01-27 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 5754-19) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			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.	2021-02-23 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 8280-20) Meddelar prövningstillstånd.		Pågående
Kristianstads kommun 2020-01-23 Dnr 60/2020 Yrkat belopp 800 000 kr.	2020-05-13 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 876-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
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) Avskriver målet.		Laga kraft
Sundsvalls kommun 2020-04-17 Dnr 245/2020 Yrkat belopp 900 000 kr.	2020-05-25 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1729-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Trelleborgs kommun 2020-04-24 Dnr 253/2020 Yrkat belopp 60 000 kr.	2020-08-31 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 5032-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft

Motpart/Upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status ⁷⁹
Staffanstorps Centrum AB 2020-06-08 Dnr 294/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	2020-08-10 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 6957–6964-20 och 6966–6973-20)			Laga kraft
Staffanstorps Fibernät AB 2020-06-08 Dnr 295/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Staffanstorps Kommunfastigheter AB 2020-06-08 Dnr 296/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Helsingborgs Hamn AB 2020-06-08 Dnr 297/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Krinova AB 2020-06-08 Dnr 298/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Landskrona Energi AB 2020-06-08 Dnr 299/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB 2020-06-08 Dnr 300/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Perstorps Bostäder AB 2020-06-08 Dnr 301/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Perstorps Näringslivs AB 2020-06-08 Dnr 302/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Rederi Ventrafiken AB 2020-06-08 Dnr 303/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Räddningstjänsten Skåne Nordväst 2020-06-08 Dnr 304/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft

⁸² Konkurrensverkets ärenden dnr 294–309/2020 har handlagts tillsammans av Förvaltningsrätten i Malmö och utfallet i dessa ärenden framgår av förvaltningsrättens dom med mål nr 6957–6964-20 och 6966–6973-20.

Motpart/Upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Status ⁷⁹
Simrishamns Bostäder AB 2020-06-08 Dnr 305/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Skurups Elverk AB 2020-06-08 Dnr 306/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Skurup Jordbruks AB 2020-06-08 Dnr 307/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund 2020-06-08 Dnr 308/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			Laga kraft
Vellinge Stadsnät AB 2020-06-08 Dnr 309/2020 Yrkat belopp 10 000 kr.	Se ovan			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) Meddelar inte prövningstillstånd.		Laga kraft
Skellefteå Kraft Elnät AB 2020-06-02 Dnr 339/2020 Yrkat belopp 225 000 kr.	2020-11-13 (Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 1186-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Region Halland 2020-06-23 Dnr 553/2020 Yrkat belopp 20 000 kr.	2020-11-25 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 12651-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft
Västra Götalandsregionen 2020-06-23 Dnr 554/2020 Yrkat belopp 20 000 kr.	2020-11-25 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 12649-20) Biföll Konkurrensverkets ansökan.			Laga kraft



Handläggningstider

61

5 Handläggningstider

5.1 Handläggningstider i konkurrenstillsynen

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av utredningar om konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.⁸³ 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 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, varför de ännu inte har fått genomslag i handläggningstiderna.

För prövning av företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av lagstadgade tidsfrister. I de följande avsnitten redovisas handläggningstiderna i konkurrenstillsynen uppdelat på olika typer av ärenden.

⁸³ I 3 kap. 20 och 20 a §§ KL finns dock bestämmelser om preskription för när konkurrensskadeavgift får påföras.

5.1.1 Handläggningstider i konkurrensärenden exklusive företagskoncentrationer

Den genomsnittliga handläggningstiden för de konkurrenstillståndsärenden, exklusive företagskoncentrationer, som avslutats de senaste åren framgår av tabell 17.

Tabell 17 Genomsnittliga handläggningstider för konkurrenstillståndsärenden (exklusive företagskoncentrationer) som avslutats 2016–2020 (kalenderdagar)

	2020	2019	2018	2017 ⁸⁴	2016
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	32	38	47	43	59
Genomsnitt antal kalenderdagar	65	48	24	32	44
Prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	9	4	11	11	20
Genomsnitt antal kalenderdagar	720	366	320	614	374
Varav avslutade utan åtgärd eller m.h.t. ändrat beteende					
Antal avslutade ärenden	5	3	10	10	19
Genomsnitt antal kalenderdagar	566	248	303	609	344
Varav avslutade med åtgärd⁸⁵					
Antal avslutade ärenden	4	1	1	1	1
Genomsnitt antal kalenderdagar	913	721	490	667	974

Ärenden som inte prioriteras för djupare utredning hanteras skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillståndsärenden som handläggs av Konkurrensverket. Under 2020 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden till 65 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 17 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 2020 uppgick till 720 kalenderdagar, vilket är en ökning från 366 dagar 2019. För ärenden som avslutades *med* någon åtgärd ökade handläggningstiden från 721 dagar 2019 till 913 dagar 2020. Handläggningstiden för ärenden som avslutades *utan* någon åtgärd från Konkurrensverket ökade från 248 till 566 dagar. Samtliga typer av handläggningstid har alltså ökat från föregående år. Ökningen kan till stor del hänföras till enstaka ärenden. Under 2020 avslutades till exempel en omfattande utredning som bland annat innebar ett behov av samordning med konkurrensmyndigheter i flera andra medlemsstater. 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, avgiftsföreläggande, åläggande eller godtagit åtaganden.

5.1.2 Handläggningstider i prövning av företagskoncentrationer

För företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av de lagstadgade tidsfristerna som uppgår till 25 arbetsdagar i fas 1 och tre månader i fas 2. Under vissa förutsättningar kan löptiden stoppas och tidsfristerna förlängas.⁸⁶

Av tabell 18 framgår att 2020 var den genomsnittliga handläggningstiden 16 arbetsdagar för koncentrationsärenden som avslutades i fas 1 och 88 arbetsdagar för ärenden i vilka det inleddes en fördjupad utredning (fas 2). Dessa siffror utgör dock en överskattning av den egentliga handläggningstiden eftersom de är räknade från det att en anmälan registrerades till dess beslut fattades, utan att ha justerats för tillfälliga stopp eller förlängning av löptid för frist, eller för att en inkommen anmälan inte är fullständig.⁸⁷ Det förekommer också att den som anmäler ett förvärv önskar få beslutet mot slutet av fristen i fas 1.

Tabell 18 Genomsnittliga handläggningstider för företagskoncentrationer som avslutats 2016–2020 (arbetsdagar)⁸⁸

	2020	2019	2018	2017	2016
Avslutade i fas 1	16	15	12	14	13
Avslutade i fas 2	88	81	86	70	107

Av Konkurrensverkets vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare⁸⁹ 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 2020 avslutades 59 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 25 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar.

⁸⁶ För tillfälligt stopp av löptiden, se 4 kap. 17 § KL. För förlängning av fristerna, se 4 kap. 11 § 2 st. och 14 § KL.

⁸⁷ Tidsfristen för en prövning börjar löpa först från det att en fullständig anmälan om företagskoncentration har kommit in till verket, se 4 kap. 11 § KL.

⁸⁸ Till skillnad från handläggningstiderna i övriga konkurrensärenden (se avsnitt 5.1.1) anges handläggningstiderna för koncentrationer i *arbetsdagar* pga att tidsfristen i fas 1 anges i arbetsdagar i lagtexten, se 4 kap. 11 § KL.

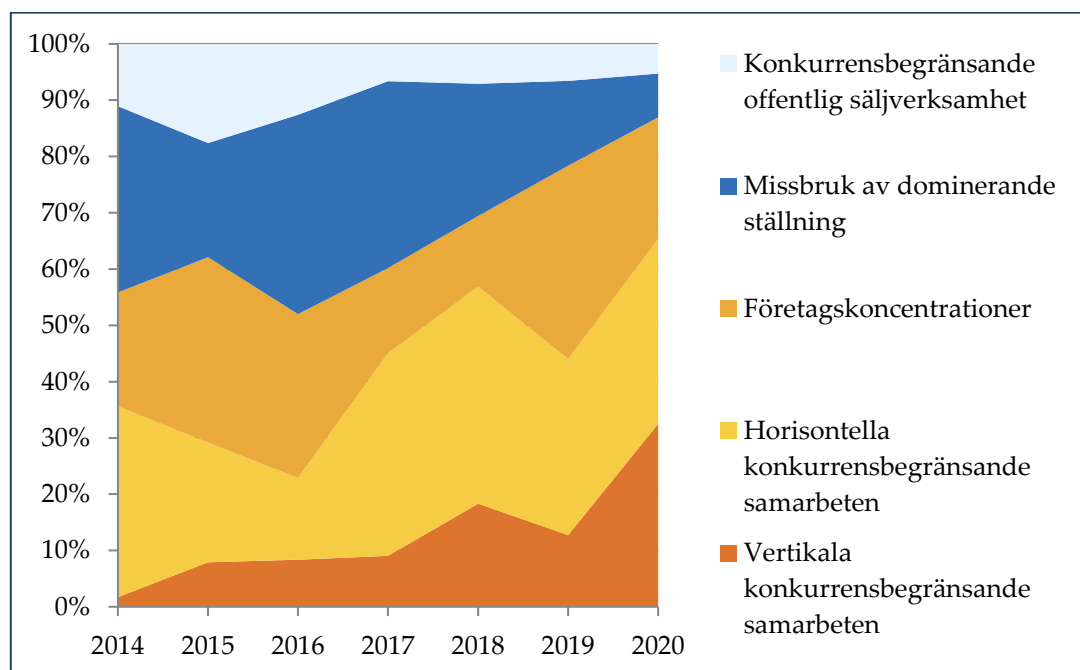
⁸⁹ Med enkla ärenden avses sådana företagskoncentrationer där det inte föreligger några horisontella eller vertikala samband mellan de berörda företagen, eller där sådana samband uppenbart inte kan leda till att konkurrensen påtagligt hämmas på någon marknad.

5.1.3 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.⁹⁰ 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.⁹¹

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



Av figuren framgår att fördelningen mellan de olika ärendetyperna varierar över åren. Under de perioder som exempelvis flera komplicerade företagskoncentrationer anmäls ökar andelen av tiden som avser sådana ärenden på bekostnad av andra delar. Så var fallet under 2015, 2016 och 2019. 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.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Diagrammet inkluderar endast ärenden som prioriterats för djupare utredning. Fördelningen av tid för ett givet år kan därför komma att ändras i efterhand om fler ärenden prioriteras och därmed inkluderas i underlaget. I vissa ärenden kan flera typer av överträdelse eller beteenden som kan förbjudas aktualiseras. Vilken kategori ett visst ärende ska hänföras till kan komma att ändras under utredningen, vilket då kan leda till förändringar i fördelningen.

5.1.4 Handläggningstid i konkurrensärenden som prövats av domstol

Handläggningstiderna för de konkurrensmål i domstol där Konkurrensverket varit part, och som avslutats sedan den 1 januari 2020, framgår av tabell 19. För mer information om ärendena och målen, se avsnitt 3.5.

Tabell 19 Handläggningstid för Konkurrensverkets utredningar och domstolsprocesser i mål och ärenden som avslutats efter den 1 januari 2020 (kalenderdagar)

Ärende	Utredning	Domstol	Totalt
Svenska Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI)			
Utredning inleddes 2016-09-30	512 dagar	748 dagar ⁹²	1 260 dagar
Beslut om åläggande 2018-02-02	41 %	59 %	
Överklagande 2018-02-24			
Avgörande PMD 2019-01-21			
Avgörande PMÖD 2020-02-28 (i sak)			
Avgörande PMÖD 2020-03-13 (rättegångskostnader)			
Arla Foods AB, Norrmejerier Ekonomisk förening, Falköpings mejeri ekonomisk förening			
Anmälan komplett 2018-12-26	142 dagar	327 dagar ⁹³	469 dagar
Beslut om förbud 2019-04-30	30 %	70 %	
Överklagande 2019-05-17			
Avgörande PMD 2020-01-15			
Avgörande PMÖD 2020-04-08 (rättegångskostnader)			
Hässleholms kommun			
Utredningen inleddes 2015-11-24	657 dagar	1 193 dagar	1 850 dagar
Stämningsansökan 2017-09-11	36 %	64 %	
Avgörande 1 PMD 2019-03-08			
Avgörande PMÖD 2020-01-27 (återförvisning)			
Avgörande 2 PMD 2020-12-17			

Utöver målen och ärendena i tabell 19 prövades också ett överklagat interimistiskt beslut om åläggande i ärendet mot Im with Bruce AB. Konkurrensverkets beslut överklagades den 27 december 2019 och PMD:s avgörande meddelades den 17 januari 2020, det vill säga efter 21 dagar.

Tabell 20 visar handläggningstiderna och dess fördelning mellan Konkurrensverkets utredningar och domstolarnas handläggning sett över en längre period, nämligen för de mål och ärenden som avslutats efter införandet av patent- och marknadsdomstolarna den 1 september 2016. Företagskoncentrationer, vars handläggningstider styrs av lagstadgade tidsfrister – såväl för Konkurrensverkets utredning som för eventuella domstolsprövningar – är inte medräknade. Inte heller är det ärende där endast ett interimistiskt beslut kom att prövas i domstol med i sammanställningen.

⁹² Räknat till PMÖD:s avgörande 2020-03-13.

⁹³ Räknat till PMÖD:s avgörande 2020-04-08.

Tabell 20 Handläggningstid för Konkurrensverkets utredningar och domstolsprocesser i mål och ärenden som avslutats efter införandet av patent- och marknadsdomstolarna, exklusive interimistiska ärenden och företagskoncentrationer (kalenderdagar)

Ärende	Utredning	Domstol	Totalt	Andel utredning	Andel domstol
Aleris diagnostik m.fl.	502	1 339	1 841	27 %	73 %
Alfa quality moving m.fl.	658	1 234	1 892	35 %	65 %
Telia och Gothnet	783	1 154	1 937	40 %	60 %
Swedish Match	888	1 298	2 186	41 %	59 %
Nasdaq	1 636	1 493	3 129	52 %	48 %
FTI	512	748	1 260	41 %	59 %
Hässleholms kommun	657	1 193	1 850	36 %	64 %
Genomsnitt	805	1 208	2 014	40 %	60 %

Som framgår av tabellen har Konkurrensverkets utredning utgjort cirka 40 procent av den totala handläggningstiden för de ärenden (exklusive företagskoncentrationer) som prövats av domstol.⁹⁴ Resterande 60 procent utgör väntetid och process i domstol, det vill säga sedan Konkurrensverket väckt talan eller Konkurrensverkets beslut överklagats. Tidsåtgången varierar mellan ärenden. Utredningarna har varat mellan cirka ett och fyra år. Domstolsprövningar mellan två och fyra år. Domstolsprövningen har varat över tre år i sex av sju fall, varav i ett fall över fyra år.

Kommissionen ger ut en rapport som bland annat jämför handläggningstid i domstol för olika typer av mål. Enligt den senaste rapporten från 2020 låg Sverige något över medianen för genomsnittliga handläggningstider i domstol av konkurrensrättsliga mål.⁹⁵

5.2 Handläggningstider i upphandlingstillsynen

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

Som ett led i vårt effektiviseringsarbete arbetar vi ändå med att korta handläggningstiderna, särskilt för de ärenden som vi avslutar utan åtgärd.

⁹⁴ Alla ärenden utom Hässleholms kommun kom att avgöras i sak i två insatser (Stockholms tingsrätt/PMD och PMÖD). Hässleholms kommun avgjordes först i PMD, överklagades till PMÖD som återförvisade målet till PMD där en ny prövning gjordes. PMD:s andra avgörande överklagades inte.

⁹⁵ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2020, COM(2020) 306 final, s. 16–17.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52020DC0306>

Handläggningstiden för ärenden som inte har föranlett en åtgärd inom upphandlingstillsynen har under året ökat från 95 dagar 2019 till 192 dagar 2020. Genomsnittlig handläggningstid för övriga ärenden har under året ökat från 226 dagar 2019 till 333 dagar 2020. Även vid en jämförelse över flera år innebär årets resultat en ökning av handläggningstiderna. En bidragande orsak är att Konkurrensverket i några ärenden⁹⁶ har funnit det nödvändigt att omfördela resurser från pågående utredningar, där preskriptionstiden för upphandlingsskadeavgift redan löpt ut, till andra ärenden där vi fortfarande haft möjlighet att ansöka om upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverkets beslut att införa tidsfrister inom upphandlingstillsynen tar sikte på såväl upphandlingsskadeavgiftsärenden som tillsynsbeslut och innebär därmed att den typen av omfördelning av resurser i högre grad kommer att undvikas i framtiden.

⁹⁶ Dnr 299/2018, 398/2019, 607/2019 och 118/2020.



Uppföljning
och utvärdering

69

6 Uppföljning och utvärdering

Under året har Konkurrensverket genomfört flera uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten inom olika områden. Syftet är att kontinuerligt identifiera eventuella svagheter i vår verksamhet för att säkerställa en effektiv tillsyn samt berätta för omvärlden om nyttan av en effektiv konkurrens och en offentlig upphandling för samhällsekonomin. I detta ingår att löpande utvärdera och utveckla tillsynsverksamheten, och 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.

Uppföljningen är inte heltäckande i den meningen att samtliga tillsynsärenden har analyserats, utan har i stället baserats på ett urval. Att vi inte följer upp samtliga tillsynsärenden har flera orsaker. En är att alla ärenden helt enkelt inte passar att följa upp. Exempel-vis kan lämpliga metoder eller nödvändig data saknas. En annan orsak kan vara att ärendet är unikt på ett sätt som gör det svårt att identifiera några generella lärdomar. Detaljerad uppföljning är också resurskrävande.

Som framgår nedan kan en uppföljning av ett ärende se ut på många olika sätt. I vissa fall eftersträvas att snabbt få en översiktlig bild vilket kan leda till en kvalitativ undersökning, exempelvis genom intervjuer av nyckelpersoner verksamma på marknaden. I andra fall kan en mer omfattande och kvantitativ analys vara mer motiverad.

Det ska här tilläggas att alla utredningar och domstolsprocesser utvärderas efter genomförandet i syfte att dra lärdomar och löpande förbättra effektiviteten. På ledningsnivå görs årligen även en utvärdering av det senaste årets prioriteringar. Dessa utvärderingar ingår emellertid inte i sammanställningen nedan.

Sammantaget ger de gjorda uppföljningarna och utvärderingarna viktiga lärdomar för det fortsatta tillsynsarbetet.

6.1 Uppföljning av konkurrenstillsynen

Inom uppföljningen av konkurrenstillsynen har vi under 2020 dels arbetat med tematiska ansatser, dels med en fallstudie. De tre tematiska uppföljningarna innefattar en enkätundersökning om hur företag och ombud ser på konkurrensreglernas preventiva effekt, en jämförelse med systemmyndigheter inom EU avseende antal utredningar och planerade tillsynsbeslut, och, slutligen, en tioårsöversyn av bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Fallstudien studerar marknaden för fjärrvärmerör, där de två största aktörerna gick samman 2017.

6.1.1 Den preventiva effekten av tillsynen

Den första tematiska studien utgörs av en undersökning av hur företag och affärsjurister uppfattar den preventiva effekten av konkurrenstillsynen som den bedrivs i dag. Syftet var att ta reda på i vilken utsträckning företag avhåller sig från förfaranden som kan innebära en överträdelse av kartellförbudet eller missbruk av dominerande ställning, och inte går vidare med företagsköp som bedöms oförenliga med reglerna om förvärvskontroll. Det var också av intresse att få en uppfattning om hur vanligt förekommande det är med överträdelser som inte avslöjas.

Liknande studier har under de senaste åren genomförts av andra konkurrensmyndigheter i Europa. Som exempel kan nämnas Nederländerna 2010, Storbritannien 2011 och Norge 2019.⁹⁷ Resultaten i dessa studier pekar ofta på att tillsynen har effekt, men att mörkertalet likafullt är stort. Det antal överträdelser som utreds av de konkurrensvårdande myndigheterna avseende förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och dominansmissbruk förefaller alltså motsvaras av ett betydligt större antal som förblir oupptäckta och således inte lagförda.

För att närmare få en uppfattning om konkurrensreglernas preventiva effekter i Sverige genomfördes därför under slutet av 2019 en enkätundersökning. Metodansatsen byggde i stort sett på den som tidigare tillämpats i Norge.

Två grupper av respondenter valdes ut: dels svenska företag med fler än tio anställda, dels svenska advokater verksamma inom konkurrensrätt. Frågorna handlade om tre områden: företagskoncentrationer, missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande samarbeten.

Respondenterna i advokatgruppen utgjordes av samtliga aktiva konkurrensrättsadvokater i Sverige, totalt 170 stycken, från vilka 56 svar erhöles, vilket ger en svarsfrekvens på 33 procent. Motsvarande utskick till företag omfattade 9 058 mottagare och resulterade i en svarsfrekvens på 11 procent. I analysen av svaren har, så långt det varit möjligt, hänsyn tagits till den relativt låga svarsfrekvensen med hjälp av en bortfallsanalys. Konkurrensverket drar slutsatsen att resultaten är föremål för viss osäkerhet, särskilt gällande frågor där olika svarsalternativ ligger nära varandra avseende relativa andelar. I stora drag menar vi dock att svaren är tillförlitliga.

När det gäller *företagskoncentrationer* uppgav företagen som svarade på enkäten att totalt fem stycken blev avskräckta och således inte anmäldes som först planerats under perioden 2015–2019. Av dessa skrinlades fyra och ett förändrades i grunden. Advokaterna uppgav sammantaget att totalt 120 anmälningspliktiga koncentrationer aldrig realiserades som ursprungligen tänkt till följd av att de troligen skulle ha blivit stoppade av Konkurrensverkets förvärvskontroll. Av dessa skrinlades 57 och 63 förändrades i grunden.

⁹⁷ Nederländerna: Noll R., Baarsma B., Rosenboom N. and Weda J., (2010), *Anticipating cartel and merger control*, SEO Report No. 2010-76a. Storbritannien: Office of Fair Trading (2011), *The impact of competition interventions on compliance and deterrence*, OFT1391, December 2011. Norge: Brekke, Sørgaard, Tveito (2019), *Effekter av konkurransreglene for norske forbrukere*, Samfunnsøkonomen Nr. 1, 2019, s. 28–42.

Eftersom respondenterna är anonyma går det inte att härleda antalet unika avskräckta eller förändrade transaktioner eftersom flera advokater kan vara involverade i en och samma transaktion. Uppgifterna tyder dock på att antalet är betydande. Vi kan därför dra slutsatsen att utan en aktiv förvärvskontroll hade många marknader i Sverige varit betydligt mer koncentrerade och konkurrenstrycket väsentligt lägre.

Avseende konkurrenslagens förbud mot *missbruk av en dominerande ställning* uppgav sju av företagen som svarade på enkäten att de ändrat eller avslutat sammanlagt 22 avtal, affärsagerande eller annan dialog, under perioden 2015–2019 till följd av konkurrensreglerna. Advokaterna uppgav att 392 avtal, affärsagerande eller annan dialog hade mött samma öde.

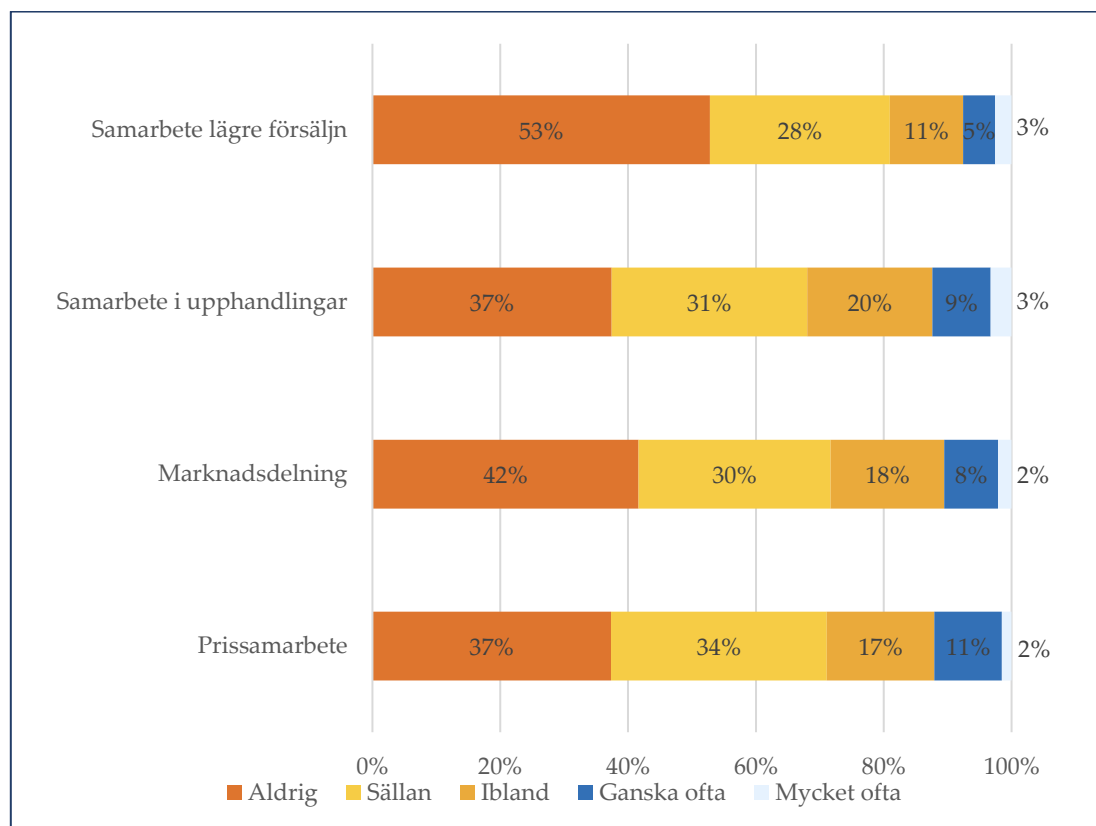
Förbudet mot *konkurrensbegränsande samarbete* uppgavs också ha lett till förändringar i företagets sätt att agera på marknaden. Under 2015–2019 uppgav 18 företag att totalt 44 avtal eller annan dialog avslutats eller ändrats i grunden till följd av Konkurrensverkets tillsynsarbete. Huvuddelen av dessa fall gällde företag aktiva på samma marknad, det vill säga horisontella samarbeten. Advokaterna i enkäten uppgav ett ännu högre antal: uppemot 700 stycken. Även här kan Konkurrensverket emellertid förmoda att fler än en advokat anlitas för att bedöma samma förfarande och antalet unika förfaranden som kunnat undvikas är svårt att härleda. Trots det kan vi dra slutsatsen att antalet potentiella missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande samarbeten som har avskräckts kan räknas i hundratal.

Enkätundersökningen visar alltså enligt vår uppfattning att den indirekta effekten av konkurrensreglerna, räknat som antalet förfaranden som inte genomförs som tänkt, till antalet är flera gånger större än antalet ärenden som är föremål för en fördjupad utredning på Konkurrensverket. En rimlig slutsats är således att de indirekta effekterna av konkurrenstillsynen är mer omfattande än de direkta effekterna av ingripanden. Detta gäller både koncentrationer, samarbeten och missbruk.

Dessa resultat är i linje med de övriga studier av preventiva effekter från andra länder som refererades ovan.

Likafullt finns det överträdelser som inte avskräcks och dessutom inte upptäcks av de konkurrensvårdande myndigheterna. I enkäten ställdes explicita frågor om just förekomsten av sådana fall. Enligt företagen förekommer flera former av samarbeten som till synes förefaller utgöra överträdelser av kartellförbudet. Ett urval av dessa visas i figur 2 nedan.

Figur 2 Företagens uppfattning om förekomsten av konkurrensbegränsande samarbete



Källa: Konkurrensverkets enkätundersökning 2019 om preventiva effekter, dnr 605/2019

Not: Frågan hade följande lydelse: "Hur ofta uppfattar du att det förekommer konkurrensbegränsande samarbete på marknader där ditt företag agerar?" Basen är 938 svar från lika många företag.

Här framgår exempelvis att omkring en tiondel av företagen menar att det mycket ofta eller ganska ofta förekommer konkurrensbegränsande samarbete inför upphandlingar och prissättning, samt även uppdelning av marknader. Uppemot en femtedel uppger att sådant agerande förekommer ibland.

Sammantaget betyder det att mellan en tredjedel och en fjärdedel av företagen anser att det åtminstone ibland förekommer överträdelser av kartellförbudet. Det går inte att med tillförlitlighet översätta dessa svar till en uppskattning av antalet konkurrensbegränsade avtal i hela samhällsekonomin, men enligt Konkurrensverkets bedömning förefaller antalet upptäckta överträdelser av kartellförbudet vara betydande.

Det finns alltså anledning för Konkurrensverket att ytterligare satsa på att stärka den avskräckande effekten, inte minst vad gäller kartellförbudet eftersom sådana samarbeten till sin natur är utformade för att undgå upptäckt. I enkäten framkommer också att det finns en förbättringspotential vad gäller företagens kännedom och kunskap om konkurrensreglerna och dess tillsyn: endast omkring en tredjedel av respondenterna uppger att de har ganska eller mycket bra kunskaper på området.

6.1.2 En jämförelse med systemmyndigheterna inom EU

Den andra tematiska utvärderingen som skett under 2020 har möjliggjorts tack vare samarbetet inom det europeiska konkurrensnätverket (European Competition Network, ECN). Detta samarbete bedrivs genom att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bistår varandra med utredningar, informationsutbyte och överlämnande av ärenden vid tillämpningen av de gemensamma konkurrensreglerna.

Inom ramen för samarbetet har det varit möjligt att jämföra några nyckeltal över tid när det gäller tillämpningen av artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I sammanställningen nedan jämförs de nationella myndigheternas och kommissionens antal nya ärenden och antal planerade beslut om ingripande. Båda dessa nyckeltal rapporteras löpande till kommissionen⁹⁸ och finns publicerade på kommissionens webbplats.⁹⁹

Konkurrensverket bedömer att det finns osäkerhet vad gäller jämförbarheten av olika myndigheters ärendestatistik. Bland annat ingår inte utredningar av förfaranden som inte anses kunna påverka handeln mellan medlemsstater (det vill säga då endast nationell lagstiftning tillämpas). Interimistiska åtgärder rapporteras inte heller in. Ingen hänsyn tas om de *planerade* besluten faktiskt antogs och om de har stått sig vid en eventuell domstolsprövning.

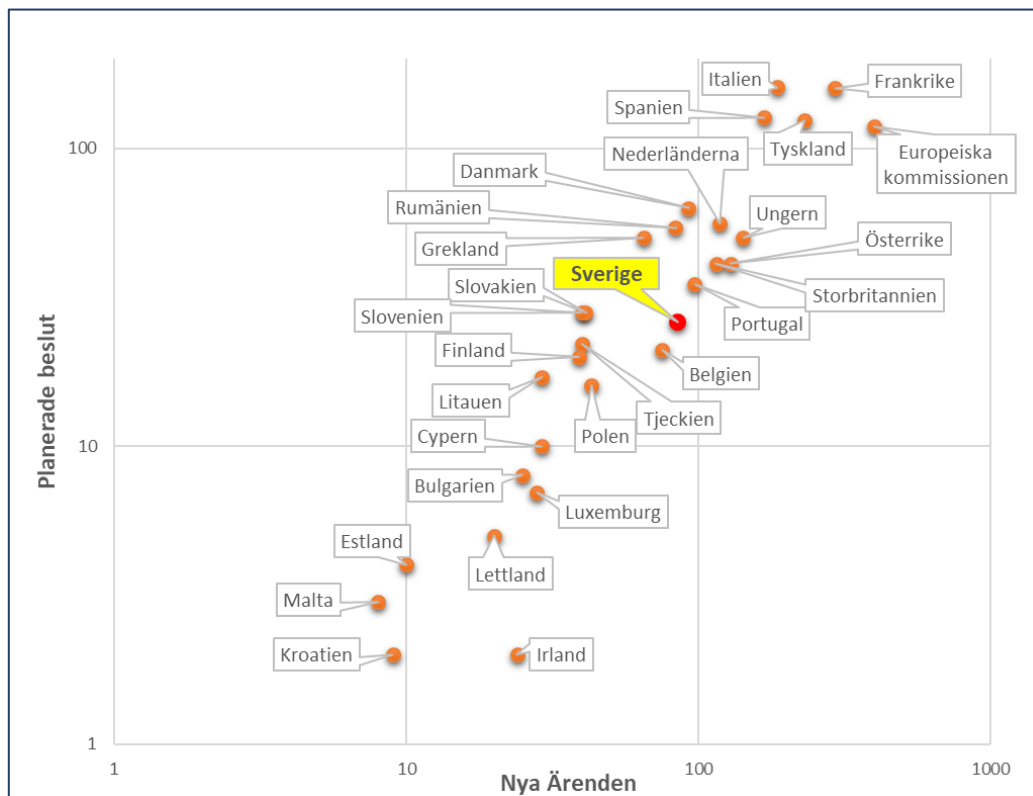
Med dessa förbehåll kan man ändå dra vissa slutsatser om hur Sverige förhåller sig till andra länder inom EU vad gäller aktivitet i konkurrenstillsynen. Nyckeltalen åskådliggörs i Figur 3 nedan och avser samtliga tillsynsår för perioden 2004 till och med 2019.¹⁰⁰

⁹⁸ Enligt art. 11.3. i förordning (EG) nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna ska medlemsstaternas konkurrensmyndigheter, när de tillämpar artikel 101 eller 102 FEUF, skriftligen meddela kommissionen före eller utan dröjsmål efter påbörjandet av den första formella utredningsåtgärden. Enligt art. 11.4. i samma förordning ska medlemsstaternas konkurrensmyndigheter underrätta kommissionen senast 30 dagar innan ett beslut fattas. Huvudsyftet är att se till att alla myndigheterna inom ECN tillämpar 101 och 102 FEUF enhetligt. Skyldigheten gäller beslut om konkurrensskadeavgift, åläggande om att upphöra med en överträdelse och återkallelse av ett undantag enligt förordning om gruppundantag. Beslut att avsluta en utredning utan åtgärd och interimistiska åtgärder ingår inte i rapporteringsskyldigheten.

⁹⁹ Statistiken finns återgiven på följande sida: <https://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>

¹⁰⁰ Notera att Bulgarien, Rumänien och Kroatien inte har varit medlemmar i EU under hela perioden, varför antalet ärenden för dessa länder av det skälet sannolikt är lägre än det annars skulle vara.

Figur 3 Antal nya ärenden och planerade beslut avseende artiklarna 101 och 102 FEUF per medlemsstat och kommissionen, 2004–2019



Källa: Konkurrensverket och Europeiska kommissionens webbplats, <https://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>

Antal planerade beslut mäts på den vertikala axeln och antal nya ärenden på den horisontella. Eftersom ländernas ekonomier och myndigheter varierar kraftigt i storlek, har logaritmiska skalor använts.

Av figuren framgår att länder med fler nya ärenden generellt också har fler planerade beslut även om det finns undantag från detta mönster.

Sverige återfinns i mitten i detta diagram och kan direkt jämföras med andra länder. Antalet planerade beslut och nya ärenden är *färre* i Sverige än i exempelvis Danmark, Nederländerna, Portugal och Österrike, men *fler* än i länder som Belgien, Finland och Polen.

Några länder sticker ut. Antalet överstiger 100 för båda nyckeltalen i de stora ekonomierna Tyskland, Spanien, Italien, Frankrike och för kommissionen.

Statistiken som presenteras på kommissionens webbplats innefattar även en uppdelning av ärenden efter artikel 101 och 102. Den senare kategorin, det vill säga missbruk, uppgår till ungefär en fjärdedel av det totala antalet planerade beslut, en andel som har varit relativt stabil under de senaste åren. Denna fördelning stämmer väl överens med den vi ser för Konkurrensverket: under perioden 2015–2020 har 23 procent av de avslutade prioriterade ärendena (exklusive de som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet) handlat om missbruk och resterande andel om konkurrensbegränsande avtal.

Sammantaget framträder alltså en bild av att Konkurrensverkets ärendeflöde har stora likheter med övriga nationella konkurrensmyndigheterna inom ECN.

6.1.3 Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – en erfarenhetssummering

Den tredje tematiska studien är den uppföljning av bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (de så kallade KOS-bestämmelserna) som genomfördes tio år efter det att regelverket infördes. Denna uppföljning har, till skillnad från de två tematiska studier som refererats ovan, publicerats i Konkurrensverkets rapportserie.¹⁰¹

Dessa regler infördes för att råda bot på konkurrensreglernas tillkortakommanden när det gäller konkurrenskonflikter som kan uppstå mellan offentliga och privata aktörer. Sådana konkurrensproblem kan exempelvis uppstå om den offentliga aktören ensam har tillgång till en strategisk nyttighet eller om myndighetsutövning sammanblandas med konkurrensutsatt verksamhet. En annan grund till att konkurrensen kan snedvridas är att staten, kommuner och regioner kan bedriva verksamhet utan konkursrisk och med finansieringen säkrad via skatteintäkter.

Syftet med Konkurrensverkets erfarenhetssummering av KOS-bestämmelserna var främst att söka mäta i vilken utsträckning som de tidigare konfliktytorna fångats upp inom ramen för tillsynsarbetet samt hur offentliga aktörer som ägnar sig åt säljverksamhet säkerställer att denna inte är konkurrensstörande. En naturlig utgångspunkt för studien utgjordes av tidigare avrapporteringar i ämnet.¹⁰² Särskilt fokus lades på erfarenheterna från kommunernas säljverksamhet.

Det mest förekommande klagomålet är att offentliga säljverksamheter sätter priser på en så pass låg nivå att privata företag har svårt att konkurrera. Möjligheten att ingripa mot sådana konkurrensproblem med stöd av KOS-bestämmelserna är emellertid på flera sätt begränsade, enligt Konkurrensverkets erfarenheter. En anledning är att det ännu saknas vägledande rättspraxis avseende förutsättningarna för KOS-bestämmelsernas tillämplighet på konkurrensstörande prissättning. En annan svårighet är att konkurrensintresset får stå tillbaka när bestämmelsen om självkostnadspris i kommunallagen (2017:725) är tillämplig.

Ett annat vanligt klagomål är att offentlig säljverksamhet uppfattas gå utöver den offentliga aktörens uppdrag eller kompetens. Men att en viss säljverksamhet inte är kompetensenlig är inte i sig en omständighet som innebär att den kan förbjudas med stöd av KOS-bestämmelserna. För det krävs att säljverksamheten är konkurrensbegränsande i praktiken eller är ägnad att vara det.

¹⁰¹ Konkurrensverket (2020), *Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus*. Konkurrensverkets rapportserie 2020:2.

¹⁰² Exempelvis följande publikationer i Konkurrensverkets rapportserie (titel och rapport-nummer): *Konkurrensen i Sverige 2013* (2013:10); *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet – I konflikt med privata företag* (2014:3); *Utvärdering av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet* (2016:9); *Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet – Effektivare konkurrenstillsyn när offentliga aktörer ändrar sitt agerande* (2018:5). Även Konkurrensverkets enkät från 2017, *När det offentliga och det privata konkurrerar*, dnr 185/2017, kan nämnas här.

När det gäller balansen mellan kommuner, regioner och staten visar uppföljningen att majoriteten av klagomålen riktas mot kommuner. Majoriteten av de fall där Konkurrensverket inlett ett tillsynsärende har också avsett kommuners säljverksamheter och i de ärenden där verket hittills valt att inleda en domstolsprocess har det i samtliga fall varit fråga om en kommun eller en sammanslutning av kommuner.

Klagomålen gäller i stort sett samtliga branscher där offentliga aktörer är verksamma, med en viss övervikt mot it- och telekom som står för omkring tio procent av samtliga klagomål.

Den totala ärendehistoriken hos Konkurrensverket gällande tillsynen enligt KOS-bestämmelserna presenteras i tabell 21 nedan. Av de totalt 419 klagomålen ansågs drygt två tredjedelar så pass intressanta att de blev föremål för en förstudie och därmed tilldelades ett diarienummer (dnr). Övriga 135 klagomål, 32 procent, föranledde ingen förstudie.

Tabell 21 Fallhistorik för KOS-ärenden i Konkurrensverkets handläggning, 2008–2018

	Antal	Andel
Total antal inkomna klagomål	419	
- varav inte tilldelades dnr	- 135	32 %
Tilldelades dnr	= 284	
Antal och andel som avskrevs efter förstudie	- 187	66 %
- varav avskrevs efter förändrat beteende	10	4 %
Gick vidare till fördjupad utredning	= 97	
Avskrevs efter fördjupad utredning	- 90	93 %
- varav avskrevs efter förändrat beteende	20	21 %
Återstod efter fördjupad utredning	= 7	
Inledd domstolsprocess	- 7	
- varav framgång, hel eller partiell, i domstol	4	57 %
Totalt antal påstått konkurrensbegränsande verksamheter eller förfaranden som har upphört	34	
andel av totalt inkomna ärenden		8 %
andel av antal ärenden som tilldelats dnr		12 %

Källa: Konkurrensverkets rapport 2020:2, tabell 2 s. 31

Av de 284 ärenden som utreddes som en förstudie avskrevs 187, det vill säga ungefär två tredjedelar (66 procent). Av dessa avslutades tio med hänsyn till att tillsynsobjektet ändrat sitt beteende. Till fördjupad utredning gick 97 ärenden. Av dessa skrevs 90 av, varav 20 med hänsyn till ändrat beteende.

Resterande sju ärenden blev föremål för domstolsprövning, där Konkurrensverkets talan bifölls helt eller partiellt i fyra fall. Samtliga ärenden gällde kommunala säljverksamheter.

Sammanfattningsvis har alltså 34 av alla 419 inkomna klagomål, åtta procent, lett till att den verksamhet eller det förfarande som påståtts vara konkurrensbegränsande har upphört. Av de 284 ärenden som varit föremål för förstudie är andelen tolv procent. I majoriteten av dessa ärenden, 30 av 34, har den granskade verksamheten självmant ändrat sitt beteende under utredningens gång.

Genomgången ger vissa möjligheter att studera utvecklingen över tid. En observation är att det totala antalet KOS-ärenden per år har sjunkit. Klagomål gällande kommuner har sjunkit, medan klagomål avseende staten har ökat. Antalet ärenden som hamnar i domstol har sjunkit.

Sammantaget kan detta tyda på att förekomsten av konfliktytor mellan offentliga och privata aktörer minskat. En sådan slutsats får visst stöd av uppgifter som samlats in av Svenskt Näringsliv och som talar för att företag i allt mindre utsträckning upplever att privat näringsverksamhet trängs undan av kommuners säljverksamhet.

Detta kan vara en följd av att offentliga verksamheter har genomfört insatser för att förebygga konflikter av detta slag. I uppföljningen har ett antal positiva exempel på proaktivt arbete som utförs av kommuner framkommit. Många företrädare för offentliga verksamheter säger att de ser ett stort värde i väl fungerande konkurrens och att de strävar efter konkurrensneutralitet i sina säljverksamheter. Många kommuner har också sökt vägledning om KOS-bestämmelserna och genomfört åtgärder för att minska risken för konkurrenskonflikter.

6.1.4 Fallstudie av fjärrvärmerörsmarknaden i Sverige

Denna fallstudie är en uppföljning av marknaden för fjärrvärmerör i Sverige efter att de två största företagen gick samman 2017.

Under 2015 meddelade företaget Logstor A/S (Logstor) att man hade för avsikt att förvärva konkurrenten Powerpipe Systems AB (Powerpipe). Konkurrensverkets bedömning var att förvärvet skulle få konkurrenshämmande effekter på den svenska marknaden och yrkade därför att Stockholms tingsrätt skulle förbjuda koncentrationen.¹⁰³ Detta yrkande avslogs. I slutet av 2016 stod sig domslutet även i nästa instans, Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD), och förvärvet kunde därefter genomföras.¹⁰⁴

Vid förvärvets prövning fanns det fyra fullsortimentsleverantörer av fjärrvärmerör i Sverige, av vilka Logstor och Powerpipe var de två största och varandras viktigaste konkurrenter. Konkurrensverket menade att sammanslagningen skulle leda till en dominerande aktör med en marknadsandel på cirka 80 procent. Konkurrensverket bedömde att sammanslagningen påtagligt skulle minska konkurrensen på marknaden och därmed negativt påverka svenska konsumenter. Det fanns inte något troligt, snabbt och tillräckligt marknadsinträde som skulle komma att motverka de konkurrenshämmande effekter som Logstors förvärv av Powerpipe skulle få.¹⁰⁵

Till skillnad från Konkurrensverket gjorde PMÖD bedömningen att den relevanta geografiska marknad som skulle ligga till grund för prövningen omfattade EES-området och Schweiz samt att det inte var sannolikt att Logstors förvärv av Powerpipe påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i landet.¹⁰⁶

¹⁰³ Konkurrensverkets stämningansökan den 12 februari 2016, dnr 118/2016.

¹⁰⁴ PMÖD:s dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16, Konkurrensverket mot Logstor A/S och Powerpipe Systems AB.

¹⁰⁵ Konkurrensverkets stämningansökan den 12 februari 2016, dnr 118/2016, p. 167, 214–215, 244, 248.

¹⁰⁶ PMÖD:s dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16, Konkurrensverket mot Logstor A/S och Powerpipe Systems AB.

Mot denna bakgrund har uppföljningen syftat till att se närmare på om marknadsutvecklingen i Sverige efter förvärvet kännetecknats av bristande konkurrens och högre priser. Underlaget till uppföljningen är intervjuer med samtliga större marknadsaktörer och kvantitativ analys av prisindex och marknadsandelar.

Marknadsutveckling i Sverige

Fjärrvärmerör är en typ av förisolerat rör som används för distribution av uppvärmt vatten (fjärrvärme) från fjärrvärmekraftverk till anslutna fastigheter. Det finns fyra leverantörer på den svenska fjärrvärmerörsmarknaden. Kunderna på marknaden i Sverige är främst el- och värmeproducenter.

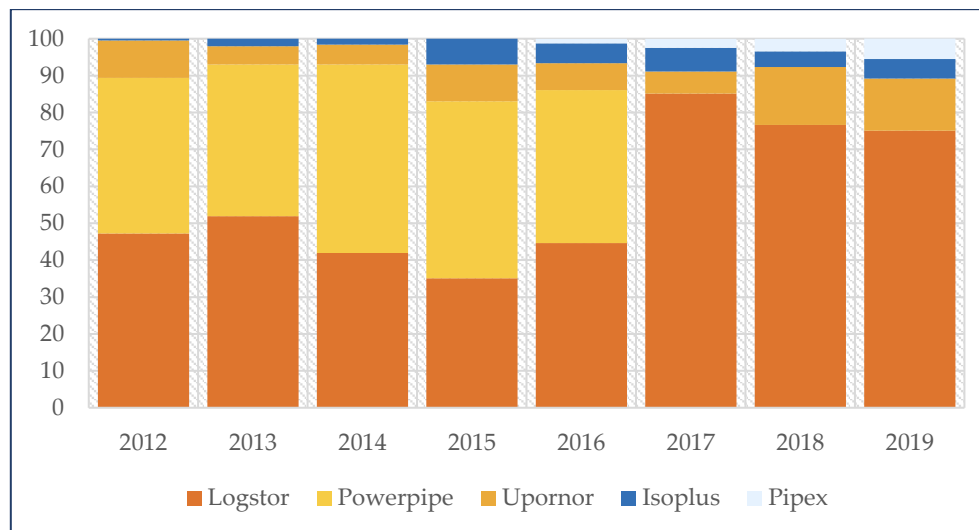
Kunderna uppger att det viktigaste kriteriet för fjärrvärmerör är pris, men att även kvalitet och leveranstid är viktigt. Fjärrvärmerörsmarknaden är en mogen marknad med låg grad av innovation. Samtliga marknadsaktörer bedömer att samma teknik används nu som före förvärvet. Kunderna i Sverige har i samtal med Konkurrensverket uppgett att de inte upplevt försämringar i servicenivå, leveranstid, flexibilitet eller kvalitet efter förvärvet.

De stora kunderna utformar sina inköp av fjärrvärmerör genom upphandlingar av ramavtal, ungefär vart tredje år. Kundernas upphandlingsdokument är ofta skrivna på engelska för att möjliggöra anbud från utländska leverantörer. Trots det upplevs språk utgöra ett inträdes hinder både av kunder och av leverantörer. Kunderna anser att det är svårt att locka utländska leverantörer till den svenska marknaden. En lettisk tillverkare, som före förvärvet var underleverantör till Powerpipe, förklarar att inträde i Sverige är svårt eftersom leveranstid och service är viktiga konkurrensmedel och det tar lång tid att bygga upp affärsrelationer på grund av betydande språkbarriärer. Vidare är den gemensamma bilden som framkommit att leverantörer utanför Europa inte lever upp till europeiska kvalitetskrav och standarder.

Det marknadsinträde som skett i Sverige efter förvärvet har gjorts av ett företag som säljer den ovannämnda lettiska tillverkarens produkter. Inträdet var enligt flera marknadsaktörer ett direkt resultat av Logstors förvärv av Powerpipe. Den nya aktören inkluderades som leverantör i ett stort ramavtal för fjärrvärmerör 2020, vilket aktören tror kan leda till högre marknadsandelar framöver.

Figur 4 visar marknadsandelar baserade på försäljningsdata som Konkurrentverket tagit del av från de fyra största kunderna i Sverige.¹⁰⁷

Figur 4 Marknadsandelar, i procent 2012–2019



Före förvärvet var Logstor och Powerpipe de två största leverantörerna i Sverige. Logstors marknadsandel efter förvärvet uppgick till 85 procent och har efter det sjunkit till 75 procent 2019. Under samma period har Uponors marknadsandel ökat från 7 procent till 14 procent. Isoplus har haft låga marknadsandelar från början av tidsperioden och 2019 uppgick Isoplus marknadsandel till 5 procent. Även den nyinträdda aktören Pipex marknadsandel var 5 procent 2019.

Marknadsandelarna visar att marknaden för fjärrvärmerör i Sverige är mycket koncentrerad efter förvärvet, även om Logstors och Powerpipes gemensamma marknadsandel minskat något under perioden 2018–2019.

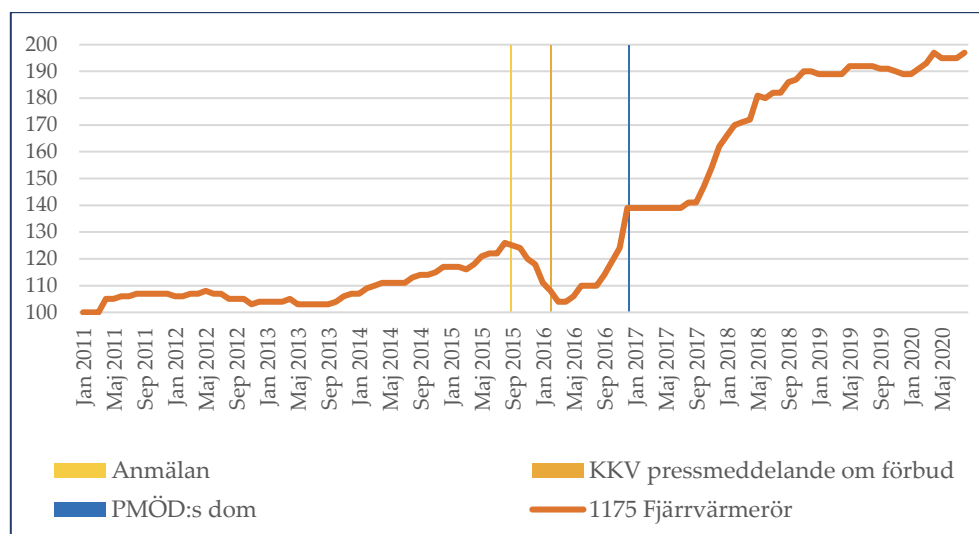
Prisutveckling

Konkurrentverket har under uppföljningen frågat leverantörer om prisutvecklingen i Sverige. Logstor har berättat att företaget har högre priser sedan förvärvet, men att detta beror på höjda råvarupriser och personalkostnader, och att de vanligtvis knyter priserna direkt till råvarupriser för att minimera risker. Även Uponor beskriver att råvarupriserna har ökat, framförallt stålpriset. Samtliga leverantörer bedömer att vinstmarginalen i Sverige är låg.

Konkurrentverket har undersökt Entreprenadindex 1175 och råvaruprisindex för att analysera prisutvecklingen i Sverige. Entreprenadindex 1175 är ett faktorprisindex för fjärrvärmerör som publiceras av SCB och Byggföretagen. Indexet används av vissa kunder för att knyta priserna till under upphandlade ramavtal. Ett annat alternativ är att knyta priserna till råvaruprisindex.

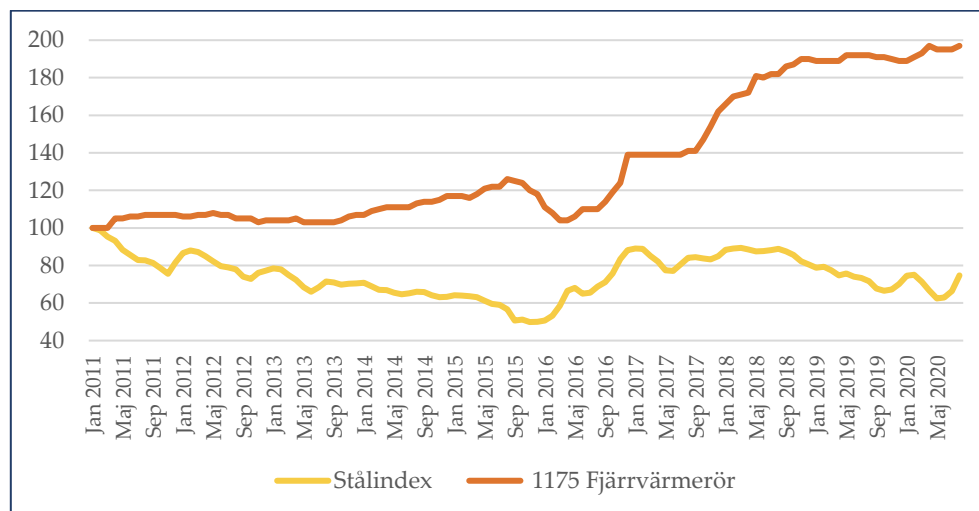
¹⁰⁷ De största kunderna är Sinfra, Eon, Stockholm Exergi och Vattenfall. Sinfra (f.d. Värmek) är en ekonomisk förening som organiserar ett större antal små till medelstora kommunala och privata energibolag.

Figur 5 Entreprenadindex 1175 (Fjärrvärmerör)



Samtliga kunder och branschorganisationer som Konkurrensverket har varit i kontakt med har reagerat på att Entreprenadindex 1175 har ökat mycket sedan förvärvet. Figur 5 visar att indexet ökat mycket kraftigt och nästan dubblerats sedan början av 2016.

Figur 6 Entreprenadindex 1175 och stålindex



Stål utgör majoriteten av råvarukostnaden vid produktionen av fjärrvärmerör. Figur 6 visar att förändringen i stålpriset till viss del kan förklara den initiala ökningen av entreprenadindex 1175 under 2016–2017, men att den inte kan förklara ökningen som sker efter 2017. Prisförändringar av övriga insatsvaror förklarar inte heller indexökningen.

Majoriteten av kunder anser att prisutvecklingen för deras inköpta fjärrvärmerör har varit i linje med utvecklingen för råvaruprisindexen. En kund upplever att prisökningarna främst beror på att leverantörerna höjt sina priser, snarare än att priset på insatsvaror ökat.

Sammantaget verkar den stora förändringen i Entreprenadindex 1175 inte vara representativ för den faktiska prisförändringen i Sverige, enligt indexjämförelsen och de marknadsaktörer

som Konkursverket intervjuat. Kunder som knutit priser i ramavtal till Entreprenadindex 1175 har sett en prisökning efter förvärvets genomförande, medan kunder som knutit sina ramavtal till råvaruprisindex inte sett samma prisökning. Entreprenadindex 1175 bedöms därför inte representera prisutvecklingen i Sverige på ett tillförlitligt vis. SCB har under utredningen även uppgett att de kommer att ändra metoden för indexets konstruktion.

Fallstudiens slutsatser

Fjärrvärmerör köps in genom upphandlingsförfaranden och enligt marknadsaktörerna i Sverige har det inte skett några stora förändringar gällande servicenivå, leveranstid, flexibilitet, kvalitet eller innovation sedan förvärvets genomförande. En leverantör har tillkommit som leverantör för svenska kunder, beskrivet som ett direkt resultat av förvärvet. Marknadsaktörerna pekar på att språk skulle kunna vara ett inträdeshinder i Sverige, och även kvalitetskrav om rörproducenten befinner sig utanför Europa.

Analysen av marknadsandelar visar att marknaden i Sverige, trots inträdet, fortfarande är mycket koncentrerad efter förvärvet.

Gällande prisutvecklingen i Sverige anser flera av de kunder och konkurrenter som Konkursverket kontaktat att priserna för fjärrvärmerör är i linje med världsmarknadsindexen för relevanta råvarupriser, och att de inte ser en ökning i pris som kan hänföras till förvärvet. Konkursverkets analys visar att prisutvecklingen som kunderna upplevt har varierat beroende på hur kundernas upphandlade ramavtal sett ut, vilket lämnar frågan om hur den faktiska prisutvecklingen i Sverige sett ut under perioden öppen.

6.2 Uppföljning av upphandlingstillsynen

Inom upphandlingstillsynen är det förebyggande arbetet mycket betydelsefullt. Om vi kan förebygga att en överträdelse ens sker är detta mer effektivt än att i efterhand konstatera att ett inköp var felaktigt. En effektiv sanktion inom upphandlingsområdet, upphandlings-skadeavgiften, syftar därför till att lagöverträdelsen inte upprepas. För att det ska bli verklighet förutsätts att Konkursverkets beslut och bevekelsegrunder är tydliga och förståeliga utifrån tillsynsobjektets perspektiv.

Med denna utgångspunkt genomfördes under oktober och november 2020 en enkät med syftet att undersöka vilken effekt tillsynen haft på myndigheter och enheter som berörts. Enkäten skickades till samtliga upphandlande myndigheter och enheter (utom en) som ålagts att betala upphandlingsskadeavgift genom en dom som vunnit laga kraft under perioden från och med den 1 juli 2018 till och med den 30 juni 2020. Sammanlagt avsåg enkäten 46 tillsynsärenden fördelade på 39 upphandlande myndigheter och enheter. Svarefrekvensen blev uppemot 50 procent: 20 svar erhöles, varav 17 var fullständiga i den meningen att hela enkäten slutfördes.

Av materialet kan följande slutsatser dras.

För det *första* har majoriteten av respondenterna en god förståelse för Konkurrensverkets bedömningar. Nästan alla av de svarande instämmer helt eller delvis i påståendet om att de har förståelse för Konkurrensverkets slutsatser och ansökan om upphandlingsskadeavgift. Ingen respondent anger att de inte har någon förståelse för ansökan.

För det *andra* har de flesta genomfört eller planerat att genomföra förändringar till följd av domen om upphandlingsskadeavgift särskilt avseende organisationens inköpsrutiner och arbetssätt. Konkurrensverkets agerande har således haft effekt på många av de organisationer som varit föremål för tillsynen. Nästan alla som har genomfört förändringar är positiva eller delvis positiva till dessa. En förklaring till att vissa är endast delvis positiva kan, enligt vår bedömning, ha ett samband med att man upplever att förändringarna kan leda till mer resurskrävande rutiner än tidigare.

För det *tredje* tycker flertalet att Konkurrensverket har en kompetent handläggning som är välfungerande. En majoritet anser att det är enkelt och går snabbt att komma i kontakt med verket. Brev och utkast till ansökan om upphandlingsskadeavgift är enkelt och begripligt formulerade. De flesta saknar inte information om hanteringen av ärendet. Personalen upplevs av flertalet som kompetent och kunnig.

För det *fjärde* tycker en majoritet att det finns utrymme för Konkurrensverket att utveckla dialogen med tillsynsobjekten. Flera anser att Konkurrensverket inte varit öppet och lyhört för de synpunkter och argument som förts fram under handläggningen. Vad gäller påståendet "Konkurrensverket har förstått och i ansökan återgett de synpunkter och argument vi förde fram korrekt." instämmer 4 respondenter helt, 6 respondenter delvis och 5 respondenter inte alls. Några instämmer inte i påståendet att man fick snabba och tydliga svar på frågor som ställdes om sitt ärende. Detta tyder på att det finns en förbättringspotential för Konkurrensverket med att bättre sätta sig in i tillsynsobjektens motiv när det gäller att förklara bakgrunden till den uppkomna situationen.

Konkurrensverket har tidigare genomfört enkätundersökningar av tillsynsobjekten, senast 2018. Resultaten var då något mer positiva än fjolårets undersökning, vilket sannolikt har sin förklaring i att den tidigare enkäten skickades till en bredare grupp av myndigheter och enheter som Konkurrensverket hade varit i kontakt med. Förutom de som hade ålagts att betala upphandlingsskadeavgift i ingick även de som varit föremål för ett tillsynsbeslut.

6.3 Slutsatser av uppföljningen

Den samlade bilden av tillsynsverksamheten som framkommer ur dessa studier pekar på att tillsynen har en reell effekt på marknaden och hos myndigheter och enheter som har varit föremål för upphandlingsskadeavgift. Konkurrenstillsynen har en tydligt avskräckande effekt, vilket framgår av de avtal med potentiellt konkurrensbegränsande innehåll som inte blir verklighet och de konkurrensskadliga förvärv som inte genomförs eller som ändras.

Ärendeflödet hos Konkurrensverket sett till antal nya ärenden och planerade beslut rörande artiklarna 101 och 102 FEUF för perioden 2004–2018 ligger i nivå med övriga europeiska konkurrensmyndigheter när hänsyn tas till ländernas storlek.

Vad gäller KOS-ärendena förefaller offentliga verksamheter överlag ha anpassat sig efter det nya regelverket och det finns positiva tecken på att särskilt kommuner arbetar proaktivt med att inte sätta konkurrensen ur spel när de agerar på olika marknader.

Utöver de mer tematiska studierna har vi också följt upp utvecklingen fjärrvärmerörsmarknaden efter att de två största företagen gick samman 2017. Analysen visar att marknaden i Sverige, trots ett inträde, fortfarande är mycket koncentrerad efter förvärvet.

Genomgången av tillsynen har också identifierat förbättringsområden för Konkurrensverket. När det gäller upphandlingstillsynen kan myndigheten bli bättre på dialog med tillsynsobjekten om den uppkomna situationen. Vi har uppmärksammat detta även i tidigare uppföljningar och arbetat med frågan. Det senaste året har de som är föremål för vår tillsyn fått en sammanfattning av utredningen och Konkurrensverkets preliminära bedömning i olika frågor i stället för ett utkast till ansökan om upphandlingsskadeavgift. Vi får överväga om vi kan bli ännu tydligare. När det gäller konkurrenstillsynen är enligt vår uppfattning det oupptäckta antalet överträdelse av kartellförbudet det mest iögonfallande. Den undersökning som genomfördes pekar tydligt mot att det finns överträdelse Konkurrensverket aldrig får kännedom om och följaktligen inte kan ingripa mot. Det finns därför anledning att ytterligare utveckla och förbättra Konkurrensverkets metoder för att kunna granska dessa, för samhällsekonomi så skadliga, överträdelse.



Rapporter
och forskning

85

7 Rapporter och forskning

7.1 Rapporter

Ett viktigt verktyg i Konkurrensverkets uppdrag att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens och mot en effektiv offentlig upphandling är vår rapportserie.

I mars 2020 publicerade vi förra årets motsvarighet till denna rapport, *Konkurrens- och upphandlingstillsyn 2019* (Rapport 2020:3).

En annan återkommande rapport är den med upphandlingsstatistik som vi publicerar tillsammans med Upphandlingsmyndigheten: *Statistik om offentlig upphandling 2020* (Rapport 2020:5). Rapporten redovisar den senast tillgängliga statistiken om offentlig upphandling och närliggande områden, bland annat överprövningar, avbrutna upphandlingar, små och medelstora företags samt idéburna organisationers deltagande i upphandling. Rapporten för 2020 innehåller även fördjupad statistik om avfallstjänster. Statistiken i årets rapport visar bland annat att det genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling ökar för tredje året i rad. Andelen upphandlingar med bara en anbudsgivare är dock fortsatt hög.

Med anledning av att det gått tio år sedan bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet infördes i konkurrenslagen, gjorde Konkurrensverket en uppföljning av regelverket och tillsynsverksamheten. Resultaten redovisas i rapporten *Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus* (Rapport 2020:2). Konkurrensverkets uppföljning visar på många positiva exempel på proaktivt arbete som utförs av kommuner. Majoriteten av de kommuner Konkurrensverket varit i kontakt med uppger att de särredovisar sina säljverksamheter, eftersom särredovisning minskar risken för underprissättning. Några kommuner har också en policy eller riktlinjer för hur de ska arbeta med konkurrensfrågor. Rapporten innehåller rekommendationer om vad en sådan policy eller riktlinjer bör innehålla. Se även avsnitt 6.1.3 för en sammanfattning av rapporten.

Konkurrensverket har en viktig roll att spela när det gäller att förebygga och motverka osund konkurrens. I *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling* (Rapport 2020:1) redogör vi för hur upphandlare ser på dessa frågor. Rapporten är baserad på en enkätundersökning. Vi gjorde en liknande undersökning 2013. En av de främsta slutsatser som dras i rapporten är att många upphandlare anser att det råder en brist på avtalsuppföljning hos upphandlande myndigheter. De menar att det bortprioriteras i organisationen, samtidigt som de anser att korruption oftast uppstår vid avtalsförvaltningen efter det att upphandlingen är avklarad. Upphandlare anser vidare att risken för otillbörlig påverkan är som störst vid släkt- eller vänskapsband mellan anställda och anbudsgivare och vid användandet av konsulter som biträder den upphandlande myndigheten i upphandlingen. Rapporten identifierar också flera centrala områden där upphandlare lyfter fram att det finns behov av förbättrade förutsättningar och ökad information för att de ska kunna göra skillnad i kampen mot den osunda konkurrensen.

För fem år sedan publicerade Konkurrensverket en rapport om hyrläkare i primärvården. Nu har vi gjort en uppföljning av marknaden för vårdbemanning. I *Regioners upphandlingar av vårdpersonal – En uppföljning av utvecklingen sedan 2015* (Rapport 2020:4) har vi genomfört en något bredare granskning genom att dels studera regionernas samlade inköp av vårdpersonal inom primärvård, slutenvård och psykiatri, dels även inkludera personalgruppen sjuksköterskor. Rapporten ger en bild av hur regionerna arbetar med att utveckla upphandlingarna och vilka förändringar som skett på marknaden sedan 2015. Vi konstaterar bland annat att en hel del förändrats till det bättre i regionernas upphandlingar och avtalsuppföljning, men att behoven av att hyra in vårdpersonal inte har minskat utan till och med ökat. Kostnaderna för hyrpersonal uppgick 2019 till 5,6 miljarder kronor. Det är en ökning med cirka 1,6 miljarder kronor sedan 2015. Inte minst har kostnaderna för inhyrda sjuksköterskor ökat kraftigt. I rapporten konstateras samtidigt att flera förändringar till det bättre har skett sedan 2015, framför allt när det gäller regionernas upphandlingar. Men fortfarande kvarstår utmaningar för regionerna, inte minst när det gäller arbetet med avtalsuppföljning.

7.2 Forskning

Konkurrensverket bidrar till forskning inom både konkurrens- och upphandlingsområdena genom att finansiera olika forskningsprojekt på högskolor och universitet.¹⁰⁸

Vi initierar och finansierar forskningsuppdrag om frågeställningar där vi ser ett behov av att undersöka eller belysa en avgränsad fråga. Under 2020 har flera uppdragsforskningsrapporter publicerats som är relevanta för konkurrens- och upphandlingstillsynsverksamheten.¹⁰⁹

Få anbud i upphandlingar kan leda till att konkurrensen uteblir, vilket kan bidra till ökade kostnader och sämre kvalitet. Rapporten *Competition and litigation in Swedish public procurement* (Uppdragsforskningsrapport 2020:1) av docent Janne Tukiainen och docent Kirsi-Maria Halonen ger välkommen kunskap om hur upphandlande myndigheter kan arbeta för att få fler att lämna anbud. Enligt studien anser många små företag att det är alltför betungande att medverka i offentliga upphandlingar. Den omfattande arbetsinsats som krävs för att lämna anbud gör att många väljer att avstå. Författarna framhåller bland annat att upphandlande myndigheter kan skapa bättre förutsättningar för att få fler att medverka genom att till exempel ändra sina upphandlingsprocesser och sättet att kommunicera på och därigenom skapa mer leverantörsanpassade processer. Studien visar också att antalet överprövningar är högt i Sverige, något som leder till förseningar och ökade kostnader för upphandlande myndigheter. Forskarna pekar på att den absolut viktigaste åtgärden för att minska antalet överprövningar är att den upphandlande myndigheten i större utsträckning kommunicerar resultaten från upphandlingen med övriga anbudsgivare.

¹⁰⁸ På Konkurrensverkets webbplats finns en lista med alla pågående och avslutade projekt som har beviljats anslag: <http://www.konkurrensverket.se/forskning/pagaendeavslutade-forskningsprojekt/>

¹⁰⁹ Alla rapporter finns att ladda ner från Konkurrensverkets webbplats: <http://www.konkurrensverket.se/forskning/uppdragsforskning/>

Genom *Konkurrens och offentlig upphandling* (Uppdragsforskningsrapport 2020:2) av professor Fredrik Andersson har vi fått viktig kunskap rörande vikten av att främja konkurrens i den offentliga upphandlingen och vilka aspekter som är centrala för att åstadkomma detta. I rapporten pekar författaren på att upphandlande myndigheter aktivt kan underlätta deltagande genom en ökad transparens och information i syfte att minska kostnader för eventuella anbudsgivare. Som ett sätt att få fler företag att delta med anbud kan upphandlande myndigheter i större utsträckning även bjuda in och uppmuntra fler leverantörer att delta i sina upphandlingar. Författaren pekar även på att det är viktigt att fortlöpande utvärdera de upphandlingar som genomförts och de avtal som slutits med leverantörer.

Effektiviteten i arbetet mot konkurrensbegränsande samarbeten och karteller beror i hög grad på hur allmänheten ser på brott mot regelverken. Om regelöverträdelser är socialt stigmatiserade minskar människors benägenhet att begå dem, likaså om allmänheten känner till de negativa effekterna dessa överträdelser har för konkurrensen mellan företag, höjda priser och för samhällsekonomin i stort. Dessa frågor undersöks i *Kartellbrottslighetens moraliska ekonomi* (Uppdragsforskningsrapport 2020:3) av universitetslektorerna Tage Alalehto och Daniel Larsson. Bland annat visar studien att 80 procent uppfattar så kallad kartellbrottslighet som olaglig medan 20 procent inte gör det. Vad gäller bestraffning av kartelldrivande företag anser över 60 procent att bötesstraff är det mest relevanta straffet. Ungefär 20 procent anser att en varning från till exempel Konkurrensverket borde vara tillräckligt, medan tio procent anser att stigmatisering är det mest rimliga straffet. När det gäller synen på eftergiftsprogram så anser ungefär fem procent att kartellverksamma företag, som samarbetar med kontrollerande myndighet för att avslöja kartellen, ska frias helt och hållet. Nästan hälften anser att företag bör straffas likvärdigt oavsett om de samarbetar eller inte.

Dataekonomier – om plattformar, tredjepartsaktörer och behovet av transparens på digitala marknader (Uppdragsforskningsrapport 2020:4) skrevs av docent Stefan Larsson efter att han fått i uppdrag att öka kunskapen om vilken roll individers data spelar på digitala marknader. Författaren drar bland annat slutsatsen att de flesta webbplatsbesök medför att en stor mängd tredjeparter samlar in data och spårar besöket, om inte särskilda åtgärder tagits av besökaren för att förhindra detta, och att användare upplever överlag låg transparens i relation till vilka tredjepartsaktörer som är närvarande och vad deras data används till. I rapporten konstateras vidare att konsumenters omedvetenhet och brist på reell kontroll har direkta konsekvenser för konkurrensens förutsättningar eftersom deras informerade valfrihet därmed är undergrävd.



Internationellt
samarbete

89

8 Internationellt samarbete

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

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

I det här kapitlet beskrivs kortfattat de ämnen som föranlett särskilt intresse under året. Det internationella samarbetet har präglats av ett omfattande kunskapsutbyte kring strategier för hanteringen av coronapandemins effekter på upphandlings- och konkurrensområdena. Utöver dessa diskussioner har man på upphandlingsområdet bland annat utbytt erfarenheter kring tillämpningen av rättsmedelsdirektivet inom EU. På konkurrensområdet har fokus bland annat varit på digitala plattformar och strukturella konkurrensproblem, hållbarhetsaspekter i konkurrenstillsynen, myndigheternas digitaliseringsstrategier samt översynen av EU:s konkurrensregelverk.

8.1 Europeiska konkurrensnätverket (ECN)

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

När ett ärende rör avtal eller förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna föreligger det en formell skyldighet att samarbeta med de övriga nationella konkurrensmyndigheterna inom EU och kommissionen enligt förordning 1/2003. De nationella konkurrensmyndigheterna har en betydande roll i tillämpningen av EU:s konkurrensrättsliga regelverk och fattar cirka 85 procent av alla beslut där artiklarna 101 och 102 FEUF tillämpas. Konkurrensverket har tidigare uppskattat att det så kallade samhandelskriteriet är uppfyllt i cirka 70 procent av de ärenden som har prioriterats för djupare utredningar och som rör misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. Detta innebär att Konkurrensverket då tillämpar såväl nationell lagstiftning som det EU-rättsliga regelverket. Konkurrensverket deltar också inom den rådgivande kommittén, vilken fungerar som en beredningsprocess inom ramen för kommissionens ärenden.

Det pågår för närvarande en bred översyn av olika aspekter av EU:s konkurrensregler. Under 2020 bidrog Konkurrensverket bland annat med synpunkter till kommissionens pågående utvärderingar av EU:s konkurrensregler om horisontella och vertikala avtal, gruppundantagsförordningen för motorfordonssektorn och kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad. Konkurrensverket yttrade sig också till kommissionen inom ramen för ett initiativ för att säkerställa att konkurrensrätten inte ställer upp onödiga hinder för miljöfrämjande samarbeten.

I juni 2020 publicerade kommissionen ett förslag till ett nytt konkurrensverktyg som syftar till att åtgärda strukturella konkurrensproblem som inte kan hanteras på ett effektivt sätt enligt EU:s nuvarande konkurrensregler. Samtidigt presenterade kommissionen ett förslag på förhandsreglering av mycket stora nätplattformar som agerar "grindvakter". Konkurrensverket deltog i kommissionens konsultation och lämnade även ett remissvar till regeringen angående förslaget på ett nytt konkurrensverktyg. I december 2020 publicerade kommissionen två lagförslag som syftar till att åtgärda konkurrensproblem som uppstår på digitala marknader: rättsakten om digitala tjänster (eng. *Digital Services Act, DSA*) och rättsakten om digitala marknader (eng. *Digital Markets Act, DMA*).

Utöver medverkan i löpande utvecklingsarbete inom ECN har Konkurrensverket under året deltagit i ett flertal möten som har rört tillämpningen av konkurrensreglerna under coronakrisen. I mars 2020 gjorde ECN ett gemensamt uttalande med anledning av coronakrisen. Av uttalandet framgick bland annat att Konkurrensverket och EU:s andra konkurrensmyndigheter var tillgängliga för informell rådgivning för företag som övervägde tillfälliga samarbetsinitiativ under coronakrisen, exempelvis för att säkra tillgång till läkemedel och rättvis fördelning av bristvaror till konsumenter. Under 2020 fick Konkurrensverket ett fåtal förfrågningar från berörda intressenter med anledning av det ECN-gemensamma initiativet.

8.2 Upphandlingsfrågor inom EU

Det EU-rättsliga samarbetet kring upphandlingsfrågor sker till stor del inom ramen för kommissionens rådgivande kommitté, under generaldirektoratet för den inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag. Konkurrensverket har bistått Regeringskansliet i detta arbete genom att ta fram underlag i olika frågor. Konkurrensverkets medarbetare deltog även i kommissionens årliga workshop om e-upphandling under 2020 samt möte i en arbetsgrupp för genomförandet av så kallade e-forms i medlemsstaterna.

Medarbetare från Konkurrensverket har även representerat Sverige i den rådgivande kommitténs arbetsgrupp för ekonomi och statistik, ESWG. Under 2020 har ESWG bland annat behandlat mallen för den övervaknings- och statistikrapport om offentlig upphandling som medlemsstaterna ska lämna i april 2021.

Konkurrensverket deltog även i ett möte inom kommissionens expertgrupp för tillsynsorgan i första instans på upphandlingsområdet, 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. Bland annat diskuterades kommissionens vägledning om användningen av reglerna om offentlig upphandling i nödsituationen i samband med coronakrisen och medlemsstaternas erfarenheter av både överprövningsverksamheten och de upphandlingar som genomförts under pandemin.

8.3 International Competition Network (ICN)

ICN är ett informellt nätverk för konkurrensmyndigheter som under de senaste åren har fått en tydligare ställning på den globala arenan. I dag består nätverket av cirka 140 medlemmar och syftet med arbetet är att öka harmoniseringen kring rättstillämpningen samt att hitta gemensamma principer och arbetsmetoder för en gynnsam och effektiv konkurrenstillsyn. Arbetet sker inom fem projektorienterade arbetsgrupper som utarbetar rekommendationer, vägledningar och rapporter samt anordnar seminarier för medlemmarna.

Sedan april 2018 är Konkurrensverket medordförande i arbetsgruppen för effektiva arbetsmetoder (Agency Effectiveness Working Group). Övriga medordförande i arbetsgruppen är för närvarande konkurrensmyndigheterna i Singapore och Botswana. Inom ramen för denna arbetsgrupp anordnade Konkurrensverket ett webinarium i mars om digitalisering och konkurrensmyndigheters organisationsstruktur. Under hösten 2020 inledde Konkurrensverket ett arbete med att kartlägga konkurrensmyndigheters erfarenheter med digitaliseringen av sina verksamheter.

Under 2020 har ICN:s kartellgrupp diskuterat så kallade kriskarteller och tillfälligt horisontellt samarbete med anledning av coronapandemin. Arbetsgruppen har också analyserat betydelsen av så kallad big data för kartellbildning. ICN:s arbetsgrupp för förvärv har bland annat kartlagt olika jurisdiktioners hantering av bildandet av gemensamma företag (eng. *joint ventures*) och diskuterat förvärvskontroll i kristider. Arbetsgruppen för ensidiga förfaranden (missbruk) har bland annat fokuserat på utmaningar som uppstår vid bedömningen av dominans på digitala marknader.

Resultatet av ICN:s arbete presenterades och diskuterades under ICN:s årliga konferens som anordnades av de amerikanska konkurrensmyndigheterna och genomfördes digitalt. Ett återkommande tema på konferensen var digitaliseringen. Konkurrensverkets generaldirektör Rikard Jermsten deltog i ett panelsamtal om konkurrensfrämjande arbete i den digitala tidsåldern.

8.4 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Konkurrenskommittén inom OECD höll 14 rundabordssamtal och utfrågningar om olika konkurrensrättsliga och -politiska frågor inom ramen för två digitala möten under 2020. Konkurrensverket deltog vid kommitténs båda möten, under vilka medlemmarna diskuterade bland annat konglomerateffekter av företagskoncentrationer, marknadsmissbruk på digitala marknader och konkurrenspolitikens roll i främjandet av ekonomisk återhämtning.

Under året lämnade Konkurrensverket ett skriftligt bidrag gällande ekonomisk analys i koncentrationsärenden och höll en presentation kring samma ämne. Därutöver höll Konkurrensverkets medarbetare en presentation om algoritmer och metoder för att upptäcka anbuds-karteller. Konkurrensverkets medarbetare deltog även i ett seminarium anordnat av OECD med fokus på vertikala koncentrationer och vertikala begränsningar, under vilket Konkurrensverket höll en presentation om exklusivitetsavtal.

Under 2020 deltog Konkurrensverket även i arbetet inom OECD:s konkurrenskommitté med att ta fram nya rekommendationer angående konkurrensneutralitet respektive transparens och rättvisa förfaranden.

På upphandlingsområdet har Konkurrensverket deltagit i ett möte inom ramen för OECD:s kommitté för statlig förvaltning, så kallat Leading Practitioners on Public Procurement (LPP). Fokus för 2020 låg bland annat på hur man kan säkerställa robusta men samtidigt flexibla upphandlingssystem för att kunna hantera en kris såsom coronapandemin. Dessutom bidrog Konkurrensverket under 2020 med synpunkter på en ny rekommendation om upphandlingen av infrastrukturprojekt.

8.5 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. I samband med det nordiska mötet i Helsingfors i september 2017 undertecknade Sverige, Danmark, Norge, Island och Finland ett nytt nordiskt samarbetsavtal som innebär förbättrade möjligheter för konkurrensmyndigheterna att inhämta information åt varandra genom till exempel gryningsrader och utbyte av information i samband med utredningar. I och med avtalets ikraftträdande för Island den 19 juli 2020 är avtalet nu i kraft i samtliga nordiska länder. Konkurrensverket har haft kontakt med de nordiska konkurrensmyndigheterna i fem ärenden under 2020.

Erfarenhetsutbytet kring tillsynsfrågor sker främst inom särskilda arbetsgrupper för kartellfrågor, chefsjurister, chefsekonomer och koncentrationsfrågor. Det nordiska kartellnätverksmötet ägde rum digitalt den 19–20 november. Konkurrensverket var också värd för en digital workshop inom arbetsgruppen för chefsjurister beträffande beräkningen av böter. Vi har även fått inspiration i vårt interna utvecklingsarbete genom ett gemensamt nordiskt arbete rörande effektivisering av tillsynen. Vi har inom ramen för samarbetet under hösten deltagit i en digital workshop där bland annat tidsfrister i utredningsarbetet diskuterades. Årets nordiska konkurrensmöte för konkurrensmyndigheter och ansvariga departement ställdes in på grund av coronapandemin. I stället träffades de nordiska generaldirektörerna flera gånger under året i digitala möten för att diskutera strategiska frågor.

I september 2020 publicerade de nordiska konkurrensmyndigheterna ett gemensamt memorandum med det nordiska perspektivet på frågor som rör konkurrens på digitala marknader.

Konkurrensverket medverkar även i det nordiska upphandlingsmötet som hålls en gång per år för att utbyta erfarenheter på upphandlingsområdet. Upphandlingsmötet blev emellertid uppskjutet till 2021 på grund av coronapandemin. Inställt möte till trots utnyttjar länderna nätverket i olika frågor informellt, vilket är mycket värdefullt.



Sammanfattande
slutsatser
och vägen framåt

94

9 Sammanfattande slutsatser och vägen framåt

Vi har under det gångna året lyckats upprätthålla en mycket stor del av verksamheten under coronapandemin. Antalet beslut har ökat något inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen, men samtidigt har även handläggningstiderna ökat inom båda områdena. Utfallet i domstol var något bättre än de senaste åren inom konkurrenstillsynen och vi fick bland annat bifall i ett viktigt mål om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Inom upphandlingstillsynen har vi liksom tidigare år haft en hög andel bifall i domstol. De uppföljningar som vi har genomfört av tillsynen under året pekar på att tillsynen har en reell effekt på marknaden och hos myndigheter och enheter som har varit föremål för upphandlings-skadeavgift, vilket är viktigt att väga in i bedömningen av resultatet.

9.1 Utvecklingen framöver

På en övergripande nivå är det troligt att coronapandemin på sikt kommer att få effekter avseende typen av överträdelser som vi ser inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. Exempelvis kan incitamenten för otillåtna samarbeten öka. Vi har också sett ett ökat antal tips om direktupphandlingar som gjorts med hänvisning till synnerlig brådska. I kristider är en effektiv tillsyn och väl fungerande marknader viktigare än någonsin. Vi har därför säkerställt att vi har ändamålsenliga rutiner för att kunna använda samtliga våra utredningsverktyg, inbegripet platsundersökningar och förhör, utan att för den skull ge avkall på arbetet med att begränsa riskerna för smittspridning.

En viktig uppgift för Konkurrensverket är att införliva de nya ansvarsområden och verktyg som myndigheten har i verksamheten. Parallellt med detta arbete eftersträvar vi en ökad transparens inom alla delar av tillsynsverksamheten, så att det är tydligt för våra intressenter och en intresserad allmänhet vilka utredningar som pågår och varför de har prioriterats. Vi önskar vidare uppnå en ökad proaktivitet i våra metoder att spåra upp misstänkta överträdelser. Som ett led i denna satsning avser vi under 2021 rekrytera dataanalytiker i syfte att utveckla vår kunskap och våra metoder att samla in, bearbeta och analysera strukturerad och ostrukturerad data. Vi vill också utveckla intern kompetens för maskininlärning och artificiell intelligens.

Ytterligare ett viktigt utvecklingsområde är att öka frekvensen av beslut, det vill säga faktiska ingripanden. Konkurrensverket eftersträvar att ingripa mot fler överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna. Något som är nära kopplat till en ökad beslutsfrekvens är att förkorta handläggningstiderna för alla typer av utredningar. Beslutet om interna tidsfrister för våra tillsynsärenden inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen syftar till att genom tydligare intern styrning förkorta handläggningstiderna.

En ökad ärendefrekvens förutsätter också att Konkurrensverket uppnår en mer välavvägd blandning vad gäller omfattning och komplexitet bland de ärenden som prioriteras för mer ingående utredning inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. På så sätt kan myndigheten driva vissa mer komplexa utredningar och därmed bidra till rättsutvecklingen, samtidigt som vi genom ett ökat antal ingripanden i mer avgränsade överträdelser kan uppnå en ökad synlighet och bli mer avskräckande som tillsynsmyndighet.

9.2 Konkurrenstillsynen

En stor utmaning för konkurrenstillsynen är att de ärenden som Konkurrensverket utreder inom detta tillsynsområde över tid har blivit alltmer komplexa och resurskrävande. Detta är delvis kopplat till ökade krav från domstolarna när det gäller analys och bevisning, men även till nya marknadsstrukturer som följer av samhällets digitalisering och en ökad mängd utredningsmaterial.

Den höga ärendekomplexiteten blir särskilt utmanande vad gäller handläggning av företagskoncentrationer, där Konkurrensverket inte har möjlighet att prioritera bland inkommande anmälningar eller där det finns särskilda skäl att genomföra en utredning. Därför krävs en ständig beredskap att utreda komplicerade förvärv. Sådana utredningar och domstolsprocesser är i regel mycket resursintensiva och lämnar i långa perioder ett högst begränsat utrymme att bedriva övrig konkurrenstillsyn och än mindre att föra rättsutvecklingen framåt.

I nuläget pågår översyn av flera av kommissionens mest centrala tillkännagivanden och riktlinjer på konkurrensområdet, bland annat i syfte att skapa förutsättningar för en rättvis och konkurrenskraftig digital ekonomi. Därutöver övervägs behovet av ytterligare verktyg för kommissionen som kommer att påverka de nationella konkurrensmyndigheternas tillsynsarbete. Denna utveckling ställer krav på en omfattande internationell samverkan och en mer proaktiv tillsyn, såsom Konkurrensverkets sektorsundersökning om konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige.¹¹⁰ Ökad kunskap om digitalisering är nödvändig för att Konkurrensverket ska förstå nya affärsmodeller, värna konkurrensen på och mellan plattformar och vid annan distribution via internet, motverka prissamordning genom algoritmer, säkerställa att företag inte använder data på ett oskäligt sätt samt uppmärksamma förvärv som samlar stora mängder data eller som utsläcker konkurrens från innovativa företag.

Nya regler i konkurrenslagen

Konkurrensverket bedömer att de nya regler som infördes i konkurrenslagen den 1 mars 2021 sammantaget kommer att medföra en ökad effektivitet i konkurrenstillsynen. Samtidigt står det klart att de nya verktygen kommer att förändra vår utredningsmetodik i olika avseenden, och även medföra nya typer av utredningar. Det kommer bland annat att ställas krav på att hantera och dokumentera fler uppgifter vid förhör och platsundersökningar, en ökad internationell samverkan och fler parallella utredningar när den nya sanktionen utrednings-skadeavgift¹¹¹ ska hanteras. Detta är något som också kommer att märkas för den som är föremål för en utredning inom konkurrenstillsynen genom att det generellt ställs tydligare krav på samarbete från företagens sida. Det blir än mer angeläget att säkerställa att den information som företaget ska lämna efter uppmaning från Konkurrensverket ska vara riktig, fullständig och inte innehålla något som kan anses vilseledande. Vidare blir det viktigare att besvara informationsålägganden inom utsatta tidsfrister. Det läggs här till ett ansvar på företaget som utreds att säkerställa att de företrädare på företaget som Konkurrensverket kallar till förhör verkligen inställer sig till förhöret när personen ska höras om omständigheter i ärendet.

¹¹⁰ Konkurrensverket (2021), *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2021:1.

¹¹¹ Utredningsskadeavgift kan påföras ett företag som utreds för att ha överträtt förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning. Utredningsskadeavgift kan inte aktualiseras för andra företag som inte är föremål för utredning om en misstänkt överträdelse eller i utredningar som gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet eller företagskoncentrationer.

Även de nyligen beslutade interna tidsfristerna inom konkurrenstillsynen kommer framöver att synas utåt för dem som är föremål för Konkurrensverkets utredningar, då en övergripande tidsplan kommer att kommuniceras för varje enskilt ärende som prioriteras för ingående utredning. Som en konsekvens av tidsfristerna kommer Konkurrensverket också att behöva bli mer återhållsamt med att bevilja omfattande anstånd vad gäller att svara på ålägganden att inkomma med uppgifter i utredningar.

Som ett led i att utveckla verksamheten har Konkurrensverket under året genomfört vissa organisatoriska förändringar. Syftet är att tillföra ytterligare perspektiv inför myndighetens ställningstagande utöver befintliga beredningsprocesser, men även att öka våra intressenters förtroende för beslutsprocessen. Som vi tidigare har redogjort för är detta förändringar som skulle ha genomförts oaktat den utvidgade beslutanderätten.¹¹² Bland annat kommer en del av organisationen som inte har varit involverad i utredningen tidigare att granska utredningens överväganden och förslag till beslut, inklusive eventuella sanktioner, innan ett slutligt beslut fattas. I detta ingår att kritiskt och aktivt ifrågasätta samt identifiera eventuella svagheter i beslutsförslaget. Omfattande kritisk granskning av beslutsförslag sker naturligtvis redan i dag, och syftet med den nya strukturen är att tillföra ytterligare en synvinkel. Vidare har en ny funktion inrättats som är helt skild från den utredande verksamheten. Funktionen har till uppgift att ansvara för frågor relaterade till parternas processuella rättigheter under utredningen och för de muntliga förfarandena.

Fortsatt aktiv tillsyn

Studien av hur företag och ombud uppfattar den preventiva effekten av konkurrenstillsynen visar att den har en betydande preventiv effekt, men också att det sannolikt finns överträdelser som inte anmäls till eller upptäcks av Konkurrensverket. Eftergift är ett viktigt verktyg för att öka upptäcktsrisken. Vårt eftergiftsprogram fungerar väl och antalet ansökningar är stabilt över tid. Konkurrensverket kommer även fortsättningsvis att lägga stor vikt vid att informera om eftergift och arbeta för att antalet ansökningar som leder till utredningar ökar ytterligare.¹¹³

Vi behöver dessutom satsa ytterligare på att stärka den avskräckande effekten genom en aktiv tillsyn. Konkurrensverket tar fortlöpande hänsyn till rättsutvecklingen i Sverige och EU när vi prioriterar ärenden och kommer – när det behövs och är motiverat med hänsyn till konkurrensintresset – att ålägga företag att upphöra med överträdelser, fatta beslut om konkurrensskadeavgift, förbjuda skadliga företagskoncentrationer och initiera processer i domstol. Vi ser för närvarande över Konkurrensverkets metod för beräkning av konkurrensskadeavgift, som behöver uppdateras med anledning av ny lagstiftning och praxis. Ändamålsenliga avgiftsnivåer har stor betydelse för tillsynens avskräckande effekt.

Som framgått ovan har PMD i flera av de mål och ärenden vi redogör för i denna rapport instämt med Konkurrensverkets uppfattning, medan PMÖD har gjort en annan bedömning.

¹¹² Konkurrensverkets rapport till regeringen *Konkurrensverkets organisation vid en utökad beslutanderätt*, dnr 143/2020.

¹¹³ Med anledning av de förändringar som infördes i konkurrenslagen den 1 mars 2021 och den nya konkurrensförordningen som började gälla då, har Konkurrensverket beslutat om nya allmänna råd om eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift. I samband med detta upphävdes de allmänna råden om tillämpningen av reglerna om näringsförbud vid överträdelser av konkurrensreglerna, vilka kommer att omarbetas till vägledning i annat format. De allmänna råden finns tillgängliga på Konkurrensverkets webbplats: <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/lagar-och-forordningar/kkvfs-konkurrens/>

Den höga ändringsfrekvensen är problematisk, då den bidrar till osäkerhet för såväl underinstanserna som de aktörer som blir föremål för tillsyn. Den externa utvärdering av domstolsprocesserna¹¹⁴ som Konkurrensverket har initierat under året bedömer vi därför kommer att vara ett viktigt stöd i arbetet med att bedriva en effektiv tillsyn. De interna tidsfrister som vi har infört förväntas också bidra till ökad effektivitet i verksamheten och öka förutsättningarna att kunna ingripa mot fler överträdelser av konkurrensreglerna. Det är centralt för vår trovärdighet som tillsynsmyndighet att förbättra förutsättningarna för förutsägbarhet och tydlighet i våra ingripanden. Risker är annars att marknadens aktörer bedömer att risken att begå överträdelser av konkurrensreglerna är låg. Detta riskerar i sin tur att medföra allvarlig skada på samhällsekonomin. En aktiv, avskräckande, effektiv och träffsäker tillsyn är en förutsättning för en väl fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna.

9.3 Upphandlingstillsynen

För närvarande pågår tre lagstiftningsprojekt som tillsammans kan komma att förändra upphandlingstillsynen alltifrån vad gäller inriktning, prioriteringar och vägledande frågor till mängden ärenden.

Ett utkast till lagrådsremiss har remitterats som innehåller förslag om bland annat skyndsam handläggning och tidsfrister för hur lång tid som parterna ska få på sig att i domstol ange de fel och brister de vill åberopa i processen, så kallade preklusionsfrister.

Utöver arbetet med att effektivisera överprövningsprocessen pågår ett arbete i Regeringskansliet med att förenkla det nationella upphandlingsregelverket. Det handlar bland annat om täckningsköp under en pågående överprövning och höjda direktupphandlingsgränser för sociala tjänster.

Det tredje och sista pågående lagstiftningsprojektet härrör från förslag som Konkurrensverket lämnat i en promemoria till regeringen 2019.¹¹⁵ I promemorian föreslog Konkurrensverket att tillsynsverksamheten på upphandlingsområdet bör regleras tydligare och att det bör införas utvidgade möjligheter till ingripande i upphandlingslagarna.

Utöver de pågående lagstiftningsprojekten pågår, som ovan nämnts, ett intensivt arbete internt inom Konkurrensverket i syfte att förkorta handläggningstiderna. Snabbare handläggning är en förutsättning för att uppnå vårt mål att ingripa mot fler överträdelser av upphandlingsreglerna. Beslutet om tidsfrister är ett led i detta arbete.

Ett annat område som Konkurrensverket prioriterar högt inom upphandlingstillsynen är att, i förebyggande syfte, nå ut med information om vår tillsyn till upphandlande myndigheter. Vi kommer att anordna konferenser med fokus på upphandling och konkurrens och vi kommer även att fortsätta att uppmuntra upphandlande myndigheter att bjuda in oss för att berätta om tillsynen.

¹¹⁴ Konkurrensverket, dnr 499/2020.

¹¹⁵ Konkurrensverket, dnr 658/2018.

9.4 Korruption

Korruption kan få flera olika skadliga effekter på ekonomin och samhället, inklusive för konsumenterna och konkurrensen. Konkurrensverket ser tecken på korruption i samband med tillsynsverksamheten och kan konstatera att korruption utgör en konkurrenssnedvridning som ligger nära vårt kärnuppdrag inom både upphandlings- och konkurrensområdena. Korruption kan till exempel underlätta eller möjliggöra ett förfarande som är i strid med konkurrens- eller upphandlingsreglerna, eller i sig vara ett sätt att begränsa konkurrensen. Korruption kan också användas för att dölja en konkurrensbegränsning eller försvåra dess upptäckt.

Konkurrensverket lämnade 2019 ett förslag till regeringen om ändring i Konkurrensverkets instruktion som innebär att vi i tillsynsverksamheten ska motverka och uppmärksamma korruption och annat förtroendeskadligt beteende.¹¹⁶ Sådant beteende hämmar inte bara konkurrensen och förstör för den offentliga upphandlingen. Det skadar även förtroendet för vår svenska förvaltning. Förslaget bereds i Regeringskansliet.

Upphandlare utgör en viktig informationskanal för Konkurrensverkets tillsyn och har, med rätt kunskap och verktyg, förutsättningar att upptäcka såväl korruption som anbudskarteller och tipsa tillsynsmyndigheten. Konkurrensverkets kommunikationsinsatser som riktar sig mot upphandlare är därför av central betydelse att upprätthålla och vidareutveckla i syfte att skapa goda förutsättningar att upptäcka överträdelser. Detta är därför något som vi kommer att fortsätta att satsa på de närmaste åren.

Regeringen har under 2020 gett Statskontoret i uppdrag¹¹⁷ att främja statliga myndigheters arbete mot korruption, enligt en särskilt framtagen handlingsplan mot korruption i offentlig förvaltning. Handlingsplanen innehåller bland annat ett antal principer som bör vägleda förvaltningens arbete mot korruption. Enligt uppdraget ska Statskontoret arbeta för att handlingsplanen får genomslag vid myndigheterna, bland annat genom att utveckla stöd för ett strukturerat arbetssätt mot korruption. Dessutom ska ett stöd för analys av korruptionsrisker tas fram.

Statskontoret ska även inrätta ett forum för samverkan där Konkurrensverket ingår. Forumet ska bland annat involveras i att utveckla arbetssätt mot korruption, identifiera kunskapsluckor och generera uppslag på nya studier eller andra informationsinsatser. Statskontoret ska lämna en lägesbild över myndigheternas arbete mot korruption i en delredovisning i juni och i samband med slutredovisningen av uppdraget som ska ske senast den 31 december 2023. Under våren 2021 kommer Konkurrensverket att bidra till lägesbilden utifrån vår verksamhets perspektiv och därutöver bidra med erfarenheter, idéer och förslag på lämpliga åtgärder.

¹¹⁶ Förslag till nytt regelverk avseende Konkurrensverkets upphandlingstillsyn, dnr 658/2018.

¹¹⁷ Fi2020/04961.

9.5 Förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter

Verksamhetsåret 2021 kommer i hög utsträckning att präglas av förberedelsearbetet inför att Konkurrensverket i november får tillsynsansvaret över det kommande regelverket om otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan.¹¹⁸ Den nya lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 19 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan. Genom den nya lagen införs förbud för köpare med en årsomsättning på över två miljoner euro att använda vissa handelsmetoder mot leverantörer. Konkurrensverket kommer att inrätta en separat enhet med ansvar för att utreda överträdelser av förbudet mot otillbörliga handelsmetoder. Vi kommer också att förstärka andra delar av myndigheten för att ta om hand den nya typ av ärenden som blir en följd av det nya uppdraget. En hög grad av samverkan med den befintliga konkurrenstillsynen, som har kunskap om bland annat förhör och platsundersökningar, kommer att vara nödvändig. Eftersom tillsynsansvaret rör en lagstiftning som grundas på ett EU-direktiv kommer det dessutom att ställas höga krav på internationellt erfarenhetsutbyte och samverkan. Under våren 2021 genomförde Konkurrensverket en omfattande enkätundersökning i syfte att skapa kunskap om marknadsaktörernas uppfattning om förekomsten av otillbörliga handelsmetoder och förväntansbild på det nya regelverket. Vi kommer under hösten att genomföra kommunikationsinsatser som riktar sig till branschaktörer i syfte att informera om regelverket och tillsynsverksamheten. I 2021 års tillsynsrapport återkommer vi med en mer ingående beskrivning av Konkurrensverkets verksamhet med anledning av det nya ansvarsområdet.

¹¹⁸ Prop. 2020/21:134.



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

www.konkurrensverket.se