



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2023

RAPPORT 2024:1

Konkurrensverket, april 2024

Författare: Anna Spetz, Sofie Lam, Staffan Martinsson, Adam Sandberg m.fl.

Förord

Med en väl fungerande konkurrens, en effektiv offentlig upphandling och en hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja blir samhället mer motståndskraftigt och vår förmåga att hantera olika krissituationer ökar. Det gör oss också bättre rustade att bygga en nödvändig civil beredskap för framtiden. En väl fungerande konkurrens bidrar även till en effektiv produktutveckling i näringsliv och samhälls-ekonomi. Genom en proaktiv och handlingskraftig konkurrens- och upphandlings-tillsyn bidrar Konkurrensverket till en väl fungerande samhälls-ekonomi.

Att vårt tillsynsarbete under 2023 och 2024 har fått förstärkningar, både i form av utökade medel och utökade befogenheter, innebär att vi kan skärpa tillsynen ytterligare inom samtliga våra ansvarsområden. Som en del i det arbetet kommer vi bland annat att stärka och utveckla vårt proaktiva arbete och vår omvärldsbevakning. Det gör vi för att kunna upptäcka fler misstänkta överträdelser på områden där vi ser stora problem.

Med ökade resurser till konkurrenstillsynen, i kombination med ökad kompetens och kapacitet inom dataanalys, kan vi stärka vårt framåtriktade arbete för att upptäcka och åtgärda enskilda överträdelser. Vi kommer också att kunna identifiera större mönster av misstänkta överträdelser och problem. Våra förutsättningar att driva mer omfattande och komplexa utredningar ökar.

Omfattningen av den offentliga upphandlingen har blivit betydligt större sedan Konkurrensverket fick tillsynsansvaret 2007 och uppgår i dag till nästan 900 miljarder kronor per år. Med de stärkta befogenheter för upphandlingstillsynen som vi fick från den 1 januari 2024 har vi bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn och ingripa mot fler otillåtna direktupphandlingar. Men omfattningen på den offentliga upphandlingen kräver att vi gör medvetna val i fråga om vilka ärenden vi prioriterar och hur vi fördelar våra resurser. Som ett led i det arbetet kommer vi att vidareutveckla och intensifiera arbetet med vår omvärldsbevakning för att kunna identifiera frågor där behovet av vägledning är särskilt stort.

Som tillsynsmyndighet för lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, LOH, deltar vi i arbetet med att främja en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Under 2023 fattade vi flera tillsynsbeslut, varav två var beslut om sanktionsavgifter. Vårt arbete med LOH har tydliga kopplingar till den svenska livsmedelsberedskapen och är, precis som all vår tillsyn, ett betydelsefullt bidrag till stora och komplexa samhällsutmaningar.

Stockholm 5 april 2024

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1 Inledning	10
1.1 Konkurrensverkets mål och uppdrag	10
1.2 Regeringsuppdrag 2023.....	11
1.3 Hur vi prioriterar.....	12
2 Konkurrenstillsynen.....	13
2.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar.....	13
2.2 Avslutade konkurrensutredningar	14
2.3 Utredningsskadeavgift	26
2.4 Företagskoncentrationer.....	27
2.5 Pågående konkurrensutredningar	29
2.6 Platsundersökningar	31
2.7 Domstolsprocesser	32
2.8 Transparenslagen	36
2.9 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	37
3 Upphandlingstillsynen	39
3.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar.....	39
3.2 Avslutade tillsynsärenden	41
3.3 Domstolsprocesser	57
3.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser.....	66
3.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	66
4 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	68
4.1 Indikationer på överträdelser	68
4.2 Avslutade tillsynsärenden	69
4.3 Pågående tillsynsärenden	75
4.4 Domstolsprocesser	76
4.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	77

5	Handläggningstider.....	80
5.1	Handläggningstider inom konkurrenstillsynen	80
5.2	Handläggningstider – upphandlingsärenden.....	87
5.3	Handläggningstider – otillbörliga handelsmetoder	89
6	Uppföljning och utvärdering	91
6.1	Utvärdering av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder och Konkurrensverkets tillsyn	91
6.2	Genomgång av indikationer på misstänkt korruption i inkomna tips och klagomål	98
7	Rapporter och forskning.....	102
7.1	Rapporter.....	102
7.2	Forskning.....	107
8	Internationellt samarbete.....	113
8.1	Konkurrensfrågor inom EU	113
8.2	Upphandlingsfrågor inom EU.....	114
8.3	Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder	115
8.4	International Competition Network (ICN).....	115
8.5	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).....	115
8.6	Nordiskt samarbete.....	116
9	Vägen framåt.....	117
9.1	Proaktivt och utåtriktat arbete.....	117
9.2	Konkurrenstillsynen	120
9.3	Upphandlingstillsynen.....	130
9.4	Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	137

Sammanfattning

I Konkurrensverkets tillsynsrapport som ges ut årligen, redogörs för föregående års verksamhet inom konkurrens- och upphandlingstillsynen samt tillsynen över lagstiftningen om otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. I rapporten beskriver vi även, för tillsynsverksamheten relevanta, delar av vårt konkurrensfrämjande arbete samt blickar framåt och ger vår syn på den fortsatta utvecklingen.

Konkurrensverkets utredningar och efterföljande domstolsprocesser börjar med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av tips, klagomål, visselblåsningar eller uppgifter som Konkurrensverket identifierar genom exempelvis analys av medier eller andra öppna källor. Antalet indikationer varierar såväl mellan åren som mellan våra tillsynsområden.

Inom konkurrenstillsynen avslutade Konkurrensverket under 2023 tretton ärenden som hade prioriterats för mer ingående utredning, vilket är fler än föregående år. Två av dessa ärenden avslutades med beslut om konkurrensskadeavgift och tre avslutades med åtaganden. Sex av ärendena avslutades med hänsyn till att det misstänkta företaget ändrade sitt beteende och därmed bedömdes fortsatt utredning inte vara nödvändig. Övriga två ärenden avslutades utan åtgärd.

Under 2023 anmäldes 82 företagskoncentrationer, vilket är färre än under 2022 och 2021, men i nivå med åren före. Konkurrensverket avslutade 85 ärenden under året, varav vi i 83 ärenden beslutade att lämna företagskoncentrationen utan åtgärd i fas 1, varav ett ärende först efter åtaganden. Vi beslutade att inleda särskild undersökning i ett ärende, vilket också avslutades under året. Denna företagskoncentration kunde i fas 2 lämnas utan åtgärd, då Konkurrensverkets fortsatta utredning inte gav stöd för att koncentrationen påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Inom upphandlingstillsynen lämnade Konkurrensverket under 2023 in 31 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa var 26 ansökningar på eget initiativ och 5 obligatoriska. Antalet frivilliga ansökningar är betydligt fler än tidigare år medan antalet obligatoriska är i nivå med utfallet 2022. Under året fattade vi också 16 tillsynsbeslut, vilket är färre än föregående år.

Inom Konkurrensverkets nyaste tillsynsområde – otillbörliga handelsmetoder – avslutade Konkurrensverket tolv utredningar under 2023. Två av dessa ärenden avslutades genom att Konkurrensverket för första gången beslutade om sanktionsavgift. Tre ärenden avslutades med hänsyn till ändrat beteende och sju ärenden avslutades utan åtgärd. Utredningarna har främst rört sena betalningar och sena avbeställningar men jämfört med tidigare år är det dock en större spridning när det gäller vilka förbud som varit föremål för utredning.

Handläggningstiden för prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen (exklusive företagskoncentrationer) som avslutades under 2023 var i genomsnitt längre än 2022. Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga företagskoncentrationer var däremot densamma 2023 jämfört med 2022. Inom upphandlingstillsynen ökade den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutats med obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift medan den minskade för ärenden som avslutats med frivillig ansökan om upphandlingsskadeavgift eller tillsynsbeslut. Den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden avseende otillbörliga handelsmetoder ökade jämfört med 2022.

Under 2023 har Konkurrensverket genomfört två uppföljningar och utvärderingar som relaterar till vår tillsynsverksamhet. Den första är en utvärdering av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder och Konkurrensverkets tillsyn över densamma. Utvärderingen har skett på uppdrag av regeringen och kommer att fortsätta under 2024. Den andra är en genomgång av indikationer på misstänkt korruption i tips och klagomål som inkommit till Konkurrensverket.

Vi redogör i tillsynsrapporten för flera publikationer som är av relevans för tillsynen, dels från vår egen rapportserie, dels från den forskning som vi finansierar. Under 2023 har Konkurrensverket exempelvis genomfört en genomlysning av livsmedelsbranschen, vilken fortfarande pågår, och publicerat en rapport om konkurrens och upphandling i kris. Inom ramen för Konkurrensverkets forskningsverksamhet studerades bland annat hur regulatoriska sandlådor påverkar konkurrensen samt upphandling och styrning av byggprojekt. I tillsynsrapporten beskrivs även kortfattat ämnen som föranledde särskilt intresse under året inom ramen för Konkurrensverkets deltagande i internationella nätverk och organisationer.

Framöver är vår ambition att arbeta mer proaktivt med att identifiera och åtgärda konkurrensproblem genom att utveckla arbetet med att upptäcka misstänkta överträdelser på andra sätt än via inkommande tips och klagomål. Det ökade anslaget vi fått gör att vi kan utveckla konkurrenstillsynen ytterligare. Vi ser också fram emot resultatet av utredningen av både ett nytt konkurrensverktyg och översynen av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Nya och bättre verktyg skulle kunna ge oss ännu bättre möjligheter att åtgärda konkurrensproblem. Inom upphandlingstillsynen ger de utökade befogenheterna oss väsentligt förbättrade förutsättningar för att förebygga och ingripa mot en tillräcklig bredd av regelöverträdelser för att säkerställa en rättssäker och effektiv offentlig upphandling och samtidigt utveckla rättspraxis. På sikt är förhoppningen att de nya befogenheterna leder till en ökad effektivitet i tillsynen, vilket kan frigöra resurser för en förstärkt proaktivitet. I tillsynen över otillbörliga handelsmetoder kommer vi även framöver att kombinera en aktiv tillsyn med vägledning för att öka kännedomen och efterlevnaden av reglerna. Utvärderingen av reglerna och det svenska genomförandet av UTP-direktivet kommer visa om det finns behov av revideringar i någon del.

Summary

In the Swedish Competition Authority's annual report on enforcement, we review the previous year's enforcement and supervision of the competition and public procurement rules, as well as the supervision of the legislation on unfair trading practices in the agriculture and food supply chain. The report also describes relevant parts of our advocacy work and give our perspective on future developments.

The Swedish Competition Authority's investigations and subsequent court proceedings begin with an indication of a suspected infringement within our supervisory responsibility. Indications of infringements consist of tip-offs, complaints, whistleblowing or information that we identify through for example media analysis or other open sources. The number of indications varies both between years and between our areas of supervision.

Regarding competition law enforcement, the Swedish Competition Authority closed thirteen cases in 2023 that had been prioritised for further investigation, which is more than the previous year. Two of these cases were closed with a decisions on imposing an administrative fine and three were closed with commitments. Six of the cases were closed with reference to the fact that the suspected companies had changed their behaviors and thus further investigation was not deemed necessary. The remaining two cases were closed without any action being taken.

In 2023, 82 mergers were notified to the Swedish Competition Authority, which is fewer than in 2022 and 2021 but consistent with previous years. The Swedish Competition Authority closed 85 cases during the year, of which in 83 cases we decided to leave the merger without any action in phase 1, with one case being settled after commitments. We decided to initiate in-depth analysis (phase II investigations) in one case, which was also concluded during the year. This merger could be left without action in phase 2, as the Swedish Competition Authority's investigation did not support that the merger would significantly impede the existence or development of effective competition.

Regarding public procurement, the Swedish Competition Authority submitted 31 applications seeking procurement fines in 2023. Of these, 26 applications were own-initiative applications and 5 were mandatory applications. The number of own-initiative applications is significantly higher than in previous years, while the number of mandatory applications is consistent with the outcome in 2022. During the year, we also made 16 supervision decisions, which is fewer than the previous year.

In the Swedish Competition Authority's newest area of supervision – unfair trading practices, the Authority closed twelve investigations in 2023. Two of these cases were concluded with the Swedish Competition Authority imposing sanctions for the first time. Three cases were closed with regard to changes in behavior, and seven cases were closed without action. The investigations mainly concerned late

payments and late cancellations, but compared to previous years, there is a broader range of prohibitions that has been under investigation.

The investigation processing time for prioritised cases within competition enforcement (excluding mergers) concluded in 2023 was on average longer than in 2022. However, the average processing time for all mergers was the same in 2023 compared to 2022. Within public procurement supervision, the average processing time increased for cases concluded with mandatory applications for procurement fines, while it decreased for cases concluded with own-initiative applications for procurement fines or supervision decisions. The average processing time for concluded cases concerning unfair trading practices increased compared to 2022.

In 2023, the Swedish Competition Authority has conducted two follow-ups and evaluations of its enforcement and supervisory activities. The first concerns an evaluation of the law prohibiting unfair trading practices and the Swedish Competition Authority's supervision thereof. The evaluation was commissioned by the government and will continue in 2024. The second was a review of indications of suspected corruption in tip-offs and complaints received by the Swedish Competition Authority.

In this report, we describe several publications that are relevant to our enforcement and supervision responsibility, partly from our own report series and partly from the research we finance. In 2023, for example, the Swedish Competition Authority conducted a review of the food industry, which is still ongoing, and published a report on competition and procurement in times of crisis. As part of the Swedish Competition Authority's research activities, studies were conducted on how regulatory sandboxes affect competition and on procurement and governance of construction projects. This report also briefly describes topics of particular interest during the year within the framework of the Swedish Competition Authority's participation in international networks and organisations.

Going forward, our ambition is to work more proactively to identify and address competition problems by developing methods to detect suspected violations in ways other than through incoming tip-offs and complaints. The increased budget allocation allows us to further develop competition enforcement. We also look forward to the outcome of the investigation into both a new competition tool and the review of rules on anticompetitive public sales activities. New and better tools could provide us with even better opportunities to address competition problems. Within public procurement supervision, the expanded powers give us significantly improved conditions to prevent and intervene in a sufficient range of rule violations to ensure legally secure and efficient public procurement and simultaneously develop legal practice. Ultimately, the hope is that the new powers will lead to increased efficiency in supervision, which can give more resources for enhanced proactivity. In the supervision of unfair trading practices, we will continue to combine active supervision with guidance to increase awareness and compliance with the rules. The evaluation of the rules and the Swedish implementation of the UTP Directive will show if there is a need for revisions in any part.

1 Inledning

Konkurrensverket är Sveriges förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor samt tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen och över efterlevnaden av lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Konkurrensverket har också tillsynsansvaret över efterlevnaden av lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen), är registermyndighet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS) samt fullgör uppgiften som behörig myndighet avseende missförhållanden inom offentlig upphandling respektive konkurrensområdet, enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar missförhållande (visselblåsarlagen).

Tillsynen över regelverken bedriver vi i form av utredningar, beslut och processer i domstol, samt kunskapsspridning genom kommunikativa insatser. Konkurrensverkets bedömning är att en effektiv tillsyn bör omfatta såväl sanktioner och andra ingripanden som förebyggande insatser, då dessa delar utgör viktiga komplement till varandra.

Varje år beskriver Konkurrensverket tillsynsverksamheten i en rapport. Vi redogör för de utredningar som har bedrivits, rapporter som har utarbetats och domar som har meddelats under året. Syftet är att ge Regeringskansliet, företag, branschorganisationer, upphandlande myndigheter, ombud och allmänheten en bild av Konkurrensverkets samlade tillsynsverksamhet, såväl våra utredningar som vårt förebyggande arbete. I rapporten ger vi också en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt rörande våra ansvarsområden.

Tillsynsrapporten 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 de som är föremål för vår tillsyn.

1.1 Konkurrensverkets mål och uppdrag

Konkurrensverkets uppdrag framgår av förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket och de årliga regleringsbrev. Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Konkurrensverket ska se till att de regelverk och rutiner verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Vi ska också uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrensutsättning och regelreformer samt följa utvecklingen inom vårt ansvarsområde.

Regeringen har inte formulerat mål för Konkurrensverkets verksamhet. Vi har dock formulerat egna mål som kopplar till vår uppgift, vilka beskrivs närmare i Konkurrensverkets verksamhetsplan 2023–2025. Under 2023 var Konkurrensverkets mål att

- bedriva en effektiv tillsyn
- verksamheten är effektiv och präglas av ständiga förbättringar
- främja väl fungerande privata och offentliga marknader
- stimulera forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena
- bidra till den internationella utvecklingen inom våra områden
- vår kommunikation ökar kunskapen och förståelsen för våra frågor
- vara en attraktiv arbetsgivare.

1.2 Regeringsuppdrag 2023

Mot bakgrund av stora prisökningar inom branscher där ökade kostnader och bristande konkurrens kan vara orsaker fick Konkurrensverket i juni 2023 uppdraget att analysera konkurrenssituationen inom livsmedelskedjan och hur priserna har ökat i förhållande till kostnaderna inom bland annat dagligvaruhandeln. Resultatet av arbetet har presenterats löpande, se vidare i avsnitt 7.1.2. Regeringsuppdraget omfattade även att i samverkan med Konjunkturinstitutet identifiera andra branscher, där stora prisökningar kan vara ett tecken på bristande konkurrens, och vid behov lämna förslag på konkurrensfrämjande åtgärder. Denna del återrapporterades i Konkurrensverkets årsredovisning 2023.¹

Konkurrensverket har under 2023 även haft i uppdrag av regeringen att följa marknadsutvecklingen och analysera konkurrensen i drivmedelssektorn. Uppdraget omfattar särskilt en analys av prisbildningen i konsumentnära led på marknaden. Konkurrensverket ska lyfta fram områden där konkurrensen skulle kunna förbättras och lämna förslag på konkurrensfrämjande åtgärder. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet senast den 2 december 2024.

Konkurrensverket har också ett pågående regeringsuppdrag att utvärdera lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder, se vidare avsnitt 6.1.

¹ Konkurrensverket, *Årsredovisning 2023*, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrensverkets-arsredovisning-2023/>

1.3 Hur vi prioriterar

Ett stort antal tips och klagomål kommer in till Konkurrensverket varje år och vi har ett ansvar att använda våra resurser så effektivt som möjligt. Därför är det nödvändigt att prioritera mellan olika frågor. Urvalet av vad som ska utredas närmare inom konkurrens- respektive upphandlingstillsynen gör vi utifrån vår prioriteringspolicy där olika omständigheter viktas mot varandra. 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 marknads aktörer.²

Konkurrensverkets prioriteringspolicy ska alltid vara aktuell och återspegla hur verksamheten bedrivs, varför den regelbundet ses över och vid behov revideras. Under december 2023 publicerade vi ett utkast till uppdaterad prioriteringspolicy för synpunkter. Efter ytterligare beredning beslutades och publicerades en ny och uppdaterad policy i februari 2024.³

² Konkurrensverket, dnr 6/2022, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen*.

³ Konkurrensverket, dnr 814/2023.

2 Konkurrenstillsynen

I detta kapitel redovisar vi statistik över, och beskriver, ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutats 2023. I kapitlet redovisar vi även pågående ärenden inom konkurrenstillsynen och Konkurrensverkets pågående mål och ärenden i domstol vid utgången av 2023.

2.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar

Ett tillsynsärende inleds med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av tips, klagomål, rapporter enligt den så kallade visselblåsarlagen⁴ eller uppgifter som Konkurrensverket identifierar genom omvärldsbevakning och medieanalys. Inom konkurrenstillsynen får Konkurrensverket även in så kallade eftergiftsansökningar⁵ som kan leda till utredningar. Antalet tips, klagomål och förfrågningar som rör misstänkta överträdelser avseende konkurrenslagen och vilken ärendetyp dessa tillhör varierar mellan åren. I likhet med 2022 har det under 2023 inte inkommit några visselblåsningar till Konkurrensverket som rör konkurrensområdet. Samtliga elva visselblåsningar som inkom 2023 via den externa kanalen rörde upphandlingsområdet, se avsnitt 3.1.

Nytt för 2023 är att Konkurrensverket även hanterar tips och klagomål rörande påstådda överträdelser av Rättsakten om digitala marknader (DMA). Detta ingår i vårt tillsynsuppdrag på konkurrensområdet. Vår roll är dock mer begränsad eftersom kommissionen är ensam om att kunna utfärda sanktioner för sådana överträdelser. När Konkurrensverket får indikationer som kan beröra efterlevnaden av DMA så gör vi en översiktlig kontroll om det kan röra sig om ett förfarande som omfattas av DMA. Är detta fallet så vidarebefordrar vi informationen till kommissionen. Att tipsare vet hur de kan nå oss och att vi själva har kunskap och förmåga att proaktivt uppmärksamma misstänkta överträdelser har betydelse för verksamhetens resultat och är ett område som vi håller på att utveckla ytterligare, se avsnitt 9.1.

2.1.1 Prioriteringar inom konkurrenstillsynen

Av alla klagomål och tips som Konkurrensverket får prioriteras endast några till mer ingående utredning. Vid prioriteringen inom konkurrenstillsynen väger vi främst in följande faktorer

- om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna

⁴ Lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Konkurrensverket har utsetts av regeringen att ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom konkurrens och offentlig upphandling.

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

- om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet
- hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning
- om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.

I valet mellan olika ärenden som uppfyller någon av prioriteringsgrunderna är skada för konkurrensen och konsumenterna den prioriteringsfaktor som väger tyngst. Ser Konkurrensverket tecken på allvarlig skada kommer frågan alltid att prioriteras.

Om vi, med stöd i vår prioriteringspolicy, bedömer att ett enskilt tillsynsärende inte är en effektiv väg att främja konkurrensen kan vi i stället välja att påtala problemet på annat sätt, till exempel i en rapport, se kapitel 7. I andra fall kan det handla om olika former av kommunikationsinsatser för att främja en effektiv konkurrens, se avsnitt 2.9. Det kan också handla om att genomföra samtal med marknadsaktörer för att uppmärksamma ett potentiellt konkurrensproblem och försöka få till stånd ett förändrat beteende som skulle främja marknadens funktion och konkurrensen. Konkurrensverket kan också uppmärksamma regeringen på att vi identifierat ett behov av förändrad lagstiftning eller reglering, se avsnitten 2.5 och 9.2.2.

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

2.2 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 2023. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.⁷

I tabell 1 visas antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2019 och 2023 fördelade på typ av misstänkt överträdelse. Som framgår av tabellen varierar antalet avslutade konkurrensutredningar mellan åren. Under 2023 avslutades 13 ärenden, vilket är betydligt fler än föregående år.

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 både en utredning och en platsundersökning som ett ärende.

⁷ Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 27 februari 2024, <https://www.konkurrensverket.se/diarium/>. Ett urval av ärenden och beslut inom konkurrensområdet finns också på vår samlingssida för konkurrensärenden <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/tillsyn-arenden-och-beslut/arendelista/>

Tabell 1 **Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2019–2023, fördelat på ärendetyp**

	2023	2022	2021	2020	2019
Horisontella samarbeten	3	4	3	3	2
Vertikala samarbeten	4	0	3	3	1
Missbruk av dominerande ställning	4	1	0 ⁸	2	1
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	2 ⁹	0	2	1	0
Totalt	13	5	8	9	4

Konkurrenstillsynsärenden kan avslutas på olika sätt. De konkurrensärenden som avslutats till och med 2023 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. Ett sådant beslut fattas 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. Ett beslut att avsluta en utredning utan åtgärd innebär inte ett ställningstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna.
- **Avslutat med hänsyn till förändrat beteende** – om företag under utredningen ändrar sitt beteende så att risken för konkurrensbegränsningar minskar, kan vi välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta, men utan att i beslut göra det ändrade beteendet till ett bindande åtagande. Ett beslut att avsluta en utredning med hänsyn till ändrat beteende innebär inte ett ställningstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna.
- **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. Beslut att godta åtaganden innebär inget ställningstagande till om det förelegat en överträdelse av konkurrensreglerna.
- **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

⁸ Under 2021 avslutades ett (1) ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisades i statistiken under den rubriken.

⁹ Ett avslutat ärende 2023 klassificerades som både missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet men klassificeras i denna statistik som missbruk då missbruksregeln har förtur.

ställning. Åläggandet kan förenas med vite. Beslut om åläggande kan överklagas till domstol.¹⁰

- **Fastställande av överträdelse utan åtgärd** – Konkurrensverket får i beslut fastställa att en överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning har skett – utan att vidta några övriga åtgärder mot den som gjort sig skyldig till överträdelsen (som konkurrensskadeavgift eller åläggande att upphöra med överträdelsen). Sådana beslut kan överklagas till domstol. Fastställandet av en överträdelse har betydelse för eventuella skadeståndsprocesser, eftersom en domstol inte får pröva den aktuella överträdelsen på nytt i efterföljande skadeståndsmål.
- **Beslut om konkurrensskadeavgift** – Konkurrensverket kan besluta att ett företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. Ett företag kan också få betala en konkurrensskadeavgift om det bryter mot ett beslut om åläggande eller ett beslut om att godta ett åtagande. Beslut om konkurrensskadeavgift kan överklagas till domstol.
- **Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet** – stämningsansökan avser att en offentlig aktör ska förbjudas att agera på ett visst sätt i sin säljverksamhet eller förbjuda en kommun eller region att bedriva viss säljverksamhet.
- **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 godta föreläggandet eller inte. I samband med att Konkurrensverket den 1 mars 2021 fick beslutanderätt i fråga om konkurrensskadeavgift upphävdes bestämmelserna i konkurrenslagen om avgiftsföreläggande.
- **Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift** – stämningsansökan kunde till och med februari 2021 avse en talan av Konkurrensverket att företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning.

I tabell 2 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2019 och 2023 fördelade på det sätt som ärendet avslutats. Under 2023 avslutades sex ärenden med hänsyn till förändrat beteende. Tre ärenden avslutades med åtaganden och två ärenden avslutades med beslut om konkurrensskadeavgift. Två ärenden avslutades utan åtgärd.

¹⁰ Från och med mars 2021 gäller att konkurrensskadeavgift inte får påföras för åtgärder som omfattas av ett åläggande om talan om utdömande av vite har väckts.

Under 2023 var det således elva ärenden, 85 procent, som avslutades med ett ingripande eller med hänsyn till förändrat beteende. För 2022 var motsvarande siffra tre av fem beslut, det vill säga 60 procent av de avslutade ärendena. Ärenden som avslutas på något av dessa sätt visar att Konkurrensverkets tillsyn bidragit till att åtgärda ett konkurrensproblem. I sammanhanget bör även framhållas att utförligt motiverade beslut om att avsluta en utredning utan ingripande sannolikt också bidrar till en ökad regelefterlevnad, eftersom aktörerna genom dessa ges vägledning till hur reglerna ska tillämpas. Såväl det totala antalet som andelen beslut som 2023 avslutats med ingripande eller med hänsyn till förändrat beteende har ökat markant jämfört med 2022. Det indikerar att våra prioriteringar har varit väl avvägda. Samtidigt är det svårt att dra långtgående slutsatser då antalet ärenden varierar mellan åren, och har över tid varit förhållandevis få.

Tabell 2 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2019–2023, fördelat på typ av avslut

	2023	2022	2021	2020	2019
Avslutat utan åtgärd	2	2	6	5	2
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	6	1	2	0	1
Åtagande	3	0	0	1	1
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	-	-
Avgiftsföreläggande	-	-	0	2	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	-	0	1	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	2	2	0	-	-
Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	0
Totalt	13	5	8	9	4
Antal och andel ärenden som avslutats med ett ingripande ¹¹ eller med hänsyn till förändrat beteende.	11 85 %	3 60 %	2 25 %	4 44 %	2 50 %

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.

2.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Under 2023 avslutades tre ärenden som rörde misstänkta konkurrensbegränsande horisontella samarbeten, det vill säga samarbeten mellan konkurrerande företag. Av tabell 3 framgår på vilket sätt denna ärendetyp avslutats under åren 2019–2023.

¹¹ Det vill säga avslutats med åtagande, åläggande, fastställande av överträdelse utan åtgärd, avgiftsföreläggande, ansökan om stämning eller beslut om konkurrensskadeavgift.

Tabell 3 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2019–2023

	2023	2022	2021	2020	2019
Avslutat utan åtgärd	1	2	3	1	1
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	1	0	0	0	0
Åtagande	0	0	0	0	1
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	-	-
Avgiftsföreläggande	-	-	0	1	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	-	0	1	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	1	2	0	-	-
Totalt	3	4	3	3	2

I det följande återges korta beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2023.

Tempererade vägtransporter – beslut om konkurrensskadeavgift

Under 2021 fick Konkurrensverket in en anmälan om en misstänkt överträdelse mot förbudet konkurrensbegränsande samarbete. Anmälan gällde att två företag som var verksamma inom tempererade vägtransporter hade avtalat om att dela upp kunder inom norra Sverige mellan sig. Enligt överenskommelsen, som löpte till slutet av 2021, skulle företagen inte arbeta parallellt med samma kunder och inte heller bearbeta varandras befintliga kunder. Det innebar att företagen inte skulle konkurrera med varandra. Under utredningen ålade Konkurrensverket parterna att inkomma med uppgifter, höll förhör med parterna och vissa före detta anställda samt hade kontakt med andra marknadsaktörer.

Konkurrensverket fattade i juli 2023 ett beslut om att företagen hade överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och att det ena företaget skulle betala 7 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift. Det andra företaget anmälde överträdelserna till Konkurrensverket och fick därför eftergift från konkurrensskadeavgift.¹²

Försäljning av bröd till dagligvaruhandeln – utan åtgärd

Konkurrensverket fick under våren 2021 uppgifter om ett samarbete avseende försäljning av bröd till dagligvaruhandeln i Sverige. Konkurrensverkets utredning inriktades huvudsakligen på en eventuell uppdelning av brödmarknaden. Utredningen omfattade bland annat platsundersökningar och förhör med ett flertal anställda och tidigare anställda hos företagen. Vidare ålade Konkurrensverket företagen att inkomma med kompletterande uppgifter.

¹² Konkurrensverket, dnr 718/2021.

Konkurrensverkets utredning gav inte stöd för att en överträdelse av konkurrens-
lagen hade skett och i juli 2023 avslutades därför ärendet.¹³

Hycyklar – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Genom omvärldsbevakning uppmärksammade Konkurrensverket i juni 2023 att fem elsparkcykelföretag skickat ett gemensamt brev till Stockholms stad. Anledningen till samarbetet om det gemensamma brevet var att Stockholms stad gått ut med en förfrågan till sex aktörer för att undersöka deras intresse att tillhandahålla elcyklar för uthyrning i Stockholms stad. Utredningen inriktades mot ett misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete. Inom ramen för utredningen ålade Konkurrensverket företagen att inkomma med uppgifter och handlingar. Underlagen visade att det under den undersökta perioden förevarit en mängd kontakter mellan företagen i ett flertal olika kanaler.

Konkurrensverket hade även enskilda möten med de fem företagen. Samtliga företag tog vid mötena med Konkurrensverket avstånd från otillbörliga kontakter mellan konkurrenter. Konkurrensverkets utredning föranledde också företagen att inleda eller utöka sitt interna arbete med efterlevnad av konkurrenslagstiftningen. Mot denna bakgrund avslutades ärendet i december 2023.¹⁴

2.2.2 Konkurrensbegränsande vertikala samarbeten

Under 2023 avslutades fyra ärenden som rörde misstänkta konkurrensbegränsande vertikala samarbeten, det vill säga samarbeten mellan företag i olika försäljningsled. Av tabell 4 framgår på vilket sätt denna ärendetyp avslutats under åren 2019–2023.

Tabell 4 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2019–2023

	2023	2022	2021	2020	2019
Avslutat utan åtgärd	0	0	2	1	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	0	0	1	0	1
Åtagande	3	0	0	1	0
Äläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	-	-
Avgiftsföreläggande	-	-	0	1	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	-	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	1	0	0	-	-
Totalt	4	0	3	3	1

¹³ Konkurrensverket, dnr 365/2021.

¹⁴ Konkurrensverket, dnr 438/2023.

Nedan återges korta beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2023.

Två ärenden inom bryggeribranschen – åtagande

I november 2019 mottog Konkurrensverket ett klagomål om att två bryggeriföretag tillämpade exklusivitetsavtal när det gäller starkölsförsäljning till hotell, restauranger och caféer (horeca-marknaden) i Sverige. Enligt klagomålet stod avtalen i strid med bland annat förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i konkurrenslagen. Inom ramen för utredningen undersökte Konkurrensverket vilka konsekvenser villkoren fick för konkurrensen på horeca-marknaden. Konkurrensverket ålade bryggeriföretagen att inkomma med uppgifter och hade därtill ett flertal möten med företagen. Konkurrensverket inhämtade dessutom statistik och information, genom intervjuer, möten och förhör, om hur horeca-marknaden fungerar från kunder och konkurrenter, från Systembolaget samt från branschföreningar.

Bryggeriföretagen inkom under utredningens gång med förslag till åtaganden. Företagen åtog sig bland annat att fastställa enskilda kunders volymåtaganden på ett sådant sätt att kunderna får utrymme att ta in starköl även från andra leverantörer, och att öka kunders möjligheter att sälja fatöl från konkurrerande leverantörer. De föreslagna åtagandena marknadstestades av Konkurrensverket enligt 3 kap. 4 § tredje stycket KL. Konkurrensverket bedömde därefter att åtagandena var tillräckligt omfattande och tydliga för att de preliminära konkurrensproblem som vi identifierat ska åtgärdas, och att det därför inte längre fanns anledning att fortsätta utredningen. Konkurrensverket beslutade i oktober 2023 att göra åtagandena bindande för de båda bryggeriföretagen. Åtagandena gäller i sex år och är förenade med ett vite om 50 miljoner kronor som kan dömas ut om företagen inte följer sina åtaganden.¹⁵

Flygbranschen – åtagande

I februari 2020 inkom en branschorganisation med ett klagomål till Konkurrensverket avseende ett flygbolags försäljningspolicy för flygbiljetter. Misstanken rörde avtalsvillkor som begränsade onlineresebyråers möjligheter att marknadsföra rabatter till kunder som söker efter flygresor på internet. Inom ramen för utredningen ålade Konkurrensverket vid flera tillfällen såväl flygbolag som ett flertal onlineresebyråer att inkomma med uppgifter. Konkurrensverket hade därtill möten med dessa företag och med andra aktörer verksamma i, eller i anslutning till, flygbranschen. Under utredningen följde Konkurrensverket även löpande prisbilden för olika flygbolags biljetter på metasöksidor för utvalda flygsträckor.

Flygbolaget kom under utredningens gång med förslag till åtagande. Resultaten från marknadstestet indikerade att förslaget till åtagande inte var tillräckligt omfattande eller tydligt för att ta hand om de konkurrensproblem som framkommit under utredningen. Flygbolaget inkom senare med ett nytt utkast till åtagande. Efter synpunkter från Konkurrensverket gjorde Finnair vissa justeringar och inkom med

¹⁵ Konkurrensverket, dnr 706/2019 och dnr 248/2020.

ett slutligt formulerat åtagande. Åtagandet innebär att onlineresebyråer fortsättningsvis får marknadsföra rabatterade priser på flygresor, något som de tidigare var förhindrade att göra enligt krav från flygbolaget. Åtagandet gäller i fem år, oavsett vilken kanal eller plattform en onlineresebyrå använder för marknadsföring av flygbiljetter. I juli 2023 godtog Konkurrensverket åtagandet från flygbolaget som innebar att utredningen av vertikal prisstyrning kunde avslutas. Konkurrensverkets beslut att godta åtagandet är förenat med ett vite om 100 miljoner kronor.¹⁶

VVS-produkter – beslut om konkurrensskadeavgift

Ärendet inleddes efter att två företag under vintern 2021 uppmärksammade Konkurrensverket på en misstanke om en otillåten prisstyrning av återförsäljare inom VVS-branschen. Enligt återförsäljarna bröt leverantören mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete genom att begränsa återförsäljares möjligheter att själva bestämma priset på leverantörens produkter. Priset styrdes på så sätt att återförsäljarna inte skulle marknadsföra och sälja produkterna över internet till ett pris som understeg en viss prisnivå. Konkurrensverket inledde utredningen med att genomföra en platsundersökning hos leverantören. Mot bakgrund av vad som framkom där fokuserades utredningen på frågan om leverantören har implementerat en prispolicy gentemot sina återförsäljare. Enligt konkurrensreglerna anses vertikala avtal som direkt eller indirekt syftar till att fastställa ett lägsta försäljningspris som köparen ska iaktta, så kallad vertikal prisstyrning, i regel utgöra en särskilt allvarlig konkurrensbegränsning.

I december 2023 fattade Konkurrensverket beslut om konkurrensskadeavgift för en otillåten prisstyrning av återförsäljare. Konkurrensverket beslutade att leverantören skulle betala 16,9 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift.¹⁷ Beslutet har överklagats till Patent- och marknadsdomstolen och domstolsärendet är för närvarande pågående¹⁸, se avsnitt 2.7.2.

2.2.3 Missbruk av dominerande ställning

Under 2023 har fyra ärenden rörande misstänkt missbruk av dominerande ställning avslutats. Av tabell 5 framgår på vilket sätt denna ärendetyp avslutats under åren 2019–2023.

¹⁶ Konkurrensverket, dnr 111/2020.

¹⁷ Konkurrensverket, dnr 122/2021.

¹⁸ Konkurrensverket, dnr 10/2024.

Tabell 5 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2019–2023

	2023	2022	2021	2020	2019
Avslutat utan åtgärd	1	0	0	2	1
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	3	1	0	0	0
Åtagande	0	0	0	0	0
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	-	-
Avgiftsföreläggande	-	-	0	0	0
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	-	-	0	0	0
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	0	0	-	-
Totalt	4	1	0¹⁹	2	1

Nedan återges korta beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2023.

Abonnemangstjänster för digitala böcker – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

I december 2022 fick Konkurrensverket in ett klagomål om ett misstänkt missbruk av dominerande ställning på marknaden för abonnemangstjänster för digitala böcker. Det misstänkta förfarandet avsåg att en vertikalt integrerad aktör ställde upp oskäligen villkor för tillgången till dess digitala böcker gentemot en konkurrent på marknaden för abonnemangstjänster. Ärendet prioriterades då Konkurrensverket såg potentiella risker för utestängning i flera marknadsled i en bransch som redan var koncentrerad. Utredningen omfattade bland annat kontakter med det utredda företaget och andra marknadsaktörer verksamma i olika led av marknaden i form av möten, förhör och ålägganden att inkomma med uppgifter.

Under november 2023 fick Konkurrensverket information om att det utredda företaget justerat sitt agerande på ett sätt som innebar att de tidigare identifierade farhågorna för konkurrensen inte längre var lika starka. Dessutom framkom att avtalsförhandlingar återupptagits. Konkurrensverket såg svårigheter att effektivt utreda och bedöma leveransvillkoren medan de fortfarande förhandlades. En fortsatt utredning skulle också riskera att störa den kommersiella förhandlingen mellan parterna. Med hänsyn till detta beslutade Konkurrensverket i december 2023 att avsluta ärendet.²⁰

Växlingstjänster för godstrafik via järnväg – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket mottog den 4 juni 2021 ett klagomål avseende logistik- och godstransporttjänster på järnväg. Utredningen grundades på en misstanke om missbruk

¹⁹ Under 2021 avslutades ett (1) ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas i stället under det avsnittet.

²⁰ Konkurrensverket, dnr 817/2022.

av dominerande ställning och om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Växlingstjänster används för att koppla ihop och isär tåg för godstransport, och utförs i Sverige bara av ett statligt ägt företag – Green Cargo. Green Cargo bedriver också godstransport på järnväg. Klaganden var ett annat järnvägsföretag som önskade få tillgång till växlingstjänster för att kunna utföra godstransporttjänster. Konkurrensverket utredde förutsättningarna för att erbjuda växlingstjänster i Sverige, och hur det påverkar möjligheterna att konkurrera på godstransportmarknaden.

Under pågående utredning lanserade Trafikverket ett nytt initiativ som innebär att myndigheten själv påtar sig rollen som tjänsteleverantör för delar av tjänsten. Konkurrensverket bedömde att initiativet skapar förutsättningar för en konkurrensneutral tillgång till växlingstjänster, och avslutade under 2023 ärendet avseende växlingstjänster på järnväg.²¹ Om det skulle visa sig att Trafikverkets initiativ inte löser konkurrensproblemen på marknaden kommer Konkurrensverket att överväga att vidta åtgärder.

Aktieägardata – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket har, efter ett klagomål som togs emot i oktober 2022, utrett en eventuell överträdelse av förbudet om missbruk av dominerande ställning. Utredningen rörde aktieägardata och prissättningen av vissa produkter, där kostnadsbildningen för produkterna var beroende av det framtida försäljningsutfallet. Utredningen rörde också en uppsägning av ett avtal, men där företaget fortsatte att leverera produkten i fråga. Inom ramen för utredningen inhämtade Konkurrensverket information genom ålägganden och möten med såväl det utredda företaget som med det företag som inkommit med klagomålet. Informationen användes för att analysera marknaden och agerandets eventuella effekter. Konkurrensverket var även i kontakt med Finansinspektionen och Integritetsskyddsmyndigheten för att inhämta information om regulatoriska och rättsliga aspekter i ärendet.

Under utredningens gång gjorde det misstänkta företaget en del förändringar, bland annat i användarvillkor och prissättning. Detta innebar sammantaget att Konkurrensverket inte fann skäl att fortsätta utredningen och i december 2023 avslutade Konkurrensverket utredningen.²²

De begränsningar som identifierades under utredningen vad gäller värdepapperscentralers skyldigheter i enlighet med aktiebolagslagen kvastår dock. Om det av lagstiftningen skulle framgå att värdepapperscentraler har en skyldighet att tillhandahålla offentliga aktieböcker även digitalt, skulle det bli lättare för allmänheten att ta del av dem. Det skulle också underlätta för marknadsaktörer som vill använda informationen i aktieböckerna i sin verksamhet. Konkurrensverket har därför i en skrivelse till regeringen framhållit att en lagändring bör övervägas som innebär en

²¹ Konkurrensverket, dnr 363/2021.

²² Konkurrensverket, dnr 668/2022.

skyldighet för värdepapperscentraler att tillhandahålla offentliga aktieböcker digitalt.²³

Statistik om bostadsförsäljningar – avslutat utan åtgärd

I maj 2021 inkom ett klagomål till Konkurrensverket rörande misstänkt missbruk av dominerande ställning på marknaden för statistik om bostadsförsäljningar. Miss-tanken rörde att ett företag inte längre avsåg att leverera data om bostadsförsäljningar till en befintlig kund med rätt för kunden att publicera egen statistik baserat på dessa data. Konkurrensverket fattade i juli 2021 ett interimistiskt beslut om fortsatta leveranser av data, inklusive rätten att publicera egen statistik. Beslutet överklagades. Efter att Patent- och marknadsdomstolen hade avslagit överklagandet fortsatte Konkurrensverket utredningen. Konkurrensverket inhämtade och analyserade inom ramen för utredningen, genom ålägganden och intervjuer, en stor mängd uppgifter från såväl de berörda företagen som andra marknadsaktörer såsom banker, myndigheter, mäklare, fastighetsutvecklare, utställare av finansiella produkter och andra marknadsaktörer av intresse för utredningen. Syftet med marknadskontakterna var att kartlägga vilka data som fanns om bostadsmarknaden i Sverige samt hur, och till vad, dessa data användes av olika marknadsaktörer.

Konkurrensverkets utredning visade bland annat att det prisindex för bostäder som den befintliga kunden tog fram har betydelse för många marknadsaktörer. Däremot gav utredningen inte något tydligt stöd för att det skulle vara avgörande för dessa aktörers efterfrågan att prisindexet är publikt. Efter att det utredda företaget gjort vissa utfästelser och förtydliganden om sitt framtida agerande konstaterade Konkurrensverket att det inte längre fanns skäl att fortsätta utredningen. Utredningen avslutades utan åtgärd i januari 2023 och samtidigt upphörde det interimistiska beslutet att gälla.²⁴

2.2.4 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Under 2023 avslutades två ärenden som rörde misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Av tabell 6 framgår på vilket sätt denna ärendetyp har avslutats under åren 2019–2023.

²³ Konkurrensverket, dnr 181/2024.

²⁴ Konkurrensverket, dnr 348/2021.

Tabell 6 **Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – prioriterade ärenden som avslutats 2019–2023**

	2023	2022	2021	2020	2019
Avslutat utan åtgärd	0	0	1	1	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	2	0	1	0	0
Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	0
Totalt	2	0	2	1	0

I det följande återges en kort beskrivning av de ärenden som avslutats under 2023.

Städbranschen – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket mottog i oktober 2021 ett klagomål om att Samhall ägnade sig åt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. I klagomålet angavs att Samhall har en mycket stark ställning inom städtjänster till butiker i allmänhet och livsmedelsbutiker i synnerhet. Detta påstods bero på att Samhall tillämpar priser som understiger marknadspris.

De preliminära resultaten av utredningen indikerade en tydlig underprissättning. Trots detta avslutade Konkurrensverket utredningen i juni 2023, bland annat då begränsningar i gällande regelverk inte gjorde det ändamålsenligt för Konkurrensverket att ingripa. Samhall har informerat Konkurrensverket om att företaget avser att vidta åtgärder som är avsedda att förebygga en framtida underprissättning av städtjänster. Det är dock inte fråga om ett bindande åtagande genom ett beslut förenat med vite, eftersom det inte är möjligt inom ramen för konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket underströk emellertid vikten av att Samhall, som är en statlig aktör med en omfattande säljverksamhet, vidtar kraftfulla åtgärder för att motverka att Samhalls prissättning begränsar konkurrensen.²⁵

Konkurrensverkets erfarenhet efter drygt tio år är att den nuvarande regleringen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet inte är tillräckligt effektiv för att uppfylla sitt syfte, vilket inte minst framgick i utredningen av Samhalls agerande inom städbranschen. Konkurrensverket föreslog därför i en skrivelse till regeringen att en särskild utredare skulle få i uppdrag att se över regelverket²⁶ och välkomnar regeringens tilläggsdirektiv om en sådan översyn, se avsnitt 9.2.2.

²⁵ Konkurrensverket, dnr 628/2021.

²⁶ Konkurrensverket, dnr 744/2023. Skrivelse till regeringen den 1 november 2023. *Hemställan om skärpt reglering av konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/konkurrensverket-foreslar-oversyn-av-reglerna-om-konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/>

Avfallshantering – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

I april 2022 inkom ett klagomål till Konkurrensverket om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet av ett kommunalt avfallsbolag, Borås Energi och Miljö AB (Bemab), på avfallsmarknaden i Borås kommun och närliggande kommuner. Konkurrensverket utredde bland annat Bemabs mottagningsavgifter för olika avfallsorter genom att granska upphandlingar, fakturor och avtal för såväl kommunägda som icke-kommunägda slutkunder i och utanför Borås kommun. Konkurrensverket granskade även företagets avtal med kunder i behandlingsledet som är konkurrenter i insamlingsledet, och företagets interna prissättning. Utredningen omfattade även om Bemab har agerat i strid med lokaliseringsprincipen i kommunallagen genom att bedriva verksamhet utanför Borås kommun.

Konkurrensverkets utredning visade att Bemabs prissättning i olika led av avfallskedjan riskerade att begränsa konkurrensen från privata företag. För att åtgärda de konkurrensproblem som Konkurrensverket hade identifierat genomförde Bemab ett antal åtgärder som syftar till att säkerställa konkurrensneutralitet vid försäljningen av varor och tjänster. Enligt Konkurrensverket var åtgärderna tillräckliga för att inte fortsätta att granska företagets beteende enligt konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket avslutade utredningen i november 2023.²⁷

2.3 Utredningsskadeavgift

För att utreda om ett företag har brutit mot konkurrensreglerna får Konkurrensverket hålla förhör, genomföra platsundersökningar och ålägga företaget att komma in med uppgifter. Konkurrensverket kan besluta att ett utrett företag som hindrar utredningen genom att inte underkasta sig våra utredningsåtgärder, ska betala utredningsskadeavgift, ett slags böter. Utredningsskadeavgiften kan som mest uppgå till en procent av företagets årsomsättning. Konkurrensverkets beslut kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

Skyldigheten att inte hindra våra utredningar gäller när Konkurrensverket utreder misstänka överträdelser av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Det är således endast de företag som Konkurrensverket utreder för sådana misstänka överträdelser som kan bli skyldiga att betala utredningsskadeavgift.

Ageranden som kan leda till att ett företag tvingas att betala utredningsskadeavgift kan exempelvis vara att Konkurrensverket hindras från att genomföra vissa åtgärder vid en platsundersökning, att vår försegling vid en platsundersökning bryts, att företaget inte ser till att en företrädare kommer till förhör eller att företaget inte svarar korrekt på ett informationsåläggande. Det krävs att företaget, eller den som

²⁷ Konkurrensverket, dnr 315/2022.

har handlat på företagets vägnar, har agerat uppsåtligt eller av oaktsamhet för att företaget ska bli skyldigt att betala utredningsskadeavgift.

Tabell 7 redovisar antalet ärenden om utredningsskadeavgift och hur de avslutats sedan Konkurrensverket fick denna befogenhet i mars 2021. Inom ramen för utredningen som rörde misstänkt samordning av försäljning av bröd till dagligvaruhandeln, se avsnitt 2.2.1, har Konkurrensverket under 2023 utrett ett ärende om utredningsskadeavgift för oriktig uppgift.

Företaget ifråga hade lämnat en oriktig uppgift i sitt svar på Konkurrensverkets åläggande i ärendet. Konkurrensverket konstaterade att en oriktig uppgift lämnats, vilket är allvarligt då det är av vikt att Konkurrensverket kan förlita sig på att de uppgifter som lämnas som svar på ålägganden är korrekta och fullständiga. I detta fall hade det dock närmast varit fråga om ett förbiseende från företagets sida och företaget lämnade en trovärdig förklaring till sitt misstag. Konkurrensverket avslutade därför ärendet utan ingripande.²⁸

Tabell 7 Avslutade ärenden avseende utredningsskadeavgift 2021–2023

	2023	2022	2021
Antal ärenden om utredningsskadeavgift	1 ²⁹	1	0
Varav beslut om avgift	0	0	0
Varav avskrivna	1	1	0

2.4 Företagskoncentrationer

Under 2023 anmäldes 82 företagskoncentrationer. Som framgår av tabell 8 var antalet anmälningar betydligt lägre än under 2022 och 2021, men i nivå med åren dessförinnan.

Tabell 8 Anmälda företagskoncentrationer 2019–2023

	2023	2022	2021	2020	2019
Antal anmälda koncentrationer	82	121	135	80	74
Varav ålagda att anmäla på grund av särskilda skäl	0	1	0	0	1
Varav frivilliga anmälningar av icke anmälningspliktiga koncentrationer	1	2	1	1	4

Som framgår av tabell 9 har Konkurrensverket under 2023 avslutat 85 ärenden avseende företagskoncentrationer. Av dessa har vi i 83 ärenden beslutat att lämna företagskoncentrationen utan åtgärd i fas 1, varav ett (1) ärende först efter åtaganden. Konkurrensverket beslutade att inleda särskild undersökning, det vill säga fördjupad utredning (fas 2), i ett (1) ärende. Denna företagskoncentration kunde i

²⁸ Konkurrensverket, dnr 223/2023.

²⁹ År 2023 förekom ytterligare ett utredningsskadeavgiftsärende, Konkurrensverket, dnr 547/2023, men det lades till handlingarna utan att ett avskrivningsbeslut upprättades och räknas därför inte med i statistiken.

fas 2 lämnas utan åtgärd, då Konkurrensverkets fortsatta utredning inte gav stöd för att koncentrationen påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens, se beskrivningen nedan. Ett annat fas 2-ärende avslutades i början av året efter att anmälan drogs tillbaka.³⁰ Denna koncentrationsprövning ägde i huvudsak rum under 2022 och beskrevs i föregående års tillsynsrapport.

Tabell 9 Beslut avseende företagskoncentrationer 2019–2023

	2023	2022	2021	2020	2019
Antal beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd i fas 1	83	115	135	73	76
Varav beslut om att lämna utan åtgärd efter åtaganden i fas 1	1	0	0	1	1
Antal beslut att inleda särskild undersökning (fas 2)	1	3	3 ³¹	1	4
Totalt antal koncentrationsärenden avslutade i fas 2	2	2	4	1	3
Varav återkallade anmälningar i fas 2	1	0	0	0	0
Varav beslut i fas 2 om att lämna utan åtgärd efter åtaganden	0	0	2	0 ³²	0
Varav beslut i fas 2 om förbud eller ingripande	0	0	0	0	1
Varav beslut i fas 2 om att lämna utan åtgärd	1	2	2	1 ³³	2

Nedan återges korta beskrivningar av två ärenden där vi gjort mer omfattande utredningar under 2023.

Digitala prenumerationstjänster – åtagande

Konkurrensverket utredde i slutet av 2022 och början av 2023 ett förvärv rörande digitala prenumerationstjänster för magasin och tidningar. Under utredningen framkom farhågor från konkurrerande förlag bland annat om att det förvärvande företaget efter koncentrationen skulle ha möjlighet att premiera sina egna titlar i prenumerationstjänsten som förvärvades. Konkurrensverket informerade parterna om farhågorna och att Konkurrensverket preliminärt inte kunde utesluta att förvärvet skulle kunna leda till negativa effekter på konkurrensen. Kort därefter inkom parterna med ett frivilligt åtagande i syfte att undanröja farhågorna och därmed undvika en särskild undersökning av förvärvet. Konkurrensverket beslutade därefter att, med beaktande av åtagandet, lämna förvärvet utan åtgärd. Beslutet är förenat med ett vite om 150 miljoner kronor, som kan dömas ut om parterna inte efterlever åtagandet.³⁴

³⁰ Konkurrensverket, dnr 594/2022.

³¹ I Tillsynsrapport 2021 (Konkurrensverkets rapport 2022:1) redovisades felaktigt att antal beslut om att inleda särskild undersökning var fyra (4). Under 2021 avslutades däremot fyra (4) ärenden i fas 2.

³² I Konkurrensverkets Årsredovisning 2022 rapporterades felaktigt att vi under 2020 i fas 2 fattat beslut om att lämna en (1) företagskoncentration utan åtgärd efter åtagande. Under 2020 fattade vi däremot beslut att lämna en (1) företagskoncentration utan åtgärd i fas 1 efter åtagande.

³³ I Konkurrensverkets Årsredovisning 2022 rapporterades felaktigt att vi under 2020 fattat noll (0) beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd.

³⁴ Konkurrensverket, dnr 786/2022.

Industriella saneringstjänster – utan åtgärd

Under den senare halvan av 2023 genomförde Konkurrensverket en fördjupad utredning (fas 2) av en företagskoncentration inom branschen för industriella saneringstjänster. Konkurrensverket bedömde preliminärt att de samgående företagen skulle få stor marknadsmakt i delar av norra Sverige. Samtidigt fanns vissa oklarheter i Konkurrensverkets utredning. Med hänsyn till den lagstadgade frist som Konkurrensverket har att förhålla sig till, fanns inte möjlighet att vidta ytterligare utredningsåtgärder. Eftersom den hittillsvarande utredningen inte med tillräcklig styrka talade för att koncentrationen var ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens, lämnades koncentrationen utan åtgärd.³⁵

2.5 Pågående konkurrensutredningar

Inom ramen för Konkurrensverkets konkurrenstillsyn pågår flera utredningar. Nedan beskrivs några av de konkurrenstillsynsärenden som var pågående den 1 januari 2024. Status i dessa ärenden redovisas per den 15 mars 2024. Information om pågående utredningar av prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen finns även på vår webbplats.

Fjärrvärmemarknaden

Konkurrensverket har två pågående utredningar som rör fjärrvärmemarknaden. I december 2022 och i början av 2023 fick Konkurrensverket flera klagomål som avsåg fjärrvärmebolag. De klagande anser att fjärrvärmebolagen har gjort sig skyldiga till oskäliga ändringar i avtalsvillkoren och oskälig prissättning i strid med konkurrenslagen. Klagomålen utreds i två ärenden med olika fjärrvärmebolag som parter. Utredningarna avser potentiellt missbruk av dominerande ställning i form av överprissättning. Utredningen har hittills omfattat bland annat åläggande till parter att inkomma med uppgifter.³⁶

Drivmedel

Konkurrensverkets utredning rör en misstänkt samordning mellan konkurrenter avseende priser på marknaden för drivmedel, vilket kan utgöra en överträdelse av konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Drivmedel är en viktig konsumentmarknad och därför prioriterad. Utredningen har hittills omfattat bland annat ålägganden till de utredda företagen att inkomma med prisdata och andra uppgifter.³⁷

³⁵ Konkurrensverket, dnr 392/2023.

³⁶ Konkurrensverket, dnr 642/2023 och dnr 294/2023.

³⁷ Konkurrensverket, dnr 382/2023.

Försäkringsmedicinsk rådgivning

Konkurrensverket har en pågående utredning som handlar om försäkringsmedicinsk rådgivning. Misstanken rör vertikala begränsningar i form av exklusivavtal, som ingåtts mellan en plattform för försäkringsmedicinska rådgivningstjänster och ett antal medicinska rådgivare. Konkurrensverket utreder om exklusivavtalen begränsar förutsättningarna för konkurrerande plattformar att utöva ett effektivt konkurrenstryck. Utredningen har under 2023 omfattat bland annat ålägganden till det utredda företaget och andra aktörer att inkomma med uppgifter och en enkät till ett stort antal medicinska rådgivare.³⁸

Digitala vårdtjänster

Konkurrensverket utreder misstänkta horisontella samarbeten avseende sökordsannonsering på Google Sök, mellan digitala vårdgivare. De misstänkta horisontella samarbetena består övergripande i att företagen kommit överens om att sluta bjuda på sökord innehållande det andra företags varumärkesnamn i sökordsauktioner på Google Ads. Sådana samarbeten kan utgöra överträdelser av konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. De misstänkta överträdelserna rör en viktig konsumentmarknad och det kan behövas vägledning avseende hur det aktuella tillvägagångssättet, underlåtelse att buda på vissa sökord, ska bedömas. Utredningen har hittills omfattat bland annat insamling av information genom förhör, ålägganden att inkomma med uppgifter och möten med berörda företag.³⁹

Bärbranschen

Konkurrensverket inledde under 2023 en utredning av misstänkta horisontella samarbeten avseende inköps- och försäljningspriser inom bärbranschen. Utredningen har hittills omfattat platsundersökningar och förhör. Den finska konkurrensmyndigheten utförde samtidigt inspektioner i Finland hos företag aktiva inom samma bransch. Platsundersökningarna i Sverige och Finland har delvis genomförts i samarbete mellan de två nationella konkurrensmyndigheterna.⁴⁰

Laddningstjänster för elfordon

En utredning av konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet när det gäller kommunala laddningstjänster för elfordon inleddes under hösten 2023. Misstanken handlar om att den offentliga aktören skulle underprissätta eller kombinera tjänster när dessa säljs i konkurrens med privata aktörer. Prissättnings- eller försäljningsförfarandet kan riskera att hämma eller snedvrیدا de långsiktiga förutsättningarna för effektiv konkurrens.⁴¹

³⁸ Konkurrensverket, dnr 91/2023.

³⁹ Konkurrensverket, dnr 288/2022.

⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 586/2023.

⁴¹ Konkurrensverket, dnr 576/2023.

Söktjänster för bostäder

En utredning rör en misstanke om att konkurrerande mäklarföretag ska ha samordnat sig om marknadsföring av bostadsobjekt på söktjänster för bostäder. Den misstänkta samordningen ska ha skett inom ramen för ett gemensamt bolag som driver en söktjänst för bostäder. Konkurrensverket utreder om förfarandet kan utgöra en överträdelse av konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Det är fråga om en misstänkt samverkan mellan bolag som täcker in en betydande del av den svenska fastighetsmäklarbranschen (sett till andelen mäklade objekt). Utredningen har hittills omfattat bland annat ålägganden att inkomma med uppgifter.⁴²

Kyrkliga begravningsbyråer

Under 2023 genomförde Konkurrensverket en utredning om påstått missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet avseende ett pastorats begravningsbyrå. Ärendet inleddes med anledning av ett klagomål från aktörer verksamma på marknaden för begravningsbyråtjänster. Frågan om kyrkliga begravningsbyråer har aktualiserats med anledning av en ändring i kyrkoordningen i januari 2023, som möjliggjorde för Svenska kyrkans församlingar att bedriva näringsverksamhet i begravningsbyråer. Konkurrensverket avslutade tillsynsutredningen utan åtgärd den 8 februari 2024.⁴³ Samtidigt konstaterade Konkurrensverket, i en skrivelse till Socialdepartementet, att det föreligger en risk för snedvridning av konkurrensen med privata begravningsbyråer om församlingar bedriver begravningsbyråverksamhet. Detta på grund av det särskilda uppdrag som församlingarna ges i begravningslagen, att ombesörja alla begravningar i Sverige, vilket finansieras genom den allmänna begravningsavgiften. Konkurrensverket föreslår att det införs bestämmelser i begravningslagen som anger hur kyrkliga begravningsbyråer får agera för att inte riskera att snedvrیدا konkurrensen.⁴⁴

2.6 Platsundersökningar

Konkurrensverket kan, efter tillstånd av Patent- och marknadsdomstolen (PMD), genomföra undersökningar på plats, få tillträde till lokaler och ta kopior av bokföring och andra affärshandlingar 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 EU-kommissionen.

I tabell 10 finns information om platsundersökningar genomförda till och med 2023 i sådana ärenden som antingen pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2023. Enbart platsundersökningar som Konkurrensverket har genomfört i egna utredningar ingår i redovisningen. Det vill säga platsundersökningar som utförts på

⁴² Konkurrensverket, dnr 602/2022.

⁴³ Konkurrensverket, dnr 445/2023.

⁴⁴ Konkurrensverket, dnr 103/2024.

uppdrag av en annan konkurrensmyndighet eller kommissionen redovisas inte i tabellen.

Tabell 10 Platsundersökningar till och med 2023 i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2023

År	Bransch och dnr	Lagrum/ misstänkt överträdelse	Datum när platsunder- sökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes	Var it-sök genomfördes ⁴⁵	Vad hände med ärendet?
2023	Bärbranschen Dnr 586/2023 (utredning) och 563/2023 (plats- undersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2023-09-12	4 före- tag ⁴⁶ / 2 platser.	I Konkurrens- verkets lokaler.	Utredning pågår.
2022	Brödförsäljning Dnr 365/2021 (utredning) och 189/2022 (plats- undersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2022-03-22	3 före- tag ⁴⁷ / 3 platser.	I Konkurrens- verkets lokaler.	Utredningen avslutades utan åtgärd i juli 2023.
2021	VVS-produkter Dnr 122/2021 (utredning) och dnr 345/2021 (plats- undersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2021-06-07	1 företag/ 1 plats.	I Konkurrens- verkets lokaler.	Konkurrensverket fattade beslut om konkurrensskade- avgift i december 2023. Beslutet har överklagats.

2.7 Domstolsprocesser

Konkurrensverkets domstolsprocesser kan initieras på olika sätt beroende på vilken processordning som är tillämplig. Konkurrensverket väcker talan vid Patent- och marknadsdomstolen (PMD) när det gäller förbud avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och yrkande om näringsförbud.

Konkurrensverket fattar beslut i första instans om åläggande att upphöra med överträdelse av konkurrenslagen och om förbud eller åläggande vid prövningar av företagskoncentrationer. Därutöver fattar Konkurrensverket sedan den 1 mars 2021 som första instans beslut om konkurrensskadeavgift och beslut om fastställande av överträdelse av de konkurrensrättsliga förbuden. Konkurrensverket har också möjlighet att besluta om att ett företag som misstänks för en överträdelse ska betala utredningsskadeavgift om företaget hindrar våra utredningar på vissa sätt. Konkurrensverkets beslut om åläggande, konkurrensskadeavgift, fastställande av

⁴⁵ It-sök kan antingen genomföras i Konkurrensverkets eller företagets lokaler.

⁴⁶ Besök hos ett av företagen avsåg två bolag inom samma koncern på en plats, och ett ytterligare bolag på samma plats med samma ägande.

⁴⁷ Besök hos tre av företagen avsåg två bolag inom respektive koncern på varje plats.

överträdelse och ingripande mot företagskoncentrationer, samt utredningskadeavgift, kan överklagas till PMD vars domar och beslut i konkurrensrättsliga frågor kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD).⁴⁸

2.7.1 Avslutade domstolsprocesser

Under 2023 avslutades två ärenden i PMD där Konkurrensverket var part. I båda fallen stod Konkurrensverkets beslut fast, se tabell 11 och beskrivningarna nedan.

Taxi Beställningscentral i Ulricehamn AB och Väner Taxi AB

Under oktober 2022 blev ett beslut som Konkurrensverket fattat föremål för domstolsprövning. Beslutet rörde två företag i taxibranschen. Enligt beslutet skulle företagen betala en konkurrensskadeavgift om sammanlagt 1 550 000 kronor för ett otillåtet samarbete i samband med en upphandling. Konkurrensverkets beslut överklagades av båda parter, men PMD gjorde samma bedömning som Konkurrensverket och avslog överklagandena i februari 2023.⁴⁹ PMD:s beslut överklagades inte.

Sanerings Companiet i Malmö AB och Sopkärlsvätt i Malmö AB

Under december 2022 blev ytterligare ett beslut som Konkurrensverket fattat föremål för domstolsprövning. Beslutet gällde två företag i saneringsbranschen, som brutit mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete genom att dela upp tjänster på marknaden mellan sig, i syfte att undvika att konkurrera med varandra. Enligt beslutet skulle det ena företaget betala cirka 1,2 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift, medan det andra företaget fick eftergift från konkurrensskadeavgift då det hade anmält överträdelsen till Konkurrensverket. Konkurrensverkets avgiftsbeslut överklagades till PMD, men efter att företaget återkallat överklagandet, skrev PMD av ärendet i april 2023. Det överklagade beslutet stod därmed fast.⁵⁰

⁴⁸ PMÖD:s domar och beslut får normalt inte överklagas. PMÖD får dock, utom i ärenden som gäller förbud mot en företagskoncentration, tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen.

⁴⁹ PMD:s beslut meddelat den 16 februari 2023 i mål nr PMÄ 17109-22.

⁵⁰ PMD:s beslut meddelat den 17 april 2023 i mål PMÄ 19173-22.

Tabell 11 Konkurrensfall och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part som avslutades under 2023

Konkurrensverket	PMD	PMÖD
Taxi Beställningscentral i Ulricehamn kommun AB och Väner Taxi AB		
Dnr 569/2020 (utredning) och 736/2022 (domstolsprocess).	Mål nr PMÄ 17109-22.	Ingen prövning.
2022-10-20: Beslut om konkurrensskadeavgift uppgående till 300 000 kronor respektive 1 250 000 kronor för konkurrensbegränsande samarbete inför en upphandling. Båda företagen överklagade beslutet till PMD.	2023-02-16: PMD avslog överklagandena, vilket innebär att Konkurrensverkets beslut om konkurrensskadeavgift stod fast.	
Sopkärilstvätt i Malmö AB		
Dnr 121/2021 (utredning) och 846/2022 (domstolsprocess).	Ärende nr PMÄ 19173-22.	Ingen prövning.
2022-12-01: Beslut om konkurrensskadeavgift uppgående till 1 219 000 kronor för konkurrensbegränsande samarbete, avtal om att inte konkurrera med ett annat företag. Företaget överklagade beslutet till PMD.	2023-04-17: Företaget återkallade överklagandet av Konkurrensverkets beslut. PMD avskrev ärendet, vilket innebär att Konkurrensverkets beslut om konkurrensskadeavgift stod fast.	

2.7.2 Pågående domstolsprocesser

Vid utgången av 2023 pågick inga konkurrensärenden i domstol där Konkurrensverket är part. I början av 2024 överklagades Konkurrensverkets beslut från december 2023 om konkurrensskadeavgift i ett ärende om vertikal prisstyrning, se avsnitt 2.2.2. Status per den 15 mars 2024 i detta pågående ärende redovisas i tabell 12.

Tabell 12 Status per den 15 mars i pågående konkurrensärenden i domstol där Konkurrensverket är part

Konkurrensverket	PMD	PMÖD
Tapwell AB		
Dnr 122/2021 (utredning) och 10/2024 (domstolsprocess).	Ärende nr PMÄ 404-24.	
2023-12-20: Beslut om konkurrensskadeavgift uppgående till 16 900 000 kronor för konkurrensbegränsande samarbete, vertikal prisstyrning. Företaget har överklagat beslutet till PMD.	Ej avgjort.	

2.7.3 Utfall i domstol sett över längre tid

Patent- och marknadsdomstolarna inrättades den 1 september 2016 och sedan dess har 14 mål och ärenden slutligt avgjorts i sak där Konkurrensverket var part.⁵¹ Utfallet i dessa inklusive de som avgjorts i Stockholms tingsrätt som första instans sammanfattas i tabell 13. Som framgår av tabellen har på senare år relativt få ärenden prövats av PMÖD. Detta förklaras bland annat av att inte alla prövningar i PMD också blivit föremål för prövning i PMÖD. En annan förklaring är att Konkurrensverkets beslut i första instans inte heller alltid blivit överklagat till PMD, vilket bland annat är fallet för ett av de beslut som Konkurrensverket fattat om konkurrensskadeavgift sedan den nya beslutsordningen infördes 2021. Det låga antalet mål och ärenden gör att det generellt är svårt att dra några långtgående slutsatser av utfallet i domstolarna för föregående år eller under avgränsade tidsperioder. När det gäller de senaste domstolsprövningarna kan det konstateras att prövningen har skett enligt den nya processordningen, ärendelagen, vilket i det fall som prövades i sak av PMD under 2023 möjliggjorde att prövningen kunde begränsas till en bedömning av det skriftliga materialet i ärendet, och således utan muntliga förhandlingsinslag.

Tabell 13 Avslutade konkurrens mål och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part, sedan 1 september 2016

Företag	Prövningen avsåg	Tingsrätt/PMD	PMÖD
Logstor	Talan om förbud mot förvärv	Utan bifall T 1805-16	Utan bifall PMT 7499-16
Aleris diagnostik m.fl.	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall T 12305-13	Utan bifall PMT 7497-16
Alfa quality moving m.fl.	Talan om konkurrensskadeavgift	Utan bifall T 10057-14	Utan bifall PMT 7498-16
Telia och GothNet	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 17299-14	Utan bifall PMT 761-17
Swedish Match	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 16822-14	Utan bifall PMT1988-17
Nasdaq	Talan om konkurrensskadeavgift	Utan bifall PMT 7000-15	Utan bifall PMT 1443-18
I'm with Bruce	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslogs PMÄ 17901-19	Ej prövningstillstånd PMÖÄ 1691-20
FTI	Överklagat beslut om åläggande	Överklagandet avslogs PMÄ 2741-18	Beslutet om åläggande upphävdes PMÖÄ 1519-19

⁵¹ Utöver de mål och ärenden där Konkurrensverket varit part har konkurrensrättsliga mål avgjorts som bygger på särskild eller subsidiär talerätt efter att Konkurrensverkets beslutat att inte ingripa. Även mål om skadestånd till följd av en överträdelse av konkurrensrätten har avgjorts av patent- och marknadsdomstolarna.

Företag	Prövningen avsåg	Tingsrätt/PMD	PMÖD
Arla Foods, Norrmejerier, Falköpings mejeri	Överklagat beslut om förbud mot företagskoncentration	Beslutet om förbud undanröjdes Beslutet om förbud prövades inte i sak ⁵² PMÄ 7206-19	Företagen fick ersättning för rättegångskostnader Beslutet om förbud prövades inte i sak PMÖÄ 1489-20
Hässleholms kommun	Talan om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	Bifall PMT 11545-17 Bifall (efter återförvisning) PMT 1212-20	Målet återförvisades till PMD PMT 3931-19 PMD:s dom efter återförvisning överklagades inte
Svensk Mäklarstatistik	Överklagat beslut om interimistiskt åläggande	Överklagandet avslogs PMÄ 11170-21	PMD:s beslut överklagades inte
Arla Foods	Talan om konkurrensskadeavgift	Bifall PMT 20357-20	Bifall PMT 13071-21
Taxi Beställningscentral i Ulricehamns kommun och Väner Taxi	Överklagat beslut om konkurrensskadeavgift	Överklagandet avslogs PMÄ 17109-22	PMD:s beslut överklagades inte
Sopkärlstvätt i Malmö	Överklagat beslut om konkurrensskadeavgift	Överklagandet återkallades och beslutet stod fast ⁵³	PMD:s beslut överklagades inte

2.8 Transparenslagen

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

I december 2023 avslutade Konkurrensverket en utredning som inleddes i november 2022 efter ett tips om misstänkta överträdelser av transparenslagen. Ärendet gällde frågan om sex offentliga företag i samma kommun uppfyllde transparenslagens krav på revisorsgranskning. Utredningen visade att ett av företagen hade korrekta rutiner på plats, medan två företag åtog sig att införa granskningsrutiner. Det kunde även antas att de övriga tre företagens revisor framöver skulle genomföra en revisorsgranskning. Det fanns därför inte skäl att fortsätta granska om företagen efterlevde sina skyldigheter enligt transparenslagen.⁵⁴

⁵² Ärendet har inkluderats i tabellen trots att domstolarna inte prövade Konkurrensverkets beslut i sak. Detta då domstolsprövningen resulterade i att Konkurrensverkets slutliga beslut i ärendet upphävdes.

⁵³ Ärendet har inkluderats i tabellen trots att domstolen skrev av ärendet och inte prövade Konkurrensverkets beslut i sak. Detta då Konkurrensverkets beslut därmed stod fast.

⁵⁴ Konkurrensverket, dnr 753/2022.

Därutöver ska Konkurrensverket varje år upprätta och skicka en förteckning till EU-kommissionen över alla offentligägda företag inom tillverkningsindustrin i Sverige som omsätter minst 250 miljoner euro. Konkurrensverket har meddelat EU-kommissionen och regeringskansliet att det, i likhet med tidigare år, inte finns något sådant företag i Sverige.⁵⁵

2.9 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn

I detta avsnitt redovisar vi exempel på förebyggande insatser som genomförts för att främja regel efterlevnaden och öka kunskapen om konkurrensreglerna.

Under 2023 har Konkurrensverket till följd av ett regeringsuppdrag startat ett projekt med syfte att nå målgrupper som genom sitt arbete kan påverka eller påverkas av hur konkurrensreglerna efterlevs, men som i dag inte har någon djupare kunskap eller kunskap om konkurrensens betydelse.⁵⁶ Hit hör bland annat små och medelstora företag inom branscher med många konkurrenslagsöverträdelser eller risk för konkurrensproblem, personer som är på väg att starta eget företag och gymnasie studenter. En annan viktig målgrupp är personer som i sin yrkesroll vägleder företagare, till exempel kommunernas näringslivslotsar och rådgivare hos bransch- och intresseorganisationer.

För att öka kunskapen om konkurrensreglerna och konkurrensens betydelse har Konkurrensverket publicerat sju temaside på vår webbplats, bland annat Genomlysning av livsmedelsbranschen⁵⁷, Finans och försäkring⁵⁸ och Konkurrens och upphandling i kristider⁵⁹. Vi har även producerat och publicerat filmer, poddavsnitt och texter där vi förklarar konkurrensregelverket kopplat till aktuella tillsyns ärenden eller överträdelser. Exempel på det är en film där vi förklarar konkurrensproblem på fjärrvärmemarknaden och ett poddavsnitt med fokus på prissignalering.⁶⁰ Ytterligare filmer kommer att publiceras under våren 2024, då även en kampanjwebb kommer att lanseras. Konkurrensverket har också bidragit med text om konkurrens och konkurrensreglerna till webbplatsen verksamt.se, som vänder sig till personer som ska starta eller driver ett företag.

Under hösten 2023 kontaktade Konkurrensverket kommunernas ansvariga för näringslivsverksamhet, vilka fick erbjudande om att bjuda in Konkurrensverket till

⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 191/2023.

⁵⁶ Konkurrensverket, dnr 502/2023.

⁵⁷ Konkurrensverket, "Genomlysning av livsmedelsbranschen", hämtad 14 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/samlad-kunskap-om-konkurrens/genomlysning-av-livsmedelsbranschen/>

⁵⁸ Konkurrensverket, "Finans och försäkring", hämtad 14 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/samlad-kunskap-om-konkurrens/finans-och-forsakring/>

⁵⁹ Konkurrensverket, "Konkurrens och upphandling i kristider", hämtad 14 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/samlad-kunskap-om-konkurrens/konkurrens-och-upphandling-i-kristider/>

⁶⁰ Konkurrensverket, "Avsnitt 68: Prata inte pris!", hämtad 14 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/podcasten-konkurrenten/avsnitt-68-prata-inte-pris/>

träffar med det lokala näringslivet på temat konkurrens. Det resulterade i att flera kommuner redan före årsskiftet tog kontakt för att boka in näringslivsträffar under våren 2024. Möjligheten att boka träffar fortsätter under hela 2024. Konkurrensverket har även erbjudit Företagarna och Almega att bjuda in oss till träffar med deras medlemsföretag, på både nationell och lokal nivå, samt de lokala handelskamrarna.

För att sprida kunskap om konkurrens och regelverket har Konkurrensverket besökt universiteten i bland annat Lund, Umeå, Karlskrona, Örebro och Stockholm. Konkurrensverket har även deltagit i panelsamtal, föreläsningar och konferenser anordnade av branschorganisationer, företag och myndigheter för att lyfta vikten av konkurrens. Ett exempel är ett besök hos Mölndals kommun och Företagarna på temat "Näringslivet möts – varför är sund konkurrens viktigt?".

Arbetet med att öka informationsinsatserna om konkurrensreglerna och konkurrensens betydelse kommer att fortsätta under 2024.

3 Upphandlingstillsynen

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats under 2023. Vi redovisar även resultatet av de ärenden som prövats i domstol. Upphandlingstillsynen ska innebära en ändamålsenlig balans mellan sanktion och information i syfte att uppnå målet om en effektiv tillsyn. Vi strävar efter att vara tydliga och vägledande. I detta kapitel beskriver vi även sådana förebyggande insatser som Konkurrensverket genomfört under året.

3.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar

Ett tillsynsärende inleds med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av exempelvis tips, klagomål eller rapporter enligt den så kallade visselblåsarlagen⁶¹ som lämnas till Konkurrensverket. Även om tips är viktiga för oss så har vi fler verktyg för att identifiera överträdelser av upphandlingsregelverken. Vi använder oss bland annat av mediebevakning och uppmärksammar också misstänkta överträdelser i statistik från offentliga upphandlingar och andra öppna källor.

Antalet inkomna tips, klagomål och förfrågningar som rör misstänkta överträdelser avseende upphandlingsregelverken varierar mellan åren. Den absoluta majoriteten av indikationerna rör lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Under 2023 har elva visselblåsningar som rör upphandlingsområdet inkommit via Konkurrensverkets externa kanal.⁶² På basis av visselblåsningarna har fyra tillsynsutredningar öppnats⁶³, att jämföra med 2022 då två visselblåsningar kom in via i den externa kanalen⁶⁴. Båda rörde upphandlingsområdet och resulterade i en tillsynsutredning⁶⁵.

Att tipsare vet hur de kan nå oss och att vi själva har kunskap och förmåga att proaktivt uppmärksamma misstänkta överträdelser har betydelse för verksamhetens resultat och är ett område som vi håller på att utveckla ytterligare, se avsnitt 9.1.

3.1.1 Prioriteringar inom upphandlingstillsynen

Av alla inkomna tips, klagomål, visselblåsningar eller indikationer på överträdelser vi själva identifierar inom medieanalysen, prioriterar Konkurrensverket de frågor

⁶¹ Lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Konkurrensverket har utsetts av regeringen att ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom konkurrens och offentlig upphandling.

⁶² Konkurrensverket, dnr 263/2023, dnr 358/2023, dnr 481/2023, dnr 507/2023, dnr 680/2023, dnr 683/2023, dnr 756/2023, dnr 784/2023, dnr 792/2023, dnr 806/2023 och dnr 841/2023.

⁶³ Konkurrensverket, dnr 674/2023, dnr 715/2023, dnr 757/2023 och dnr 799/2023.

⁶⁴ Konkurrensverket, dnr 598/2022 och dnr 769/2022.

⁶⁵ Konkurrensverket, dnr 617/2023.

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

Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och Konkurrensverket har därför ett särskilt fokus på dessa. Under 2023 har Konkurrensverket även haft ett särskilt fokus på frågor som rör ändring av avtal och byggtreprenader, se avsnitt 3.2. Centralt för vår prioritering är även överträdelser av regler som kan vara särskilt konkurrenshämmande om de inte följs, såsom regler rörande transparens och andra överträdelser av de upphandlingsrättsliga principerna.

Den vanligaste prioriteringsgrunden i Konkurrensverkets upphandlingsärenden är det allmänpreventiva syftet, med vilket avses att avskräcka andra från att begå samma överträdelse. Vi ser fortfarande brister i planering, styrning och organisation av upphandlande myndigheters inköpsarbete, vilket leder till överträdelser på grund av till exempel tidsbrist eller okunskap. I syfte att försöka förändra detta prioriterar Konkurrensverket sådana ärenden, vilket innebär att många av våra utredningar inom upphandlingstillsynen utgörs av förhållandevis tydliga överträdelser av regelverket. Det är angeläget att sådana överträdelser, inte minst om de uppmärksammas av exempelvis media, leder till en reaktion och sanktion. De är vidare vanligt förekommande och upphandlande myndigheter kan, med rätt kunskap och organisation, undvika denna typ av överträdelser. Om upphandlande myndigheter har ordning och reda i sina inköpsprocesser är det vår bedömning att detta kommer att leda till att skattemedel används mer effektivt. Vi bedömer att dessa ärenden kan få en viktig förebyggande effekt, även om den här kategorin av utredningar inte bidrar till en tydlig vidareutveckling av rättspraxis.

Vid sidan av sådana ärenden eftersträvar Konkurrensverket även att påverka utvecklingen av rättspraxis genom att utreda och ansöka om upphandlingsskadeavgift eller fatta tillsynsbeslut avseende frågor som är obesvarade eller oklara. Att uppnå en väl avvägd balans mellan tydligt avgränsade och mer omfattande och komplexa ärenden är också en förutsättning för att leva upp till Konkurrensverkets ambition att ingripa mot fler överträdelser av upphandlingsregelverken.

Vi har i vår omvärldsbevakning och tipsfunktion inte registrerat några frågor rörande tillämpning av lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Under 2023 har vi därför inte haft anledning att bedriva tillsyn avseende dessa områden. Tillsynen enligt 5 kap. 4 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik har inte resulterat i något tillsynsbeslut eller ansökan om upphandlingsskadeavgift.

3.2 Avslutade tillsynsärenden

I det här avsnittet redovisas statistik över de senaste årens avslutade prioriterade ärenden. Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de utredningar som under 2023 resulterat i en ansökan om upphandlingsskadeavgift, ett tillsynsbeslut eller som avslutats utan åtgärd med motivering. Beslut i avslutade ärenden finns tillgängliga på vår webbplats.⁶⁶

Ärenden inom upphandlingstillsynen kan avslutas på olika sätt. Om vår utredning påvisar en överträdelse av upphandlingsregelverket som är förenad med sanktionsmöjlighet kan Konkurrensverket ansöka i domstol om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift, ett slags böter som betalas till staten. Det är endast vissa överträdelser som är förenade med sanktion, se nedan. När en överträdelse inte är möjlig att sanktionera, kan Konkurrensverket i stället ingripa genom ett tillsynsbeslut.

- **Egeninitierad ansökan om upphandlingsskadeavgift** – Konkurrensverket kan på eget initiativ ansöka i domstol om upphandlingsskadeavgift i de ärenden vi själva har prioriterat och där utredningen visar att en upphandlande myndighet genomfört en *otillåten direktupphandling*. En otillåten direktupphandling är när en upphandlande myndighet har ingått ett avtal med en leverantör utan att följa kraven på annonsering i upphandlingslagstiftningen.
- **Obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift** – Konkurrensverket är skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift om domstolen har bestämt att inte ogiltigförklara ett avtal trots att det ingåtts genom en *otillåten direktupphandling* eller om ett avtal inte ogiltigförklarats av domstol trots att det *tekniskt i strid med bestämmelserna om avtalsspärr*.

Mål om upphandlingsskadeavgift avgörs av de allmänna förvaltningsdomstolarna. En upphandlingsskadeavgift uppgår till mellan 10 000 och 10 miljoner kronor, men får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Den beskrivna beslutsordningen och nivåerna på upphandlingsskadeavgiften gäller för upphandlingar som har påbörjats före 2024. Från den 1 januari 2024 har Konkurrensverket egen beslutanderätt som första instans för upphandlingar som påbörjats den 1 januari 2024 eller senare. Dessutom har taket för upphandlingsskadeavgiften höjts till 20 miljoner kronor, se vidare i avsnitt 9.3.1. Hur stor upphandlingsskadeavgift vi ansöker om beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Finns det något i ärendet som vi bedömer är förmildrande eller försvårande väger vi in det i vår bedömning. Det finns ett stort utrymme att ta hänsyn till samtliga relevanta omständigheter inom ramen för upphandlingsskadeavgiftens avskräckande syfte. För upphandlingar som påbörjats före den 1 januari 2024 är det domstolen som

⁶⁶ Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 8 februari 2024, <https://www.konkurrensverket.se/diarium/>. Ett urval av ärenden och beslut inom upphandlingsområdet finns också på vår samlingssida för upphandling <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn-arenden-och-beslut/arenden-och-beslut/>

beslutar om upphandlingsskadeavgift ska dömas ut och hur stor den i så fall ska vara.

- **Tillsynsbeslut** – när en upphandlande myndighet eller enhet har gjort ett upphandlingsrättsligt fel kan Konkurrensverket uppmärksamma, och vid behov kritisera, agerandet i ett tillsynsbeslut. Konkurrensverket kan fatta tillsynsbeslut för alla typer av överträdelser mot upphandlingsreglerna. Besluten omfattar framför allt överträdelser där upphandlingsskadeavgift inte är en möjlig sanktion, exempelvis på grund av att överträdelser saknar sanktionsmöjlighet i lagstiftningen eller att tiden att besluta om upphandlingsskadeavgift har löpt ut. Ett tillsynsbeslut kan inte förenas med vite, sanktionsavgift eller någon annan åtgärd, men de kan som regel överklagas. Detta innebär att vi även kan utveckla praxis vid sidan av upphandlingsskadeavgiftsärenden. Genom våra tillsynsbeslut vägleder vi även andra upphandlande myndigheter och enheter genom att ange skälen och den rättsliga grunden för beslutet. Syftet är att minska risken för att den beslutet gäller upprepar misstaget eller att andra gör samma misstag.

Ett sista sätt att avsluta ett ärende är genom beslut om avskrivning. Följande tre typer används inom upphandlingstillsynen:

- **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 de upphandlingsproblem som identifierats skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av upphandlingsreglerna.
- **Avslutat utan åtgärd med motivering** – i ärenden som avslutas utan åtgärd med motivering ger vi generell vägledning genom att uttala oss i en särskild rättsfråga i förhållande till en specifik situation.
- **Avslutat med hänsyn till förändrat beteende** – om upphandlande myndighet under utredningen ändrar sitt beteende, kan vi välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta.

I tabell 14 redovisas ärendestatistik avseende upphandlingstillsynen för åren 2019–2023. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket under 2023 lämnat in 31 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa har 26 ansökningar varit på eget initiativ och 5 har varit obligatoriska ansökningar. Antalet frivilliga ansökningar är betydligt fler än tidigare år medan antalet obligatoriska är i nivå med utfallet 2022. Under året har Konkurrensverket också fattat 16 tillsynsbeslut, avslutat 67 ärenden utan åtgärd, varav 1 med motivering och 1 med hänsyn till ändrat beteende.

Tabell 14 Ärendestatistik för upphandlingstillsynen 2019–2023⁶⁷

	2023	2022	2021	2020	2019
Ansökan om upphandlingsskadeavgift ⁶⁸	31	19	24	36	20
Varav eget initiativ	26	15	12	16	14
Varav obligatoriska	5	4	12	20	6
Tillsynsbeslut	16	25	3	1	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende ⁶⁹	1	4	3	3	3
Avslutat utan åtgärd med motivering ⁷⁰	1	N/A	N/A	N/A	N/A
Avslutat utan åtgärd ⁷¹	65	41 ⁷²	36	30	66
Totalt	114⁷³	89⁷⁴	66	70	89
Antal och andel ärenden som avslutats genom ingripande ⁷⁵ eller med hänsyn till förändrat beteende.	48 42%	48 54 %	30 45 %	40 57 %	23 26 %

Konkurrensverket anser att ärenden som avslutas med ett tillsynsbeslut eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift har bidragit till att åtgärda ett upphandlingsproblem. Detsamma gäller avslutade ärenden med hänsyn till förändrat beteende. Under 2023 har Konkurrensverket fattat 48 beslut som tillhör någon av dessa kategorier, vilket är i nivå med föregående år. Andelen har dock sjunkit eftersom Konkurrensverkets totala antal fattade beslut inom upphandlingstillsynen ökat, från 89 beslut 2022 till 114 beslut 2023.

Under 2023 har Konkurrensverket haft ett särskilt fokus på frågor som rör ändringsbestämmelserna i upphandlingslagarna, otillåtna direktupphandlingar och byggentreprenader. Otillåtna direktupphandlingar är en särskilt allvarlig överträdelse av upphandlingsregelverket och därmed ett viktigt tillsynsområde för Konkurrensverket. I flera fall under 2023 har de utredningar Konkurrensverket genomfört

⁶⁷ Konkurrensverket utövar även tillsyn enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, men ärenden enligt den lagen redovisas inte i statistiken.

⁶⁸ Antal ansökningar inskickade till förvaltningsrätten.

⁶⁹ I tidigare tillsynsrapporter har denna kategori av avslutade ärenden benämnts "avskrivna ärenden med hänsyn till ändrat beteende".

⁷⁰ Uppföljning av avslutade ärenden utan åtgärd med motivering påbörjades 2023. Det finns därav ingen historik över antal ärenden som avslutats på detta sätt, även om det kan ha förekommit.

⁷¹ I tidigare tillsynsrapporter har denna kategori av avslutade ärenden benämnts "avskrivna ärenden".

⁷² I Tillsynsrapport 2022 (Konkurrensverkets rapport 2023:1) redovisades felaktigt att antal avslutade ärenden utan åtgärd var 39. Detta påverkar även totalen och andelen ärenden som avslutats genom ingripande som 2022 felaktigt redovisades som 87 och 55 procent.

⁷³ I dessa 114 inkluderas ett antal ärenden som berör samma sakfråga men som avser olika parter. Dessa ärenden rör både tillsynsbeslut och ansökan om upphandlingsskadeavgift. Om dessa ärenden skulle räknas ihop till ett ärende per sakfråga blir antalet beslut 95, antal utredningar som avslutats med tillsynsbeslut blir 8, samt utredningar som avslutats med ansökan om upphandlingsskadeavgift blir 28.

⁷⁴ I dessa ingår 14 ärenden som berör samma sakfråga men med olika upphandlande myndigheter som part. Samtliga dessa ärenden rör tillsynsbeslut. Om dessa 14 ärenden skulle räknas som ett (1) ärende skulle antalet tillsynsbeslut uppgå till 12 och antal beslut 76. Antal utredningar som avslutats genom ett ingripande eller med hänsyn till förändrat beteende blir då 35, vilket motsvarar 47 procent. Utöver dessa 14 ärenden ingår även 10 beslut som härrör till ett internt projekt avseende informationsansvaret enligt LOV.

⁷⁵ Ärenden som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift eller tillsynsbeslut.

resultat i ansökan om att en upphandlingsskadeavgift ska dömas ut av domstol eller att Konkurrensverket i ett tillsynsbeslut har riktat kritik mot den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande.

Ändringsbestämmelserna är svårtillämpliga och Konkurrensverket har uppmärksammat att det finns ett behov av förtydligande. Ur ett konkurrensperspektiv är det viktigt att avtal upphandlas genom annonserade förfaranden, men också att avtalet utformas och tillämpas i enlighet med villkoren som angivits i upphandlingen. När ett avtal uppvisar betydande skillnader i förhållande till de ursprungliga villkoren i upphandlingen, kan avtalet komma att utgöra en ny otillåten direktupphandling. Under 2023 har flera av de utredningar som Konkurrensverket genomfört rörande ändringar av avtal resulterat i en ansökan om upphandlingsskadeavgift.

Konkurrensverket har de senaste åren genom omvärldsbevakning uppmärksammat att olika former av hyresupplägg används för att tillgodose behovet av verksamhetslokaler. En återkommande frågeställning inom upphandlingsområdet har bland annat varit under vilka omständigheter en överenskommelse som innefattar ett hyresavtal behöver föregås av en annonserad upphandling enligt LOU. Det är bland annat mot denna bakgrund som Konkurrensverket har inlett granskningar av ett antal ärenden inom området. Under 2023 har dock inte något av dessa ärenden avslutats med tillsynsbeslut eller ansökan om upphandlingsskadeavgift.

3.2.1 Utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2023 – eget initiativ

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ under 2023. Ärendena redovisas utifrån vilken/vilka sakfrågor som de har omfattat. Avsnittet innehåller även aktuell status per den 21 mars 2024 i efterföljande domstolsprocesser, se även tabell 15 i avsnitt 3.3.1.

Tekniska skäl

Upphandling av kassettlaserskrivare

Region Västernorrland köpte in kassettlaserskrivare utan att annonsera upphandlingen. Regionen gjorde under Konkurrensverkets utredning gällande att undantaget för tekniska skäl var tillämpligt. Till stöd för detta uppgav regionen bland annat att en behovs- och marknadsanalys genomförts och att inga andra skrivare hade den efterfrågade funktionaliteten och dimensionerna för anvisad plats i verksamhetens lokaler. Enligt Konkurrensverkets bedömning hade regionens marknadsanalys inte visat att konkurrens saknades med anledning av tekniska skäl. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om

210 000 kronor.⁷⁶ Förvaltningsrätten i Härnösand biföll ansökan.⁷⁷ Domen har vunnit laga kraft.

Upphandling av it-stöd

Mölnadalens kommun ingick avtal med en leverantör som bland annat inkluderade tjänster i samband med ett it-stöd för stödbehovsbedömning infördes i kommunens verksamhet. Kommunen annonserade inte upphandlingen eftersom kommunen efter en marknadsundersökning hade gjort bedömningen att det bara fanns en leverantör på marknaden som kunde utföra uppdraget. Kommunen ansåg därför att det på grund av tekniska skäl gick att göra undantag från kravet på annonsering. Enligt Konkurrensverket var kommunens marknadsundersökning alltför begränsad för att det ska gå att utesluta att inga andra möjliga leverantörer av tjänsten fanns i Sverige, eller i övriga EU. Det fanns därför inga tekniska skäl för kommunen att göra undantag från kravet i LOU på en annonserad upphandling. Konkurrensverket vände sig därför till Förvaltningsrätten i Göteborg och yrkade att Mölnadalens kommun skulle betala 220 000 kronor i upphandlingsskadeavgift för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.⁷⁸ Förvaltningsrätten biföll Konkurrensverkets ansökan.⁷⁹ Domen har vunnit laga kraft.

Tekniska skäl och övergång till förhandlat förfarande utan föregående annonsering

Upphandling av kromatografisystem

Region Örebro län ingick ett avtal om kromatografisystem utan att först genomföra en annonserad upphandling. Regionen ansåg att avtalet kunde ingås utan föregående annonsering med hänsyn till att det av tekniska skäl bara fanns en enda leverantör på marknaden som kunde tillhandahålla det regionen efterfrågade. Konkurrensverket bedömde att regionens marknadsanalys inte var tillräcklig, eftersom den inte gav stöd för att det enbart var den valda leverantören som kunde uppfylla kraven i upphandlingen. LOU:s undantag för annonsering av tekniska skäl kunde därför inte användas vid upphandlingen. Konkurrensverket ansökte om att Region Örebro län ska betala 370 000 kronor i upphandlingsskadeavgift till följd av den otillåtna direktupphandlingen.⁸⁰ Förvaltningsrätten i Karlstad har ännu inte meddelat dom.

Upphandling av laboratorietrustning

Karolinska Universitetssjukhuset genomförde under 2020 en upphandling av ett avtal om laboratorietrustning. Två anbudsgivare lämnade anbud. I november 2022 kom sjukhuset och den valda leverantören överens om att avsluta avtalet i förtid.

⁷⁶ Konkurrensverket, dnr 661/2022 (utredningen) och dnr 357/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁷⁷ Förvaltningsrätten i Härnösand, dom den 29 augusti 2023 i mål nr 1810-23 E.

⁷⁸ Konkurrensverket, dnr 566/2022 (utredningen) och dnr 239/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁷⁹ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 8 maj 2023 i mål nr 3600-23.

⁸⁰ Konkurrensverket, dnr 83/2023 (utredningen) och dnr 780/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

Karolinska Universitetssjukhuset ingick i stället ett nytt avtal med den andra anbudsgivaren. Det nya avtalet ingicks utan att det först annonserades enligt LOU. Karolinska Universitetssjukhuset ansåg att den första anbudsgivaren hade lämnat ett olämpligt anbud i samband med upphandlingen 2020. Med hänvisning till lagens undantag från annonsering på grund av olämpliga anbud var det därför enligt Karolinska Universitetssjukhuset möjligt att direktupphandla det nya avtalet utan att först annonsera. Konkurrensverket ansåg att undantaget inte var möjligt att använda och att det nya avtal som ingåtts skulle ha annonserats enligt LOU. Eftersom ingen annonsering gjordes hade Karolinska Universitetssjukhuset genomfört en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte därför hos förvaltningsrätten om att Karolinska Universitetssjukhuset skulle betala upphandlingsskadeavgift om 550 000 kronor.⁸¹ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan.⁸² Domen har inte vunnit laga kraft.

Förhandlat förfarande utan föregående annonsering, utan giltiga skäl

Upphandling av drift av restaurang och café

Region Västernorrland ingick ett tilläggsavtal om drift av restaurang och café på Sundsvalls sjukhus med en tidigare upphandlad leverantör. Regionen annonserade inte det aktuella avtalet enligt lagen om upphandling av koncessioner, LUK. Regionen hänvisade den uteblivna annonseringen till covid-19-pandemin som, enligt regionen, bland annat innebar att de inte kunde förvänta sig en effektiv konkurrens i upphandlingen. Detta på grund av att restaurangbranschen hade drabbats hårt av pandemin. Regionen anförde också hög arbetsbelastning som ett skäl till valet att inte annonsera. Enligt Konkurrensverket innebar varken hög arbetsbelastning eller regionens misstanke om ett begränsat intresse för att delta i upphandling skäl att inte annonsera avtalet. Enligt Konkurrensverket utgjorde avtalet därmed en otillåten direktupphandling enligt LUK. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 700 000 kronor.⁸³ Förvaltningsrätten i Härnösand biföll Konkurrensverkets ansökan.⁸⁴ Domen har inte vunnit laga kraft.

Tekniska skäl och ensamrätt

Upphandling av styr- och samverkansmodell

Skellefteå Kraft AB ingick ett ramavtal om en styr- och samverkansmodell utan att först annonsera upphandlingen. Enligt Skellefteå Krafts marknadsanalys fanns det bara en leverantör på marknaden som kunde leverera de tjänster som ramavtalet omfattade. Bolaget hänvisade till upphandlingsreglernas undantag från annonsering av tekniska skäl och ensamrätt. Konkurrensverket ansåg att Skellefteå Kraft

⁸¹ Konkurrensverket, dnr 154/2023 (utredningen) och dnr 783/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸² Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 11 mars 2024 i mål nr 22168-23.

⁸³ Konkurrensverket, dnr 626/2022 (utredningen) och dnr 296/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁴ Förvaltningsrätten i Härnösand, dom den 14 mars 2024 i mål nr 1546-23 E.

hade genomfört en ytterst begränsad marknadsundersökning som inte gav stöd för att det endast fanns en leverantör på marknaden som kunde erbjuda de aktuella tjänsterna. Eftersom inga undantag från skyldigheten att annonsera var tillämpliga hade bolaget genomfört en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1,2 miljoner kronor.⁸⁵ Förvaltningsrätten i Umeå har ännu inte meddelat dom.

Upphandling av kontrollrumsmiljö

Skellefteå kommun upphandlade kontrollrumsmiljö inklusive kringliggande tjänster utan att först konkurrensutsätta upphandlingen enligt lagen om offentlig upphandling. Kommunen ansåg att upphandlingsreglernas undantag för tekniska skäl och ensamrätt var möjliga att använda eftersom leverantören var ensam på marknaden om att kunna erbjuda den helhetslösning som kommunen efterfrågade. Ingen annonsering av upphandlingen behövde därför genomföras enligt kommunen. Konkurrensverket ansåg att det inte fanns stöd för kommunens uppfattning att endast en leverantör kunde tillhandahålla den samlade lösningen av varor och tjänster. Upphandlingsreglernas undantag för tekniska skäl och ensamrätt var därför inte möjliga att använda. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 280 000 kronor.⁸⁶ Förvaltningsrätten i Umeå biföll Konkurrensverkets ansökan.⁸⁷ Domen överklagades till Kammarrätten i Sundsvall som inte meddelade prövningstillstånd.⁸⁸ Beslutet har inte vunnit laga kraft.

Ensamrätt

Upphandling av systemlösning

När Naturvårdsverkets tidigare avtal om ärendehanteringssystem löpte ut tecknade myndigheten ett nytt avtal med leverantören om fortsatt användning av den systemlösning som redan fanns på plats i organisationen. Att upphandlingen inte annonserades motiverade Naturvårdsverket med att undantaget för ensamrätt i LOU var tillämpligt då endast den befintliga leverantören kunde erbjuda den aktuella systemlösningen som var anpassad efter myndighetens behov. Enligt Konkurrensverkets bedömning fanns inget stöd för att endast en leverantör kunde tillhandahålla de tjänster som Naturvårdsverket hade behov av. Dels hade myndigheten inte undersökt om det fanns jämförbara eller liknande tjänster på marknaden, dels visade det faktum att tjänsterna hade kunnat anskaffas från ett av Kammarkollegiets ramavtal att det fanns andra tänkbara leverantörer tillgängliga. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 6,7 miljoner kronor.⁸⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

⁸⁵ Konkurrensverket, dnr 293/2023 (utredningen) och dnr 775/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁶ Konkurrensverket, dnr 490/2022 (utredningen) och dnr 374/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁸⁷ Förvaltningsrätten i Umeå, dom den 4 december 2023 i mål nr 876-23.

⁸⁸ Kammarrätten i Sundsvall, beslut den 5 mars 2024 i mål nr 2658-23.

⁸⁹ Konkurrensverket, dnr 248/2023 (utredningen) och dnr 892/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

Upphandling av psykologtjänster och bedömningsverktyg

Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) ingick avtal med två leverantörer om kliniska psykologtester och bedömningsverktyg. SLSO annonserade inte upphandlingen enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), bland annat med motiveringen att det endast var de valda leverantörerna som kunde tillhandahålla testerna på grund av ensamrätt. Konkurrensverket anser att undantaget som rör ensamrätt i upphandlingslagstiftningen ska tillämpas restriktivt och föregås av en betydande undersökning av marknaden. Att den upphandlande myndigheten enbart gör en egen bedömning av marknaden är inte tillräckligt. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 770 000 kronor.⁹⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift.⁹¹ Domen har vunnit laga kraft.

Offentligt kontrakt och mellanhand

Upphandling av presentkort

Region Uppsala ingick avtal med en leverantör av presentkort. Presentkortet kunde de anställda i regionen lösa in hos valfritt företag. Enligt Region Uppsala var upphandlingen endast en fråga om en förmedling av en värdehandling, som de anställda i regionen kunde välja att lösa in eller inte. Värdet av presentkorterna omfattades därför inte av upphandlingen, enligt regionen. Konkurrensverket ansåg att både förmedlingsavgiften och värdet av presentkorterna ingick i upphandlingen. Att genomföra en direktupphandling var således inte möjligt enligt gällande regler. Konkurrensverket ansökte därför om att Region Uppsala skulle betala 600 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.⁹² Förvaltningsrätten i Uppsala har ännu inte meddelat dom.

Samarbete mellan offentliga aktörer, synnerlig brådska och synnerliga skäl

Upphandling av tolktjänster

Kommunalförbundet Tolkförmedling Väst ingick ett avtal om tolktjänster med en tolkförmedling utan att först annonsera upphandlingen. Enligt kommunalförbundet behövde avtalet inte konkurrensutsättas eftersom det förelegat synnerlig brådska och synnerliga skäl för en direkttilldelning. Kommunalförbundet framhöll att det enligt förvaltningslagen är skyldigt att tillhandahålla tolk och att uppdragen där tolk tillsätts från andra tolkförmedlingar är akuta fall som inte kan vänta, exempelvis inom sjukvården. Konkurrensverket bedömde att det inte varit absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen. Skyldigheten att tillsätta tolk enligt förvaltningslagen gäller enbart i enskilda myndigheters kontakter med enskilda personer. Tolkförmedling Väst är en egen juridisk person och därmed inte skyldigt att tillsätta tolk

⁹⁰ Konkurrensverket, dnr 390/2022 (utredningen) och dnr 262/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁹¹ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 29 juni 2023 i mål nr 7356-23.

⁹² Konkurrensverket, dnr 31/2023 (utredningen) och dnr 693/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

i sina medlemmars ärenden. Tolkförmedling Väst hade inte visat att synnerlig brådska kunde motivera upphandlingen och undantaget för synnerliga skäl var inte heller tillämpligt. Avtalet utgjorde därmed en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 350 000 kronor.⁹³ Förvaltningsrätten i Göteborg biföll Konkurrensverkets ansökan.⁹⁴ Domen har inte vunnit laga kraft.

Synnerlig brådska

Upphandling av yttre markskötsel

AB Upplands-Brohus och Upplands-Bro Kommunfastigheter AB ingick ett gemensamt korttidsavtal med en leverantör om yttre markskötsel. Avtalet ingicks utan föregående annonsering. Upplands-Brohus och Upplands-Bro Kommunfastigheter motiverade det direktupphandlade avtalet med att en tidigare gemensamt annonserad upphandling om yttre markskötsel hade blivit överprövad. Det var därför helt nödvändigt att ingå avtal för att bolagen inte skulle stå utan avtal om snöröjning under vintersäsongen. Konkurrensverket bedömde att förutsättningarna för att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering inte var uppfyllda och att avtalet därmed utgjorde en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte därför hos förvaltningsrätten om att respektive bolag skulle betala en upphandlingsskadeavgift om 125 000 kronor vardera.⁹⁵ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökningar.⁹⁶ Domarna har vunnit laga kraft.

Avtalets värde vid löpande köp

Upphandling av medicinska tjänster

När Polismyndighetens ramavtal om medicinska tjänster löpte ut gjorde Polismyndigheten en muntlig överenskommelse med leverantören om att fortsätta avropa de aktuella tjänsterna. Varken överenskommelsen eller köpen dokumenterades. Enligt Konkurrensverket utgjorde köpen, som pågick under flera år, en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket vände sig därför till förvaltningsrätten och yrkade att Polismyndigheten skulle betala 1,2 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift.⁹⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan.⁹⁸ Domen har vunnit laga kraft.

⁹³ Konkurrensverket, dnr 222/2023 (utredningen) och dnr 805/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁹⁴ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 20 mars i mål nr 13460-23.

⁹⁵ Konkurrensverket, dnr 113/2023 och dnr 475/2023 (utredningarna) samt dnr 796/2023 och dnr 797/2023 (ansökningarna om upphandlingsskadeavgift).

⁹⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 14 december 2023 i mål nr 22485-23 och 22489-23.

⁹⁷ Konkurrensverket, dnr 615/2022 (utredningen) och dnr 469/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

⁹⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 18 december 2023 i mål nr 13683-23.

Upphandling av bränsle

Det kommunalägda bolaget Kalmar Hamn AB ingick ett avtal om leverans av dieselbränsle utan att först annonsera det enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF. Enligt Kalmar Hamn hade bolaget sedan 2007 köpt bränsle från samma leverantör utan att någon upphandling hade annonserats och utan att något undantag från kravet på annonsering varit tillämpligt. Konkurrensverket bedömde att det var fråga om en otillåten direktupphandling och ansökte hos förvaltningsrätten att Kalmar hamn skulle betala en upphandlingsskadeavgift om 260 000 kronor.⁹⁹ Förvaltningsrätten i Växjö biföll ansökan.¹⁰⁰ Domen har vunnit laga kraft.

Ändringar av avtal – Kompletterande beställningar och oförutsedda omständigheter

Upphandling av ny- och ombyggnation av skolbyggnader

Askersunds kommun ingick ett avtal med en upphandlad leverantör om ny- och ombyggnation av skolbyggnader. När kommunen strax efter att upphandlingen avslutats fattade beslut om en ny skolorganisation uppstod ett behov av att även bygga en ny idrottshall. Kommunen ingick då ett avtal med samma leverantör som tidigare hade anlåtits för ny- och ombyggnation av skolbyggnader. Avtalet annonserades inte enligt upphandlingsreglerna. Kommunen ansåg att avtalet inte behövdes annonseras eftersom det omfattades av LOU:s regler om ändring av kontrakt på grund av kompletterande beställningar och oförutsebara omständigheter. Konkurrensverket ansåg att ändringsreglerna inte kunde tillämpas på det ingångna avtalet och att det var fråga om en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 3,2 miljoner kronor.¹⁰¹ Förvaltningsrätten i Karlstad har ännu inte meddelat dom.

Ändringar av avtal – Tillämpning av ändringsklausul och oförutsebara händelser

Upphandling av digitalt journalsystem

Regionerna Örebro län, Blekinge, Sörmland, Västerbotten, Västernorrland, Dalarna, Halland, Gävleborg och Norrbotten upphandlade gemensamt ett digitalt journalsystem för vården. Regionerna hävdade att ändringarna kunde motiveras mot bakgrund av det ursprungliga avtalets ändringsklausul. De menade också att ändringarna var en konsekvens av oförutsebara händelser och därmed tillåtna med stöd av ändringsbestämmelserna i LOU. Konkurrensverket ansåg att ändringarna inte hade stöd i upphandlingsreglernas bestämmelser om ändringsklausuler eller oförutsebara omständigheter. Genom ändringsavtalen hade parterna ändrat villkoren för

⁹⁹ Konkurrensverket, dnr 333/2023 (utredningen) och dnr 801/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁰⁰ Förvaltningsrätten i Växjö, dom den 19 december 2023 i mål nr 4226-23.

¹⁰¹ Konkurrensverket, dnr 65/2023 (utredningen) och dnr 640/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

leveransförsening och vite, bland annat genom att leverantören hade åtagit sig att ge ekonomisk kompensation för den ändrade tidsplanen. Konkursverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift mot respektive region och yrkade på en avgift om 10 miljoner kronor vardera.¹⁰² Förvaltningsrätten i Karlstad har ännu inte meddelat dom.

Upphandling av utbyggnad av spårväg

Trafiknämnden i Region Stockholm fattade beslut om att teckna ett tilläggsavtal till ett tidigare upphandlat entreprenadkontrakt som rör utbyggnad av spårvägen Tvärbanan i Stockholm. Tilläggsavtalet, som ingicks utan föregående annonsering enligt lagen om upphandling i försörjningssektorerna (LUF), ändrade entreprenadkontraktets ersättningsmodell och villkoren för påföljder vid fel och förseningar, bland annat togs en vitesbestämmelse bort. Trafiknämnden motiverade ändringarna med yttre omständigheter som inte var möjliga att förutse och hänvisade till en ändringsklausul i entreprenadkontraktet. Enligt Konkursverket var ändringarna så väsentliga att de ändrade entreprenadkontraktets karaktär. Ändringarna var därför inte tillåtna enligt LUF, vilket innebar att det ingångna tilläggsavtalet utgjorde en otillåten direktupphandling. Konkursverket ansökte hos förvaltningsrätten om att Trafiknämnden i Region Stockholm skulle betala upphandlingsskadeavgift för att ha genomfört en otillåten direktupphandling och yrkade på en avgift om 10 miljoner kronor.¹⁰³ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

3.2.2 Utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2023 – obligatoriska

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2023. Avsnittet innehåller även aktuell status per den 1 mars 2023 i efterföljande domstolsprocesser, se även sammanfattande tabell 16 i avsnitt 3.3.1.

Upphandling av hörselimplantat

Region Östergötland genomförde en annonserad upphandling av hörselimplantat i samverkan med Region Jönköpings län och Region Kalmar län. Efter att avtal ingåtts blev avtalets giltighet föremål för överprövning. Förvaltningsrätten konstaterade i sin dom att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda men fastställde att avtalet skulle få bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.¹⁰⁴ Konkursverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Konkursverket lämnade in ansökningar om upphandlingsskadeavgift och yrkade att Region

¹⁰² Konkursverket, dnr 441/2023 och dnr 697–704/2023 (utredningarna) och dnr 883–891/2023 (ansökningarna om upphandlingsskadeavgift).

¹⁰³ Konkursverket, dnr 210/2023 (utredningen) och dnr 876/2023 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁰⁴ Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 2 november 2022 i mål nr 6468-22, 6480-22 och 6513-22.

Östergötland skulle betala 45 000 kronor, Region Jönköpings län skulle betala 20 000 kronor och Region Kalmar län skulle betala 15 000 kronor. Konkurrensverket framhöll bland annat att regionernas framförhållning vad gällde den annonserade upphandlingen hade varit bristfällig.¹⁰⁵ Förvaltningsrätten i Linköping biföll ansökningarna.¹⁰⁶ Domarna har vunnit laga kraft.

Upphandling av transportplaneringssystem

Region Jämtland Härjedalen ingick ett avtal om nyttjanderätt till och drift av ett transportplaneringssystem för den särskilda kollektivtrafiken. Avtalet blev föremål för överprövning, varpå kammarrätten fastställde att avtalet skulle få bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda.¹⁰⁷ Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlings-skadeavgift. Regionen motsatte sig inte en avgift i sig, men menade att sanktionsvärdet var lågt och hänvisade sammanfattningsvis till att det har rört sig om samhällsviktig verksamhet som måste fungera. Konkurrensverket ansökte hos förvaltningsrätten om att regionen skulle betala upphandlings-skadeavgift för en otillåten direktupphandling och yrkade på en avgift om 50 000 kronor.¹⁰⁸ Förvaltningsdomstolen i Härnösand biföll Konkurrensverkets ansökan om upphandlings-skadeavgift.¹⁰⁹ Domen har vunnit laga kraft.

Upphandling av skolskjuts

Specialpedagogiska skolmyndigheten ingick avtal om skolskjuts. Avtalet blev föremål för överprövning, varpå kammarrätten fastställde att avtalet skulle få bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda.¹¹⁰ Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlings-skadeavgift. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlings-skadeavgift och yrkade på 110 000 kronor i upphandlings-skadeavgift för kommunen.¹¹¹ Förvaltningsrätten i Härnösand biföll Konkurrensverkets ansökan om upphandlings-skadeavgift.¹¹² Domen har vunnit laga kraft.

¹⁰⁵ Konkurrensverket, dnr 161–163/2023 (utredningarna) och dnr 406–408/2023 (ansökningarna om upphandlings-skadeavgift).

¹⁰⁶ Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 7 augusti 2023 i mål nr 4602-23, 4644-23 och 4647-23.

¹⁰⁷ Kammarrätten i Sundsvall, dom 5 december 2022 i mål nr 1738-22.

¹⁰⁸ Konkurrensverket, dnr 342/2023 (utredningen) och dnr 577/2023 (ansökan om upphandlings-skadeavgift).

¹⁰⁹ Förvaltningsrätten i Härnösand, dom den 19 januari 2024 i mål nr 2984-23 E.

¹¹⁰ Kammarrätten i Sundsvall, dom den 20 september 2022 i mål nr 2308-21.

¹¹¹ Konkurrensverket, dnr 642/2022 (utredningen) och dnr 233/2023 (ansökan om upphandlings-skadeavgift).

¹¹² Förvaltningsrätten i Härnösand, dom 12 september 2023 i mål nr 1151-23 E.

3.2.3 Tillsynsbeslut

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till ett tillsynsbeslut under 2023. Ärendena redovisas utifrån vilken/vilka sakfrågor som de omfattat. Samtliga av dessa tillsynsbeslut har vunnit laga kraft.

Synnerlig brådska

Upphandling av bemanningstjänster

Danderyds sjukhus AB, Karolinska Universitetssjukhuset AB, Stockholms läns sjukvårdsområde, St. Eriks Ögonsjukhus AB, Södersjukhuset AB och TioHundra AB deltog som avropsberättigade i Region Stockholms upphandling avseende bemanningstjänster till hälso- och sjukvården. De sex upphandlande myndigheterna ansåg att de direktupphandlade avtalen inte behövde föregås av annonserad upphandling med hänsyn till undantaget om synnerlig brådska. Enligt Konkurrensverkets bedömning var omständigheterna vid ingåendet inte sådana som medger undantag från annonsering. Ramavtalen översteg direktupphandlingsgränsen och borde därför ha annonserats. Konkurrensverket ansåg att de avropande myndigheterna hade ett långtgående ansvar för utformningen av upphandlingen varför Konkurrensverket meddelade tillsynsbeslut där de sex upphandlande myndigheterna kritiserades för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹¹³

Upphandling av konsulttjänster

Under perioden mars 2020 till juni 2022 direktupphandlade Västerås kommun läkarkonsulttjänster. Köpen annonserades inte enligt LOU. Kommunen framhöll att köpen genomfördes i ett läge då personal saknades och att det därför förelåg särskilda skäl att direktupphandla. Syftet var att säkerställa elevernas tillgång till skolläkare. Enligt Konkurrensverket kunde de omständigheter som kommunen framfört som förklaring till den uteblivna annonseringen inte motivera avsteg från skyldigheten att annonsera enligt LOU. Vad gäller den eventuellt brådskande situation som hade uppstått under 2021 ansåg Konkurrensverket att brådskan berodde på kommunens eget agerande. Vare sig undantagen i LOU för synnerlig brådska eller synnerliga skäl var därför tillämpliga. Konkurrensverket ansåg att kommunen gjort sig skyldig till en otillåten direktupphandling och riktade därför kritik mot agerandet i ett tillsynsbeslut.¹¹⁴

Samarbete mellan offentliga aktörer

Upphandling av upphandlingstjänster

Timrå kommun ingick ett avtal om upphandlingstjänster som innebar att en annan kommun skulle genomföra upphandlingar åt Timrå kommun. Timrå kommun ansåg att samarbetet med den andra kommunen är ett sådant samarbete mellan

¹¹³ Konkurrensverket, dnr 120–125/2022 och dnr 427/2023.

¹¹⁴ Konkurrensverket, dnr 57/2022.

upphandlande myndigheter som inte behöver annonseras enligt LOU. Ett avtal kan visserligen vara undantaget annonsering om det rör sig om ett samarbete i enlighet med LOU, men enligt Konkurrensverket innebar det aktuella avtalet att Timrå kommun köpte tjänster av den andra kommunen. Av avtalet framgick att Timrå kommun betalade en annan kommun för upphandlingstjänsterna. Däremot gavs ingen beskrivning av hur kommunernas samarbete såg ut. Det framgick inte heller hur parterna bidrar till samverkan. Genom att inte konkurrensutsätta avtalet har Timrå kommun brutit mot annonseringsplikten. I ett tillsynsbeslut riktade Konkurrensverket därför kritik mot Timrå kommun för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹¹⁵

Intern upphandling

Upphandling av kommunikationstjänster

Tranås kommun upphandlade kommunikationstjänster utan att annonsera enligt lagen om offentlig upphandling. Tranås kommun ansåg att undantaget för intern upphandling var tillämpligt. Konkurrensverket anser att förekomsten av ett mellanled försvagar kommunens påstådda kontroll över bolaget och att förutsättningarna för att göra avsteg från annonseringsskyldigheten därför inte var uppfyllda. Konkurrensverket ansåg att kommunen gjort sig skyldig till en otillåten direktupphandling och riktade därför i ett tillsynsbeslut kritik mot kommunens agerande.¹¹⁶

Offentligt styrda organ

Upphandling av bland annat byggtreprenad

Konkurrensverket har granskat Stiftelsen Korsvägen och dess helägda dotterbolag Universeum AB:s rättsliga status för att bedöma om dessa omfattas av upphandlingsplikten. Stiftelsen Korsvägens ändamål är att främja allmänhetens, framför allt barn och ungdomars, intresse för studier och yrkesval inom främst naturvetenskap och teknik. Stiftelsen uppfyller sitt ändamål genom den verksamhet som bedrivs i Universeum. I Universeum bedrivs utställningsverksamhet riktad till allmänheten och pedagogisk verksamhet i samarbete med grundskolor och gymnasieskolor i Göteborgsregionen. Universeum samarbetar även med Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola.

Konkurrensverkets granskning visade att den verksamhet som Stiftelsen Korsvägen och Universeum bedriver är i det allmännas intresse och att det behov som tillgodoses varken är av industriell eller kommersiell karaktär. I beslutet beaktades bland annat att den offentliga finansieringen av verksamheten medför att den inte bedrivs på normala marknadsmässiga villkor. Enligt Konkurrensverkets bedömning är Stiftelsen Korsvägen och Universeum offentligt styrda organ som ska följa upp-

¹¹⁵ Konkurrensverket, dnr 522/2022.

¹¹⁶ Konkurrensverket, dnr 71/2023.

handlingsregelverket när de köper varor, tjänster och byggentreprenader. Av utredningen framgick också att Universeum under 2020 upphandlat drift av restaurangverksamhet och en byggentreprenad. Eftersom upphandlingarna genomfördes utan föregående annonsering, trots att upphandlingsrättsliga förutsättningar för detta saknades, hade Universeum brutit mot upphandlingsregelverket. Konkursverket redogjorde i flera tillsynsbeslut för våra bedömningar och angav att Konkursverket förutsätter att Stiftelsen Korsvägen och Universeum säkerställer att framtida anskaffningar sker i enlighet med upphandlingsregelverket.¹¹⁷

Avtalets värde vid löpande köp och bristande dokumentation

Upphandling av entreprenadarbeten

Hjo kommun köpte under 2021 regelbundet in entreprenadarbeten utan att först annonsera dem enligt upphandlingsreglerna. Kommunen hade löpande gjort beställningar genom muntliga överenskommelser. Enligt Konkursverket rörde det sig om ett blandat kontrakt som omfattas av reglerna i LOU. Eftersom upphandlingens värde översteg 2021 års direktupphandlingsgräns i LOU har kommunen brutit mot annonseringsskyldigheten genom att inte annonsera upphandlingen. Av Konkursverkets utredning har det också framkommit att kommunen inte har dokumenterat entreprenadköpen. Kommunen har därmed brutit mot dokumentationsplikten. En upphandlande myndighet är skyldig att dokumentera sina upphandlingar, bland annat för att undvika oegentligheter och göra det möjligt att följa upp inköp. Bristande dokumentation gör det också svårare att granska de inköp som görs av det offentliga. Konkursverket ansåg att kommunen gjort sig skyldig till en otillåten direktupphandling och därför förtjänar kritik för sitt agerande genom ett tillsynsbeslut.¹¹⁸

Ickevalsalternativ

Upphandling av psykoterapitjänster genom valfrihetssystem

Konkursverket har under året även genomfört en granskning av Region Skånes anskaffning av psykoterapitjänster genom regionens valfrihetssystem. Konkursverket konstaterade att regionen inte tillhandahållit ett ickevalsalternativ, vilket strider mot lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Utredningen resulterade i ett tillsynsbeslut, där Konkursverket riktade kritik mot regionens agerande.¹¹⁹

Ändringar av avtal och bristande dokumentation

Upphandling av ombyggnation

I november 2019 genomförde Upplands-Bro kommun en annonserad upphandling av ombyggnation av en väg i kommunen. Efter att upphandlingen hade färdigställts

¹¹⁷ Konkursverket, dnr 467–469/2020 och dnr 758/2020.

¹¹⁸ Konkursverket, dnr 712/2021.

¹¹⁹ Konkursverket, dnr 291/2023.

inkom synpunkter som gjorde att kommunen fattade beslut om att ändra den ursprungliga planeringen för genomförandet av ombyggnationen. Detta medförde att leverantörens arbetsinsats dubblerades. Det uppstod också ett behov av varor och arbeten till ombyggnationen som kommunen inte upphandlat genom den annonserade upphandlingen. Kommunen anskaffade aktuella varor och arbeten utan att först genomföra en annonserad upphandling enligt LOU. Enligt Konkurrensverket kunde genomförandet av ändringen likställas med att Upplands-Bro kommun hade genomfört en direktivstyrd upphandling utan föregående annonsering. I och med att varken den ursprungliga upphandlingen eller ändringen varit föremål för annonsering bedömde Konkurrensverket att kommunen hade genomfört en otillåten direktupphandling. Kommunen hade inte heller dokumenterat upphandlingen enligt LOU och har därmed brutit i den så kallade dokumentationsplikten. Konkurrensverket ansåg att kommunen gjort sig skyldig till en otillåten direktupphandling och därför förtjänar kritik för sitt agerande genom ett tillsynsbeslut.¹²⁰

3.2.4 Avslutat utan åtgärd med motivering

Region Jönköpings län köpte tolktjänster från tre närliggande kommuner utan att ha genomfört annonserade upphandlingar. Enligt regionen skedde inköpen i enlighet med skriftliga samarbetsavtal som ingicks mellan regionen och respektive kommun 1983, 1985 och 1995. Samarbetsavtalen förlängs automatiskt med ett år i taget om de inte sägs upp. Regionen anförde att anskaffningarna inte behövde annonseras eftersom det rör sig om ett samarbete i enlighet med LOU. Mot bakgrund av vad som framkommit under utredningen ansåg Konkurrensverket att det inte förelåg tillräckliga skäl för att vidta ytterligare utredningsåtgärder och avslutade därför ärendet.¹²¹ Konkurrensverket ansåg emellertid att det fanns anledning att kommentera lämpligheten i avtal som löper på obegränsad tid. Sådana avtal är varken förenliga med upphandlingsregelverket eller de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. EU-domstolen har uppgett att starka skäl, däribland upprätthållandet av konkurrensen, talar för att tilldelning av offentliga kontrakt för en obegränsad tid inte är förenligt med EU:s rättsordning. Vad gäller ramavtal följer vidare av LOU och det bakomliggande direktivet att ett ramavtal får löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl. Skälet till denna begränsning är att ramavtal i sig har en konkurrensbegränsande effekt eftersom avsikten är att avtalet ska löpa under en viss tidsrymd. I beslutet påtalade Konkurrensverket att det är högst olämpligt att tillämpa avtal som löper på obegränsad tid.

¹²⁰ Konkurrensverket, dnr 432/2022.

¹²¹ Konkurrensverket, dnr 209/2023.

3.3 Domstolsprocesser

I följande avsnitt redovisas i tabellform samlad information om våra ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2023, domar och domstolsbeslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2023 samt domstolsprocesser rörande överklagade tillsynsbeslut. För kortare beskrivningar av de ärenden där Konkursverket under 2023 ansökte om upphandlingsskadeavgift eller fattade tillsynsbeslut, se avsnitt 3.2.

3.3.1 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2023

Tabell 15 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – eget initiativ

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlingsskadeavgift	Skäl
Mölnadal kommun Dnr 239/2023	220 000 kr	Otillåten direktupphandling
Stockholms läns sjukvårdsområde Dnr 262/2023	770 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Västernorrland Dnr 296/2023	700 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Västernorrland Dnr 357/2023	210 000 kr	Otillåten direktupphandling
Skellefteå kommun Dnr 374/2023	280 000 kr	Otillåten direktupphandling
Polismyndigheten Dnr 469/2023	1 200 000 kr	Otillåten direktupphandling
Askersunds kommun Dnr 640/2023	3 200 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Uppsala Dnr 693/2023	600 000 kr	Otillåten direktupphandling
Skellefteå Kraft AB Dnr 775/2023	1 200 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Örebro län Dnr 780/2023	370 000 kr	Otillåten direktupphandling
Karolinska universitets-sjukhuset Dnr 783/2023	550 000 kr	Otillåten direktupphandling
AB Upplands-Brohus Dnr 796/2023	125 000 kr	Otillåten direktupphandling
Upplands-Bro Kommunfastigheter AB Dnr 797/2023	125 000 kr	Otillåten direktupphandling
Kalmar Hamn AB Dnr 801/2023	260 000 kr	Otillåten direktupphandling

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Tolkförmedling Väst Dnr 805/2023	350 000 kr	Otillåten direktupphandling
Trafiknämnden inom Region Stockholm Dnr 876/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Örebro län Dnr 883/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Blekinge Dnr 884/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Dalarna Dnr 885/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Halland Dnr 886/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Gävleborg Dnr 887/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Norrbotten Dnr 888/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Sörmland Dnr 889/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Västerbotten Dnr 890/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Region Västernorrland Dnr 891/2023	10 000 000 kr	Otillåten direktupphandling
Naturvårdsverket Dnr 892/2023	6 700 000 kr	Otillåten direktupphandling

Tabell 16 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Specialpedagogiska skolmyndigheten Dnr 233/2023	110 000 kr	Avtal som fått bestå av tvingande hänsyn
Region Östergötland Dnr 406/2023	45 000 kr	Avtal som fått bestå av tvingande hänsyn
Region Jönköpings län Dnr 407/2023	20 000 kr	Avtal som fått bestå av tvingande hänsyn
Region Kalmar län Dnr 408/2023	15 000 kr	Avtal som fått bestå av tvingande hänsyn
Region Jämtland Härjedalen Dnr 577/2023	50 000 kr	Avtal som fått bestå av tvingande hänsyn

3.3.2 Beslut och domar 2023

Under året har domstolarna avgjort flera ärenden som rört Konkurrensverkets ansökningar om upphandlingsskadeavgift respektive tillsynsbeslut. Ett antal av dessa är föremål för fortsatt prövning. I tabell 17 redovisas pågående och avslutade domstolsprövningar 2023 rörande upphandlingsskadeavgift. Ett urval av dessa domar beskrivs närmare nedan.

Som framgår av tabell 17 har domstolarna under 2023 meddelat 28 domar i våra ärenden rörande upphandlingsskadeavgift. I 23¹²² av dessa bifölls vår talan helt, 2 domar innebar ett delvis bifall och i 3 domar¹²³ fick Konkurrensverket inte bifall. Motsvarande siffra för 2022 var 14 domar med helt bifall och 1 dom med delvis bifall. Domstolarna avtog inte i något fall Konkurrensverkets talan. Viss variation mellan år är enligt Konkurrensverkets uppfattning naturlig då vilka frågor som prövas och även ärendenas komplexitet skiljer sig åt. Flera av de mål som prövats i domstol under 2023 där Konkurrensverkets talan helt eller delvis inte vunnit bifall har bland annat rört frågan om vilken inverkan covid-19-pandemin ska anses ha haft på den upphandlingsrättsliga bedömningen och frågan om lämplig sanktionsavgift.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 12 september meddelat prövningstillstånd i ett mål om upphandlingsskadeavgift med Polismyndigheten som upphandlande myndighet. Den fråga i målet som har lett till att Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd är om vissa ändringar i ersättningsvillkoren i ett ramavtal utgör en otillåten direktupphandling därför att ändringarna innebär att ramavtalets övergripande karaktär ändras.¹²⁴

I ett par avgöranden har domstolarna avslagit eller avvisat Konkurrensverkets ansökningar om upphandlingsskadeavgift. I ett ärende mot Bodens kommun angående otillåten direktupphandling av byggtreprenad fann Kammarrätten i Sundsvall den 18 april att Konkurrensverkets ansökan kommit in efter preskriptionstidens utgång och ansökan avvisades som för sent inkommen.¹²⁵ Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.¹²⁶

I ett annat ärende med den upphandlande myndigheten MediCarrier AB ansåg Förvaltningsrätten i Stockholm den 18 april att det, med hänsyn till de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för den otillåtna direktupphandlingen, fick anses ha förelegat en sådan undantagssituation som motiverade att upphandlingsavgiften skulle efterges.¹²⁷ Ansökan avslogs därmed. Konkurrensverket överklagade domen

¹²² Fem av domstolsutfallen 2023 härrör från två separata sakfrågor.

¹²³ Två av domarna avser ett och samma ärende, Konkurrensverket, dnr 427/2022.

¹²⁴ Konkurrensverket, dnr 358/2022 och HFD, mål nr 2752-23.

¹²⁵ Konkurrensverket, dnr 551/2021 och Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1044-22.

¹²⁶ HFD, mål nr 2867-23.

¹²⁷ Konkurrensverket, dnr 427/2022 och Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 12157-22.

till Kammarrätten i Stockholm, som den 8 december 2023 bedömde att det var fråga om ett ringa fall och avslag överklagandet.¹²⁸ Detta ärende liksom ett ärende med Region Stockholm som motpart, som även det överklagats av Konkurrensverket till Kammarrätten i Stockholm, belyser frågor gällande sanktionsavgiftens storlek och tolkningen av omfattning eller möjlighet till eftergift på grund av synnerliga skäl.¹²⁹

Tabell 17 Beslut och domar i domstol 2023¹³⁰ – upphandlingsskadeavgift

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/pågående
Västra Götalandsregionen 2022-10-07 Dnr 728/2022 Yrkat belopp 620 000 kr.	2023-01-18 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 12383-22) Bifall.			Laga kraft
Skånetrafiken 2022-06-22 Dnr 463/2022 Yrkat belopp 400 000 kr.	2023-02-02 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 7039-22) Bifall.			Laga kraft
Skånetrafiken 2022-06-22 Dnr 464/2022 Yrkat belopp 600 000 kr.	2023-02-02 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 7051-22) Bifall.			Laga kraft
Sundbybergs kommun 2022-06-09 Dnr 422/2022 Yrkat belopp 750 000 kr.	2023-02-07 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 11928-22) Bifall.			Laga kraft
Västmanlands tingsrätt 2021-12-03 Dnr 733/2021 Yrkat belopp 80 000 kr.	2022-04-27 (Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 7906-21) Bifall.	2023-02-16 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 3095-22) Avslår överklagandet.		Laga kraft
Uddevalla kommun 2022-06-22 Dnr 457/2022 Yrkat belopp 50 000 kr.	2023-03-28 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 7019-22) Bifall.			Laga kraft

¹²⁸ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2912-23.

¹²⁹ Konkurrensverket, dnr 773/2022 och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3866-23.

¹³⁰ Status i ärenden som pågick i domstol den 31 december 2023 har uppdaterats till och med den 15 mars 2024.

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Region Skåne 2022-12-15 Dnr 806/2022 Yrkat belopp 250 000 kr.	2023-04-13 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 13715-22) Bifall.			Laga kraft
MediCarrier AB 2022-06-13 Dnr 427/2022 Yrkat belopp 5 000 000 kr.	2023-04-18 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 12157-22) Avslår ansökan.	2023-12-08 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 2912-23) Avslår överklagandet.		Laga kraft
Region Jämtland Härjedalen 2022-12-06 Dnr 788/2022 Yrkat belopp 650 000 kr.	2023-04-21 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 4600-22) Bifall.			Laga kraft
Region Stockholm 2022-11-29 Dnr 773/2022 Yrkat belopp 10 000 000 kr.	2023-05-31 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 23387-22) Delvis bifall.	2024-01-18 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 3866-23) Undanröjer domen och återförvisar för ny prövning.		Pågående
Polismyndigheten 2022-05-11 Dnr 358/2022 Yrkat belopp 1 200 000 kr.	2022-12-01 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 9813-22) Bifall.	2023-04-13 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 7456-22) Avslår överklagandet.	2023-09-12 (Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål 2752-23) PT meddelat.	Pågående
Mölnåls kommun 2023-03-28 Dnr 239/2023 Yrkat belopp 220 000 kr.	2023-05-08 (Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 3600-23) Bifall.			Laga kraft
Bodens kommun 2021-09-10 Dnr 551/2021 Yrkat belopp 7 000 000 kr.	2022-03-30 (Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1638-21) Bifall.	2023-04-18 (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1044-22) Upphäver förvaltningsrättens dom och avvisar ansökan.	2023-06-16 (Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål 2867-23) Ej PT.	Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/pågående
Region Värmland 2022-06-21 Dnr 453/2022 Yrkat belopp 1 290 000 kr.	2023-06-21 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 2785-22) Bifall.	2023-11-01 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 4393-23) Ej PT.	2024-01-02 (Högsta förvaltningsdomstol ens beslut i mål nr 7359-23) Ej PT.	Laga kraft
Stockholms läns sjukvårdsområde 2023-04-06 Dnr 262/2023 Yrkat belopp 770 000 kr.	2023-06-29 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 7356-23) Bifall.			Laga kraft
Skånetrafiken 2021-11-12 Dnr 700/2021 Yrkat belopp 7 000 000 kr.	2022-09-30 (Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 12823-21) Bifall.	2022-11-18 (Kammarrätten i Göteborg mål nr 5127-22) Ej PT.	2023-07-04 (Högsta förvaltningsdomstol ens beslut i mål nr 7147-22) Ej PT.	Laga kraft
Region Östergötland 2023-06-12 Dnr 406/2023 Yrkat belopp 45 000 kr.	2023-08-07 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4602-23) Bifall.			Laga kraft
Region Jönköping 2023-06-12 Dnr 407/2023 Yrkat belopp 20 000 kr.	2023-08-07 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4644-23) Bifall.			Laga kraft
Region Kalmar 2023-06-12 Dnr 408/2023 Yrkat belopp 15 000 kr.	2023-08-07 (Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4647-23) Bifall.			Laga kraft
Region Västernorrland 2023-05-22 Dnr 357/2023 Yrkat belopp 210 000 kr.	2023-08-29 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1810-23) Bifall.			Laga kraft
Specialpedagogiska skolmyndigheten 2023-03-24 Dnr 233/2023 Yrkat belopp 110 000 kr.	2023-09-12 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1151-23) Bifall.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
SRV Återvinning AB 2022-11-03 Dnr 724/2022 Yrkat belopp 1 800 000 kr.	2023-09-12 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 21691-22) Bifall.			Laga kraft
Tyresö kommun 2022-09-29 Dnr 650/2022 Yrkat belopp 450 000 kr.	2023-09-18 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19352-22) Delvis bifall.	2024-01-26 (Kammarrätten i Stockholm mål nr 5994-23) Bifall.		Laga kraft
Skellefteå kommun 2023-05-29 Dnr 374/2023 Yrkat belopp 280 000 kr.	2023-12-04 (Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 876-23) Bifall.	2024-03-05 (Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2658-23) Ej PT.		Pågående
AB Upplands-Brohus 2023-11-23 Dnr 796/2023 Yrkat belopp 125 000 kr.	2023-12-14 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22489-23) Bifall.			Laga kraft
Upplands-Bro Kommunfastigheter AB 2023-11-23 Dnr 797/2023 Yrkat belopp 125 000 kr.	2023-12-14 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22485-23) Bifall.			Laga kraft
Polismyndigheten 2023-07-04 Dnr 469/2023 Yrkat belopp 1 200 000 kr.	2023-12-18 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13683-23) Bifall.			Laga kraft
Kalmar Hamn AB 2023-11-24 Dnr 801/2023 Yrkat belopp 260 000 kr.	2023-12-19 (Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 4226-23) Bifall.			Laga kraft
Örebro Läns Flygplats AB Dnr 600/2022 Yrkat belopp 1 400 000 kr.	2024-01-02 (Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 3892-22) Bifall.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/pågående
Region Jämtland Härjedalen Dnr 577/2023 Yrkat belopp 50 000 kr.	2024-01-19 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 2984-23)	Bifall.		Laga kraft
Region Västernorrland Dnr 296/2023 Yrkat belopp 700 000 kr.	2024-03-14 (Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1546-23 E)	Bifall.		Pågående
Karolinska Universitetssjukhuset Dnr 783/2023 Yrkat belopp 550 000 kr.	2024-03-11 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22168-23)	Bifall.		Pågående

I tabell 18 redovisas pågående och avslutade domstolsprövningar 2023 avseende överklagade tillsynsbeslut. Under året har flera överklagade tillsynsbeslut resulterat i ställningstaganden i domstol. Dessa har inte enbart handlat om upphandlingsrättsliga, utan även rört processuella frågor.

Den 24 februari förklarade Kammarrätten i Stockholm, i motsats till Förvaltningsrätten i Stockholm, att Konkurrensverkets tillsynsbeslut mot Karlshamns kommun inte innebar ett förbud riktat mot kommunen som gick utöver Konkurrensverkets beslutskompetens och visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak.¹³¹ Den 4 oktober avslog förvaltningsrätten efter återförvisning Karlshamns kommuns överklagande.¹³² Domen rör tillämpningen av det så kallade verksamhetskriteriet i reglerna för intern upphandling.

I två senare domar har samma kammarrätt, Kammarrätten i Stockholm, dock bedömt att Konkurrensverkets tillsynsbeslut i ärenden mot Domstolsverket¹³³ och Sysav¹³⁴ inte varit överklagbara. Den senare domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som den 28 februari 2024 fann att Konkurrensverkets tillsynsbeslut är överklagbara och upphävde kammarrättens dom.¹³⁵ Ärendet, som nu ska prövas i sak av Kammarrätten i Stockholm, avser även det reglerna om intern upphandling.

¹³¹ Konkurrensverket, dnr 256/2020 och dnr 9/2022 samt Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6849-22.

¹³² Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 3621-23.

¹³³ Konkurrensverket, dnr 502/2020 och dnr 788/2021 samt Kammarrätten i Stockholm, mål nr 803-23.

¹³⁴ Konkurrensverket, dnr 135-148/2019 och dnr 532-345/2022 samt Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1379-23.

¹³⁵ HFD, mål nr 4543-23.

Tabell 18 Beslut och domar i domstol 2023¹³⁶ – överklagade tillsynsbeslut

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/pågående
Karlshamns kommun 2021-12-16 (Dnr 256/2020, 9/2022)	2022-10-27	2023-02-24		Laga kraft
I ett tillsynsbeslut riktar Konkurrensverket kritik mot Karlshamns kommun. Tillsynsbeslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm.	(Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 351-22) Konkurrensverkets beslut upphävs. Domen överklagades till Kammar-rätten i Stockholm. 2023-10-04 (Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 3621-23) Överklagandet avslås efter ny prövning.	(Kammarrätten i Stockholm mål nr 6849-22) Förvaltningsrättens dom (mål 351-22) upphävs och målet visas åter för prövning i sak.		
Domstolsverket 2021-12-16 (Dnr 502/2020, 788/2021)	2023-01-30	2023-04-17		Laga kraft
I ett tillsynsbeslut riktar Konkurrensverket kritik mot Domstolsverket. Tillsynsbeslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm.	(Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 35322-21) Överklagandet avslås.	(Kammarrätten i Stockholm mål nr 803-23) Upphäver förvaltningsrättens dom. Tillsynsbeslutet inte överklagbart.		
Burlövs kommun m.fl. (Sysav) 2022-07-05 (Dnr 135–148/2019, 532–545/2022)	2023-02-13	2023-06-20	2023-11-20	Pågående
I olika tillsynsbeslut riktar Konkurrensverket kritik mot Burlövs kommun m.fl. Tillsynsbesluten överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm.	(Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 15741-22) Överklagandet avslås.	(Kammarrätten i Stockholm mål nr 1379-23) Upphäver förvalt-ningsrättens dom. Tillsynsbesluten inte överklagbara.	(Högsta förvalt-ningsdomstolens beslut i mål nr 4543-23) Upphäver kammar-rättens dom och visar målet åter till kammarrätten för prövning i sak.	

¹³⁶ Status i ärenden som pågick i domstol den 31 december 2023 har uppdaterats till och med den 15 mars 2024.

3.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser

Konkurrensverkets uppdrag som registermyndighet enligt LUS innebär att ta emot ansökningar om registrering av annonsdatabaser och pröva om de uppfyller kraven för att registreras samt utöva tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna. Enligt LUS ska den sökande vara lämplig att utöva verksamheten. Vidare föreskriver LUS att verksamheten ska bedrivas i enlighet med lagen samt de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen.

Under 2023 avregistrerades en annonsdatabas på eget initiativ.¹³⁷ Totalt finns det nu fem registrerade annonsdatabaser i annonsdatabasregistret.

Konkurrensverket har under året genom en egeninitierad kontroll hämtat in uppgifter från Bolagsverket och Skatteverket avseende de fem registrerade annonsdatabaserna i syfte att säkerställa att leverantörerna fortsatt är lämpliga att utöva verksamheten.¹³⁸ Kontrollen föranledde inga ytterligare åtgärder. Under året har Konkurrensverket även hanterat ett tips avseende sökfunktionen i en annonsdatabas.¹³⁹ Vidare har Konkurrensverket hanterat ett klagomål avseende en annonsdatabas lämplighet att bedriva verksamhet.¹⁴⁰

3.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn

I detta avsnitt redovisar vi exempel på förebyggande insatser som genomförts för att främja regelefterlevnaden och öka kunskapen om upphandlingsregelverken.

3.5.1 Främja konkurrens i offentlig upphandling

Upphandlingslagstiftningen är en förfarandelagstiftning som ska säkerställa bland annat objektivitet. Regelverket skapar en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens. Ramen ger förutsättningar för effektiva offentliga inköp och skyddar mot korruption. En viktig förutsättning för att upphandlingsregelverket ska fungera effektivt är en väl fungerande konkurrens.

Alla de val som upphandlande myndigheter gör vid en upphandling regleras inte direkt av lagstiftningen. När den upphandlande myndigheten nyttjar sitt handlingsutrymme kan konkurrensen i upphandlingen påverkas, exempelvis vid val av förfarande, användningen av dialog, val av standarder, mallar, krav och ersättnings- och utvärderingsmodeller. En effektiv konkurrens kan leda till både lägre kostnader och ett inköp som på bästa sätt verkar för att uppfylla samhällsliga mål.

¹³⁷ Konkurrensverket, dnr 275/2023.

¹³⁸ Konkurrensverket, dnr 551–555/2023.

¹³⁹ Konkurrensverket, dnr 176/2023.

¹⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 561/2023.

Konkurrensverket arbetar regelbundet med att öka kunskapen hos upphandlande myndigheter och enheter 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.

I detta syfte anordnade Konkurrensverket under 2023 en föreläsning för upphandlande myndigheter och enheter om att främja konkurrens i upphandlingar. Föreläsningen var riktad till beslutsfattare och offentliga inköpare och belyste hur inköpare kan motverka osund konkurrens. Konkurrensverket informerade bland annat om under vilka förutsättningar bolag får samarbeta i upphandlingar och när det är förbjudet. Mötesdeltagarna fick också ta del av en redogörelse över upphandlingstillsynen under året samt Konkurrensverkets arbete med ärenden och fokusområden.

Under 2023 har Konkurrensverket på temat korrupktion och osund konkurrens även belyst konkurrensens betydelse i offentlig upphandling genom föredrag hos Polismyndigheten och medverkan vid en konferens om mutor, korrupktion och otillåten påverkan.

Den offentliga upphandlingen kan bidra till bättre förutsättningar för små och medelstora företag att träda in och växa på olika marknader. Förutom att i kontakt med upphandlande myndigheter och enheter kontinuerligt framhålla konkurrensens roll i samhället och varje enskild upphandlings betydelse, har Konkurrensverket under 2023 även i samband med anföranden framhållit betydelsen av att underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud i upphandlingar.

3.5.2 Ställningstaganden och analyser

Konkurrensverket har under 2023 meddelat ett ställningstagande inom det upphandlingsrättsliga området, i vilket Konkurrensverket bedömer att ändringsbestämmelserna i LOU inte kan tillämpas för att ändra avtal som ingåtts genom otillåten direktupphandling. Enligt Konkurrensverkets bedömning följer det redan av LOU:s, och det bakomliggande direktivets, ordalydelse och systematik.¹⁴¹

Under 2023 har Konkurrensverket, som del i det proaktiva tillsynsarbetet, även publicerat tre analyser inom upphandlingsområdet: Offentlig upphandling – konkurrens i kristider (Analys i korthet 2023:3), Granskning av frivilliga förhandsinsyner – Konkurrensverkets granskning av annonser om frivillig förhandsinsyn under 2022 (Analys i korthet 2023:8) och Annonsering om ändringar av kontrakt och ramavtal (Analys i korthet 2023:14), se vidare avsnitt 7.1.

¹⁴¹ Konkurrensverket dnr 643/2023, *Konkurrensverkets ställningstagande om ändringsbestämmelserna i LOU är tillämpliga på otillåtet direktupphandlade avtal*, Ställningstagande 2023:3.

4 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH). LOH syftar till att skydda leverantörer i livsmedelskedjan mot köparens otillbörliga handelsmetoder. Lagen, som trädde i kraft den 1 november 2021, ska bidra till en ökad konkurrenskraft för aktörerna i den svenska livsmedelskedjan och bidra till en mer hållbar utveckling av den svenska livsmedelsproduktionen.

Om en köpare bryter mot LOH kan Konkurrensverket besluta om en sanktionsavgift om upp till en procent av köparens omsättning. Konkurrensverket kan också förelägga köparen att upphöra med en otillbörlig handelsmetod. Ett sådant föreläggande kan förenas med ett vite.

LOH innehåller en så kallad *svart lista* med ett antal uppräknade handelsmetoder som är helt förbjudna att använda sig av eller att avtala om, och en så kallad *grå lista* med handelsmetoder som är förbjudna om parterna inte klart och tydligt kommit överens om dem på förhand. Förbudena är centrala för LOH.

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom tillsynsverksamheten som avslutades under 2023. I kapitlet redovisar vi även pågående ärenden och de förebyggande insatser som genomförts under året.

4.1 Indikationer på överträdelser

Ett tillsynsärende inleds med en indikation på en misstänkt överträdelse inom vårt tillsynsansvar. Indikationer på överträdelser kan bestå av tips, klagomål, rapporter enligt den så kallade visselblåsarlagen¹⁴² eller uppgifter som Konkurrensverket identifierar genom att exempelvis analysera medier eller andra öppna källor.

Konkurrensverket får in betydligt färre indikationer på överträdelser av LOH jämfört med tips och klagomål som rör våra övriga tillsynsområden, även om det finns ett – över tid – jämnt inflöde av tips. Detta är en av anledningarna till att otillbörliga handelsmetoder inte omfattas av Konkurrensverkets prioriteringspolicy, utan alla relevanta indikationer på överträdelser har utretts. Konkurrensverket har sedan lagstiftningen trädde i kraft inlett 29 tillsynsutredningar enligt LOH, varav 3 inleddes under 2021, 17 under 2022 och 9 under 2023.

¹⁴² Lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Konkurrensverket har utsetts av regeringen att ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom konkurrens och offentlig upphandling.

4.2 Avslutade tillsynsärenden

I det här avsnittet ges kortfattade beskrivningar och statistik avseende de ärenden som avslutades under 2023. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.¹⁴³

Tabell 19 innehåller statistik om antalet avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2023, fördelat på typ av misstänkt överträdelse. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket avslutat tolv utredningar avseende otillbörliga handelsmetoder under 2023. Utredningarna har främst rört sena betalningar och sena avbeställningar. Jämfört med tidigare år är det en större spridning när det gäller vilka förbud som varit föremål för utredning. Som exempel kan nämnas förbuden mot ensidiga ändringar, att kräva betalning för sådant som inte är kopplat till leverantörens försäljning, att ta betalt för försämring och förlust samt den grå listans bestämmelser om marknadsföring.

Tabell 19 Avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2023, fördelat på typ av misstänkt överträdelse

	2023	2022	2021
Förbudet mot sena betalningar	3	2 ¹⁴⁴	1
Förbudet mot sena avbeställningar	2	6	0
Förbudet mot ensidiga ändringar	3	0 ¹⁴⁵	0
Förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust som uppkommit i köparens lokaler	2	1	0
Den grå listans reglering av marknadsföring	1	0	0
Den grå listans reglering av kostnadsdelning för rabatter	1	0	0
Totalt	12	9	1

Tabell 20 redovisar statistik över avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2023, fördelat på hur de avslutats. Under 2023 har Konkurrensverket för första gången beslutat om sanktionsavgift enligt LOH. Två ärenden avslutades genom sådana beslut. Tre ärenden avslutades med hänsyn till ändrat beteende, exempelvis att företagen justerat avtalen med sina leverantörer på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i LOH. Sju ärenden avslutades utan åtgärd.

¹⁴³ Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 19 januari 2024, <https://www.konkurrensverket.se/diarium/>. Ett urval av ärenden och beslut finns också på vår samlingssida för otillbörliga handelsmetoder <https://www.konkurrensverket.se/otillborliga-handelsmetoder/tillsyn-arenden-och-beslut/arenden-och-beslut/>

¹⁴⁴ Under 2022 avslutades ytterligare ett (1) ärende om misstänkt överträdelse av förbudet mot sena betalningar (totalt således tre). Ärendet omfattade även misstanke om överträdelse av förbudet mot sena avbeställningar och redovisas i statistiken under den rubriken.

¹⁴⁵ Under 2022 avslutades ett (1) ärende om misstänkt överträdelse av förbudet mot ensidiga ändringar. Ärendet omfattade även misstanke om överträdelse av förbudet mot sena avbeställningar och redovisas i statistiken under den rubriken.

Konkurrensverket kan ingripa enligt LOH genom ett föreläggande att upphöra med en otillbörlig handelsmetod eller genom ett beslut om sanktionsavgift. Ett ingripande från Konkurrensverket innebär att en otillbörlig handelsmetod undanröjs i det enskilda fallet. Genom ett ingripande förtydligas även hur lagen ska tillämpas och det blir därmed tydligare för livsmedelskedjans aktörer vad som gäller enligt LOH och vad som händer om lagstiftningen inte följs. Även när köpare under en utredning ändrar sitt beteende, och ärendet kan avslutas med hänsyn till detta, får det som effekt att bruket av otillbörliga handelsmetoder minskar. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket under 2023 fattat fem beslut som tillhör någon av dessa kategorier. Antalet och andelen är lägre än under 2022. Flera av de ärenden som avslutats utan åtgärd 2023 innehåller dock viktig generell vägledning till hur LOH ska tillämpas. Sammantaget medför detta att Konkurrensverket gett betydligt mer vägledning genom tillsynsärenden enligt LOH under 2023 jämfört med 2022.

Tabell 20 Antal avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2023, fördelat på hur de avslutats

	2023	2022	2021
Beslut om sanktionsavgift	2	0	0
Föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod	0	0	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	3	7	0
Avslutat utan åtgärd med motivering ¹⁴⁶	7	2	1
Avslutat utan åtgärd	0	0	0
Totalt	12	9	1
Antal och andel ärenden som avslutats genom ingripande eller med hänsyn till ändrat beteende	5 42 %	7 78 %	0 0 %

Nedan följer kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutades under 2023.

4.2.1 Förbudet mot sena betalningar

Köpare av spannmål direkt från lantbrukare – utan åtgärd med motivering

Konkurrensverket initierade ärendet efter att ha fått tips om att en köpare av spannmål tillämpade betalningsvillkor i strid med LOH inom ramen för sin kontraktsodling av fröer. Efter att köparen förtydligt och justerat de villkor som omfattades av utredningen avslutade Konkurrensverket ärendet. I beslutet finns vägledande uttalanden om räckvidden av undantaget mot sena betalningar i 8 § LOH när så kallade värdefördelningsklausuler¹⁴⁷ tillämpas. Konkurrensverket konstaterade att

¹⁴⁶ Uppföljning av avslutade ärenden utan åtgärd med motivering påbörjades 2023. Tidigare klassificerades dessa som avslutade ärenden utan åtgärd.

¹⁴⁷ En värdefördelningsklausul tolkar Konkurrensverket som ett instrument i en prissättningsmodell som ska fördela förluster eller vinster mellan jordbrukare och köpare genom att följa utvecklingen av en relevant faktor, vanligtvis det relevanta marknadsprisets utveckling
<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/vardefordelningsklausuler-kan-utgora-undantag-fran-forbudet-mot-sena-betalningar/>

en del av den betalning som köparen erlägger till leverantörer kan ske senare än 30 dagar förutsatt att den delen av betalningen omfattas av undantaget i 8 § LOH om värdefördelningsklausuler.¹⁴⁸

Frukt och grönsaker – ingripande genom sanktionsavgift

Ärendet är det första där Konkurrensverket ingripit genom en sanktionsavgift. Konkurrensverket initierade ärendet efter att ha fått tips om att ett företag verksamt i frukt- och grönsaksbranschen tillämpade betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Konkurrensverkets utredning visade att företaget brutit mot förbudet mot sena betalningar efter att vid ett flertal tillfällen betalat leverantörer senare än de betaltider som gäller enligt LOH. Konkurrensverket beslutade därför att ingripa genom en sanktionsavgift om 5 000 000 kronor.¹⁴⁹

I ärendet ger Konkurrensverket vägledning gällande hur verket anser att en sanktionsavgift ska beräknas. Konkurrensverkets beslut har överklagats och är föremål för prövning i Förvaltningsrätten i Stockholm.¹⁵⁰

Frukt och grönsaker – ingripande genom sanktionsavgift

Ärendet är det andra där Konkurrensverket ingripit genom en sanktionsavgift. Konkurrensverket initierade ärendet efter att ha fått tips om att en köpare av bland annat potatis och rotfrukter tillämpade betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Konkurrensverkets utredning visade att företaget brutit mot förbudet mot sena betalningar genom att vid ett flertal tillfällen betala leverantörer senare än de betaltider som gäller enligt LOH. Konkurrensverket beslutade därför att ingripa genom en sanktionsavgift om 250 000 kronor.

I beslutet ger Konkurrensverket ytterligare vägledning i hur en sanktionsavgift ska beräknas. Konkurrensverket ger även vägledning till hur betalningsperioder ska beräknas när ett köp levereras i flera delar över flera dagar. Konkurrensverkets beslut har inte överklagats och beslutet har därmed vunnit laga kraft.¹⁵¹

4.2.2 Förbudet mot sena avbeställningar

Avbeställning av julbord – utan åtgärd med motivering

Konkurrensverket utredde om en sen avbeställning av ett julbord som Polismyndigheten gjorde i december 2021 strider mot LOH. Beställningen av julbord och det efterföljande avtalet innehöll både tjänsteinslag som tillhandahållande av lokaler och service, och livsmedelsinslag i form av själva maten på julbordet. Utifrån vad som framkom av utredningen kunde Konkurrensverket konstatera att det aktuella

¹⁴⁸ Konkurrensverket, dnr 3/2022.

¹⁴⁹ Konkurrensverket, dnr 774/2021.

¹⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 776/2023.

¹⁵¹ Konkurrensverket, dnr 672/2022.

avtalet inte omfattades av lagens tillämpningsområde. Mot denna bakgrund avslutades ärendet utan åtgärd.

I beslutet gjorde Konkurrensverket vägledande uttalanden om vilka typer av avtal som omfattas av LOH. I detta fall konstaterade Konkurrensverket att inslaget av jordbruks- och livsmedelsprodukter inte utgjorde den övervägande delen av innehållet i avtalet, varför det aktuella avtalet inte omfattades av LOH. Därigenom var inte heller förbudet mot sena avbeställningar eller någon annan bestämmelse i LOH tillämplig.¹⁵²

Upphandlande myndighets inköp av livsmedel – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket initierade utredningen efter att ha granskat Söderköpings kommuns offentliga upphandlingar av livsmedel genom att kontrollera underlag i en annonsdatabas. Utredningen tog sikte på frågan om kommunen agerat i strid med förbudet mot sena avbeställningar. Konkurrensverket konstaterade att utredningen inte visade att kommunen genomfört några sena avbeställningar och avslutade ärendet efter att kommunen åtagit sig att ändra i de avtal som Konkurrensverket hade granskat.¹⁵³

4.2.3 Förbudet mot ensidiga ändringar

Köpare av ägg från lantbrukare – utan åtgärd med motivering

Efter att ha fått ett tips utredde Konkurrensverket om en köpare av ägg ensidigt ändrat villkoren för pris och betalning gentemot sina leverantörer, som i detta fall var lantbrukare. Detta skulle kunna strida mot förbudet mot att köpare ensidigt genomdrivar en ändring av avtalsvillkor. Köparen köpte direkt från lantbrukare, packade om äggen och sålde till både dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin, där äggen användes i förädlingen av livsmedel. Av utredningen framgick bland annat att det var köparen som fastställde priset och självständigt kunde höja eller sänka detsamma gentemot äggproducenterna, beroende på marknadsutvecklingen.

Konkurrensverket avslutade utredningen då den inte visade att köparen ensidigt genomdrivit en ändring av priset.¹⁵⁴

Dagligvarukedja – utan åtgärd med motivering

Efter att ha fått in ett klagomål påbörjade Konkurrensverket en utredning av om en köpare, i detta fall en dagligvarukedja, ensidigt genomdrivit en ändring av avtalsvillkor i fråga om betalning, genom att tvinga en leverantör, som var den som klagade till Konkurrensverket, att fakturera via köparens EDI-system. Utredningen

¹⁵² Konkurrensverket, dnr 16/2022.

¹⁵³ Konkurrensverket, dnr 675/2022.

¹⁵⁴ Konkurrensverket, dnr 739/2022.

visade att köparen inte genomdrivit en ändring av det relevanta avtalsvillkoret i den mening som avses i förbudet i 5 § första stycket 3 LOH.

I utredningen behandlades även frågan om uttagandet av en avgift för att fakturera via köparens EDI-system aktualiserade förbudet mot att ta betalt för något som saknar koppling till leverantörens försäljning enligt 5 § första stycket 5 LOH. Utredningen visade inte att köparen tog betalt för något som saknar koppling till leverantörens försäljning på ett sådant sätt som avses i bestämmelsen.

Då Konkurrensverket kunde konstatera att utredningen inte visat en överträdelse av vare sig 5 § första stycket 3 LOH eller 5 § första stycket 5 LOH avslutades ärendet.¹⁵⁵

Dagligvarukedja – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Efter att ha fått in två anonyma tips påbörjade Konkurrensverket en utredning av om en köpare, i detta fall en dagligvarukedja, ensidigt genomdrivit en ändring av villkoren i ett avtal i fråga om pris och sortiment. Tipsen inkom till Konkurrensverket efter att köparen skickat en skrivelse till ett flertal leverantörer. Skrivelsen uppfattades bland annat som att köparen ställde krav på att leverantörerna skulle dela på kostnaderna för köparens varulager och el. Således aktualiserades även frågan om köparen krävt betalt för sådant som inte är kopplat till leverantörens försäljning. Efter att Konkurrensverket initierat utredningen och tillskrivit köparen valde köparen att skicka en kompletterande skrivelse till leverantörerna. I den kompletterande skrivelsen förtydligade köparen bland annat att leverantörerna inte skulle stå för några kostnader för köparens varulager eller el. Även frågan om att vidta eller hota med att vidta kommersiella repressalier omfattades av utredningen.

Utifrån vad som framkom i utredningen och efter att köparen skickat den kompletterande skrivelsen till leverantörerna avslutade Konkurrensverket ärendet. Konkurrensverket bedömde att avtalsvillkoren inte hade ändrats i strid med LOH och att leverantörerna inte heller behövt betala för köparens ökade kostnader. Utredningen gav heller inte stöd för att kommersiella repressalier eller hot om kommersiella repressalier vidtagits.¹⁵⁶

4.2.4 Förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust

Dagligvarukedja – utan åtgärd med motivering

Konkurrensverket har utrett om en dagligvarukedja brutit mot LOH genom att ta betalt för försämring och förlust som uppstår i köparens lokaler efter att den köparrättsliga risken gått över till köparen. Ärendet påbörjades efter att Konkurrensverket fått ett anonymt tips. I ärendet granskade Konkurrensverket dagligvarukedjans villkor och rutiner för reklamationer. Mot bakgrund av vad som framkom i

¹⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 578/2022.

¹⁵⁶ Konkurrensverket, dnr 150/2023.

utredningen avslutade Konkurrensverket ärendet utan åtgärd. I bedömningen vägde Konkurrensverket in bland annat att dagligvarukedjan hade gjort en individuell bedömning av vilka reklamationer som skulle tas vidare till leverantörer och endast skickade krav på ersättning om defekten ansågs bero på leverantören.¹⁵⁷

Dagligvarubutik – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket har utrett om en dagligvarubutik brutit mot LOH genom att ta betalt för försämring och förlust som sker eller uppkommer efter det att den köprättsliga risken övergått till köparen, när försämringen eller förlusten inte beror på leverantören. Konkurrensverket påbörjade utredningen efter att ha fått ett anonymt tips. I ärendet granskade Konkurrensverket dagligvarubutikens villkor och rutiner för returer av osålda produkter som närmar sig bäst-före-datum.

Konkurrensverket avslutade ärendet då inga av de ifrågasatta avtalsvillkoren tillämpats i praktiken och avtalsvillkoren justerades i enlighet med LOH.¹⁵⁸

4.2.5 Den grå listans reglering av marknadsföring

Dagligvarukedja – utan åtgärd med motivering

Utredningen handlade om en dagligvarukedjas modell för leverantörsfinansiering av marknadsföring kunde strida mot förbudet i 12 § första stycket 4 LOH om att kräva betalning av leverantören för marknadsföring. Ärendet är det första avslutade ärendet som rör tillämpningen av bestämmelserna i den grå listan. Konkurrensverket avslutade ärendet utan ingripande.

I ärendet bedömde Konkurrensverket inledningsvis att det var fråga om betalning för köparens marknadsföring i lagens bemärkelse och att villkoren var klart och tydligt formulerade i den mening som avses i 12 § första stycket 4 LOH. Konkurrensverket konstaterade därefter att bestämmelsen i 12 § första stycket 4 LOH inte innehåller något uttryckligt krav på att köparens marknadsföring måste avse just leverantörens produkter för att vara tillåten; bestämmelsen tar sikte på leverantörers finansiering av köparens marknadsföring av jordbruks- och livsmedelsprodukter generellt. Frågan om utformningen och föremålet för marknadsföringen är en förhandlingsfråga mellan köparen och leverantören.

Slutligen förklarade Konkurrensverket i beslutet att leverantörer under vissa förutsättningar enligt 13 § LOH har rätt att på begäran erhålla en skriftlig beräkning av betalningar per enhet eller av den sammanlagda betalningen samt en kostnadsberäkning med tillhörande underlag.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Konkurrensverket, dnr 273/2022.

¹⁵⁸ Konkurrensverket, dnr 343/2023.

¹⁵⁹ Konkurrensverket, dnr 282/2022.

4.2.6 Den grå listans reglering av kostnadsdelning för rabatter

Dagligvarukedja – utan åtgärd med motivering

Efter att ha fått in ett tips utredde Konkurrensverket om en dagligvarukedja agerade i strid mot LOH när denne i samband med sortimentsrevidering fakturerade leverantören för halva värdet av sitt ineliggande lager. Ersättningskravet utreddes utifrån förutsättningarna för kostnadsdelning mellan köpare och leverantör av rabatter som köparen erbjuder sina kunder. I Konkurrensverkets beslut ger vi vägledning avseende bland annat hur begreppet marknadsföringskampanj i 12 § andra stycket LOH ska tolkas.

Enligt Konkurrensverkets bedömning kan begreppet marknadsföringskampanj i 12 § andra stycket LOH tolkas på så sätt att även andra säljfrämjande åtgärder än marknadsföring i form av riktade reklamkampanjer omfattas. Bestämmelsens tillämpningsområde är inte heller beroende av hur den aktuella köparen rubricerar eller kategoriserar en handelsmetod eller ett agerande utan det viktiga är vad handelsmetoden innebär i praktiken och vad syftet med handelsmetoden är. I det aktuella fallet hade köparen uppgett att syftet med restlagerhanteringen var att snabbt göra plats för nya produkter i såväl centrallager som i butik, vilket åstadkoms genom att de aktuella produkterna rabatterades i syfte att öka försäljningstakten. Konkurrensverket konstaterade att det till sin natur kan vara en säljfrämjande åtgärd att rabattera en produkt. Enligt Konkurrensverket hade rabatterna inom ramen för den aktuella restlagerhanteringen därmed sannolikt utgjort en säljfrämjande åtgärd för vilken leverantörer bar del av kostnaden. Restlagerhanteringen kunde således omfattas av 12 § andra stycket LOH.

Konkurrensverket avslutade ärendet då den aktuella handelsmetoden inte längre tillämpades och köparen inte längre genomförde några inköp. Det fanns av detta skäl inte heller anledning att ta ställning till om övriga rekvisit i 12 § andra stycket LOH var uppfyllda.¹⁶⁰

4.3 Pågående tillsynsärenden

Den 1 januari 2024 hade Konkurrensverket sju pågående tillsynsärenden avseende otillbörliga handelsmetoder. Fyra av de pågående utredningarna avser förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust. Två utredningar rör sena betalningar och en utredning gäller kommersiella repressalier. Samtliga utredningar berör således förbud i den så kallade svarta listan, även om vissa ärenden också omfattar förbud i den grå listan. Nedan beskrivs dessa utredningar kortfattat, med status per den 15 mars 2024.

¹⁶⁰ Konkurrensverket, dnr 376/2022.

Förädlare av potatis – sena betalningar

Konkurrensverket initierade utredningen efter att ha fått in ett tips om att en förädlare av potatis betalat senare än 30 dagar till kontraktssodlare av utsädespotatis avsedd för stärkelseproduktion, det vill säga för användning i stärkelseodling. Utredningen omfattar bland annat frågan om när ett pris kan anses vara fastställt.¹⁶¹

Dagligvarubutiker – ta betalt för försämring och förlust

Konkurrensverket har fyra pågående utredningar som avser om köparna, i detta fall olika dagligvarubutiker och en dagligvarukedja, tagit betalt för försämring och förlust som sker eller uppkommer efter att den köprättsliga risken övergått till köparen, när försämringen eller förlusten inte beror på leverantören.¹⁶² Inom ramen för ett av ärendena utreds även den så kallade brödmodellen och modellens tillämpningsområde.¹⁶³ I ett annat av ärendena uppkommer bland annat frågan om gränsdragningen mellan otillåtna betalningskrav och giltiga reklamationer.¹⁶⁴ Två av dessa utredningar har avslutats under februari 2024.¹⁶⁵

Dagligvarukedja – kommersiella repressalier

Konkurrensverket initierade utredningen efter att ha fått flera tips om kommersiella repressalier. Dessa skulle enligt tipsen bestå av att leverantörens produkter avlistas, tillfälligt eller tills vidare, från dagligvarukedjans sortiment till följd av att leverantörerna inte kommer överens om vissa villkor med en så kallad inköpsallians som dagligvarukedjan är ansluten till.¹⁶⁶

Köpare av bland annat frukt och grönt – sena betalningar

Efter att ha fått ett tips utreder Konkurrensverket om en köpare av bland annat frukt och grönt har tillämpat betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar. Köparen distribuerar produkterna till olika sorters köpare.¹⁶⁷

4.4 Domstolsprocesser

Konkurrensverkets beslut om att förelägga en köpare att upphöra med en otillbörlig handelsmetod eller beslut om att påföra en köpare en sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Under 2023 har Konkurrensverket fattat två överklagbara beslut, varav ett har överklagats av part. Konkurrensverkets beslut rörde en sanktionsavgift mot ett företag verksamt inom frukt och grönt, där

¹⁶¹ Konkurrensverket, dnr 78/2023.

¹⁶² Konkurrensverket, dnr 344/2023, dnr 345/2023, dnr 347/2023 och dnr 870/2023.

¹⁶³ Konkurrensverket, dnr 347/2023.

¹⁶⁴ Konkurrensverket, dnr 870/2023.

¹⁶⁵ Konkurrensverket, dnr 344/2023 och dnr 345/2023.

¹⁶⁶ Konkurrensverket, dnr 593/2023.

¹⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 594/2023.

Konkurrensverket bedömde att företaget brutit mot förbudet mot sena betalningar. Ärendet är per den 15 mars 2024 pågående i Förvaltningsrätten i Stockholm.

Tabell 21 Ärenden om otillbörliga handelsmetoder i domstol under 2023 där Konkurrensverket är part och som pågick den 31 december 2023

Konkurrensverket	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen
Everfresh AB Dnr 774/2021 (utredning) och 776/2023 (domstolsprocess).	Förvaltningsrätten i Stockholm Ärende nr 22281-23		
2023-10-23: Beslut om sanktionsavgift uppgående till 5 000 000 kr.	Ej avgjort.		
Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm.			

Detta ärende är det första där Konkurrensverket fattat beslut om sanktionsavgift enligt LOH och det första beslutet enligt LOH som kommer att prövas i domstol. Rent generellt strävar Konkurrensverket i denna typ av ärenden efter att avgränsa ärendet på ett sätt som gör att huvudfrågorna fokuseras och gör ärendena hanterliga och att tyngdpunkten av prövningen ska ligga hos Konkurrensverket. Konkurrensverkets ambition är att domstolsprocesser vid överklaganden av denna typ av beslut ska kunna fokusera på delar av besluten som de utredda köparna ifrågasätter för att på så sätt uppnå en mer begränsad och kostnadseffektiv hantering för samtliga berörda aktörer, det vill säga såväl domstolen som parterna. I den domstolsprocess som per den 15 mars är pågående, rör processen främst frågan om sanktionsavgift.

4.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn

Vid sidan av utredningar om överträdelse av LOH arbetar Konkurrensverket med förebyggande insatser för att uppnå en effektiv tillsyn. Dels har vi sett behov av att i ställningstaganden förklara hur Konkurrensverket ser på tolkning och tillämpning av bestämmelser i LOH, dels arbetar vi aktivt med olika kommunikationsinsatser i syfte att öka regelkännedomen och regelefterlevnaden av LOH.

I detta avsnitt redovisar vi de ställningstaganden som tagits fram under 2023. Vi beskriver även hur vi arbetat med olika kommunikationsinsatser och andra förebyggande insatser.

4.5.1 Vägledning genom ställningstaganden

Konkurrensverket har under 2023 publicerat två ställningstaganden. Frågorna som besvarats har varit av mer generell karaktär än de frågor som besvaras inom ramen för enskilda tillsynsärenden. Båda ställningstagandena rör förbudet mot sena betalningar i LOH och redogjordes för i tillsynsrapporten för 2022. Någon redogörelse av ställningstagandena görs därför inte i denna rapport.

Innan Konkurrensverket fastställer och publicerar ett ställningstagande så genomförs en konsultation i vilken marknadens aktörer får lämna synpunkter på ett utkast till ställningstagande. Synpunkterna kan lämnas skriftligen eller muntligen vid ett möte som hålls i slutet av konsultationen. Vid konsultationerna har Konkurrensverket fått synpunkter från marknadsaktörer, vilket bland annat medfört att ställningstaganden har förtydligats. Dessa konsultationer är ett viktigt inslag i kvalitetsarbetet med ställningstaganden. Samtliga ställningstaganden finns publicerade på vår webbplats.¹⁶⁸

4.5.2 Kommunikation

Vid sidan av tillsynen är kommunikationen viktig. Genom vår kommunikation kan vi bidra till en hög regelkännetdom vilket bidrar positivt till regelefterlevnaden. Vår kommunikation är också ett verktyg för oss att bygga tillit till myndighetens arbete med LOH. Genom ökad tillit får vi in fler tips och klagomål om otillbörliga handelsmetoder och vi får också information om vad som behöver förtydligas med lagen.

Under 2023 har vissa kommunikationsinsatser vad gäller otillbörliga handelsmetoder fått stå tillbaka för att medarbetarna som arbetar med otillbörliga handelsmetoder varit involverade i den breda genomlysningen av livsmedelsbranschen som Konkurrensverket bedrivit och bedriver. Detta arbete redovisas i avsnitt 7.1.2. Arbetet med den breda genomlysningen av livsmedelsbranschen har medfört att inte lika många utåtriktade informationsinsatser vad gäller otillbörliga handelsmetoder vidtagits under 2023 som under 2022.

Därutöver har Konkurrensverket under 2023 på uppdrag av regeringen påbörjat en utvärdering av LOH. En delrapport redovisades till regeringen den 1 november 2023. Detta arbete redovisas i avsnitt 6.1. Nedan redovisas de insatser som genomförts under året.

Informationsinsatser

Konkurrensverket har under 2023 genomfört ett flertal insatser för kunskaps- och erfarenhetsutbyte gällande LOH. Vi har bland annat vid tre tillfällen anordnat träffar om otillbörliga handelsmetoder, där representanter för primärproduktionen,

¹⁶⁸ Konkurrensverket, "Ställningstaganden om otillbörliga handelsmetoder", hämtad den 21 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/otillborliga-handelsmetoder/vagledning/stallningstaganden/>

livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln deltagit. Under året har Konkurrensverkets medarbetare även belyst frågor om otillbörliga handelsmetoder vid externa sammanhang, exempelvis vid våra digitala öppna hus.

Webbinarium

Konkurrensverket uppmärksammade tvåårsdagen av LOH:s ikraftträdande i november genom att anordna ett webinarium. Under webinariet gick Konkurrensverket igenom vad vi har arbetat med under året och det hölls även en panel-diskussion om LOH:s påverkan på livsmedelskedjan med aktörer från olika delar i livsmedelsbranschen.

Konkurrensverket har för avsikt att göra detta till en årligen återkommande aktivitet.

Digitala öppna hus och nyhetsbrevet

I december 2022 genomförde Konkurrensverket det första webinariet i en serie av digitala öppna hus. Tanken med digitalt öppet hus är att livsmedelskedjans aktörer ska kunna få lättillgänglig information om LOH från Konkurrensverket i form av interaktiva utbildningspass. Genom det digitala formatet ökar tillgängligheten samtidigt som kostnader för att delta kan hållas nere.

Sammanlagt har dessa digitala möten hållits vid 16 tillfällen under 2023. Ämnen som diskuterats har bland annat varit information om förbudet mot sena betalningar, LOH:s räckvidd vad gäller avtal och produkter samt kommersiella represalier. Vid sidan av de digitala öppna husen har Konkurrensverket även under året publicerat nio nyhetsbrev om ärenden som rör området otillbörliga handelsmetoder. Nyhetsbreven ger läsarna möjlighet att bland annat följa de beslut Konkurrensverket fattar i ärenden som rör otillbörliga handelsmetoder.

5 Handläggningstider

I detta kapitel redovisar vi handläggningstider inom tillsynsverksamheten, uppdelat på respektive tillsynsområde. Vi redovisar även hur nedlagd tid inom konkurrenstillsynen fördelas mellan ärendetyper.

För Konkurrensverkets tillsynsutredningar gäller interna tidsfrister. 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. Syftet är delvis att säkerställa hög effektivitet med bibehållen kvalitet, men också att tydliggöra för aktörer hur tillsynsutredningen kommer att gå till i det specifika fallet. Målet är att ett slutligt beslut ska fattas inom en viss tidsram från det att myndigheten har genomfört den första externa utredningsåtgärden mot den part som är föremål för utredning. Hur lång tid det tar att fatta ett slutligt beslut beror bland annat på ärendets komplexitet och om utredningen i sig är svår genomförd.

5.1 Handläggningstider inom konkurrenstillsynen

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.¹⁶⁹ Konkurrensverkets interna beslut om tidsfrister föreskriver dock en handläggningstid för konkurrenstillsynsärenden om 14–23 månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.¹⁷⁰ En sådan utredningsåtgärd kan exempelvis utgöras av platsundersökning, kallelse till förhör eller åläggande att inkomma med uppgifter.

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. Tidsfristerna kommer inte att hindra oss från att utreda stora eller komplexa ärenden, men utredningar som planeras överstiga 23 månader kräver intern förankring hos generaldirektören. 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.

För prövning av företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av lagstadgade tidsfrister. Antalet anmälda företagskoncentrationer och hur många av dem som leder till mer ingående utredningar påverkar fördelningen av resurser till övriga

¹⁶⁹ I 3 kap. 20 och 20 a §§ konkurrenslagen finns dock bestämmelser om preskription för när konkurrensskadeavgift får påföras.

¹⁷⁰ Konkurrensverket, dnr 743/2022.

konkurrenstillsynsutredningar och därmed även handläggningstiderna i övriga ärenden.

I de följande avsnitten redovisas handläggningstiderna inom konkurrenstillsynen uppdelat på olika typer av ärenden.

5.1.1 Handläggningstider i konkurrensärenden exklusive företagskoncentrationer

Den genomsnittliga handläggningstiden för de konkurrenstillsynsärenden, exklusive företagskoncentrationer, som avslutats de senaste åren framgår av tabell 22 nedan. Ärenden som inte prioriteras för mer ingående utredning ska avslutas skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillsynsärenden som handläggs av Konkurrensverket. Under 2023 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden till 65 dagar, vilket är kortare än tidigare år.

De ärenden som prioriteras för mer ingående utredning tar längre tid att hantera, och tidsåtgången kan också bero på om utredningen leder till att Konkurrensverket vidtar någon åtgärd. I tabell 22 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 vidtagit någon åtgärd.¹⁷¹

Den genomsnittliga handläggningstiden för alla prioriterade konkurrensärenden som avslutades 2023 (13 ärenden) uppgick till 754 dagar, vilket är en ökning jämfört med 2022. Handläggningstiderna för de utredningar som prioriterats för mer ingående utredning och avslutats med ingripande (5 ärenden) har i genomsnitt ökat från 720 dagar 2022 till 1 119 dagar 2023. Att de genomsnittliga handläggningstiderna har ökat markant jämfört med 2022 beror på att fyra ovanligt omfattande tillsynsutredningar avslutades under 2023.¹⁷² Utredningarna avsåg i samtliga fall vertikala avtal och rörde komplexa frågor. Samtliga bedrevs också delvis under covid-19-pandemin, något som försvårade genomförandet av vissa utredningsåtgärder och medförde tidsutdräkt. Detta bland annat då tre av utredningarna rörde branscher som berördes särskilt av pandemin och där de utredda företagen under en period hade begränsade resurser att efterkomma Konkurrensverkets utredningsåtgärder.¹⁷³ Två av utredningarna rörde nätverk av vertikala avtal som tillsammans skapade så kallade kumulativa effekter på marknaden, vilket innebar att utredningen av

¹⁷¹ Ärenden där Konkurrensverket vidtagit någon åtgärd omfattar de ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, fastställande av överträdelse, beslut om konkurrensskadeavgift, avgiftsföreläggande, åläggande att upphöra med en överträdelse eller som avslutats genom beslut att godta frivilliga åtaganden. Ärenden där Konkurrensverket inte vidtagit någon åtgärd är ärenden som avslutats utan åtgärd (innefattat ärenden som avslutats med hänsyn till förändrat beteende).

¹⁷² Konkurrensverket, dnr 706/2019, dnr 111/2020, dnr 248/2020 och dnr 122/2021.

¹⁷³ Konkurrensverket, dnr 706/2019, dnr 111/2020 och dnr 248/2020.

förfarandenas effekter på konkurrensen var omfattande.¹⁷⁴ I ett ärende ändrades det tillämpliga regelverket på EU-nivå, den vertikala gruppundantagsförordningen, under pågående utredning på ett sätt som föranledde fortsatt utredning avseende en nytillkommen fråga av betydelse.¹⁷⁵

De granskade företagen i tre av ärendena föreslog frivilliga åtaganden i sena skeden av utredningen. Även det påverkade handläggningstiderna, särskilt eftersom de föreslagna åtagandena dessutom förändrades över tid.¹⁷⁶ I det fjärde ärendet tog uppstartsskedet lång tid då Konkurrensverket beslutade att inleda brett med samma projektgrupp, men med fyra olika utredningar baserade på fyra olika tips och med olika utredda parter.¹⁷⁷ Syftet med upplägget var att utveckla praxis rörande vertikal prisstyrning och öka Konkurrensverkets aktivitet inom detta område. Efter en tid kunde tre av utredningarna avslutas¹⁷⁸ och projektet kunde fokusera på att utreda enbart en misstänkt överträdelse och så småningom ingripa med ett beslut om konkurrensskadeavgift.

Antalet konkurrenstillsynsändanden som avslutas varje år är få och en jämförelse lämpar sig därför bättre över en något längre tidsperiod. Att handläggningstiden i vissa utredningar blir längre anser Konkurrensverket kan vara motiverat och utgöra resultatet av en ändamålsenlig prioritering, till exempel om det bidrar till utveckling av rättspraxis eller av vår utredningsmetodik. Med det sagt är det mycket viktigt för oss att trenden över tid går mot kortare handläggningstider och vi kommer noggrant att följa utvecklingen i de ärenden som pågår för att motverka långa genomsnittliga handläggningstider. Vi kan samtidigt konstatera att de flesta ärenden där utredningsåtgärder behövde skjutas upp med anledning av pandemin nu är slutförda, samt att tre av de utredningar som bidrog till att driva upp handläggningstiderna under 2023 startades innan vi införde interna tidsfrister i konkurrenstillsynen. Av de 17 utredningar som påbörjats efter att vi införde interna tidsfrister och som avslutats per 31 december 2023, har de flesta (88 procent) kunnat slutföras inom 23 månader.

Även handläggningstiden för de åtta ärenden som avslutades utan åtgärd, med eller utan hänsyn till förändrat beteende, ökade från 300 dagar 2022 till 527 dagar 2023. Det är flera utredningar under året som har bidragit till att handläggningstiden har ökat för dessa ärenden. Ett exempel är ärendet där en platsundersökning behövde skjutas upp på grund av pandemin.¹⁷⁹ I ett annat ärende begränsades utredningen under flera månader då vi väntade på ett interimistiskt avgörande i domstol.¹⁸⁰ I ett tredje ärende pågick ett initiativ hos en annan myndighet och Konkurrensverket

¹⁷⁴ Konkurrensverket, dnr 706/2019 och dnr 111/2020.

¹⁷⁵ Konkurrensverket, dnr 111/2020.

¹⁷⁶ Konkurrensverket, dnr 706/2019, dnr 111/2020 och dnr 248/2020.

¹⁷⁷ Konkurrensverket, dnr 122/2021.

¹⁷⁸ Konkurrensverket, dnr 156/2021, dnr 763/2020 och dnr 508/2020.

¹⁷⁹ Konkurrensverket, dnr 365/2021.

¹⁸⁰ Konkurrensverket, dnr 348/2021.

ville säkerställa att initiativet kunde avhjälpa de av oss identifierade konkurrensproblemen på marknaden i sin helhet innan tillsynsärendet skrevs av.¹⁸¹ Även om det således finns förklaringar till tidsutdräkten i flera fall kommer Konkurrensverket att noggrant följa utvecklingen beträffande ärenden som avslutas utan åtgärd, med eller utan hänsyn till förändrat beteende, och vidta åtgärder för att motverka långa handläggningstider.

Tabell 22 Genomsnittliga handläggningstider för konkurrenstillsynsärenden (exklusive företagskoncentrationer) som avslutats 2019–2023 (kalenderdagar)

	2023	2022	2021	2020	2019 ¹⁸²
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden med avskrivning	54	31	31	29	-
Antal avslutade ärenden som lagts till handlingarna ¹⁸³	11	25	10	3	-
Genomsnitt antal kalenderdagar ¹⁸⁴	65	125	105	63	-
Prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	13	5	8	9	4
Genomsnitt antal kalenderdagar	754	468	521	720	366
Varav avslutat utan åtgärd med eller utan hänsyn till förändrat beteende					
Antal avslutade ärenden	8	3	8	5	3
Genomsnitt antal kalenderdagar	527	300	521	566	248
Varav avslutade med ingripande¹⁸⁵					
Antal avslutade ärenden	5	2	0	4	1
Genomsnitt antal kalenderdagar	1 119	720	-	913	721

5.1.2 Fördelning av nedlagd tid efter ärendetyp i konkurrenstillsynen

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

¹⁸¹ Konkurrensverket, dnr 363/2021.

¹⁸² I och med att det är ett nytt sätt att redovisa ej prioriterade ärenden, saknas uppgifter för dessa ärenden för 2019.

¹⁸³ I tillsynsrapporten 2023 delas avslutade tips som har lett till förstudie i två kategorier – ärenden som har lagts till handlingarna och ärenden som avslutats genom avskrivningsbeslut. Under tidigare år summerades samtliga avslutade ärenden i en enda post.

¹⁸⁴ Den genomsnittliga handläggningstiden avser endast avskrivna ärenden, inte de ärenden som lagts till handlingarna.

¹⁸⁵ Ärenden där Konkurrensverket ingripit i form av stämningsansökan, fastställande av överträdelse, beslut om konkurrensskadeavgift, avgiftsföreläggande, åläggande att upphöra med en överträdelse eller som avslutats genom beslut att godta frivilliga åtaganden.

I figur 1 redovisas hur stor andel av den totala utredningstiden inom konkurrenstillsynen på Konkurrensverket som respektive ärendetyp står för.^{186,187} 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.¹⁸⁸ Av figuren framgår att fördelningen mellan de olika ärendetyperna varierar mellan åren. Andelen resurser som behövs för handläggning av koncentrationsanmälningar påverkar hur stor andel resurser som kan användas för utredningar av övriga ärenden inom konkurrenstillsynen, eftersom Konkurrensverket inte kan påverka hur många koncentrationer som anmäls. Handläggningen av företagskoncentrationer tog under 2023 en mindre andel av resurserna i anspråk än de senaste åren. Under 2023 anmäldes också betydligt färre företagskoncentrationer än de senaste två åren, se avsnitt 2.4. Andelen nedlagd tid beror dock inte enbart på antalet anmälda företagskoncentrationer utan också på hur omfattande utredningar som krävs.¹⁸⁹

Som framgår av figuren ökade andelen av den totala utredningstiden som lagts på ärenden som rör missbruk av dominerande ställning jämfört med de senaste åren och uppgick 2023 till 19 procent. Andelen som lades på utredningar rörande vertikala respektive horisontella konkurrensbegränsande samarbeten var däremot i nivå med föregående år.

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.

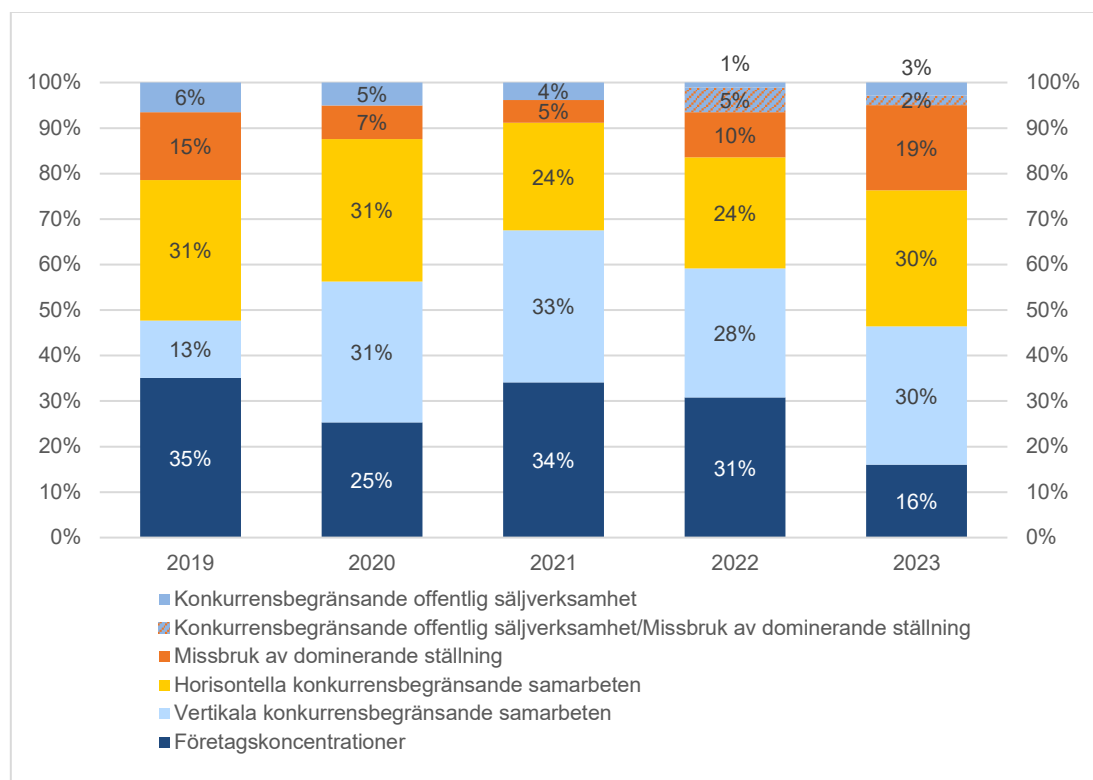
¹⁸⁶ Det bör noteras att i vissa ärenden kan både förbudet mot missbruk av dominerande ställning och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet aktualiseras. Tiden som avser sådana utredningar har i diagrammet hänförs till kategorin missbruk av dominerande ställning fram till och med 2021. Från och med 2022 redovisas dessa ärenden i en egen kategori, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet/missbruk.

¹⁸⁷ Under 2021 avslutades ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning som pågått sedan 2020. Ärendet omfattade även misstänkt horisontellt konkurrensbegränsande samarbete och redovisas som det i figuren.

¹⁸⁸ Diagrammet inkluderar endast ärenden som prioriterats för mer ingående utredning. Fördelningen av tid för ett givet år kan därför komma att ändras i efterhand om fler ärenden prioriteras och därmed inkluderas i underlaget. I vissa ärenden kan flera typer av överträdelser eller beteenden som kan förbjudas aktualiseras. Vilken kategori ett visst ärende ska hänföras till kan komma att ändras under utredningen, vilket då kan leda till förändringar i fördelningen.

¹⁸⁹ Detta förklarar varför företagskoncentrationer utgjorde en hög andel av nedlagd tid under 2019, utan att antalet anmälda ärenden var fler än tidigare år. Den höga andelen förklaras av ett omfattande ärende där Konkurrensverket beslutade om förbud mot en företagskoncentration, vilket överklagades till domstol.

Figur 1 Andel nedlagd tid i olika ärendetyper per år, inklusive pågående och avslutade ärenden samt efterföljande domstolsprocesser 2019–2023



5.1.3 Handläggningstider – företagskoncentrationer

För företagskoncentrationer styrs handläggningstiderna av de lagstadgade tidsfristerna som uppgår till 25 arbetsdagar i fas 1 och 3 månader i fas 2. Under vissa förutsättningar kan löptiden stoppas och tidsfristerna förlängas.¹⁹⁰ I tabell 23 redovisas genomsnittliga handläggningstider, i antal arbetsdagar, för företagskoncentrationer under de senaste åren.

Av tabellen framgår att de genomsnittliga handläggningstiderna för alla koncentrationsärenden har varit stabila över tid. Under 2023 var den genomsnittliga handläggningstiden för alla koncentrationsärenden 17 arbetsdagar, vilket är detsamma som utfallet 2022. För så kallade fas 1-ärenden uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 15 arbetsdagar, vilket är en liten minskning jämfört med 2022 då tiden uppgick till 16 arbetsdagar. Handläggningstiden för ärenden i vilka det inleddes särskild undersökning (fas 2), uppgick till i genomsnitt 97 arbetsdagar jämfört med 87 arbetsdagar 2022.¹⁹¹

¹⁹⁰ För tillfälligt stopp av löptiden, se 4 kap. 17 § konkurrenslagen. För förlängning av fristerna, se 4 kap. 11 § andra stycket och 14 § konkurrenslagen.

¹⁹¹ Räknat i kalenderdagar var den genomsnittliga handläggningstiden 136 kalenderdagar under 2023, att jämföra med 2022 då den genomsnittliga handläggningstiden var 128 kalenderdagar.

Konkurrensverket kan konstatera att handläggningstiderna generellt ligger på en jämn och låg nivå, även jämfört med de lagstadgade tidsfristerna.¹⁹² De ökade handläggningstiderna för så kallade fas 2-ärenden kan förklaras av att båda utredningarna hann gå så långt att Konkurrensverket skickade utkast till beslut till parterna innan utredningarna kunde avslutas. Tidigare år har det förekommit att vissa av ärendena i fas 2 har kunnat avslutas i tidigare skeden än så, eftersom utredningen inte har bekräftat de farhågor som Konkurrensverket har haft med den anmälda koncentrationen.

Tabell 23 Genomsnittliga handläggningstider för företagskoncentrationer som avslutats 2019–2023 (arbetsdagar)¹⁹³

	2023	2022	2021	2020	2019
Antal avslutade koncentrationsärenden	85	117	139	74	79
Genomsnittlig handläggningstid	17	17	16	17	17
Varav antal avslutade i fas 1	83	115	135	73	76
Genomsnittlig handläggningstid	15	16	14	16	15
Varav antal avslutade i fas 2	2	2	4	1	3
Genomsnittlig handläggningstid	97	87	79	88	81

Av Konkurrensverkets vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare ärenden¹⁹⁴ 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. Andelen avslutade koncentrationsärenden inom 10 respektive 15 arbetsdagar under 2019–2023 redovisas i tabell 24. Under 2023 avslutades 51 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 33 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar. Som framgår av tabellen finns en viss variation mellan åren avseende andelen ärenden som avslutats inom 15 arbetsdagar. Andelen ärenden som avslutades inom 10 arbetsdagar ökade under 2023 till 33 procent, från att tidigare ha legat relativt stabilt runt 25 procent.

¹⁹² 25 arbetsdagar för så kallade fas 1-ärenden och tre månader för så kallade fas 2-ärenden.

¹⁹³ Till skillnad från handläggningstiderna i övriga konkurrensärenden anges handläggningstiderna för koncentrationer i arbetsdagar på grund av att tidsfristen i fas 1 anges i arbetsdagar i lagtexten, se 4 kap. 11 § konkurrenslagen.

¹⁹⁴ Med enklare ärenden avses sådana företagskoncentrationer där det inte föreligger några horisontella eller vertikala samband mellan de berörda företagen, eller där sådana samband uppenbart inte kan leda till att konkurrensen påtagligt hämmas på någon marknad.

Tabell 24 Andel avslutade koncentrationsärenden inom 10 respektive 15 arbetsdagar 2019–2023

	2023	2022	2021	2020	2019
Andel avslutade ärenden inom 10 arbetsdagar	33 %	25 %	26 %	25 %	28 %
Andel avslutade ärenden inom 15 arbetsdagar	51 %	50 %	63 %	59 %	64 %

5.2 Handläggningstider – upphandlingsärenden

Inom upphandlingstillsynen handläggs majoriteten av ärendena under relativ tidspress, eftersom det finns preskriptionsfrister¹⁹⁵ avseende ansökan om upphandlingsskadeavgift. Våra ärenden om upphandlingsskadeavgift måste således utredas inom högst ett år men ofta kortare tid beroende på när vi upptäcker en överträdelse. Detta innebär att vi sällan har ärenden som löper under flera år. Från och med 2024 gäller ny preskriptionsfrist om två år för frivillig ansökan, se avsnitt 9.3.1.

Som ett led i vårt effektiviseringsarbete arbetar vi ändå med att korta handläggningstiderna, särskilt för de ärenden som vi avslutar utan åtgärd. Av detta skäl har vi infört interna tidsfrister även inom upphandlingstillsynen. För upphandlingstillsynen gäller en tidsfrist om maximalt åtta månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut. Sedan införandet av interna tidsfrister har vi avslutat 209 ärenden inom upphandlingstillsynen, varav 82 procent inom tidsfristen.

I tabell 25 redovisas genomsnittliga handläggningstider för avslutade ärenden uppdelat på ärenden som inte föranlett åtgärd och ärenden som avslutats med ett ingripande. I tabellen redovisas också genomsnittlig handläggningstid för frivilliga respektive obligatoriska ansökningar om upphandlingsskadeavgift samt ärenden som avslutats med tillsynsbeslut.

Vi kan konstatera att den genomsnittliga handläggningstiden för de utredningar som avslutats med ingripande har minskat jämfört med föregående år. Eftersom 2022 uppvisade ett mycket högt medelvärde, på grund av en omfattande tillsynsutredning med flera parter, kan dock en jämförelse över längre tid ge en mer rättvisande bild av handläggningstidernas utveckling. Vid en sådan jämförelse är 2023 års genomsnittliga handläggningstid, 336 dagar, något högre. Vi kan konstatera att det framför allt är fyra omfattande och komplexa utredningar, vilka handlades gemensamt, som förlängt handläggningstiderna under 2023.¹⁹⁶ Om dessa fyra utredningar räknas bort uppgår den genomsnittliga handläggningstiden under 2023 till 266 dagar.

¹⁹⁵ Till och med upphandlingar som påbörjats under 2023 gäller att obligatoriska ansökningar om upphandlingsskadeavgift ska ha inkommit inom sex månader från den tidpunkt då avgörandet som ansökan grundas på vann laga kraft. Ansökan om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ behöver ha inkommit inom ett år från när avtalet slöts.

¹⁹⁶ Konkurrensverket, dnr 467–469/2020 och dnr 758/2020.

Tabell 25 Genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats 2019–2023 (kalenderdagar), uppdelat efter typ av avslut

	2023	2022	2021	2020	2019 ¹⁹⁷
Ej prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden med avskrivning	53	21	14	18	-
Antal avslutade ärenden som lagts till handlingarna	15	20	2	1	-
Genomsnitt antal kalenderdagar ¹⁹⁸	48	100	76	50	-
Prioriterade ärenden					
Antal avslutade ärenden	114	88	60	55	89
Genomsnitt antal kalenderdagar	223	339	276	249	226
Prioriterade ärenden avslutade utan ingripande					
Antal avslutade ärenden	67	45	39	33	69
Genomsnitt antal kalenderdagar	144	116	278	192	95
Varav avslutat utan åtgärd					
Antal avslutade ärenden	65	41	36	30	66
Genomsnitt antal kalenderdagar	144	113	284	199	93
Varav avslutat med hänsyn till förändrat beteende					
Antal avslutade ärenden	1	4	3	3	3
Genomsnitt antal kalenderdagar	37	143	200	125	131
Varav avslutat utan åtgärd med motivering					
Antal avslutade ärenden	1	N/A	N/A	N/A	N/A
Genomsnitt antal kalenderdagar	216	N/A	N/A	N/A	N/A
Prioriterade ärenden avslutade med ingripande					
Antal avslutade ärenden	47	43	21	22	20
Genomsnitt antal kalenderdagar	336	573	271	333	226
Varav obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift					
Antal ansökningar	5	4	6	5	6
Genomsnitt antal kalenderdagar	145	126	119	271	106
Varav frivillig ansökan om upphandlingsskadeavgift					
Antal ansökningar	26	14	12	16	14
Genomsnitt antal kalenderdagar	200	279	300	344	277
Varav tillsynsbeslut					
Antal tillsynsbeslut	16	25	3	1	0
Genomsnitt antal kalenderdagar	618	809	465	469	-

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutats utan åtgärd har ökat från 113 dagar 2022 till 144 dagar 2023. Detta kan delvis förklaras av tre komplexa utredningar som avslutades under 2023. I ett fall behövde Konkurrensverket

¹⁹⁷ I och med att det är ett nytt sätt att redovisa genomsnittlig handläggningstid, saknas uppgifter för ej prioriterade ärenden 2019.

¹⁹⁸ Den genomsnittliga handläggningstiden avser endast avskrivna ärenden, inte de ärenden som lagts till handlingarna.

förelägga tillsynsobjektet att lämna ut vissa handlingar som var viktiga för utredningen. Föreläggandet blev överklagat först till förvaltningsrätten och därefter till kammarrätten. Utredningen kunde inte bedrivas under överklagandeprocessen och i väntan på att få ut de begärda handlingarna.¹⁹⁹ De andra två utredningarna rörde byggtreprenader och omfattade vissa svåra gränsdragningsfrågor.²⁰⁰ Bland annat var frågan om preskriptionstidpunkt oklar mot bakgrund av en kammarrättsdom, som tog upp frågan om vid vilken tidpunkt ett villkorat avtal kan anses bindande.²⁰¹ I jämförelse med 2021 och 2020 har dock den genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden minskat.

5.3 Handläggningstider – otillbörliga handelsmetoder

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av utredningar om otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan.²⁰² Konkurrensverkets interna beslut om tidsfrister föreskriver dock en handläggningstid om åtta till tolv månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.²⁰³ Sedan tidsfristerna infördes inom tillsynen över LOH har Konkurrensverket avslutat två ärenden, varav båda var inom tidsfristen.

Tabell 26 redovisar genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats 2021–2023, uppdelat på det sätt som de avslutats. Handläggningstiderna för avslutade ärenden utan åtgärd har ökat från 86 dagar 2022 till 468 dagar 2023. En anledning till ökningen är att flera av de mer komplicerade utredningarna som påbörjades under 2022 har avslutats först under 2023. De ärenden som avslutades under 2022 var typiskt sett av enklare karaktär jämfört med de avslutade ärendena 2023. En av de utredningar som avslutades 2023 handlade om hur LOH ska tillämpas på blandade kontrakt, som innehåller både ett tydligt tjänsteinslag och livsmedel. I ärendet fanns flera svåra gränsdragningsfrågor som inte har några tydliga svar i lagens förarbeten eller rättspraxis, bland annat om LOH:s räckvidd. I ärendet klarlade Konkurrensverket vilka typer av avtal som vi anser ska omfattas av LOH, vilket är en komplicerad uppgift när det rör sig om en relativt ny lagstiftning.²⁰⁴

Tre andra utredningar som avslutats under året har rört flera frågeställningar om hur LOH ska tillämpas på praktiska frågor som varit handelsbruk under längre tid. Samtliga tre ärenden har varit baserade på relativt knapphändiga tips. I dessa ärenden, som påbörjades nära inpå att LOH trädde i kraft den 1 november 2021, har

¹⁹⁹ Konkurrensverket, dnr 607/2021.

²⁰⁰ Konkurrensverket, dnr 372/2022 och dnr 374/2022.

²⁰¹ Konkurrensverket, dnr 551/2021. Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1044-22.

²⁰² I 23 § LOH finns dock bestämmelser om preskription för när sanktionsavgift får påföras.

²⁰³ Konkurrensverket, dnr 743/2022.

²⁰⁴ Konkurrensverket, dnr 16/2022.

Konkurrensverket även gjort vägledande uttalanden om hur LOH ska tolkas och tillämpas.²⁰⁵ Dessa faktorer har sammantaget medfört längre handläggningstider.

Tabell 26 Genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats 2021–2023 (kalenderdagar)

	2023	2022	2021
Prioriterade ärenden			
Antal avslutade ärenden	12	9	1
Genomsnitt antal kalenderdagar	431	96	44
Varav avslutat utan åtgärd			
Antal avslutade ärenden	0	0	0
Genomsnitt antal kalenderdagar	-	-	-
Varav avslutat med hänsyn till förändrat beteende			
Antal avslutade ärenden	3	7	0
Genomsnitt antal kalenderdagar	271	99	-
Varav avslutat utan åtgärd med motivering²⁰⁶			
Antal avslutade ärenden	7	2	
Genomsnitt antal kalenderdagar	468	86	44
Varav föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod			
Antal avslutade ärenden	0	0	0
Genomsnitt antal kalenderdagar	-	-	-
Varav beslut om sanktionsavgift			
Antal avslutade ärenden	2	0	0
Genomsnitt antal kalenderdagar	544	-	-

²⁰⁵ Konkurrensverket, dnr 273/2022, dnr 282/2022 och dnr 376/2022.

²⁰⁶ Uppföljning av avslutade ärenden utan åtgärd med motivering påbörjades 2023. Tidigare klassificerades dessa tillsammans med ärenden som avslutats med hänsyn till förändrat beteende.

6 Uppföljning och utvärdering

Konkurrensverket låter regelbundet genomföra uppföljningar och utvärderingar av tillsynsverksamheten inom olika områden, såväl i egen regi som av forskare. Syftet är att säkerställa en effektiv tillsyn genom att kontinuerligt dra lärdomar och ständigt utveckla och förbättra verksamheten. I detta ingår att i vissa utvalda ärenden följa upp vad som hänt efter det att en utredning avslutats. Det kan också bestå i att Konkurrensverket på ett systematiskt sätt undersöker hur aktörer som påverkats av tillsynen uppfattar vår handläggning och om det finns förslag till förbättringar.

Under 2023 har Konkurrensverket genomfört en utvärdering av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder och en genomgång av indikationer på misstänkt korrupcion i tips och klagomål som kommit in till Konkurrensverket. Tillsammans med föregående års utvärderingar av tillsynsverksamheten bidrar de med värdefull kunskap om hur tillsynsverksamheten kan utvecklas framöver. I de följande avsnitten i detta kapitel sammanfattas dessa uppföljningar.

6.1 Utvärdering av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder och Konkurrensverkets tillsyn

Konkurrensverket har varit tillsynsmyndighet för lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder (LOH) sedan lagen trädde i kraft den 1 november 2021. På uppdrag av regeringen utvärderar Konkurrensverket lagen med avseende på konsekvenser och villkor för primärproducenter, leverantörer och köpare i jordbruks- och livsmedelskedjan.²⁰⁷ Under hösten 2023 har Konkurrensverket publicerat tre kortare rapporter som sammanfattar resultaten från de utvärderingar som dittills genomförts.²⁰⁸ Uppdraget ska slutrapporteras till regeringen den 1 november 2025, med en delredovisning den 1 november 2023.

6.1.1 Konkurrensverkets tillsyn av otillbörliga handelsmetoder 2021–2023

Som en del av arbetet med utvärderingen har vi följt upp vår tillsynsverksamhet. Uppföljningen visar att en majoritet av förbuden i den så kallade svarta respektive grå listan är eller har varit föremål för tillsynsutredningar. Mer om detta följer av avsnitt 4.2 och 4.3. Av förbuden i 5 § LOH, det vill säga den svarta listan²⁰⁹, är det endast punkt 7 och 9 som inte varit eller är föremål för prövning. Dessa rör skyldig-

²⁰⁷ Ändring av regleringsbrevet för 2023, KN2023/03500.

²⁰⁸ Konkurrensverket, *På väg mot färre otillbörliga handelsmetoder? Konkurrensverkets undersökningar 2021–2022*, Analys i korthet 2023:15, *Vad har hänt vid förhandlingsbordet? Undersökning av branschaktörernas syn på lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder*, Analys i korthet 2023:16 och *Konkurrensverkets tillsyn av otillbörliga handelsmetoder*, Analys i korthet 2023:17.

²⁰⁹ Svarta listan omfattar handelsmetoder som är förbjudna under alla omständigheter.

heten att tillhandahålla en skriftlig bekräftelse av villkoren i ett avtal och kostnadsanspråk riktade till leverantören om att hantera kundklagomål. Inga ärenden har rört obehöriga angrepp på företagshemligheter.

Vad gäller 12 § LOH – den grå listan²¹⁰ – har flera av förbuden varit föremål för prövning, alternativt är det i pågående utredningar. De bestämmelser som inte varit aktuella är punkt 3 och 5 som bland annat reglerar skyltning och listning eller personalkostnader för att inreda lokaler.

De flesta ärenden har inletts efter att Konkurrensverket tagit emot tips, vilka många gånger inkommit anonymt. Sådana tips har varit mycket viktiga för tillsynsarbetet då de lett till att otillbörliga handelsmetoder kunnat undanröjas. Ett problem med anonyma tips är emellertid att det ofta kan vara svårt att identifiera enskilda överträdelser. Utredningen måste därför ofta göras på en övergripande nivå, exempelvis genom granskning av standardavtal, i stället för att granska omständigheterna i ett enskilt fall.

De köpare som är eller har varit föremål för Konkurrensverkets tillsyn är verksamma inom olika led i livsmedelskedjan. Av tabell 27 framgår vilka kategorier av köpare som det rör sig om: i) offentliga aktörer, ii) förädlare och grossister som köper från bland annat primärproducenter, iii) dagligvarukedjors centrala grossistfunktion och iv) dagligvarubutiker.

För kategorin offentliga aktörer har två av ärendena initierats utifrån svar på Konkurrensverkets undersökning av just offentliga aktörers kännedom om LOH. I de övriga fallen har ärendena påbörjats efter det att Konkurrensverket i offentliga upphandlingar noterat avtalsbestämmelser som kan strida mot LOH. Ärendena mot privata köpare har initierats efter tips, varav två har inkommit från en branschorganisation. I ett fall har det rört sig om ett klagomål från en leverantör. Eftersom det rör sig om få ärenden är det inte möjligt att dra några generella slutsatser om dessa kategorier av köpare kan sägas vara representativa för vilket led i livsmedelskedjan otillbörliga handelsmetoder förekommer. Det kan noteras att inga utredningar gäller köpkategorierna "restauranger", "grossist till restauranger" eller "grossist till offentlig sektor".

Tabell 27 Öppnade ärenden inom tillsyn enligt LOH fördelat på kategori av köpare 2021–2023

Typ av aktör	2023	2022	2021	Totalt
Offentliga aktörer	0	8	0	8
Förädlare eller grossist som köper från primärproducent	2	3	3	8
Dagligvarukedja – central grossistfunktion	3	6	0	9
Dagligvarubutik	4	0	0	4
Totalt	9	17	3	29

²¹⁰ Den grå listan omfattar handelsmetoder som är förbjudna om inte köparen och leverantören klart och tydligt avtalat i förväg.

Offentliga aktörer, dagligvarukedjors centrala grossistfunktioner och dagligvarubutiker är relativt homogena grupper av aktörer på så sätt att verksamheterna är uppbyggda på liknande sätt. Gruppen förädlare eller grossister som köper från primärproducenter består däremot av aktörer med mycket varierande verksamheter. I denna grupp återfinns exempelvis de som både odlar och köper in potatis för vidareförsäljning till livsmedelsindustrin, packerier som köper in och packar ägg för vidareförsäljning till dagligvaruhandeln och aktörer som köper in frö som ska bli utsäde inom primärproduktionen med både svenska och internationella kunder.

Tabell 28 visar vilka typer av produkter som varit aktuella i ärenden mellan 2021 och 2023. Av tabellen framgår att flest tillsynsutredningar gällt "ospecificerade dagligvaror som köps av dagligvarukedjor" och "ospecificerade livsmedel som köps av offentlig sektor". Detta innebär att utredningarna inte rört några specifika utpekade varor eller produktgrupper och att köparna i fråga hanterat en stor bredd av livsmedelsprodukter. Två av ärendena har handlat om frukt och grönt i en något vidare bemärkelse. Fyra av utredningarna har handlat om potatis och rotfrukter, som är en snävare produktgrupp jämfört med frukt och grönt. Ett ärende har rört utsädesfrö och ett annat ärende har rört ägg. Det har inte initierats några ärenden mot aktörer som köper direkt från primärproducenter av mjölk, kött eller fisk. De ärenden som riktats mot aktörer som köper produkter direkt från primärproducenter har i regel handlat om frukt och grönt, inklusive potatis och rotfrukter.

Tabell 28 Öppnade ärenden inom tillsyn enligt LOH fördelat på produktkategori 2021–2023

Typ av produkt	2023	2022	2021	Totalt
Ägg	1	0	0	1
Utsädesfrö	0	1	0	1
Potatis och rotfrukter	1	1	2	4
Frukt och grönt	1	0	1	2
Glass	1	0	0	1
Ospecificerade dagligvaror	6	6	0	12
Ospecificerade livsmedel som köps av offentliga aktörer	0	8	0	8

Mellan den 1 november 2021 och 31 december 2023 har 22 ärenden avslutats. De flesta, 20 av 22 ärenden, har avslutats utan ingripande. Ärendena har då avslutats i första hand för att utredningen inte visat en överträdelse och i andra hand efter att aktören ändrat sitt beteende.

6.1.2 På väg mot färre otillbörliga handelsmetoder?

I 2022 års tillsynsrapport redovisades en uppföljning av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder och aktörers kännedom om lagstiftningen. Uppföljningen byggde

på resultatet av två enkätundersökningar²¹¹ som Konkurrensverket genomfört. I rapporten *På väg mot färre otillbörliga handelsmetoder* redovisar Konkurrensverket en fördjupad analys av resultatet från de båda undersökningarna och vilken inverkan LOH har haft för de berörda marknadsaktörerna.²¹²

Kännedom om LOH

Respondenternas kännedom om LOH och Konkurrensverket ökade kraftigt under det första året som lagen var i kraft.²¹³ Av tabell 29 framgår att 68 procent av respondenterna uppgav att de hade kännedom om lagen hösten 2022, när LOH hade varit i kraft i ett år, vilket kan jämföras med 22 procent i nollmätningen. Bland leverantörerna med en årsomsättning på mellan 2 miljarder och 3,5 miljarder kronor uppgav samtliga att de hade kännedom om regelverket såväl före som efter att lagen trädde i kraft. Vad gäller de med en årsomsättning på mellan 500 miljoner och 2 miljarder kronor var kännedomen om lagen hög både före och efter lagens ikraftträdande.²¹⁴

Tabell 29 Andel respondenter som har svarat att de känner till LOH

Årsomsättning	Nollmätningen 2021	Hösten 2022	Förändring
Under 10 mnkr	16 %	53 %	37 % *
10 mnkr till 500 mnkr	32 %	87 %	55 % *
500 mnkr till 2 mdkr	83 %	95 %	12 %
2 mdkr till 3,5 mdkr	100 %	100 %	0 %
Över 3,5 mdkr	89 %	100 %	11 %
Samtliga	22 %	68 %	46 % *

Källa: Konkurrensverkets enkätundersökningar 2021 och 2022.²¹⁵ Not: Procentsatsen anger andelen respondenter som svarat jakande på frågan. I nollmätningen har respondenterna enbart kunnat svara "ja" medan följande motsvarande svarsalternativ funnits vid mätningen hösten 2022: "jag har hört talas om den", "jag vet vad lagen innebär" och "jag har hänvisat/hänvisar till lagens bestämmelser i diskussion/förhandling med Köpare" Med årsomsättning avses årsomsättningen från föregående räkenskapsår. Kolumnen "förändring" anger differensen i procentenheter.

* Anger att skillnaden i svarsandelen är statistiskt signifikant på 5 procent signifikansnivå enligt tvåsidigt T-test.

Undersökningarna visar vidare att kännedomen om LOH ökade mest för de två kategorier som i den första undersökningen hade lägst kännedom. För leverantörer med en omsättning på under 10 miljoner kronor ökade kännedomen med 37 procentenheter och bland leverantörer med en omsättning på mellan 10 miljoner och 500 miljoner kronor ökade kännedomen med 55 procentenheter.²¹⁶ Resultatet

²¹¹ Den första mätningen, "nollmätningen", genomfördes under januari–mars 2021, det vill säga före lagens ikraftträdande. Den andra mätningen genomfördes under september–november 2022, det vill säga knappt ett år efter det att lagen började gälla.

²¹² Konkurrensverket, *På väg mot färre otillbörliga handelsmetoder? Konkurrensverkets undersökningar 2021–2022*, Analys i korthet 2023:15.

²¹³ Förändringen mellan svarsresultaten är statistisk signifikant på 5 procent signifikansnivå.

²¹⁴ Avser grupperna 500 mnkr–2 mdkr, 2 mdkr–3,5 mdkr och över 3,5 mdkr.

²¹⁵ Jfr Konkurrensverket, dnr 592/2020 och dnr 601/2022.

²¹⁶ Nu nämnda förändringar är statistiskt säkerställda på 5 procent signifikansnivå.

tyder på att mindre aktörer har bekantat sig med LOH i allt större utsträckning sedan ikraftträdandet 2021.

Förekomsten av otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensverket konstaterar att svaren från enkätundersökningarna indikerar att det bara är två otillbörliga handelsmetoder som aktörerna anser har blivit mindre vanligt förekommande ett år efter det att LOH trädde i kraft. Det är förbudet mot att ensidigt genomdriva en ändring av avtalsvillkor och förbudet mot att röja leverantörens företagshemligheter. Båda dessa är reglerade i svarta listan i LOH. Enkät-svaren tyder samtidigt på att tio andra otillbörliga handelsmetoder har blivit mer vanligt förekommande. I nuläget är det svårt att med säkerhet bedöma anledningen till denna ökning.

En hypotes är den ökade inflationen, vilken nästan hälften av respondenterna i mätningen 2022 uppgett har haft en inverkan på förekomsten av otillbörliga handelsmetoder. Det är endast leverantörer med en årsomsättning på över 3,5 miljarder kronor som inte svarat ja på den frågan. De leverantörer som i störst utsträckning uppgett att inflationen haft en negativ inverkan på förekomsten av otillbörliga handelsmetoder är de med en årsomsättning på mellan 10 miljoner och 500 miljoner kronor samt mellan 2 miljarder och 3,5 miljarder kronor. En annan hypotes är att den ökade förekomsten av otillbörliga handelsmetoder skulle kunna bero på att regelkänndomen har ökat bland aktörerna. Detta kan i sin tur ha bidragit till att fler har kunnat identifiera överträdelser under 2022 jämfört med 2021.

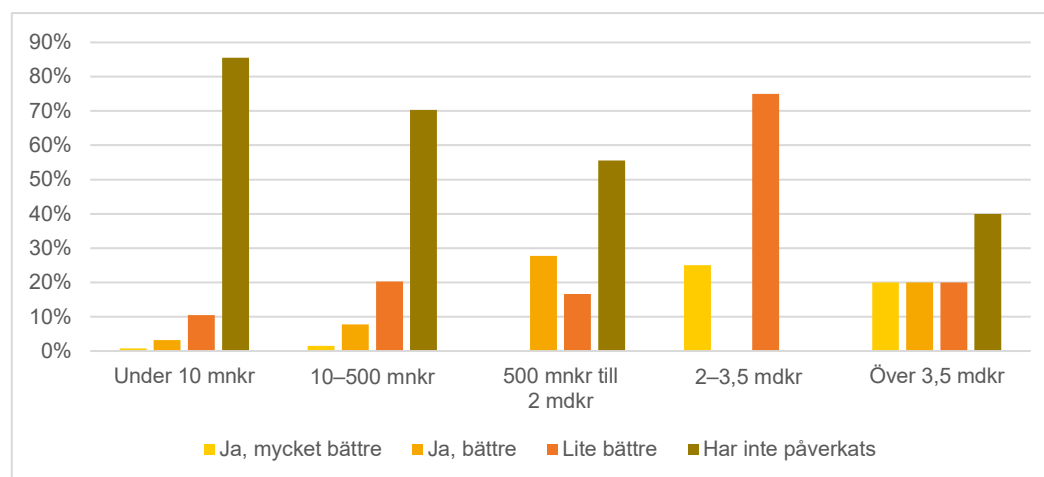
Svaren rörande förekomsten av otillbörliga handelsmetoder skiljer sig markant mellan respondenterna med olika årsomsättning. De med en årsomsättning på över 500 miljoner kronor har upplevt otillbörliga handelsmetoder mycket oftare än de med lägre omsättning. Värt att notera är att de otillbörliga handelsmetoder som förekommit oftare bland de mindre leverantörerna är reglerade i den svarta listan i 5 § LOH och är därmed förbjudna under alla förhållanden, medan de som varit vanligare bland de större leverantörerna återfinns i den grå listan i 12 § LOH som innebär att handelsmetoderna är förbjudna om inte köparen och leverantören klart och tydligt avtalat på desamma i förväg.

Den mest vanligt förekommande handelsmetoden för samtliga kategorier av producer har varit den som innebär att köparen begär att leverantören ska bära kostnaden för rabatter. Det är även den handelsmetod som ökat mest mellan 2021 och 2022.

Ett mål med LOH är att öka lönsamheten i livsmedelsbranschen, särskilt för mindre leverantörer. Konkurrensverkets enkäter har därför innehållit frågor om lagens inverkan på företagens lönsamhet och konkurrenskraft. Av figur 2 framgår att leverantörer med årsomsättning under 500 miljoner kronor i stort uppgett att LOH inte har förbättrat deras lönsamhet och konkurrenskraft. För leverantörerna med en omsättning över 500 miljoner kronor kan dock inte ett lika tydligt mönster utläsas. De

med en omsättning på mellan 2 miljarder och 3,5 miljarder kronor har i stort uppgett att lönsamheten och konkurrenskraften blivit lite bättre. Samtidigt har cirka 55 procent bland de med en årsomsättning på mellan 500 miljoner och 2 miljarder kronor och cirka 40 procent av de med en omsättning över 3,5 miljarder kronor uppgett att lagen inte haft någon inverkan i detta avseende. Dock har mellan 20 och 30 procent av de två sistnämnda kategorierna uppgett att LOH har förbättrat deras lönsamhet och konkurrenskraft.

Figur 2 Sammanställning av svar på frågan om LOH har medfört att leverantörernas lönsamhet och konkurrenskraft blivit bättre, mätning från hösten 2022



Källa: Konkurrensverkets enkätundersökning hösten 2022.²¹⁷

Aktörernas inställning till att anmäla överträdelser

Konkurrensverkets undersökningar visar att leverantörernas inställning till att anmäla en överträdelse av LOH har blivit mer positiv. Majoriteten av respondenterna i den senare undersökningen har uppgett att de skulle göra en anmälan vid förekomsten av en otillbörlig handelsmetod. Det finns dock en väsentlig andel leverantörer som svarat antingen nekande eller att de inte vet om de skulle göra en anmälan. För mindre leverantörer är brist på tid och resurser det största hindret mot att göra en anmälan, medan det för större leverantörer rör sig om rädslan för att förlora en kund eller minskade försäljningsvolym. Leverantörerna med en årsomsättning på över 3,5 miljarder kronor har främst uppgett "rädslan för att förlora kunder", "krångligt att anmäla" och "annat" som hinder mot att göra en anmälan. Eftersom tillämpningen av LOH i hög grad bygger på anmälningar ser Konkurrensverket allvarligt på detta och kommer att beakta resultatet i det vidare arbetet med utvärderingen av lagen.

²¹⁷ Konkurrensverket, dnr 601/2022.

6.1.3 Branschaktörernas syn på lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensverket har även frågat relevanta aktörer om vilka konsekvenser lagen har haft och hur villkoren på marknaden har ändrats. Detta har genomförts genom dels en skrivelse till relevanta aktörer med uppmaning om att återkomma med synpunkter, dels intervjuer med aktörer som är köpare enligt LOH. Eftersom förbudsbestämmelserna i LOH är riktade mot köpare bedömde Konkurrensverket att det kan finnas ett motstånd att kommunicera direkt med verket i egenskap av tillsynsmyndighet. Intervjuerna genomfördes därför med hjälp av ett externt företag.

I rapporten *Vad har hänt vid förhandlingsbordet?* redogör Konkurrensverket för resultaten från undersökningen och analyserar vilken inverkan lagen har haft för aktörer i livsmedelsbranschen.²¹⁸ Konkurrensverket konstaterar att det är svårt att dra några långtgående slutsatser eftersom de inkomna svaren inte nödvändigtvis är representativa och dessutom skiljer sig åt såväl mellan aktörer inom olika led i livsmedelskedjan som mellan aktörer inom samma led. Konkurrensverket har dock gjort några sammanfattande iakttagelser som kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med utvärderingen.

En iakttagelse har varit att LOH enligt respondenterna inte verkar ha haft någon större effekt på marknadsaktörernas villkor vid förhandlingsbordet. Enligt leverantörerna har det blivit vanligare med handelsmetoder som är förenliga med LOH men som ändå innebär en ekonomisk snedfördelning till köparnas fördel. Betaltiderna verkar förvisso ha blivit kortare, men i övrigt har det inte kunnat utläsas att det skett någon större skillnad i fråga om styrkeförhållandet i relation till köparna. Inte heller de köpare som intervjuats verkar ha tyckt att LOH haft någon betydande inverkan på deras verksamhet. Flera köpare har förklarat att de inte tillämpade några otillbörliga handelsmetoder innan LOH trädde i kraft, att de redan hade väletablerade rutiner och att det alltid varit viktigt med en god dialog med leverantörerna.

Av yttranden från bland annat branschorganisationer framgår att LOH – och framför allt avsaknaden av en omsättningstrappa – har påverkat inställningen till att göra lokala inköp och ökat marknadsmakten för stora internationella leverantörer.

Både köpare och leverantörer har framfört att det finns en bristande kännedom om LOH framför allt hos mindre leverantörer. Konkurrensverket kommer mot denna bakgrund att se över vilka ytterligare insatser som behöver göras för att nå ut till en bredare krets än i dag, både för att arbeta med kännedomen om LOH och för att förtydliga vilka sekretessregler som gäller vid anmälan av en överträdelse.

Avslutningsvis framhålls i rapporten att LOH fortfarande är en förhållandevis ny lagstiftning och att det därför är vanskligt att dra några slutsatser om vilka konsekvenser som regelverket i dess nuvarande utformning på sikt kommer att medföra

²¹⁸ Konkurrensverket, *Vad har hänt vid förhandlingsbordet? Undersökning av branschaktörernas syn på lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder*, Analys i korthet 2023:16.

för villkoren på marknaden och för maktbalansen mellan marknadsaktörerna. Rättspraxis kommer att utvecklas i takt med att LOH är i kraft under längre tid, fler ärenden handläggs av Konkurrensverket och fler domstolsavgöranden meddelas.

6.1.4 Sammantagna iakttagelser och fokusområden för den fortsatta utvärderingen

Utifrån hittills genomförda uppföljningar har Konkurrensverket gjort följande iakttagelser och bedömningar om vad som bör följas upp i det fortsatta arbetet med utvärderingen av LOH:

- att otillbörliga handelsmetoder fortfarande förekommer i förhållandevis stor utsträckning
- att det finns en skepsis bland leverantörer mot att anmäla överträdelser
- att det är oklart huruvida andelen lokala inköp har påverkats av LOH
- att det finns uppgifter som indikerar att vissa större leverantörer fått en oproportionerligt förstärkt förhandlingsposition
- att det även framförts önskemål om regeländringar för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Konkurrensverket kommer att arbeta vidare med dessa frågor och presentera resultatet till regeringen i enlighet med uppdraget. Konkurrensverket kommer således att ha ett särskilt fokus på att följa upp utvecklingen av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder, hinder mot att anmäla överträdelser, huruvida LOH medfört konsekvenser som står i strid med lagstiftningens syften och om det finns behov av regeländringar.

6.2 Genomgång av indikationer på misstänkt korruption i inkomna tips och klagomål

Korruption är ett allvarligt hot mot ett väl fungerande samhälle och det är ett gemensamt åtagande att motverka förekomsten av den. Även om insatser mot korruption inte uttryckligen nämns i Konkurrensverkets uppdrag bedömer vi att det ingår i vår uppgift och ligger nära vårt kärnuppdrag. Mot bland annat den bakgrunden har Konkurrensverket gjort en genomgång av de tips, klagomål och förfrågningar som inkommit till myndigheten mellan juli 2019 och oktober 2022. Det övergripande syftet har varit att öka kunskapen om misstänkt korruption i de tips,

klagomål och förfrågningar som inkommer till Konkurrensverket.²¹⁹ Resultatet av genomgången har publicerats i rapporten *Indikationer på misstänkt korruption – Exempel från inkomna tips till Konkurrensverket* (Analys i korthet 2024:2).

Vad belyser tipsen?

Cirka 80 tips under den aktuella perioden innehåller indikationer på misstänkt korruption, varav flertalet rör offentlig upphandling. Det finns flera förklaringar till att offentlig upphandling är särskilt riskutsatt. En anledning är att offentliga upphandlingar kan omfatta mycket stora ekonomiska värden och att det finns incitament för såväl anställda i offentlig verksamhet som leverantörer att fuska för egen vinning, speciellt om risken för upptäckt är låg. En annan anledning kan vara att offentliga upphandlingar innebär täta kontakter mellan myndighetsföreträdare, som styr över och tilldelar offentliga medel, och leverantörer som konkurrerar om kontrakten. Den nära kontakten mellan näringslivet och offentliga tjänstepersoner, i synnerhet kommunala tjänstepersoner, tycks medföra en ökad korruptionsrisk.²²⁰ Ytterligare en faktor som gör offentlig upphandling till ett riskområde för korruption är att för många leverantörer är den offentliga sektorn en mycket stor kund, och i vissa fall avgörande för företagets fortlevnad.

Även inom konkurrensområdet handlar tipsen, i vilka det framförts påståenden om korruption, ofta om frågor som berör konfliktytan som uppstår när offentliga aktörer konkurrerar med privata företag och reglerna om offentlig konkurrensbegränsande säljverksamhet i konkurrenslagen.²²¹ Detta kan förklaras av att allmänheten genom offentlighetsprincipen har rätt till insyn i och tillgång till information om myndigheters samt kommun- och regionägda företags verksamhet.²²² Det är generellt svårare att upptäcka eventuellt förtroendeskadligt agerande i relationer mellan aktörer som inte omfattas av offentlighetsprincipen och det krävs därför kännedom om agerandet på annat sätt för att upptäcka eventuella korruptionsmisstankar.

Den verksamhet som i viss mån utmärker sig i tipsen är konsulttjänster, där det inte sällan finns en personlig koppling mellan den person som upphandlar tjänsterna och leverantören. Det har också kommit in flera tips om indikationer på misstänkt korruption som rör upphandling av medicinteknisk utrustning, fordon och maskiner samt fastighetsrelaterade tjänster.

Många olika former av misstänkt korruption återfinns i de inkomna tipsen. Vissa tips innehåller dessutom flera former av misstänkt korruption. Majoriteten av tipsen

²¹⁹ Det bör understrykas att indikationer på korruption inte nödvändigtvis betyder att tipset rört sig om en misstanke i juridisk mening eller att det varit fråga om ett förtroendeskadligt agerande.

²²⁰ Se bland annat Konkurrensverket, *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1.

²²¹ 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

²²² Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) omfattas bolag som kommuner och regioner utöver ett rättsligt bestämmande inflytande över av offentlighetsprincipen. Statligt ägda bolag som Postnord, SJ, Systembolaget och Vattenfall omfattas dock inte av offentlighetsprincipen.

kan klassificeras som vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närstående-transaktioner. Misstankar om korruption handlar ofta om misstänkt favorisering av någon aktör vid en offentlig upphandling eller när privata kontrakt upprättats, vilket sätter konkurrensen ur spel.

Samlade iakttagelser och kommentarer

De inkomna tipsen visar sammantaget att det finns indikationer på risker för korruption och att dessa framför allt återfinns i skärningspunkten mellan offentlig och privat verksamhet. Det går vidare att konstatera att vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närståendetransaktioner är den vanligaste formen av misstänkt korruption, vilket också är i linje med tidigare undersökningar. En del av tipsen som innehåller indikationer på korruption har handlat om ageranden som kan snedvrیدا konkurrensen, men som inte direkt omfattas av konkurrens- eller upphandlingsreglerna. Framför allt kan dessa tips handla om agerande som kan strida mot EU:s statstödsegler och kommunallagen.

Liksom tidigare studier har visat så är riskerna som störst inom offentlig upphandling. Ett av de vanligaste problemen som uppmärksammas i de aktuella tipsen är att information om otillåtna direktupphandlingar, i vilka det förekommit indikationer på korruption, kommit till Konkurrensverkets kännedom för sent för att kunna leda till sanktioner enligt upphandlingsreglerna. En ansökan från Konkurrensverket om upphandlingsskadeavgift skulle enligt tidigare upphandlingsregler ha inkommit till behörig domstol inom ett år från det att avtalet slöts.²²³ Det innebär konkret att de misstänkta otillåtna direktupphandlingarna varit preskriberade och att de därför inte prioriterades för mer ingående utredning.²²⁴ De lagändringar om en effektivare upphandlingstillsyn som trädde i kraft den 1 januari 2024²²⁵ innebär bland annat att tidsfristen förlängts till två år, vilket möjliggör för Konkurrensverket att ingripa mot fler typer av överträdelser av regelverket och på ett mer kraftfullt och effektivt sätt. Flera av de tips som innehållit indikationer på korruption skulle i enlighet med den regleringen ha kunnat resultera i en upphandlingsskadeavgift, vilket inte var möjligt vid tidpunkten då tipsen inkom till Konkurrensverket.

Vi kan konstatera att det behövs mer kunskap inom detta område och det finns ett fortsatt behov av att sprida information om hur korruption kan förekomma i samband med överträdelser av konkurrens- och upphandlingsreglerna bland privata företag, upphandlande myndigheter och ansvariga upphandlare. Eftersom korruption förekommer i olika former, där särskilt vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närståendetransaktioner kan vara vanligare än många tror, är det ett

²²³ Se mer Konkurrensverket, "Upphandlingsskadeavgift", hämtad 20 oktober 2023, <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn-arenden-och-beslut/upphandlingsskadeavgift/>

²²⁴ Konkurrensverket kan dock genom att tillsynsbeslut kritisera den upphandlande myndighetens eller enhetens upphandling och på detta sätt även vägleda andra upphandlande myndigheter och enheter för att minska risken att de gör samma misstag.

²²⁵ Se vidare i avsnitt 9.3.1.

område som upphandlande myndigheter och företag bör vara särskilt uppmärksamma på och aktivt arbeta för att motverka.

7 Rapporter och forskning

Ett viktigt verktyg i det konkurrens- och upphandlingsfrämjande arbetet är att ta fram rapporter. Detta kan Konkurrensverket göra dels på eget initiativ, dels på uppdrag av regeringen.

Rapporterna är också en viktig del av tillsynsarbetet. Vår prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten innebär att om vi bedömer att ett enskilt tillsynsärende inte är en effektiv väg att främja en effektiv konkurrens kan vi i stället välja att påtala problemet på annat sätt, till exempel i en rapport. Rapporterna utgör en möjlighet att skapa uppmärksamhet kring problem som av olika skäl inte kan hanteras ändamålsenligt med ett enskilt ingripande i ett tillsynsärende. I vissa fall kan rapporterna bidra till ändrat beteende inom de branscher som har belysts och ibland innehåller de förslag till regeländringar som kan bidra till långsiktigt ändrade regleringar och bättre konkurrens. Rapporterna kan också utgöra ett stöd i våra prioriteringar genom att bidra med kunskap om vissa marknader och identifiera förekomsten av konkurrensproblem som vi bör väga in i vår hantering av inkomna tips och klagomål.

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

I detta kapitel redovisas de rapporter som rör tillsynsverksamheten och som presenterats under 2023 av Konkurrensverket eller av forskare på uppdrag av eller som ett resultat av finansiering av Konkurrensverket. Konkurrensverkets egna rapporter och uppdragsforskningsrapporter finns tillgängliga på vår webbplats.²²⁶

7.1 Rapporter

Förutom förra årets motsvarighet till denna rapport, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2022* (Rapport 2023:1) och de uppföljningar som redovisas i avsnitt 6.1, har Konkurrensverket det senaste året publicerat följande rapporter som är relevanta för tillsynsarbetet.

7.1.1 Konkurrens och upphandling i kristider

För att ge särskild uppmärksamhet åt konkurrensaspekter vid olika typer av samhällskriser beslutade Konkurrensverket under hösten 2022 om en ny strategisk satsning – konkurrens i kristider. Som redovisades i 2022 års tillsynsrapport

²²⁶ Konkurrensverket, "Rapporter", hämtad 14 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/>

påbörjades ett arbete med att ta fram kortare analyser som belyser olika konkurrens- och krisaspekter samt Konkurrensverkets förslag och rekommendationer för att upprätthålla en väl fungerande konkurrens och upphandling även i tider av kris.²²⁷

Konkurrensverket publicerade totalt nio analyser inom ramen för konkurrens i kristider under våren 2023. Fyra rör konsumentnära branscher: Drivmedel, Livsmedel, Finansiella tjänster samt Energi, och fem tematiska områden: Kraftiga prisökningar, Samarbeten mellan företag, Koncentrationer, Offentligt privat och Offentlig upphandling.²²⁸ I juli 2023 presenterade Konkurrensverket rapporten *Konkurrens och upphandling i kristider* (Rapport 2023:2). Rapporten innefattar de nio analyserna samt Konkurrensverkets samlade slutsatser och rekommendationer.

I rapporten konstateras att den dåvarande krisen och höga inflationen inte var ett resultat av en plötslig försämring av konkurrensen utan att de stigande priserna framför allt var en effekt av externa chocker.²²⁹ Konkurrensen kan dock försämrats i kristider, i synnerhet en inflationsdriven kris. Orsaken är framför allt att konsumenter och företags förväntningar om ökande priser försvårar prisjämförelser och kan underlätta för företag att samordna prishöjningar. Förekomsten av prissignalering²³⁰ kan leda till en otillåten samordning mellan företag. Företag med marknadsmakt kan även utnyttja situationen på ett motsvarande sätt och höja priserna mer än vad som är motiverat av högre kostnader. Det betyder att konkurrensen kan försämrats i en inflationsdriven kris, vilket i sin tur kan leda till ett ytterligare tillskott till inflationen.

På marknaden för drivmedel har det observerats att de stora drivmedelsföretagen inte alltid prissätter proportionellt mot förändringen av kostnaderna, utan snarare tar tillfället i akt att utnyttja förändringarna för att öka sina vinstmarginaler.²³¹ Ett liknande beteende kan inte uteslutas i livsmedelsbranschen som även den präglas av hög koncentration i såväl detaljist- som grossistled, och i flera fall även producentled. På uppdrag av regeringen pågår två omfattande genomlysningar av dessa marknader, se vidare avsnitt 7.1.2 och avsnitt 1.2.

Till skillnad från marknaderna för drivmedel och dagligvaror kännetecknas de finansiella konsumentmarknaderna av en mycket låg kundrörlighet. Bankers relativt höga avgifter, marginaler och lönsamhet har troligen ett samband med identi-

²²⁷ Konkurrensverket, "Rapporter", eller Konkurrensverket "Konkurrens och upphandling i kristider", hämtad 14 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/kristider/>

²²⁸ Konkurrensverket, *Drivmedelsmarknaden*, Analys i korthet 2023:1, *Finansmarknaden*, Analys i korthet 2023:2, *Offentlig upphandling*, Analys i korthet 2023:3, *Kraftiga prisökningar*, Analys i korthet 2023:4, *Offentligt privat*, Analys i korthet 2023:5, *Livsmedelskedjan*, Analys i korthet 2023:6, *Energimarknaden*, Analys i korthet 2023:7, *Samarbete mellan företag*, Analys i korthet 2023:12, *Företagskoncentrationer*, Analys i korthet 2023:13.

²²⁹ Det vill säga ett bortfall av utbud på många marknader och en allmän ökning av råvaru- och energipriser.

²³⁰ Att företag eller en branschorganisation uttalar sig offentligt eller publicerar information om kommande prishöjningar.

²³¹ Fenomenet har tagits upp i Riksbankens penningpolitiska rapporter från juni och september 2022, där det konstateras att trots ökade kostnader för företagen och hög inflation i samhället har företagens lönsamhet varit uppåtgående.

fierade inlåsnings effekter och konsumenters låga kundrörlighet. I rapporten rekommenderar Konkurrensverket bland annat att konsumenter som vill säga upp bundna lån i förtid inte bör drabbas av krav på omotiverat hög ersättning till banken. Konkurrensverket välkomnade därför att regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att analysera ränteskillnadsersättningens utformning.

Kundrörligheten hos konsumenter är också relativt låg på energimarknaderna även om situationen är något bättre än på de finansiella marknaderna. I rapporten framför Konkurrensverket att det bör utredas om det, i likhet med bolånemarknaden, ska regleras att fasta elprisavtal automatiskt övergår till rörliga prisavtal när de löper ut, i syfte att öka kundrörligheten.

Konkurrensverket rekommenderade också att frågan om direkt reglering av, eller åtminstone tillsyn över, fjärrvärmepriserna utreds på nytt. Detta då fjärrvärmenät har tydliga drag av naturliga monopol och i den utsträckning varaktigt högre elpriser innebär ett starkt reducerat indirekt konkurrenstryck på fjärrvärmemarknaden kan prisreglering vara ett effektivt sätt att begränsa utrymmet för prishöjningar.

När det gäller kraftiga prisökningar överlag aktualiseras missbruksregeln i konkurrenslagen vilken inbegriper att ett dominerande företag inte får sätta ett pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde. Det kan finnas skäl för Konkurrensverket att ingripa mot dominerande företags överpriser, särskilt på marknader som kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde. Konkurrensverket har fått klagomål rörande höga priser på fjärrvärme som för närvarande utreds, se avsnitt 2.5.

Avseende samarbeten mellan företag kan det konstateras att det kan finnas situationer i en kris där företag kan behöva samarbeta för att exempelvis säkra tillgången till bristvaror utan att det ska ses som en överträdelse av konkurrensreglerna. Det kan även vara nödvändigt med samarbete mellan företag för att skapa mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster för att till exempel möta klimatförändringar. Erfarenheter från tidigare kriser visar dock att en försvagad konkurrenslagstiftning för att hantera ekonomiska svårigheter kan ha motsatt effekt och i stället förlänga en kris.

Krisen kan också påverka förekomsten och prövningen av företagskoncentrationer. Först och främst bör det dock slås fast att ett samgående mellan två konkurrerande företag som före en kris skulle bedömas som skadligt för konkurrensen inte blir mindre skadligt bara för att det är kris. Om en marknad före krisen är koncentrerad, kan det vara ännu viktigare att säkerställa att där finns förutsättningar för konkurrens också efter krisen. Alltför koncentrerade marknader kan både förstärka och förlänga kriser. Pandemin, med efterföljande transport- och logistikproblem, har exempelvis satt ljuset på det stora beroendet av ett fåtal globala tillverkare av så kallade halvledare som används inom elektronikindustrin. Kontroll av företagskoncentrationer är därför ett viktigt verktyg för att förhindra att marknader blir alltför koncentrerade, inte minst i kristider.

Konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer kan också påverkas av en ekonomisk kris. En offentlig aktör har flera konkurrensfördelar, såsom skattefinansiering, avsaknad av vinstkrav och ofta lägre kostnader, vilket kan få ökad betydelse i tider av kris där de privata alternativen kan se en vikande efterfrågan. De offentliga aktörerna bör därför regelbundet se över sina verksamheter för att se om de är konkurrensbegränsande, och det gäller särskilt i kristider.

Slutligen påverkas förutsättningarna för den offentliga upphandlingen i kristider. Det visar de senaste årens erfarenheter inte bara från Sverige utan även från hela EU:s inre marknad. Konkurrensverket ser behovet av initiativ som syftar till att öka EU:s och dess medlemsstaters möjligheter att mer effektivt hantera framtida kriser som kan störa den fria rörligheten på den inre marknaden. Även när en kris inträffar ger upphandlingslagstiftningen upphandlande myndigheter den flexibilitet som krävs för att kunna köpa in de varor och tjänster som behövs för att fullfölja sitt uppdrag.

7.1.2 Genomlysning av livsmedelsbranschen

Mot bakgrund av stora prisökningar inom branscher där ökade kostnader och bristande konkurrens kan vara orsaker fick Konkurrensverket i juni 2023 uppdraget från regeringen att analysera konkurrenssituationen inom livsmedelskedjan och hur priserna har ökat i förhållande till kostnaderna inom bland annat dagligvaruhandeln.

Konkurrensverket hade, som framgår av avsnitt 7.1.1 ovan, påbörjat en bred genomlysning av livsmedelsbranschen inom ramen för den strategiska satsningen om konkurrens i kristider. I rapporten *Livsmedelskedjan* (Analys i korthet 2023:6) gjordes en inledande analys och redogörelse av marknadsstrukturerna, marknadsutvecklingen och Konkurrensverkets arbete i livsmedelskedjan. Genomlysningen har därefter resulterat i ytterligare rapporter och kommunikationsinsatser. Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen fortsätter under 2024.

Konkurrensen i äggkedjan

I en rapport om prisutvecklingen för ägg, *Konkurrensen i äggkedjan* (Analys i korthet 2023:9), identifierade Konkurrensverket vissa mönster på hur kostnadskrisen påverkade konkurrensen i olika marknadssegment och olika led i livsmedelskedjan. Analysen visade att konsumentprisökningarna initialt berodde på överförda kostnader från ökade priser på foder och el i producentled, men att dessa prisökningar sedan spädades på av ökade marginaler i packeriled och i dagligvaruhandeln.

Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet

Konkurrensverket har i en annan rapport, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet* (Analys i korthet 2023:10), kartlagt hinder för att etablera nya dagligvarubutiker och för existerande butiker att byta kedjetillhörighet. I grossistledet identifierades indikationer på hinder vad gäller dagligvarubutikernas möjlighet att

konkurrensutsätta dagligvarukedjornas grossistverksamheter genom att i större utsträckning använda sig av specialgrossister eller köpa direkt från leverantörerna.

Konkurrensverket konstaterade även att det sedan tidigare koncentrerade dagligvaruledet koncentrerats ytterligare genom företagsförvärv de senaste åren. I rapporten pekade vi även på de nuvarande koncentrationsreglerna som otillräckliga för att värna konkurrensen på redan koncentrerade marknader, såsom dagligvaruhandeln, och föreslog därför en skärpning av regelverket. Det handlar om att Konkurrensverket inte kan ingripa mot en företagskoncentration som exempelvis berör en ort med enbart två butiker, även om de efter koncentrationens genomförande skulle ingå i samma kedja, vilket skulle innebära att konsumenterna helt framtogs valmöjlighet. En annan begränsning är att nuvarande prövning är begränsad till företagskoncentrationer där de berörda företagen tillsammans har en omsättning i Sverige över en miljard kronor.

Konkurrensen i primärproduktionen

I rapporten *Konkurrensen i primärproduktionen* (Analys i korthet 2023:11) görs en analys av om det finns bristande konkurrens i primärproduktionsledet. Konkurrensverket konstaterade att primärproducenterna har enskilt små eller inga möjligheter att påverka vare sig sina inköps- eller försäljningspriser. Det finns jämfört med andra delar i livsmedelskedjan många företag i primärproduktionsledet och delmarknaderna är ofta fragmenterade. Undersökningen visade inte att det är konkurrensproblem i själva primärproduktionen som drivit upp priserna på livsmedel.

7.1.3 Analyser i korthet om offentlig upphandling

Utöver rapporten *Offentlig upphandling – konkurrens i kristider* (Analys i korthet 2023:3) har Konkurrensverket under 2023 publicerat två rapporter inom upphandlingsområdet.

Granskning av frivilliga förhandsinsyner – Konkurrensverkets granskning av annonser om frivillig förhandsinsyn under 2022

I maj 2023 publicerade Konkurrensverket rapporten *Granskning av frivilliga förhandsinsyner – Konkurrensverkets granskning av annonser om frivillig förhandsinsyn under 2022* (Analys i korthet 2023:8).

En frivillig förhandsinsyn är en annons där en upphandlande myndighet anger att den avser att tillämpa ett undantag från annonsering för att upphandla ett kontrakt utan föregående annonsering. I annonsen ska den upphandlande myndigheten bland annat ange vilken leverantör som kommer att tilldelas kontraktet och vilka omständigheter som motiverar att undantaget är tillämpligt.

I Konkurrensverkets upphandlingstillsyn har det noterats brister i annonser om frivilliga förhandsinsyner. Konkurrensverket granskade därför samtliga annonser om frivillig förhandsinsyn som publicerades under 2022, vilket omfattade totalt 259

annonser och 128 olika upphandlande myndigheter. I 141 av de granskade annonserna uppgavs undantaget för tekniska skäl vara anledningen till att det endast fanns en möjlig leverantör och att upphandlingen därför inte annonserats. Näst vanligast var undantaget gällande ensamrätt. Konkurrensverket noterade att i ett stort antal av annonserna där tekniska skäl åberopas, aktualiseras någon typ av så kallad inlåsnings där redan gjorda investeringar påverkar framtida beslutsalternativ på ett inlåsnings sätt. Ofta gäller detta upphandlingar av it eller medicinteknisk utrustning.

Under granskningen inledde Konkurrensverket en mer ingående utredning av 28 förhandsinsyner där det fanns tydliga indikationer på att det kunde röra sig om otillåtna direktupphandlingar. I flera ärenden kunde den upphandlande myndigheten under utredningens gång förtydliga skälen, varför några av tillsynsärendena därefter kunde avslutas utan åtgärd.

Vid tidpunkten för publicering av rapporten fanns det sex pågående tillsynsärenden inom ramen för Konkurrensverkets upphandlingstillsyn. I tre av ärendena hade en ansökan om upphandlings-skadeavgift lämnats in till förvaltningsrätten.

En generell iakttagelse är att informationen i annonserna ofta var bristfällig, vilket gjorde det svårt för Konkurrensverket att bedöma vad den upphandlande myndigheten önskade köpa in och varför ett undantag från annonseringsskyldigheten var tillämpligt.

Annonsering om ändringar av kontrakt och ramavtal

I oktober 2023 publicerade Konkurrensverket rapporten *Annonsering om ändringar av kontrakt och ramavtal* (Analys i korthet 2023:14). Syftet med rapporten var att belysa skyldigheten att annonsera ändringar och dess betydelse för en effektiv offentlig upphandling och konkurrens.

Ett upphandlingspliktigt kontrakt eller ramavtal får som utgångspunkt inte ändras utan att det genomförs en ny upphandling. Det finns dock vissa undantag, men upphandlande myndigheter som har gjort en sådan ändring är under vissa förutsättningar skyldiga att upplysa om ändringen genom en annons, så att leverantörer ska kunna bevaka sina intressen i enskilda fall. Efterannonseringen bidrar också till transparens och insyn och därmed till att minska risken för korruption och i förlängningen till en mer effektiv offentlig upphandling.

Konkurrensverket har dock uppmärksammat att skyldigheten inte alltid iakttas. Upphandlande myndigheters underlåtelse att annonsera ändringar riskerar även att få flera negativa följder. Det kan inte bara få negativa konsekvenser utifrån ett konkurrensperspektiv, utan även utifrån ett antikorrupsions- och statistikperspektiv.

7.2 Forskning

Under 2023 har flera forskningsprojekt, såväl uppdrags- som bidragsforskning, avslutats och forskningsrapporter har publicerats. I följande avsnitt redovisas de

projekt som är relevanta för vår tillsynsverksamhet. Forskarna ansvarar själva för de bedömningar och slutsatser som gjorts i respektive rapport.

7.2.1 Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris

Det är viktigt att upphandlande myndigheter kontrollerar att de varor och tjänster som upphandlats överensstämmer med vad som avtalats om och levererats. Dock är det tydligt från tidigare studier att det finns stora brister i uppföljning av dessa avtal. Juris doktor Catrin Karlsson Westergren har, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, undersökt hur upphandlande myndigheter genomför avtalsuppföljningar samt om och hur de skiljer sig åt beroende på kontraktsföremål, branscher och/eller verksamhetsområden. Resultatet publicerades i februari 2023 i rapporten *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling – säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris* (Uppdragsforskningsrapport 2023:1).

Resultaten från studien visar att kommunerna ser avtalsuppföljning som något viktigt och poängterar att avtalsuppföljning är nödvändigt för att uppnå avtals-trohet, trovärdighet och ökad konkurrens i sina upphandlingar men också i stort bland leverantörer. Brister i avtalsuppföljning beror framför allt på bristande resurser och till viss del bristande mognadsgrad. Det finns även ett organisatoriskt problem i det att uppföljning ofta sköts av upphandlare eller av verksamheten och i befattningar som redan har fullt upp med att upphandla och/eller bedriva själva verksamheten. Frågan om avtalsuppföljning har på senare tid fått ett större fokus och inom flera upphandlande kommuner pågår ett utvecklingsarbete avseende avtalsuppföljning. Studien pekar även på att det finns ett behov av systemstöd för rutinmässiga delar så att kommunerna kan fokusera på fördjupade uppföljningar inom avtal och branscher där det finns ett sådant behov.

7.2.2 Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen

Upphandlande myndigheter använder sig av mellanhänder i allt större utsträckning för att samordna och effektivisera deras behov av inköp. En mellanhand kan fungera som en underleverantör till den upphandlande myndigheten och agerar i detta fall som en inköpare av varor, tjänster eller byggtreprenader från olika leverantörer. En mellanhand kan också agera som en mäklare med uppgift att sammanföra den upphandlande myndighetens inköpsbehov med lämpliga leverantörer av varor och tjänster. Professor Gustaf Kastberg Weichselberger och filosofie doktor Sanna Eklund, verksamma vid Göteborgs universitet och Kommunforskning i Västsverige, har inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning undersökt och belyst hur upphandlande myndigheter, leverantörer och marknader har påverkats av möjligheten att använda mellanhänder i inköpsprocessen inom offentlig upphandling. Resultatet publicerades i december 2023 i rapporten *Mellanhänders påverkan på den offentliga upphandlingen – en intervjustudie om konsekvenser, risker och utvecklingsområden* (Uppdragsforskningsrapport 2023:2).

Resultaten visar att det inte finns en entydig bild av mellanhandslösningens konsekvenser och att det finns vissa skillnader mellan olika branscher. Mellanhänder motiveras ofta utifrån att transaktionskostnader minskar och upphandlingar blir mer effektiva när avtal enbart skrivs med en mellanhand. I denna studie framkom detta perspektiv främst från upphandlande myndigheter och enheters sida, som i stor utsträckning menade att mellanhanden fyller ett behov när det gäller kompetens och kapacitet som inte finns internt. Studien pekar även på att mellanhandslösningen kan innebära en risk för korruption om mellanhandens roll som enbart förmedlare är oklar och mellanhanden upplevs utgöra en konkurrent till underleverantörerna. Studien pekar även på att offentliga organisationer bör ta ett stort ansvar för att stärka förtroendet genom att utöka sin förståelse för mellanhandsuppläggets komplexitet och undvika de risker som finns.

7.2.3 Covid-krisen och omförhandlade busstrafikkontrakt i Sverige

Offentligt upphandlade kollektivtrafikavtal brukar vara relativt långa och är i princip inte tänkta att omförhandlas under kontraktperioden. Behovet av omförhandling blev dock påtagligt under pandemin. Denna externa chock var kraftfull och påverkade all upphandlad kollektiv busstrafik. Effekterna av detta var att efterfrågan sjönk drastiskt, med effekter på de regionala kollektivtrafikmyndigheternas intäkter, och, beroende på kontraktsform, även de kontrakterade busstrafikoperatörerna. Situationen förvärrades av att kostnaderna för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna i regel förblev oförändrade, eftersom det förutsattes att en tät trafik skulle upprätthållas för att minska risken för smittspridning i överfulla bussar. Ekonomie doktor Gunnar Alexandersson samt professorerna Staffan Hultén och Lars Henriksson vid Handelshögskolan i Stockholm har, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, haft i uppdrag att studera coronapandemins inverkan på omförhandlade busskontrakt i Sverige. Resultatet publicerades i juni 2023 i rapporten *Covid-krisen och omförhandlade busstrafikkontrakt i Sverige* (Uppdragsforskningsrapport 2023:3).

Rapporten visar att covid-19-pandemin påverkade den upphandlade busstrafiken mer än någon annan tidigare extern chock. Pandemin påverkar fortfarande busstrafiken tre år senare. Krisen orsakade ett större omedelbart tapp i resandet än tidigare chocker, att bussresandet ligger kvar på en lägre nivå under längre tid än efter tidigare chocker, stora störningar i sättet att organisera och genomföra upphandling i konkurrens, att regionerna tvingades balansera motstridiga krav från olika typer av lagstiftning och regelverk, och att staten fick ge stora extraordinära stöd till den regionala kollektivtrafiken. Resultaten pekar även på att om omförhandlingarna kunnat ses som en rationell åtgärd i ett exceptionellt läge är det inte säkert att de alltid varit i linje med upphandlingsreglerna. Det har funnits situationer där det varit mer lämpligt att genomföra en ny upphandling i stället för att omförhandla kontraktet.

7.2.4 Hur påverkar regulatoriska sandlådor konkurrensen?

Regulatoriska sandlådor fungerar som modifierade regleringsmiljöer där regleringsmyndigheter tillåter företag att, under en begränsad tid, utveckla nya produkter och tjänster innan de blir tillgängliga för allmänheten. Denna modifierade regleringsmiljö möjliggör för dessa företag att testa en produkt eller tjänst innan den erbjuds till en bredare publik. Professor Lars Persson och docent Pehr-Johan Norbäck vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) har, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, undersökt de eventuella konkurrens effekter som regulatoriska sandlådor kan ge upphov till. Resultatet publicerades i oktober 2023 i rapporten *Hur påverkar regulatoriska sandlådor konkurrensen?* (Uppdragsforskningsrapport 2023:4).

Rapporten pekar på att det kan finnas konkurrenshämmande effekter av införandet av regulatoriska sandlådor i näringslivet. Det kan handla om att deltagandet i en regulatorisk sandlåda kan tolkas som att företaget har fått ett godkännande av sin affärsidé eller ny teknik. Detta kan i sin tur bidra till att företaget kan utveckla en dominerande ställning på en framväxande marknad. Rapporten lyfter även att regulatoriska sandlådor kan förbättra konkurrensen på produktmarknaden genom att underlätta inträde för exempelvis startup-företag och bidra till ökad innovation. Ett viktigt bidrag i denna rapport är att den visar nya modeller för att utvärdera regulatoriska sandlådor utifrån ett konkurrensperspektiv. Författarna har även gjort bedömningen att det i nuläget inte krävs några förändringar i tillämpningen av konkurrenslagen i Sverige sett till regleringsmyndigheters användande av regulatoriska sandlådor.

7.2.5 Upphandling och styrning av byggprojekt – en jämförelse mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn

Sveriges befolkning har vuxit med nästan 1,5 miljoner invånare de senaste 20 åren, vilket ställer stora krav och utmaningar för tillgången till bostäder. De senaste åren har ett flertal rapporter och studier identifierat och diskuterat ett brett spektrum av utmaningar i den svenska bostadssektorn och kommit med olika typer av förslag på hur bostadsförsörjningen kan förbättras. Dessa studier pekar bland annat på att privata och offentliga byggherrar spelar en strategiskt viktig roll som beställare av nya bostäder. Professor Per Erik Eriksson, vid Luleå tekniska universitet, har inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning undersökt skillnader mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn utifrån ett upphandlings- och styrningsperspektiv, samt hur eventuella skillnader påverkar genomförande och utfall av byggprojekt. Resultatet publicerades i december 2023 i rapporten *Upphandling och styrning av byggprojekt – en jämförelse mellan offentliga och privata byggherrar inom bostadssektorn* (Uppdragsforskningsrapport 2023:5).

Rapporten visar att de två mest påtagliga skillnaderna mellan offentliga och privata byggherrars upphandlingsstrategier är deras skilda hantering av förhandling med entreprenörerna och varaktigheten av deras relationer med entreprenadföretagen. De offentliga beställarna upphandlar i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig

upphandling (LOU) och är därför mycket restriktiva med att använda förhandling som en strategisk möjlighet. De privata beställarna utnyttjar däremot alltid sina obegränsade möjligheter till förhandlingar, som kan gälla allt från prisreduktion till ändring av metoder, tekniska lösningar samt bemanning av projektet. De privata beställarnas omfattande förhandlingar upplevs värdeskapande eftersom de kan resultera i reducerade kostnader men även en bättre balans mellan pris och kvalitet.

7.2.6 Konkurrensen på den nordiska elmarknaden

Under 2022 uppstod en energikris i samband med Rysslands invasion av Ukraina, vilket bidrog till drastiskt ökade elpriser som drabbade de svenska hushållen och företagen hårt. Elektricitet är en samhällsviktig infrastruktur och elnätet drivs som ett naturligt monopol. Det är däremot olika företag som levererar elen och som sätter elpriserna som deras kunder behöver betala. Elektricitet är en livsviktig nödvändighet vilket gör att efterfrågan är okänslig för prisändringar. Det finns därför en risk att företag utnyttjar sin marknadsmakt för att ta ut högre priser gentemot sina kunder. Docent Thomas Tangerås, vid Institutet för Näringslivsforskning, har inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning analyserat hur viktiga förändringar på elmarknaden de senaste åren har påverkat företagens möjligheter och incitament att utöva marknadsmakt på elmarknaden. Resultatet publicerades i december 2023 i rapporten *Konkurrensen på den nordiska elmarknaden* (Uppdragsforskningsrapport 2023:7).

Studien har fokuserat på företag inom vattenkraft, kärnkraft och strategiska felmeddelanden samt kapacitetsbegränsningar i elnätet. En viktig slutsats från 2022 års energikris är att konkurrensen och politiska problem på insatsfaktormarknaderna kan ha stora prisseffekter på den svenska elmarknaden. Dessutom påverkas pris skillnaderna mellan olika elområden fundamentalt av flaskhalsar i elnätet. Åtgärder för att förbättra konkurrensen på insatsfaktormarknaderna och för att öka integrationen av elmarknaden skulle påverka elpriserna även på en konkurrensmässig elmarknad. Rapporten pekar även på att många delar av elmarknaden är utforskade utifrån ett konkurrensperspektiv. Detta gäller terminsmarknaden som är grundläggande för pris- och volymsäkring på marknader med hög risk. Andra exempel är marknaderna för kortsiktig balansering av elsystemet. En utmaning med att studera konkurrensen på den nordiska elmarknaden har varit att detaljerade data inte gjorts tillgängliga för utomstående. Elbörsen Nord Pool har till exempel inte medgivit tillgång till annat än aggregerade budgivningsdata. Inte heller de omfattande data som den europeiska energibyran ACER samlar in är allmänt tillgängliga i forskningssyfte. Fördjupad forskning förutsätter tillgång till bättre data.

7.2.7 Effekten av antal budgivare på sannolikheten för prissamordningar

Konkurrensverket har finansierat professor Niklas Rudholm vid Handels Forskningsinstitut samt docent David Granlund vid Umeå universitet för forskningsprojektet *Effekten av antal budgivare på sannolikheten för prissamordningar*. Studiens

resultat publicerades i rapporten *Calculating the probability of collusion based on observed price patterns*.²³²

Det finns en risk att företagen på en marknad kan samordna varandras prissättning genom att observera varandras priser. Konkurrensen sätts då ur spel och priserna blir högre än de annars skulle ha varit. Syftet med detta forskningsprojekt har varit att utveckla metoder för att upptäcka prissamordningar, samt få en ökad kunskap om hur vanliga och kostsamma de är, och hur antalet företag påverkar risken för samordningar. Projektet har fokuserat på två typer av prissamordningar inom läkemedelsmarknaden, parallell budgivning (det vill säga flera företag erbjuder samma pris) och budrotation (företagen turas om att ha lägsta pris på marknaden). Dessa två typer av prissamordningar är enkla att organisera och därför också mest förekommande.

Forskningsprojektet har bestått av tre delar där den första delen utvecklat en ny metod för att screena för prissamordningar. Den andra delen har räknat på de merkostnader som prissamordningar medfört på den svenska marknaden för generiska läkemedel. Den tredje delen har undersökt den kausala effekten av antal budgivare på sannolikheten för prissamordningar. Resultaten visar att sannolikheten för miss-tänkta prissamordningar är starkt förknippat med antalet företag på marknaden. Det finns en hög sannolikhet (ca 80 procent) för att hitta någon typ av prissamordning på marknader med endast två företag medan den halveras om antalet budgivare ökar från två till fyra. Därefter faller sannolikheten med ytterligare sex procentenheter om en femte budgivare etableras.

Forskningsprojektet har lämnat flera förslag på regelreformer av den svenska läkemedelsmarknaden. Då det finns ett tydligt samband mellan antalet budgivare och sannolikheten för att observera prissamordningar bör eventuella inträdesavgifter sättas så lågt som möjligt. Även prisperiodens längd bör ökas från en till tre månader, och även längre perioder skulle kunna komma i fråga.

²³² Granlund, David & Rudholm, Niklas, 2023. "[Calculating the probability of collusion based on observed price patterns](#)," Umeå Economic Studies 1014, Umeå University, Department of Economics, revised 13 Oct 2023.

8 Internationellt samarbete

Konkurrensverket ska enligt myndighetens instruktion bidra till den internationella utvecklingen inom sitt ansvarsområde.²³³ Internationellt samarbete spelar också en betydande roll för Konkurrensverkets tillsynsarbete. För att främja effektivitet och kunskapsutbyte engagerar sig Konkurrensverket aktivt i flera internationella nätverk och organisationer. Genom att dela kunskap och erfarenheter med andra myndigheter och organisationer stärks Konkurrensverkets kompetenser och arbetsmetoder. Ett välfungerande internationellt samarbete är avgörande för att säkerställa en enhetlig tillämpning av regelverken. Inom konkurrenstillsynen möjliggör samarbetet med andra tillsynsmyndigheter effektivare utredningar av ärenden som har gränsöverskridande karaktär. Både det samarbete som sker inom Norden och inom EU möjliggör för konkurrensmyndigheter att bistå varandra.

I det följande kapitlet ges en kortfattad beskrivning av Konkurrensverkets arbete med internationella frågor under 2023. På konkurrensområdet har frågor om digitalisering, artificiell intelligens, hållbarhet och nya konkurrensverktyg varit särskilt framträdande.

8.1 Konkurrensfrågor inom EU

En väsentlig del av de ärenden som prioriteras för mer ingående utredningar hos Konkurrensverket uppfyller det så kallade samhandelskriteriet, med andra ord att de avtal eller förfaranden som ärendena rör kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. I dessa ärenden har Konkurrensverket en skyldighet att tillämpa såväl nationell lagstiftning som konkurrensbestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Konkurrensverket har ett nära samarbete med EU-kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av EU:s konkurrensregler.

I enlighet med de skyldigheter som följer av EU:s konkurrensregler har Konkurrensverket under 2023 konsulterat EU-kommissionen inför de beslut som myndigheten fattat som tillämpar EU:s konkurrensregler. Denna konsultation utgör ytterligare en kvalitetssäkring av Konkurrensverkets rättsliga bedömningar.

Likaså har EU-kommissionen under 2023 rådfrågat de nationella konkurrensmyndigheterna inför sina beslut där de avser att ingripa med stöd av artikel 101 och 102 i EUF-fördraget samt i koncentrationsärenden där kommissionen gjort en fördjupad undersökning. Konkurrensverket deltar regelbundet i dessa så kallade rådgivande kommittéer och i de höranden som parter har rätt till i kommissionens utredningar.

Genom det Europeiska konkurrensnätverket (European Competition Network, ECN) kan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bistå

²³³ 6 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

varandra och utbyta information vid utredningar av misstänkta konkurrensöverträdelser. Under 2023 har Konkurrensverket exempelvis samarbetat med Finlands konkurrensmyndighet under en pågående utredning i bärbranschen (se avsnitt 2.5).

Konkurrensmyndigheterna inom EU kan ställa allmänna lagtillämpnings- och policyfrågor genom skriftliga förfrågningar till varandra. Bland annat har Konkurrensverket ställt frågor till systemmyndigheterna inom ramen för genomlysningen av livsmedelsbranschen för att dra lärdomar av andra länders erfarenheter inom området.

Konkurrensverket har också utbytt kunskap och information inom ramen för möten i de arbets- och sektorsgrupper som bildats inom det europeiska samarbetet. Mötena har varit ett nyttigt forum för diskussioner om bland annat tillämpningen av EU:s nya gruppundantagsförordningar och riktlinjer för horisontellt och vertikalt samarbete.

Under 2023 har Konkurrensverket också bidragit med synpunkter gällande översynen av andra instrument på EU-nivå, exempelvis revideringen av tillkännagivandet om definitionen av relevant marknad, förenklingen av förfarandet för anmälan och prövning av företagskoncentrationer, samt framtagandet av nya riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget. Konkurrensverket har även bidragit till en utvärdering av de två förordningar som reglerar EU-kommissionens tillsynsbefogenheter och handläggning av konkurrensärenden samt samarbetet inom ECN.²³⁴ Den utvärdering som kommissionen inledde 2022 har fortsatt under 2023. Kommissionen planerar att redovisa resultat från den hittillsvarande utvärderingen under andra kvartalet 2024.

Konkurrensverket har även företrätt Sverige i den rådgivande kommittén som inrättats för att bistå EU-kommissionen vid tillämpningen av rättsakten om digitala marknader (Digital Markets Act, DMA).

8.2 Upphandlingsfrågor inom EU

Konkurrensverket har haft en aktiv roll i nätverket för tillsynsorgan i första instans på upphandlingsområdet och stod värd för ett av nätverkets två möten under 2023. Nätverket erbjuder möjligheten till samarbete samt informations- och erfarenhetsutbyte med andra tillsynsorgan i EU avseende tillämpningen av rättsmedelsdirektiven.

²³⁴ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget och Kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

8.3 Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder

Enligt EU-reglerna rörande otillbörliga handelsmetoder ska de nationella tillsynsmyndigheterna samarbeta med varandra och kommissionen och bistå varandra i utredningar som har en gränsöverskridande dimension. För att bidra till ett effektivt samarbete har ett nätverk bildats, så kallat *Unfair Trading Practices Enforcement Network* (UTPEN). Konkurrensverket deltog i nätverkets samtliga möten under 2023. Bland annat har nätverket varit ett forum för erfarenhetsutbyte kring inköpsallianser. Nätverket har också prioriterat att ta fram rutiner för bistånd i gränsöverskridande utredningar. Konkurrensverket under året även skickat två skriftliga förfrågningar till nätverket.

8.4 International Competition Network (ICN)

International Competition Network (ICN) är ett globalt nätverk för konkurrensmyndigheter bestående av cirka 140 medlemmar. Arbetet sker i projektform inom ramen för fem arbetsgrupper som bland annat utarbetar rekommendationer, vägledning och rapporter, samt anordnar seminarier för medlemmarna.²³⁵

I syfte att bidra till ökad samsyn kring metod- och lagtillämpningsfrågor har Konkurrensverket deltagit i samtliga nätverkets arbetsgrupper under 2023, med särskilt fokus på att leda projekt inom arbetsgrupperna för effektiva arbetsmetoder respektive ensidiga förfaranden.

Som projektledare för frågor om digitalisering och effektiva arbetsmetoder under första halvåret 2023 anordnade Konkurrensverket ett webinarium om hur digitala verktyg kan användas för att effektivisera konkurrensrättsliga utredningar. I oktober utsågs Konkurrensverket till att leda ett projekt som syftar till att utbyta erfarenheter från myndigheter runt om i världen rörande tillämpningen av konkurrensreglerna när det gäller exklusivitetsavtal.

Konkurrensverket har under 2023 medverkat i olika panelsamtal om tillsynsfrågor inom ramen för evenemang anordnade av ICN, exempelvis rörande informationsutbyten, förvärvsprövningar samt hållbarhet.

8.5 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Konkurrenskommittén inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, höll två möten under 2023. Konkurrensverkets generaldirektör blev omvald som medlem i den del som ledde kommitténs arbete under 2023. Under året tog Konkurrensverket fram skriftliga bidrag inför diskussioner i

²³⁵ International Competition Network, "About", hämtad 25 mars 2024, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>

kommittén om olika normer för konkurrenspolitiken, konkurrensrätten och idrott samt konkurrensmyndigheters befogenheter, resurser och verktyg i ljuset av den ökade digitaliseringen.²³⁶ Utöver dessa frågor var algoritmer och konkurrens, skadeteorier vid digitala förvärv, konkurrens och innovation samt eftergiftsprogram bland de ämnen som var föremål för diskussion i kommittén.²³⁷

På upphandlingsområdet har Konkurrensverket under året deltagit i ett möte inom ramen för OECD:s kommitté för statlig förvaltning, *Leading Practitioners on Public Procurement*, LPP, där digitalisering och nya tekniska utvecklingar diskuterades.

8.6 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. Ett viktigt syfte med det nordiska samarbetet är erfarenhets- och kunskapsutbyte i aktuella ämnen. Konkurrensverket var värd för det nordiska konkurrens-mötet i Marstrand i september 2023 där bland annat interimistiska beslut, algoritmer och konkurrens inom dagligvaruhandeln diskuterades. Generaldirektörerna för de nordiska konkurrensmyndigheterna diskuterade även konkurrens och artificiell intelligens samt behovet av nya konkurrensverktyg i de nordiska länderna. Erfarenhetsutbyte i tillsynsfrågor har också skett vid möten inom ramen för arbetsgrupper för kartellfrågor och kommunikationsfrågor samt möten mellan de nordiska chefs-ekonomerna respektive chefsjuristerna. Ett första möte inom ett nyinrättat nätverk för frågor om insamlingen och analysen av anbudsdata hölls också under hösten 2023.

För upphandlingsfrågor finns ett nordiskt nätverk för att utbyta erfarenheter och diskutera aktuella frågor. Värd för årets upphandlingsmöte var Danmark.

²³⁶ Konkurrensverkets bidrag till diskussionerna i OECD:s konkurrenskommitté publiceras på Konkurrensverkets webbplats. Konkurrensverket, "Internationella nätverk", hämtad 25 mars 2024, <https://www.konkurrensverket.se/om-oss/uppdrag/internationella-natverk/>

²³⁷ Underlag till diskussionerna i OECD:s konkurrenskommitté finns att ta del av på OECD:s webbplats. OECD, "Roundtables", hämtad 25 mars 2024, <https://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>

9 Vägen framåt

Prisstegringarna som tog fart 2022 och fortsatte under 2023 har resulterat i ett ökat intresse för såväl konkurrensfrågor i allmänhet som Konkurrensverkets arbete. Bakgrunden till detta ökade intresse är dyster, men det har fört med sig en större medvetenhet om vikten av att vara aktiv som konsument. Välinformerade, kritiska och aktiva konsumenter är en grundförutsättning för en effektiv konkurrens.

Samtidigt bör noteras att den senaste tidens inflation inte primärt orsakats av försämrad konkurrens, även om bristande konkurrens kan ha varit en bidragande faktor. En väl utvecklad konkurrenspolitik behövs i alla skeden av konjunkturcykeln och oavsett inflationstakt. Genom konkurrens och offentlig upphandling får konsumenter, företag och upphandlande myndigheter mer valuta för pengarna. Effektiv konkurrens ger konsumenterna ökade valmöjligheter, höjer kvaliteten på produkter och håller priserna nere.

En väl fungerande konkurrens och en effektiv offentlig upphandling är en del av politikens svar även på flera andra utmaningar som vi står inför. Konkurrensutsatta marknader är mer flexibla och motståndskraftiga mot kriser²³⁸, och bidrar till produktivitetens utvecklingen i näringslivet och Sveriges konkurrenskraft²³⁹. När upphandlingsregelverken följs kan det öka kostnadseffektiviteten i offentliga inköp och skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens mellan företag, vilket i sin tur bidrar till produktivitetens utvecklingen och en hög innovationstakt i näringslivet. Korrekt genomförda upphandlingar minskar även risken för att oseriösa och kriminella aktörer får tillgång till offentliga kontrakt samt minskar risken för korruption.

För att uppnå konkurrenspolitikens mål behövs en proaktiv och handlingskraftig tillsynsverksamhet inom såväl konkurrens- som upphandlingsområdena med ett ändamålsenligt regelverk som ger förmågan att agera kraftfullt och med den flexibilitet som krävs för att möta såväl den långsiktiga samhällsutvecklingen som oförutsedda händelser, och minska risken för att nya kriser uppstår.

9.1 Proaktivt och utåtriktat arbete

Konkurrensverkets utredningar baseras i stor utsträckning på tips och klagomål från externa kontakter. Inom konkurrenstillsynen finns systemet med eftergift och nedsättning, vilket gör kartellsamarbeten instabila. Eftergiftsprogrammet hjälper oss att avslöja konkurrensbegränsande samarbeten och fortsätter att generera ärenden.

²³⁸ Se till exempel Konkurrensverket, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2022*, Rapport 2023:1, avsnitt 9.2 Resiliens.

²³⁹ Konjunkturrådet, *Näringslivets produktivitetens utveckling*, Rapport 2024.

Vi identifierar också misstänkta överträdelser genom omvärldsbevakning, medieanalys och granskning av offentlig data, till exempel avseende offentliga upphandlingar. Under 2024 kommer vi att intensifiera vårt arbete med att proaktivt identifiera misstänkta överträdelser och andra konkurrensproblem. Det gäller alla våra tillsynsområden.

Inom upphandlingstillsynen har redan i dag en betydande del av utredningarna sitt ursprung i vår mediebevakning. Inte minst lokala mediers bevakning av offentliga aktörers upphandlingar kommer även fortsatt att vara betydelsefull för upphandlingstillsynen. Vi bedömer samtidigt att det finns möjligheter att stärka arbetet med att upptäcka misstänkta överträdelser på andra sätt än via inkommande tips och klagomål, inte minst vad gäller konkurrenstillsynen. Vi har bland annat inlett ett arbete med att bygga upp kompetens och kapacitet inom dataanalys för att i ökad utsträckning kunna använda automatiserade verktyg för att hantera och analysera stora mängder data. Vi ska också bli bättre på att utnyttja den kunskap vi skaffar oss – i tillsynsverksamheten, i sektorsundersökningar och från systemmyndigheter i andra länder – om hur olika marknader fungerar, och använda den för att fokusera omvärldsbevakning och informationsinsatser på de områden där det är troligast att det finns allvarliga problem.

Erfarenhetsmässigt vet vi att det finns konkurrensproblem på marknader med hög koncentration och marknader där det råder inlåsnings effekter. Så kan till exempel vara fallet på marknader för digitala tjänster, där det är viktigt för användare att vara på samma plattform som de flesta andra användarna (så kallade nätverks effekter). Inlåsnings effekter kan även finnas på mer etablerade marknader, exempelvis där konsumenter gör en stor initial investering för att komma åt en infrastruktur, eller av andra skäl har visat sig obenäpna att byta leverantör. Dessutom pekar samhällsutvecklingen på att förekomsten av konfliktytor mellan offentligt och privat ökar. Vi ser här vissa begränsningar i regelverket om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, vilket nu kommer att ses över, se avsnitt 9.2.2.

Målet för vår verksamhet är väl fungerande marknader. Det ska vi uppnå genom att inom ramen för vår tillsyn identifiera överträdelser och ingripa mot dessa. Det förekommer också att vi avslutar ärenden utan åtgärd med hänsyn till att företaget eller den upphandlande myndigheten förändrat sitt beteende. Även i de fallen har vår tillsyn bidragit till att åtgärda problem vi identifierat. Vi vill få fler aktörer att förstå både innebörden av regelverken och vikten av att följa dem, samt de fördelar som effektiv konkurrens för med sig för konsumenter, företag och samhällsekonomin. Härigenom får vi fler att undvika att begå överträdelser och att ändra eventuella skadliga beteenden. Ett exempel på kunskaphöjande arbete är det projekt som vi inledde under 2023 med informationsinsatser om konkurrensreglerna och konkurrensens betydelse riktat till bland annat små och medelstora företag, se avsnitt 2.9.

Konkurrensverket arbetar regelbundet med att öka kunskapen hos upphandlande myndigheter och enheter om behovet av att i offentliga upphandlingar utnyttja fördelarna med konkurrens som regelverken syftar till att skapa. Ett viktigt verktyg för

att ge vägledning avseende upphandlingsreglernas innebörd, både i det enskilda fallet och generellt, är tillsynsbeslut. Det står nu också klart att våra tillsynsbeslut kan överklagas, vilket är väsentligt för att de ska få den praxisbildande och vägledande betydelse som vi önskar, se avsnitt 9.3.

Lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter är relativt ny, och här är behovet av proaktivt och utåtriktat arbete kanske extra stort. Det arbete som pågår med att öka kunskapen om reglerna och få fler som är utsatta för otillbörliga handelsmetoder att vända sig till oss fortsätter. Vi ser också möjligheter att genom egna analyser identifiera potentiella överträdelser, se avsnitt 9.4.1.

För att det förebyggande arbetet ska ge maximal utdelning och för att tillsynen ska ha den avhållande effekt som vi önskar, behöver risken för upptäckt vara hög med ett reellt hot om sanktioner som är avskräckande. Det förebyggande arbetet ska därför gå hand i hand med ingripanden enligt de regelverk vi har tillsynsansvaret för, så att vi på ett effektivt sätt kan identifiera och undanröja de konkurrensproblem och skadliga beteenden vi identifierar.

Ett område där vårt tillsynsarbete däremot till den allra största delen är inkorgsstyrt, och kommer fortsatt att så vara, är prövningen av företagskoncentrationer. Vi har dock möjlighet att under vissa förutsättningar begära att företag anmäler koncentrationer som inte är anmälningsskyldiga, vilket vi kommer att utnyttja då vi anser att det är påkallat. Det pågår för närvarande en utredning som undersöker om vissa företag bör ha en skyldighet att informera Konkurrensverket även om de icke-anmälningsskyldiga företagskoncentrationer som genomförs, se avsnitt 9.2.3. En sådan ordning skulle underlätta för Konkurrensverket att identifiera potentiellt skadliga förvärv och pröva dessa.

Ytterligare ett sätt att kunna ingripa mot koncentrationer som är skadliga för konkurrensen, men som inte är anmälningsskyldiga, är att begära att kommissionen ska pröva koncentrationen.²⁴⁰ Sedan 2021 har kommissionen blivit mer öppen för att godta hänskjutanden av koncentrationer, även där den hänskjutande medlemsstaten inte har ursprunglig behörighet att pröva förvärvet.²⁴¹ Under 2023 begärde Konkurrensverket i två fall att kommissionen skulle pröva koncentrationer som inte var anmälningsskyldiga, vilket kommissionen har accepterat i båda fallen.²⁴²

²⁴⁰ Enligt artikel 22 i EU:s koncentrationsförordning (139/2004) kan en eller flera medlemsstater hänskjuta ett ärende till kommissionen om koncentrationen i) påverkar handeln mellan medlemsstaterna och ii) hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den eller de begärande medlemsstaternas territorium.

²⁴¹ Vägledning om tillämpning av den mekanism för hänskjutande av ärenden som anges i artikel 22 i koncentrationsförordningen för vissa kategorier av ärenden (2021/C 113/01).

²⁴² Kommissionens ärende M.11212 – *Qualcomm/Autotalks* som rör Qualcomms planerade köp av Autotalk som utvecklar elektronikkomponenter för bilindustrin, och M.11241 – *EEX/Nasdaq Power* som rör EEX planerade köp av Nasdaqs europeiska energihandelsverksamhet.

9.2 Konkurrenstillsynen

I vårändringsbudgeten för 2023 tilldelades Konkurrensverket ett extra tillskott, vilket innebar att vi kunde stärka konkurrenstillsynen.²⁴³ Under 2023 avslutades 13 av de ärenden som prioriterats inom konkurrenstillsynen, vilket är en tydlig ökning jämfört med de senaste åren. Sett till andelen ärenden, 85 procent, som bidrog till att åtgärda konkurrensproblem var det också en ökning.²⁴⁴ Vi vet av erfarenhet att antalet avslutade ärenden kan variera från ett år till ett annat beroende på vilken sida av ett årsskifte som ärenden avslutas. Det ökade anslaget som riksdagen beslutat om från och med 2024 gör dock att vi kan utveckla konkurrenstillsynen ytterligare och öka våra möjligheter både att upptäcka och åtgärda enskilda överträdelser och att identifiera större mönster av misstänkta överträdelser och problem.

Vi har sedan några år tillbaka haft ett ökat fokus på vertikala begränsningar, vilket avspeglats både i antalet sådana utredningar och i andelen av den totala utredningstiden inom konkurrenstillsynen som avsett vertikala samarbeten. Denna utveckling fortsatte under 2023 då vi i fyra fall ingrep mot vertikala avtal som på olika sätt begränsade företags möjligheter att agera självständigt. I ett ärende beslutade vi om konkurrensskadeavgift för vertikal prisstyrning av VVS-produkter och i tre ärenden godtog vi åtaganden som innebär att vissa vertikala begränsningar inom bryggeri- och flygbranschen har tagits bort, se avsnitt 2.2.2. Begränsningar i vertikala avtal är vanligt förekommande och för de fall dessa leder till att konkurrensen begränsas kan det få allvarliga konsekvenser på marknaden. Leverantörers övervakning av om sådana vertikala begränsningar efterlevs underlättas också av den ökade transparensen som följer av onlineförsäljning och prisjämförelsetjänster.

Vi noterar att den genomsnittliga handläggningstiden ökade för de prioriterade ärendena som avslutades under 2023, både för ärenden som avslutades med någon form av ingripande och för övriga ärenden, se avsnitt 5.1.1. Tre långa utredningar avslutades med beslut om bindande åtaganden förenade med viten.²⁴⁵ Lagstiftarens syfte med möjligheten att avsluta ärenden med frivilliga åtagande som företagen föreslår, har varit att Konkurrensverket ska kunna undanröja konkurrensproblem utan att genomföra en fullständig utredning som slår fast att en överträdelse har skett.²⁴⁶ Frivilliga åtaganden har även en större potential att leda till en förbättring av konkurrensen för framtiden, jämfört med de fall då utredningarna leder till ett beslut om konkurrensskadeavgift. I de aktuella ärendena påbörjades dock diskussioner om åtaganden först i sena skeden av utredningarna. Dessutom bedömde Konkurrensverket att de initiala förslagen inte var tillräckliga för att avhjälpa de identifierade konkurrensproblemen, och åtagandena kom att revideras i flera omgångar innan de kunde godtas. Vi tar med oss dessa erfarenheter i det vidare arbetet för att nå upp till vår ambition att handläggningstiderna ska bli kortare. När en

²⁴³ Prop. 2022/23:99.

²⁴⁴ Till ärenden som bidrog till att åtgärda konkurrensproblem räknas här de som avslutades med ett ingripande och de som avslutades med hänsyn till förändrat beteende.

²⁴⁵ Konkurrensverket, dnr 706/2019, dnr 248/2020 och dnr 111/2020. Se avsnitt 2.2.2.

²⁴⁶ Prop. 2007/08:135 s. 179.

utredning är i det närmaste klar ger åtaganden inte den resurs- och tidssparande effekt som de syftar till. Vi ser därför gärna att företag kommer in med förslag till åtaganden tidigare i processen i de ärenden som lämpar sig för åtaganden. För att underlätta detta är vår ambition att vara tydligare med våra preliminära bedömningar i tidiga statusmöten med företagen som utreds, när vi tror att ett ärende kan lämpa sig för åtaganden.

I vår prioriteringspolicy pekas inte specifika branscher ut och vi kan prioritera ärenden oavsett bransch eller marknadsled, och oavsett om ett förfarande är pågående, avslutat eller nära förestående. Inte heller är kraftiga prisökningar på produkter i sig en prioriteringsgrund. Däremot väger Konkurrensverket in nyttan av ett ingripande för en större grupp konsumenter och den samhällsekonomiska vikten av att konkurrensbegränsningen i fråga undanröjs. Det är därför ingen tillfällighet att vi har flera utredningar som rör marknader som uppmärksammats extra mycket i den senaste tidens diskussion om prisökningar, se avsnitt 2.5. På fjärrvärmemarknaden har vi inlett utredningar om misstänkt överprissättning och på drivmedelsmarknaden utreder vi en misstänkt samordning mellan konkurrenter avseende priser. En annan bransch som också varit mycket i fokus är livsmedelsbranschen där flera olika frågeställningar som på olika sätt rör konkurrenssituationen belyses, dels genom egna initiativ, dels inom ramen för ett regeringsuppdrag, se avsnitt 7.1.2.

Med utökade resurser kommer våra förutsättningar att ingripa mot allvarliga konkurrensproblem som skadar konsumenterna och samhällsekonomin att avsevärt förbättras. Vi kommer att kunna bedriva fler utredningar parallellt och genom den kompetens och kapacitet vi byggt upp, bland annat inom dataanalys, står vi rustade att driva än mer omfattande och komplexa utredningar. Vi kommer vidare att ha bättre möjligheter att bedriva ett förebyggande arbete för att öka regelefterlevnaden och i vissa fall snabbt kunna komma till rätta med konkurrensbegränsningar innan de har fått eventuellt oåterkalliga negativa effekter på marknaden.

9.2.1 Företagskoncentrationer

Antalet anmälda företagskoncentrationer var under 2023 på samma nivå som åren före den kraftiga ökningen under 2021 och 2022. Vad denna variation beror på finns det inte ett givet svar på. Vi har tidigare noterat att ökningen 2021 verkar ha berott på en god tillgång på kapital, låga räntor och hög investeringsvilja, snarare än en våg av förvärv som skjutits upp på grund av pandemin. Vi kan konstatera att omvärldssituationen var en annan under 2023 och att det är svårt att förutse utvecklingen framöver.

Ett förvärvsärende som innebar en omfattande utredning under 2023 rörde tjänster för industrisanering, se avsnitt 2.4. Konkurrensverket bedömde preliminärt att förvärvet skulle ha negativa effekter på konkurrensen. Med hänsyn till den lagstadgade tidsfrist som gäller vid förvärvsprövningar fanns dock inte möjlighet att vidta ytterligare utredningsåtgärder för att få tillräckligt stöd för ett ingripande eller för

att avfärda farhågorna om konkurrensproblem. Koncentrationen lämnades således utan åtgärd.

De strikta tidsfristerna vid prövning av företagskoncentrationer bidrar till att processen blir effektiv och förutsägbar för företagen, och att prövningarna inte innebär ett onödigt hinder för strukturförändringar på marknaden. Konkurrensverkets handläggningstider för oproblematiske förvärv är också korta, i genomsnitt cirka 15 arbetsdagar för de ärenden som inte blir föremål för särskild undersökning, se avsnitt 5.1.3. Samtidigt kan konstateras att de tidsfrister som konkurrenslagen föreskriver är snäva när det rör sig om problematiska eller komplexa koncentrationer, även vid en internationell jämförelse, vilket innebär att tidspressen på Konkurrensverkets prövning då är stor.²⁴⁷

För att kunna utreda effekterna av en koncentration är det helt nödvändigt med ett komplett och relevant underlag som möjliggör en riktig bedömning av koncentrationen. Konkurrensverket ser för närvarande över föreskrifterna för anmälan om företagskoncentration²⁴⁸ och kommer att göra en del förändringar vad gäller den information och de handlingar som ska ges in i samband med en anmälan. Med tillgång till all relevant information redan från början av utredningen ökar möjligheterna till en mer effektiv handläggning. Översynen av föreskrifterna kommer också att innebära en anpassning till kommissionens formulär för anmälan för att undvika onödiga skillnader mellan begrepp och formuleringar. Denna anpassning bör innebära minskad administration till exempel vid hänskjutande av koncentrationer från kommissionen till Konkurrensverket eller vice versa.

För att ge bästa förutsättningar för en effektiv koncentrationsprövning har företag möjlighet att ha kontakter med Konkurrensverket innan en koncentration anmäls. Under sådana förhandskontakter, som är frivilliga men som vi uppmuntrar, kan vi identifiera om det finns frågor eller förhållanden som vi tror att vi kan behöva utreda närmare och därför behöver få uppgifter om. Kontakterna ökar förutsättningarna för att anmälan kommer att innehålla all den information som är relevant för prövningen. Förhandskontakter med Konkurrensverket ökar också möjligheterna att kunna avsluta ett ärende utan en särskild undersökning. Vi kommer framöver att tydliggöra våra förväntningar vad gäller förhandskontakter.

Inte alla koncentrationer som kan innebära skada för konkurrensen behöver leda till en särskild undersökning med allt arbete det innebär för både Konkurrensverket och de inblandade företagen. Ett exempel från det gångna året är ett förvärv rörande digitala prenumerationstjänster för magasin och tidningar, se avsnitt 2.4. Det planerade förvärvet skapade farhågor om negativa effekter på konkurrensen.

²⁴⁷ Konkurrensverket har tre månader på sig att genomföra en särskild undersökning (fas 2), medan till exempel kommissionen har 90 arbetsdagar. För både Konkurrensverket och kommissionen är tidsfristen i den inledande fasen (fas 1) 25 arbetsdagar. Dessa tidsfrister kan i vissa fall förlängas något, men förutsättningarna för detta skiljer sig också åt.

²⁴⁸ Konkurrensverkets föreskrifter om anmälan om företagskoncentration enligt konkurrenslagen (2008:579), KKVFS 2010:3.

Sedan Konkurrensverket informerat köparen om dessa farhågor under den inledande fasen av prövningen, föreslog köparen vissa åtaganden. Eftersom åtagandena undanröjde Konkurrensverkets farhågor kunde förvärvet lämnas utan åtgärd i fas 1 genom att åtagandena gjordes bindande. Ärendet är ett exempel på att även potentiellt problematiska förvärv kan genomföras utan en för företagen betungande utredning hos Konkurrensverket.

I debatten om EU:s konkurrenskraft har det de senaste åren argumenterats för att en ökad marknadskonsolidering skulle leda till ökade investeringar och göra europeiska företag mer konkurrenskraftiga på marknader utanför EU.²⁴⁹ Nyligen framfördes sådana tankar i Europaparlamentets resolution om EU:s konkurrenspolitik.²⁵⁰ Företagsförvärv och samgåenden mellan företag kan förvisso öka förutsättningarna att uppnå kostnadssynergier eller göra att innovationer får ökad spridning när de kommer i händerna på större företag. Samtidigt kan vissa förvärv vara mycket skadliga för konkurrensen genom att de leder till koncentrerade marknader och ökad marknadsmakt. Reglerna om prövning av företagsförvärv är redan anpassade för att hantera den avvägning som bör göras mellan de potentiellt negativa och positiva effekterna av marknadskonsolidering. Att införa lättnader i regelverket för koncentrationer skulle leda till negativa effekter för konsumenter, företag och den inre marknaden och är därför inte vägen framåt.

9.2.2 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, som infördes 2010, tillkom för att kunna undanröja konkurrensproblem i samband med att offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt säljverksamhet. De första åren utredde Konkurrensverket ett relativt stort antal ärenden, och flera av dessa innebar att konkurrensproblem kunde undanröjas – eller i vart fall mildras – genom att de offentliga aktörerna frivilligt ändrade sitt beteende eller genom att Konkurrensverket väckte förbudstalan i domstol. Efter ett tag stod det dock klart att det var svårt att nå upp till beviskravet för att visa konkurrensbegränsande effekter på lokal nivå, trots att de som ofta drabbas när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet är just små företag som verkar lokalt.

Svårigheten att visa konkurrensbegränsande effekter av enskilda beteenden har lett till att Konkurrensverket prioriterat färre sådana ärenden. Som framgår av denna

²⁴⁹ Konkurrensverket har tillsammans med våra nordiska systemmyndigheter bemött dessa argument tidigare, se Konkurrensverket, artikel publicerad 26 juni 2019, *Nordiska konkurrensmyndigheter stödjer en strikt prövning av företagskoncentrationer*, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/nordiska-konkurrensmyndigheter-stodjer-en-strikt-provning-av-foretagskoncentrationer/>

²⁵⁰ Europaparlamentets resolution av den 16 januari 2024 om konkurrenspolitiken – årsrapport 2023 (P9_TA(2024)0011), punkt 45, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0011_SV.html

rapport, se avsnitt 2.2.4, har endast fem prioriterade utredningar avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet avslutats under de senaste fem åren, varav tre utredningar avslutades helt utan åtgärd och två med hänsyn till ändrat beteende.²⁵¹ Senast Konkurrensverket ansökte om stämning för att förbjuda ett konkurrensbegränsande förfarande i offentlig säljverksamhet var 2017.²⁵²

I vår uppdaterade prioriteringspolicy har vi framför allt förtydligat vilka omständigheter vi tar hänsyn till vid prioriteringen av frågor som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Vår förhoppning är att detta ska underlätta för de som vänder sig till oss och vill påtala ett konkurrensproblem som orsakas av en offentlig aktör. Den reviderade prioriteringspolicyn antogs i februari 2024.²⁵³

Avsikten med bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har fått ett begränsat genomslag i den praktiska rättstillämpningen och enligt Konkurrensverkets uppfattning är reglerna i sin nuvarande utformning inte tillräckligt effektiva för att uppfylla sitt syfte.²⁵⁴ Konkurrensverket välkomnar därför att regeringen har beslutat att ge en utredare i uppdrag att se över regelverket.²⁵⁵

Det har i domstolspraxis uttalats att en offentlig säljverksamhet inte kan förbjudas enbart på den grunden att den inte är kompetensenlig.²⁵⁶ Beteendet måste ha en konkurrensbegränsande påverkan för att förbjudas. En offentlig säljverksamhet som inte är kompetensenlig ger dock i många fall upphov till en osäkerhet på marknaden, som i sig kan störa konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer. Konkurrensverket välkomnar därför att utredaren ska analysera hur bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan utformas på ett mer ändamålsenligt sätt. I direktivet till utredningen nämns att en möjlig väg skulle kunna vara att föreskriva en presumtion för att en icke-kompetensenlig säljverksamhet ska anses ha konkurrensbegränsande effekter så länge inte motsatsen bevisas.

²⁵¹ Utöver dessa fem ärenden har Konkurrensverket i tre ärenden som rört misstänkt missbruk av dominerande ställning också övervägt om det varit möjligt och lämpligt att ingripa med stöd av reglerna om offentlig säljverksamhet, men inte funnit att så var fallet.

²⁵² Stämningsansökan där Konkurrensverket yrkade att Hässleholms kommun skulle förbjudas att neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund. PMD biföll Konkurrensverkets talan 2020 (mål nr PMT 1212-20).

²⁵³ Nyhet den 8 februari 2024 på Konkurrensverkets webbplats – *Uppdaterad prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten* – med länk till prioriteringspolicyn, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/uppdaterad-prioriteringspolicy-for-tillsynsverksamheten/>

²⁵⁴ Konkurrensverket, dnr 744/2023. Skrivelse till regeringen den 1 november 2023. *Hemställan om skärpt reglering av konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/konkurrensverket-foreslar-oversyn-av-reglerna-om-konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/>

²⁵⁵ Dir. 2024:20 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*. Kommittédirektiv.

²⁵⁶ Med "inte kompetensenlig" menas att en kommun eller region agerar utanför den kommunala kompetensen, eller att en statlig aktör agerar utanför sitt uppdrag.

Möjligheterna att vidta åtgärder mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet skiljer sig från konkurrensbegränsande samarbeten eller missbruk av dominerande ställning. När det gäller offentlig säljverksamhet kan till exempel Konkurrensverket inte i beslut göra åtaganden om ändrat beteende bindande.²⁵⁷ För det fall den offentliga aktören inte genomför de utlovade åtgärderna måste Konkurrensverket öppna utredningen igen, vilket är resurskrävande. Utredaren ska enligt direktivet bedöma om detta bör ändras så att offentliga aktörers åtaganden ska kunna göras bindande.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är, tillsammans med frågor om näringsförbud, det enda område där Konkurrensverket inte har beslutanderätt i första instans, utan behöver vända sig till domstol och yrka om förbud. Utredaren ska bedöma om Konkurrensverket ska få beslutanderätt även i ärenden som rör offentlig säljverksamhet, inklusive möjligheten att fatta interimistiska beslut när det finns särskilda skäl.

Utredaren ska också se över andra aspekter av reglerna och bland annat ta ställning till om en utökad skyldighet för offentliga aktörer att särredovisa konkurrensutsatt säljverksamhet bör införas. Det skulle bland annat göra det enklare att bedöma om verksamheten bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt. Konkurrensverket ser fram emot att få ta del av utredningens slutsatser och förslag.

9.2.3 Ett nytt flexibelt konkurrensverktyg

Konkurrensverket har, liksom flera andra europeiska konkurrensmyndigheter, sedan en tid tillbaka sett behov av ett nytt flexibelt konkurrensverktyg som kan komplettera dagens regelverk. Under 2023 infördes ett sådant verktyg i Tyskland och lagförslag remitterades i Norge och Danmark, alla inspirerade av brittiska regler. Behovet av liknande verktyg diskuteras i flera andra länder och kommer dessutom att vara temat för forskningsseminariet *The pros and cons* som Konkurrensverket arrangerar den 20 maj 2024.

Syftet med dessa initiativ är att med hjälp av framåtriktade åtgärder öppna upp marknader och få konkurrensen att fungera bättre, till exempel genom att få bort onödiga inträdeshinder eller låsningar som beror på marknadsstrukturer snarare än enskilda företags agerande.

I september 2023 beslutade regeringen om kommittédirektiv till en utredning som ska utreda behovet för svensk del och redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2025.²⁵⁸ Utöver behovet av ett nytt bredare konkurrensverktyg ska utredningen även ta ställning till om företag bör ha en skyldighet att informera Konkurrensverket om företagskoncentrationer som inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Även detta

²⁵⁷ För ett exempel från 2023, se ärendet rörande Samhall i avsnitt 2.2.4.

²⁵⁸ Dir. 2023:136 *Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader*. Kommittédirektiv.

är något som Konkurrensverket har efterfrågat. Vi välkomnar därför regeringens initiativ.

9.2.4 Förordningen om digitala marknader

I september 2023 utsåg kommissionen sex så kallade grindvakter enligt förordningen om digitala marknader (DMA): Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta och Microsoft. Totalt utsågs 22 så kallade centrala plattformstjänster som tillhandahålls av dessa företag.²⁵⁹ Grindvakterna fick sex månader på sig, fram till den 7 mars 2024, att se till så att alla deras utsedda centrala plattformstjänster uppfyller alla förordningens krav. Vissa av kommissionens beslut har dock överklagats.

Kommissionen har ensamt ansvar att se till att DMA:s regler efterlevs av grindvakterna. Däremot ska nationella konkurrensmyndigheter i vissa situationer bistå kommissionen i utredningar, till exempel ge stöd vid marknadsundersökningar, assistera vid förhör och platsundersökningar, utbyta information samt att ta emot tips från allmänheten.

I en promemoria som Klimat- och näringslivsdepartementet remitterade 2023 föreslås vissa författningsändringar för att Konkurrensverket ska kunna bistå kommissionen i dess tillsyn av DMA.²⁶⁰ Det föreslås också att Konkurrensverket ska ges behörighet att på eget initiativ genomföra utredningar av eventuell bristande efterlevnad i Sverige av grindvakternas skyldigheter, inklusive att meddela ålägganden och genomföra platsundersökningar. Vi har välkomnat förslagen i promemorian och har också lämnat förslag om möjligheten att besluta om utredningsskadeavgift i de fall grindvakter försvårar utredningsarbetet, samt framhållit att det vore effektivt att ge Konkurrensverket befogenheter att använda våra utredningsbefogenheter i de fall kommissionen begär stöd vid en marknadsundersökning.²⁶¹

9.2.5 Vägledning och regelutveckling

Konkurrensrätten är komplex. Den bygger på de grundläggande förbuden mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning från 1950-talet. Tolkningen av förbuden har sedan utvecklats över tid genom praxis från EU-domstolen. Behovet av vägledning är stort, för både konkurrensmyndigheter och företag som har att efterleva reglerna. Även företag som riskerar att bli utestängda eller på

²⁵⁹ Se pressmeddelande från kommissionen den 6 september 2023 – Förordningen om digitala marknader: EU-kommissionen utser sex grindvakter, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_23_4328

²⁶⁰ Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket, KN2023/03687.

²⁶¹ Konkurrensverket, dnr 539/2023. Konkurrensverkets yttrande *Promemorian Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket*, Konkurrensverket den 27 oktober 2023, <https://www.konkurrensverket.se/om-oss/vara-remissvar/promemorian-nya-bestammelser-i-anslutning-till-konkurrensregelverket/>

annat sätt lida skada av andra företags beteende behöver kunna förstå sina rättigheter.

På uppdrag av regeringen har Konkurrensverket under 2023 ökat informationsinsatserna om konkurrensreglerna och konkurrensens betydelse, se avsnitt 2.9. Fokus för arbetet är att nå ut till delvis nya målgrupper som kan påverka eller påverkas av hur konkurrensreglerna efterlevs, men som har låg kännedom om reglerna och konkurrensens betydelse. Genom att träffa representanter från näringslivet från olika delar av landet sprider vi också kunskap om vår verksamhet och hur de kan kontakta oss om de ser tecken på bristande konkurrens eller misstänker överträdelser av förbuden i konkurrenslagen.

De regelverk som Konkurrensverket tillämpar har genom åren utvecklats och byggts ut på flera sätt. Helt nya regelverk har tillkommit vad gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och otillbörliga handelsmetoder. Konkurrensverket har fått nya befogenheter att fatta beslut avseende företagskoncentrationer och konkurrensskadeavgift. Även på EU-nivå har det genomförts flera översyner och anpassningar av riktlinjer och gruppundantag. Denna utveckling säkerställer att vi som tillsynsmyndigheter hela tiden har rätt verktyg för de problem vi ställs inför.

Riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget

Ett område där det inte funnits några riktlinjer från kommissionen är tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget, det vill säga förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Kommissionen publicerade 2009 en vägledning avseende sina prioriteringar vid tillämpningen av detta förbud avseende utestängande beteenden.²⁶² Vägledningen var inte tänkt att utgöra något rättsutlåtande, men får ändå sägas ha haft en inte obetydlig inverkan på konkurrenstillsynen inom EU, utöver att vägleda kommissionen i dess prioriteringar. Vägledningen anses också ha bidragit till ett skifte i tillämpningen av förbudet mot missbruk, från ett formalistiskt till ett mer effektbaserat synsätt som tar större hänsyn till vilka effekter på konkurrensen ett beteende kan ha i det enskilda fallet.

Sedan vägledningen antogs har kommissionens prioriteringar utvecklats och dessutom har ny praxis från EU-domstolen tillkommit om hur missbruksregeln ska tolkas. Även marknader har utvecklats, inte minst genom ökad digitalisering och att så kallade förmedlingsplattformar har fått ett stort inflytande på flera marknader. Kommissionen meddelade därför i mars 2023 dels att den gjort vissa ändringar i vägledningen så att den bättre återspeglar EU-domstolens senaste praxis och kommissionens prioriteringar, dels att den avser att ta fram riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 som ska ersätta vägledningen.²⁶³

²⁶² Meddelande från kommissionen – Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder, (2009/C 45/02).

²⁶³ Se pressmeddelande från kommissionen den 27 mars 2023 – *Antitrustregler: Kommissionen tillkännager riktlinjer om utestängande missbruk och ändrar vägledningen om prioriteringar vid tillämpningen*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_23_1911

Utvecklingen mot ett mer effektbaserat synsätt, liksom tillämpningen av artikel 102 på nya marknader och nya typer av förfaranden, har gett upphov till flera frågor som EU-domstolen har haft att ta ställning till. I domar som meddelats de senaste åren har domstolen gett vägledning gällande bland annat innebörden av begrepp som onormala konkurrensmetoder och pris- och prestationskonkurrens, behovet av att analysera kontrafaktiska scenarier och göra så kallade lika-effektiv-konkurrent-test²⁶⁴, samt räckvidden av tidigare praxis som rört leveransvägran.

Den omfattande domstolspraxisen kan dock vara svår att ta till sig för den som inte är expert. Riktlinjerna kommer att kodifiera EU-domstolarnas rättspraxis och kommer, menar kommissionen, att skapa större rättssäkerhet och öppenhet vid tillämpningen av artikel 102 för utestängande missbruk.²⁶⁵ Kommissionen framhåller också att en effektbaserad tillämpning inte får drivas så långt att tillsynen blir onödigt betungande eller till och med omöjlig, till exempel genom att kräva att tillsynsmyndigheter måste visa en fullständig kausalitet mellan ett dominerande företags beteende och konkurrensbegränsande effekter.

Konkurrensverket stöder kommissionens inriktning och deltar i arbetet genom att dela med sig av erfarenheter från den egna tillsynsverksamheten och lämna synpunkter på utkast och förslag. Kommissionen siktar mot att kunna anta riktlinjerna 2025.

Gruppundantag och riktlinjer för horisontella avtal

Ett område där det funnits en stor efterfrågan på vägledning från kommissionen rör samarbeten mellan konkurrenter som kan vara positiva för samhället. Den 1 juli 2023 trädde reviderade gruppundantagsförordningar om forsknings- och utvecklingsavtal respektive specialiseringsavtal i kraft. Förordningarna innebär att förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i artikel 101 i EUF-fördraget inte gäller för FoU- och specialiseringsavtal som uppfyller vissa villkor, och de ger företag en "trygg hamn" när de utformar sina avtal i linje med undantagen. I samband med att gruppundantagen reviderades antog kommissionen även nya riktlinjer för hur artikel 101 i EUF-fördraget ska tillämpas på horisontella samarbetsavtal.²⁶⁶

Revideringarna innebär flera förändringar. Bland annat har riktlinjerna ett helt nytt kapitel om hur hållbarhetsavtal ska bedömas, med klargörande om villkor som ska vara uppfyllda och med hypotetiska exempel. Det görs förtydliganden om hur

²⁶⁴ Med ett lika-effektiv-konkurrent-test (LEK-test) undersöks om ett dominerande företags prissättning är sådan att en hypotetisk konkurrent, som är lika effektiv som det dominerande företaget, skulle kunna konkurrera på marknaden utan att riskera att göra förlust. Testet kan användas vid bedömningen av om det dominerande företags prissättning är sådan att konkurrenter riskerar att avskäras från marknaden, och om den utgör missbruk av dominerande ställning.

²⁶⁵ Riktlinjerna kommer, liksom vägledningen om kommissionens prioriteringar, att omfatta utestängande missbruk (även kallade exkluderande missbruk) där andra företag riskerar att marginaliseras eller att helt stängas ute från en marknad. Däremot kommer riktlinjerna inte att omfatta så kallade exploaterande missbruk, till exempel fall när ett dominerande företag utnyttjar sin ställning och berikar sig självt genom oskäligt höga priser (överprissättning).

²⁶⁶ Se pressmeddelande från kommissionen den 1 juni 2023 – *Antitrustregler: Kommissionen antar nya horisontella gruppundantagsförordningar och horisontella riktlinjer*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_23_2990

vanligt förekommande samarbeten som till exempel inköpssamarbeten och anbuds-konsortier kan utformas. Det finns även ett nytt avsnitt om samarbeten om utbyggnad av infrastruktur för mobil telekommunikation. Sådana samarbeten kan bland annat medföra lägre kostnaderna för utbyggnad och underhåll, och leda till en snabbare utbyggnad av nya nät och ny teknik samt bättre täckning, men utan att ge upphov till de negativa effekter för konkurrensen och konsumenterna som en konsolidering av marknaden ger. Konkurrensverket beaktar de nya riktlinjerna i tillsynen.

Riktlinjer för hållbarhetsavtal inom jordbruket

Utöver ovan nämnda riktlinjer för horisontella avtal har kommissionen antagit riktlinjer specifikt för hållbarhetsavtal inom jordbruket.²⁶⁷ Bakgrunden är det undantag från artikel 101 i EUF-fördraget som finns i förordningen om en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter.²⁶⁸ Där ges undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete för avtal inom jordbrukssektorn om de är nödvändiga för att uppnå hållbarhetsstandarder som går längre än vad som krävs enligt obligatoriska EU-regler eller nationella regler. Kommissionens riktlinjer syftar till att klargöra hur aktörer kan utforma sina hållbarhetsinitiativ så att de är förenliga med undantaget. Konkurrensverkets vill här understryka att företag inom jordbrukssektorn inte kan ingå konkurrensbegränsande samarbeten med hänvisning till hållbarhetsargument om inte villkoren för undantag verkligen är uppfyllda.

Tillkännagivande om marknadsdefinition

I februari 2024 antog kommissionen ett reviderat tillkännagivande om marknadsdefinition.²⁶⁹ Det var en efterlängtd uppdatering av det tidigare tillkännagivandet från 1997. Att avgränsa en relevant marknad är ett mellansteg i analysen i många konkurrensärenden som hjälper utredare att på ett systematiskt sätt identifiera de konkurrensbegränsningar som företag möter och vilka deras konkurrenter är. De relevanta marknader som avgränsas i en utredning används också för att beräkna företagets marknadsandelar.

Kommissionen har fått en del kritik för att ha avgränsat för snäva marknader i geografiskt hänseende och för att inte ha tagit tillräcklig hänsyn till den globala konkurrensen. Därmed skulle kommissionen – enligt kritikerna – ha begränsat möjligheten till konsolidering bland europeiska företag.²⁷⁰ Frihandel och globalisering har i och för sig lett till ökad konkurrens bland företag i flera sektorer, men för att vara till hjälp i en konkurrensrättslig utredning behöver de relevanta mark-

²⁶⁷ Kommissionens riktlinjer för undantag från artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt för jordbruksproducenters hållbarhetsavtal i enlighet med artikel 210a i förordning (EU) nr 1308/2013 (C/2023/1446).

²⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007.

²⁶⁹ Se pressmeddelande från kommissionen den 8 februari 2024 – *Kommissionen antar reviderat tillkännagivande om marknadsdefinition för konkurrensärenden*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_23_6001

²⁷⁰ Se till exempel Europaparlamentets resolution av den 16 januari 2024 om konkurrenspolitiken – årsrapport 2023 (P9_TA(2024)0011), punkt 24, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0011_SV.html

nader som avgränsas avspeglar hur marknaden i det aktuella ärendet faktiskt fungerar. Det reviderade tillkännagivandet innehåller bland annat vägledning till vilka faktorer som kan göra det lämpligt att avgränsa marknader som är globala, europeiska, nationella eller lokala. I det reviderade tillkännagivandet tydliggörs också att den relevanta marknaden endast inkluderar produkter som ger upphov till ett faktiskt och omedelbart konkurrenstryck. Andra konkurrensbegränsningar, som inte är faktiska eller kanske enbart potentiella, tas också i beaktande i utredningar men i senare steg i analysen. Tillkännagivandet innehåller också mer specifik vägledning till marknadsavgränsning i särskilda fall, som till exempel digitala plattformar, digitala ekosystem och innovationsintensiva marknader.

9.3 Upphandlingstillsynen

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår i dag till nästan 900 miljarder kronor per år och sträcker sig över många samhällsviktiga områden. Lagstiftningens huvudsakliga syfte är att öppna upp den inre marknaden för konkurrens och att främja den fria rörligheten för varor, tjänster och byggtreprenader. Det är mot denna bakgrund som upphandlingspliktiga kontrakt och ramavtal som huvudregel ska annonseras. På så vis får alla potentiella leverantörer samma förutsättningar att konkurrera om kontraktet eller ramavtalet. I egenskap av tillsynsmyndighet har Konkurrensverket ett ansvar att bidra till att upphandlingslagarna följs.

Konkurrensverkets tillsynsansvar omfattar såväl de över 17 000 annonserade upphandlingar som genomförs varje år²⁷¹, som den stora mängden oannonserade inköp. Konkurrensverket måste därför prioritera mellan vilka frågor som ska utredas. Vår tillsynsverksamhet hanterar cirka 100 utredningar av potentiella överträdelser varje år.²⁷² Detta bör ställas i relation till att uppdraget är att utöva tillsyn över det stora antalet upphandlande myndigheter och enheter och deras inköp. Samtliga olika typer av upphandlande myndigheter och enheter behöver nås av tillsynen, det vill säga såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter. Vidare behöver tillsynen omfatta samtliga lagar där Konkurrensverket är tillsynsmyndighet samt såväl varor som tjänster och byggtreprenader.

Omfattningen av den offentliga upphandlingen i Sverige har ökat avsevärt sedan Konkurrensverket fick tillsynsansvaret 2007. Även andelen icke annonserade förfaranden och de krav som ställs på utredningarna har ökat under senare år, vilket gör tillsynsansvaret än mer omfattande. Direktupphandlingsgränsen har höjts i omgångar och är i dag 700 000 kronor för inköp i enlighet med LOU. Direktupphandlingsgränsen för sociala och andra särskilda tjänster höjdes den 1 februari 2022 till 7,8 miljoner kronor. Det innebär att upphandlingar som rör avsevärda belopp, inte minst inom vård och omsorg och andra välfärdstjänster, inte längre behöver

²⁷¹ Upphandlingsmyndigheten, www.uhm.se/statistik, hämtad 10 december 2023.

²⁷² 2023 avslutades 114 utredningar, 2022 avslutades 88 stycken och 2021 60 stycken.

annonseras. Det är särskilt problematiskt eftersom det förekommer osund konkurrens och kriminalitet i upphandling av välfärdstjänster. Även upphandlingar utan annonseringskrav behöver följa grundläggande upphandlingsrättsliga principer om transparens, icke-diskriminering, likabehandling och öppenhet samt ett antal förfarande regler i regelverket som syftar till att säkerställa att dessa principer följs. Även dessa upphandlingar omfattas av vårt tillsynsansvar.

En åtgärd som Konkurrensverket kan vidta när ett upphandlingsrättsligt fel har begåtts är att fatta ett tillsynsbeslut. I ett sådant beslut kan vi uppmärksamma, och vid behov kritisera, agerandet. Våra tillsynsbeslut på upphandlingsområdet omfattar framför allt överträdelser av upphandlingsreglerna där upphandlingsskadeavgift inte är en möjlig sanktion, exempelvis på grund av att överträdelsen saknar sanktionsmöjlighet i lagstiftningen eller att tidsfristen för att besluta om upphandlingsskadeavgift har löpt ut. Tillsynsbeslut kan också bli aktuellt när Konkurrensverket vill ge särskilt fokus till en viss fråga för att minska risken för att den som beslutet gäller upprepar misstaget eller att andra gör samma misstag.

De senaste åren har frågan om Konkurrensverkets tillsynsbeslut gått att överklaga prövats i flera domstolsprocesser och med olika utfall. Den 28 februari 2024 fick frågan sitt slutgiltiga svar genom att Högsta förvaltningsdomstolen avgjorde saken och slog fast att besluten kan överklagas.²⁷³ Detta är positivt för Konkurrensverkets fortsatta arbete. Tillsynsbeslut är ett viktigt verktyg i Konkurrensverkets arbete med att ge vägledning gällande upphandlingsreglernas innebörd, både i det enskilda fallet och generellt. Genom tillsynsbesluten kan vi utveckla praxis och ge vägledning vid sidan av upphandlingsskadeavgiftsärenden. De bidrar således till en god regelefterlevnad på området. Dessutom kan de få betydelse för eventuella sanktioner, exempelvis om en upphandlande myndighet gör sig skyldig till upprepade otillåtna direktupphandlingar.

9.3.1 Stärkta befogenheter

Den 1 januari 2024 fick Konkurrensverket utökade befogenheter som tillsynsmyndighet över den offentliga upphandlingen.²⁷⁴ Förändringarna innebär bland annat att Konkurrensverket sedan årsskiftet som första instans får fatta beslut om upphandlingsskadeavgift, att tidsfristen för att besluta om upphandlingsskadeavgift förlängts från ett till två år och att taket för upphandlingsskadeavgift höjts från 10 till 20 miljoner kronor. Detta gäller upphandlingar som påbörjats efter att lagändringarna trädde i kraft.

Den nya regleringen kommer att ge Konkurrensverket bättre förutsättningar att bedriva en tillsyn som på ett tydligt, effektivt och rättssäkert sätt säkerställer att upphandlingsreglerna efterlevs. I förlängningen innebär de stärkta befogenheterna

²⁷³ Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 4543-23.

²⁷⁴ Prop. 2023/24:3. Lagändringarna gäller inte upphandling som omfattas av lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

att vi kan skärpa tillsynen ytterligare och ingripa mot fler otillåtna direktupphandlingar, vilket är den allvarligaste överträdelsen av upphandlingsreglerna.

Den nya beslutsordningen där Konkurrensverket får fatta beslut om upphandlingsskadeavgift som första instans motiveras bland annat av potentiella effektivitetsvinster. Framför allt innebär den att domstolsprocesser kan undvikas i de fall Konkurrensverkets beslut om upphandlingsskadeavgift inte överklagas. Enligt den tidigare ordningen behövde varje avgift som skulle betalas föregås av en domstolsprocess i allmän förvaltningsdomstol, även i de fall avgiften accepterades av den upphandlande myndigheten.

En erfarenhet från konkurrenstillsynen är att Konkurrensverkets beslutanderätt kan ha en positiv inverkan på tillsynsobjektens incitament att samarbeta med Konkurrensverket under utredningen. Om så blir fallet även i ärenden som rör upphandlingsskadeavgift, kan handlägningsprocessen effektiviseras genom att fler frågor och förhållanden framkommer tidigare i processen och inte först efter att en ansökan om upphandlingsskadeavgift har lämnats till domstolen. Erfarenheter från konkurrenstillsynen visar också att överklaganden av beslut inte alltid omfattar hela utan enbart delar av beslutet, till exempel avgiftens storlek. Därmed kan efterföljande domstolsprocesser effektiviseras genom att endast omfatta de frågor som är omtvistade.

Konkurrensverkets beslut om upphandlingsskadeavgift kommer att vara överklagbara till allmän förvaltningsdomstol. Den nya beslutsordningen innebär i övrigt inte några ändringar vad gäller processramens omfattning eller rättens möjligheter att beakta nya omständigheter eller bevis.

Till skillnad från vad som gäller vid beslut om konkurrensskadeavgift har Konkurrensverket ingen rättslig skyldighet att ge tillsynsobjektet möjlighet att yttra sig över ett utkast till beslut innan vi beslutar om upphandlingsskadeavgift. Ett sådant förfarande har trots det tillämpats i de allra flesta utredningar rörande överträdelser av upphandlingsreglerna, både inför ansökan om upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut. Av kvalitetssäkringsskäl avser Konkurrensverket att även fortsättningsvis ge den upphandlande myndigheten eller enheten, vars agerande är föremål för vår utredning, möjlighet att lämna synpunkter på vår preliminära bedömning av resultatet av utredningen och eventuella överväganden om sanktion eller annan åtgärd innan beslut fattas.

En förlängd tidsfrist från ett till två år innebär bland annat att beslut om upphandlingsskadeavgift blir en möjlig åtgärd även i mer omfattande och komplexa ärenden, där det kan krävas mer än ett år för att utredningen ska kunna ske på ett rättssäkert sätt, det vill säga att tillsynsobjektet får gott om tid att svara på frågor och inkomma med underlag. En förlängd tidsfrist innebär också en möjlighet för Konkurrensverket att prioritera bland ett större urval av potentiella överträdelser och att bedriva en mer proaktiv tillsyn baserad på bland annat riskanalyser. Såväl

välfärdssektorn som byggbranschen har av flera utredningar pekats ut som riskområden för korruption.²⁷⁵ En proaktiv tillsyn möjliggör fler granskningar av såväl välfärds- och valfrihetssystemen som av fler stora byggtreprenader. Vad gäller byggtreprenader finns därutöver den centrala frågan om upphandling av ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA) och hur dessa förhåller sig till upphandlingsreglerna. Här blir en aktiv tillsyn viktig då det kan vara fråga om mycket stora värden kopplade till kontrakt som inte omfattas av överprövningsmöjligheten.

Att taket för upphandlingsskadeavgiften höjs från 10 till 20 miljoner kronor är en viktig förutsättning för att de överträdelse av upphandlingslagstiftningen som Konkurrensverket upptäcker ska kunna sanktioneras på ett mer likvärdigt sätt. Den ordning som gällde tidigare innebar att upphandlingar av större värden proportionellt inte kunde beivras lika hårt som upphandlingar som uppgick till lägre värden, i och med de begränsningar som taket på 10 miljoner kronor för upphandlingsskadeavgiften innebar. Bara under 2023 utreddes och sanktionerades flera överträdelse där upphandlingens värde uppgick till flera miljarder kronor.

Det finns i dag en etablerad praxis för att bestämma upphandlingsskadeavgiftens storlek. Enligt denna praxis sätts avgiften bland annat i relation till upphandlingens värde och hur allvarlig överträdelsen är. I och med den nya beslutsordningen där Konkurrensverket fattar beslut om upphandlingsskadeavgift som första instans avser Konkurrensverket att framöver tydliggöra metodiken för hur vi fastställer ändamålsenliga avgiftsnivåer, för att på så sätt öka förutsebarheten i beslutsfattandet.

Ytterligare en nyhet är att Konkurrensverket sedan den 1 januari 2024 fått befogenhet att förelägga upphandlande myndigheter och enheter att ta fram specifika riktlinjer för direktupphandling. Sådana riktlinjer kan med rätt innehåll fylla en viktig funktion, genom att bland annat öka transparensen och förutsägbarheten i den upphandlande myndighetens användande och genomförande av direkttilldelningar. Genom ökad insyn minskar också risken för korruption. Dessutom har en sista tidpunkt för fullgörandet av dokumentationsskyldigheten fastställts i upphandlingslagstiftningen. Att upphandlingar dokumenteras på ett tydligt sätt är betydelsefullt ur flera perspektiv. Utöver att bristande dokumentation av upphandlingar medför en ökad risk för oegentligheter och försvårar uppföljning av inköp, kan bristande dokumentation av anskaffningar också försämra leverantörers förutsättningar att tillvarata möjligheten att ansöka om överprövning av upphandlingar respektive ett avtals giltighet. Enligt Konkurrensverket är det även av största vikt att bristfällig dokumentation inte kan användas som ett sätt att försvåra granskningen av offentliga inköp.

Sammantaget ger de stärkta befogenheterna Konkurrensverket väsentligt förbättrade förutsättningar för att förebygga och ingripa mot en tillräcklig bredd av regelöverträdelse för att säkerställa en rättssäker och effektiv offentlig upphandling och samtidigt utveckla rättspraxis. På sikt är förhoppningen att de ovan beskrivna

²⁷⁵ Se till exempel Carina Gunnarson – *Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun*, SNS förlag 2023.

effektivitetsvinsterna i tillsynsverksamheten kan frigöra resurser för en förstärkt proaktivitet i tillsynen. Konkurrensverket bedömer att en effektiv upphandlingstillsyn behöver bestå av en ändamålsenlig kombination av proaktiv och reaktiv tillsyn.

9.3.2 Strategiska satsningar inom upphandlingstillsynen

Konkurrensverket eftersträvar att fokusera på de områden där behovet av vägledning är särskilt stort och där den preventiva effekten av tillsynen ger störst resultat. Vår omvärldsbevakning och inkomna tips ger indikationer på vilka områden det kan handla om. Att uppnå en väl avvägd balans mellan tydligt avgränsade och mer omfattande och komplexa ärenden är en förutsättning för att leva upp till Konkurrensverkets ambition att ingripa mot fler överträdelser av upphandlingsregelverken.

Konkurrensverket har under 2023, inom ramen för tillsynen, följt utvecklingen avseende tillämpningen av de förändringar i upphandlingsreglerna som infördes den 1 februari 2022. Konkurrensverket konstaterar att de förändrade bestämmelserna inte har fått något större genomslag i tillsynsarbetet under året. Konkurrensverket har dock uppmärksammat att undantaget från annonsering som under vissa förutsättningar möjliggör direktupphandling i samband med överprövning, så kallade täckningsköp, har börjat tillämpas av upphandlande myndigheter. Vi kommer därför under 2024 att prioritera ärenden som rör täckningsköp för att på sätt tydliggöra bestämmelsens tillämpningsområde.

Konkurrensverket har beslutat att under 2024 dessutom särskilt prioritera utredningar som rör intern upphandling och undantaget från annonseringsskyldighet till följd av ensamrätt. En felaktig tillämpning av dessa bestämmelser riskerar att leda till otillåtna direktupphandlingar, vilket gör det extra viktigt för oss att prioritera och att ge tydlig vägledning gällande tillämpningen av bestämmelserna. Konkurrensverket kommer även, liksom 2023, att prioritera ärenden som rör avgränsningen mellan hyra och byggtreprenad samt ärenden som rör ändringar av avtal.

9.3.3 Upphandlingstillsynen motverkar kriminalitet och korruption

Offentlig upphandling är ett känt riskområde för korruption och denna risk behöver därför beaktas i alla inköpsprocesser. I vår roll som tillsynsmyndighet över offentlig upphandling väger vi in om det finns tecken på korruption, jäv och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande i våra prioriteringar inom upphandlingstillsynen. Under året har Konkurrensverket gjort en genomgång av indikationer på misstänkt korruption i inkomna tips och klagomål. Vi konstaterar att det framför allt är inom upphandlingsområdet som vi får dessa indikationer, se avsnitt 6.2.

I Konkurrensverkets uppdrag som tillsynsmyndighet ingår också att motverka att oseriösa aktörer gör affärer med offentlig sektor. När oseriösa aktörer får spelutrymme i den offentliga sektorn slås inte bara konkurrensen ut, vilket riskerar att leda till varor, tjänster och byggtreprenader av sämre kvalitet till högre priser, det är dessutom grunden för annan typ av brottslighet som exempelvis skatte- och arbetsmiljöbrott. En väl fungerande offentlig upphandling ökar samhällets motståndskraft mot den organiserade brottsligheten och bidrar till seriösa företags konkurrenskraft.

9.3.4 Upphandling för krisberedskap

En väl fungerande offentlig upphandling är central för att säkerställa samhällets beredskap inför kommande kriser. De senaste åren har präglats av samhällskriser som har avlöst varandra, och som har inneburit utmaningar för upphandlande myndigheter.

Upphandlingsreglerna innehåller bestämmelser som ger flexibilitet att hantera oförutsedda händelser, men de ställer samtidigt höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation. Vi har särskilt i kristider sett exempel på att upphandlande myndigheter riskerar att bryta mot upphandlingslagstiftningen, exempelvis genom att felaktigt ingå avtal utan föregående annonsering till följd av bristande framförhållning, och att detta kan medföra högre priser.²⁷⁶ Denna risk kan reduceras med bättre planering och upphandling i normala tider.

Upphandlingar som syftar till att möta krav på ökad beredskap behöver utformas så att de inte medför oproportionerliga effekter på marknaden och konkurrensen. Beroende på behov och utformning kan sådana upphandlingar bli mycket omfattande och avtalstiderna vara långa. Det finns då en risk för att endast ett eller ett fåtal företag kan lägga bud och att konkurrensens fördelar inte utnyttjas fullt ut i upphandlingen. Detta ska ses i ljuset av att konkurrensen om offentliga kontrakt även generellt sett har minskat på EU:s inre marknad under det senaste årtiondet och att små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar i Sverige minskat under samma tidsperiod.²⁷⁷

Nu går vi in i ett skede där Sverige ska satsa stora summor av offentliga medel på att bygga upp den civila beredskapen, beredskapslager och säkerställa försörjningen av samhällsviktig verksamhet. De offentliga aktörerna har ett huvudansvar för samhällets beredskap. Samtidigt bedrivs en stor del av den samhällsviktiga verksamheten av privata aktörer genom ökad privatisering och outsourcing till externa leverantörer. I det kommande arbetet kommer upphandling inte bara att vara en central del, upphandlingarna kommer också att röra områden där det är av yttersta vikt att oseriösa eller kriminella aktörer inte får tillträde. Upphandling till samhällsviktig verksamhet ställer därför särskilt höga krav på offentliga aktörer. Konkurrensverket

²⁷⁶ Konkurrensverket, *Offentlig upphandling – konkurrens i kristider*, Analys i korthet, 2023:3.

²⁷⁷ *Offentlig upphandling i EU – Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021* Europeiska revisionsrätten, Särskild rapport 28/2023.

har en central roll att inom ramen för vårt uppdrag främja en effektiv offentlig upphandling, säkerställa regel efterlevnad och att motverka att oseriösa aktörer får göra affärer med offentlig sektor.

9.3.5 Regelutveckling som innebär ett utökat tillsynsuppdrag

Konkurrensverkets tillsynsuppdrag inom offentlig upphandling har under de senaste åren utökats och kommer sannolikt att fortsätta göra det genom den utveckling av regelverk på EU-nivå som pågår. Under senare år har ett antal EU-förordningar tillkommit som innehåller bestämmelser om offentlig upphandling och som är direkt tillämpliga utan krav på införlivande i nationell rätt. Ett exempel är den så kallade IPI-förordningen (Instrumentet för internationell upphandling) som reglerar tredjeländers tillträde till unionens marknader för offentlig upphandling.²⁷⁸ Förordningen ger kommissionen möjlighet att besluta att på olika sätt begränsa tillträdet till offentliga upphandlingar i EU för leverantörer och produkter från tredje land, om det landet försämrat tillträdet i sitt land för europeiska företag. Upphandlande myndigheter och enheter är skyldiga att följa IPI-förordningens bestämmelser när en leverantör omfattas av sådana begränsningar.

Andra exempel är den så kallade batteriförordningen²⁷⁹, där det finns krav på miljöanpassad offentlig upphandling av batterier, och förordningen om utländska subventioner (FSR-förordningen)²⁸⁰. FSR-förordningen gör det möjligt för kommissionen att granska subventioner från länder utanför EU som direkt eller indirekt gynnar en ekonomisk verksamhet i EU. För att säkerställa likvärdiga förutsättningar och rättvis konkurrens kan kommissionen, om sådana subventioner getts, vidta en rad olika åtgärder i samband med företagskoncentrationer och offentliga upphandlingar. I en promemoria som Klimat- och näringslivsdepartementet remitterade 2023 föreslås att Konkurrensverket ska kunna bistå kommissionen på olika sätt i deras utredningar enligt FSR-förordningen, till exempel genom att på begäran av kommissionen vidta undersökningar och andra utredningsåtgärder.²⁸¹

Det pågår ytterligare förhandlingar inom EU som innefattar bestämmelser om offentlig upphandling exempelvis på området för transport av avfall. I en promemoria²⁸² från januari 2024 som remitterats av Finansdepartementet föreslås en justering av bestämmelserna om tillsyn i upphandlingslagarna så att det ska framgå

²⁷⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession (Instrumentet för internationell upphandling – IPI).

²⁷⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1542 av den 12 juli 2023 om batterier och förbrukade batterier, om ändring av direktiv 2008/98/EG och förordning (EU) 2019/1020 och om upphävande av direktiv 2006/66/EG.

²⁸⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

²⁸¹ Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket, KN2023/03687.

²⁸² Anpassningar av upphandlingslagstiftningen med anledning av EU:s IPI-förordning, Fi2024/00067.

att Konkurrensverkets tillsynsuppdrag generellt ska omfatta efterlevnaden av unionsrättsliga regler om upphandling. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2025. Skulle förslagen i promemorian genomföras bör en kompletterande reglering avseende Konkurrensverkets tillsyn övervägas, liksom frågan om Konkurrensverkets nuvarande tillsynsverktyg är nödvändiga, tillräckliga och lämpliga i förhållande till det utökade uppdraget.

9.4 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensen i livsmedelskedjan har varit i fokus för Konkurrensverkets arbete på flera sätt under 2023, inte minst genom den breda genomlysningen av livsmedelsbranschen, se avsnitt 7.1.2. Livsmedelsfrågor ingår sedan 2021 också mer specifikt i vår verksamhet genom att vi är tillsynsmyndighet över lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder (LOH). I förra årets tillsynsrapport gjordes bedömningen att vi skulle komma att fatta fler beslut inom tillsynen av lagen, och att det skulle kunna inkludera beslut som innebär förelägganden eller sanktionsavgifter. Under 2023, som var vårt andra år som tillsynsmyndighet för lagen, ökade också antalet beslut, från nio till tolv. Vi fattade dessutom de två första besluten om ingripande genom sanktionsavgifter.

De två besluten om sanktionsavgift rör båda ärenden där köpare har brutit mot förbudet mot sena betalningar. Genom besluten har vi visat att det kan bli kostsamt om en köpare bryter mot lagen. Ett av besluten har överklagats och ska nu prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm. Det behövs mer vägledning inom det här relativt nya området och vi ser fram emot att få domstolspraxis om hur lagens bestämmelser ska tolkas och vad som utgör ändamålsenliga sanktioner vid överträdelser. Därtill kommer vi att fortsätta att själva bidra med vägledning genom motiverade beslut, ställningstaganden och andra kunskapsspridande insatser.

9.4.1 Fortsatt proaktivt arbete och vägledning

Under 2024 fortsätter vi med mötesformen ”digitalt öppet hus” där vi erbjuder interaktiva utbildningspass till livsmedelskedjans olika aktörer, där de kan få lättillgänglig information om LOH.²⁸³ Vid sidan av detta kommer vi även att anordna det sedvanliga webinarier i samband med årsdagen för ikraftträdande av LOH. Under 2022 och 2023 har dessa webinarier producerats och sänts från våra lokaler och företrädare för större branschorganisationer i livsmedelskedjan har deltagit som talare. Under 2024 har vi dock för avsikt att röra oss ut i landet och även låta mindre aktörer få utrymme. Vi kommer också att fortsätta driva på det nordiska samarbetet om otillbörliga handelsmetoder och har för avsikt att arrangera även den andra konferensen inom området för de nordiska tillsynsmyndigheterna.

²⁸³ Information om kommande möten finns på Konkurrensverkets webbplats <https://www.konkurrensverket.se/otillborliga-handelsmetoder/vagledning/oppet-hus/>

Ökad kunskap bidrar till ökad regelefterlevnad. Vi ger därför vägledning både i motiverade beslut i tillsynsärenden och i ställningstaganden där vi kan redogöra för vår uppfattning i rättsliga frågor av mer generell karaktär. För att identifiera lämpliga frågor och ämnen för ställningstaganden kommer vi under 2024 att involvera aktörerna i livsmedelskedjan, för att på så sätt få en bra uppfattning om vilka frågor vid tillämpningen av LOH som fortfarande är oklara och som behöver belysas. Är ställningstaganden inte en lämplig form för att ge vägledning så kommer vi, om vägledningsbehovet är angeläget, att överväga andra sätt.

Av svaren på enkätundersökningar som vi har genomfört inom ramen för regeringsuppdraget att utvärdera LOH, se avsnitt 6.1, framgår bland annat att kännedomen om lagen är relativt låg (53 procent) bland köpare och leverantörer med en årsomsättning under 10 miljoner kronor. Det är något vi vill ändra på. Utöver att försöka ge mer vägledning avseende flera av de centrala förbuden i LOH, såsom förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust som inte beror på leverantören eller förbudet mot kommersiella repressalier, har vi för avsikt att nå ut till fler mindre köpare och leverantörer av livsmedel. Härigenom vill vi dels sprida information om LOH, dels få information om vad som uppfattas vara oklarheter med lagen.

För att kunna utöva en effektiv tillsyn behöver vi få tips från aktörer på marknaden. Det finns dock en rädsla bland leverantörer för att förlora kunder och få minskade inköp, som hindrar dem från att anmäla köpare som använder otillbörliga handelsmetoder. Det är allvarligt, så utöver att öka kännedomen om LOH kommer vi att arbeta aktivt med att informera om det starka sekretesskydd som finns för uppgiftslämnare som avslöjar otillbörliga handelsmetoder. Vi har genom våra tillsynsärenden visat att drabbade leverantörer kan informera oss om otillbörliga handelsmetoder som vi sedan kan ingripa mot. Utöver att få fler att vända sig till oss med tips och klagomål, ser vi över på vilka proaktiva sätt som vi kan upptäcka indikationer på överträdelser av lagen, allt i syfte att få upp otillbörliga handelsmetoder till ytan och därigenom bidra till en högre regelefterlevnad av LOH. Ett exempel på detta är att vi under 2024 har för avsikt att analysera större mängder tillgänglig bolagsdata för att identifiera sena betalningar.

9.4.2 Utvärdering av det svenska genomförandet av UTP-direktivet

Utvärderingen av LOH kommer att fortgå under 2024 och arbetet ska slutredovisas till regeringen senast den 1 november 2025. Inom ramen för utvärderingen kommer vi bland annat att följa upp förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan genom ytterligare en eller två enkätundersökningar. Vi kommer också att granska effekterna av det svenska genomförandet av UTP-direktivet²⁸⁴,

²⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/633 av den 17 april 2019 om otillbörliga handelsmetoder mellan företag i jordbruks- och livsmedelskedjan, ofta kallat UTP-direktivet efter engelskans Unfair Trading Practices.

som är mer långtgående än vad direktivet kräver genom att samtliga leverantörer, oavsett storlek, ges skydd gentemot de köpare som omfattas av LOH.²⁸⁵ Fokus i denna analys kommer att ligga på de större leverantörerna som hade en omsättning över 3,5 miljarder kronor i samband med att LOH trädde i kraft.

Under arbetet med tillsynen enligt LOH har vi även noterat att avtal mellan köpare och leverantörer i många fall synes vara obalanserade till fördel för köparen. Detta gäller avtal i flera led i livsmedelskedjan. Denna bild stärks även genom preliminära resultat från den pågående genomlysningen av livsmedelsbranschen. Frågan om obalanserade avtal är inte en unik svensk frågeställning utan flera medlemsstater i EU har sett behov av att reglera detta. Flera medlemsstater införde, vid genomförandet av UPT-direktivet, nationella bestämmelser om generalklausuler som går utöver vad som krävs enligt direktivet. Lettland och Ungern har bestämmelser som förbjuder otillbörliga handelsmetoder utifrån generella principer. I den tyska lagen om otillbörliga handelsmetoder finns ett generellt förbud mot att tillämpa otillbörliga handelsmetoder. I Frankrike fanns det redan innan UTP-direktivet genomfördes generella bestämmelser i de franska marknadsregleringarna av handel mellan företag om att obalanserade avtal mellan företag inte är tillåtet. Utifrån de indikationer på obalanserade avtal som vi noterat går det inte att utesluta att motsvarande behov finns i Sverige. Vi kommer därför även att analysera om det finns problem med obalanserade avtal och om det finns behov av skärpta regler.

9.4.3 LOH kan stärka livsmedelsberedskapen

Vår uppfattning är att LOH genom förbudet mot sena betalningar i många fall har medfört ökad likviditet för primärproducenter och livsmedelsproducenter. En ökad likviditet medför en bättre möjlighet att möta oväntade händelser som kraftigt ökade kostnader. Vi ser att arbetet med LOH har tydliga kopplingar till den svenska livsmedelsberedskapen. LOH leder också till bättre balans i förhandlingar mellan köpare och leverantörer, vilket i förlängningen främjar en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Detta är en förutsättning för att kunna möta och ta sig igenom framtida störningar i livsmedelsförsörjningen, oavsett om de beror på dåliga skördar, handelshinder eller andra omständigheter.

²⁸⁵ UTP-direktivet är ett minimidirektiv med krav på att leverantörer med en omsättning på maximalt 350 miljoner euro ska omfattas. Sverige valde dock att införa nationella regler som gick längre och LOH omfattar alla leverantörer oavsett omsättning.



Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se