

Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen

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

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

Prioriteringspolicyn används vid den initiala prioriteringen och utredningen av om en fråga ska granskas närmare. Tillgängliga resurser samt antalet och omfattningen av andra utredningar som pågår, inklusive prövningar av företagskoncentrationer, påverkar vårt behov av att prioritera.

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

Konkurrensverket har olika roller att fylla i konkurrens- och upphandlingstillsynen. Detta återspeglas i policyn, som är indelad i två delar. De båda avsnitten innehåller beskrivningar av våra prioriteringar inom respektive tillsynsområde.



Möjligheten att ålägga en part att anmäla en företagskoncentration omfattas inte av policyn.¹ Inte heller Konkurrensverkets övriga tillsynsområden² omfattas.

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

Prioriteringar i konkurrenstillsynen

Vid prioriteringen i konkurrenstillsynen väger Konkurrensverket främst in följande faktorer:

- Om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna.
- 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 ovan är skada för konkurrensen och konsumenterna den prioriteringsfaktor som väger tyngst. Ser vi tecken på allvarlig skada kommer frågan alltid att prioriteras.

Om problemet orsakar skada för konkurrensen och konsumenterna

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

Korruption, jäv och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna. Sådant agerande har också förmågan att möjliggöra och förvärra överträdelser av konkurrensreglerna. Det är inte ovanligt att det finns inslag av korruption i konkurrenstillsynsärenden och detta kan i sig vara en indikation på att ett förfarande kan orsaka skada för konkurrensen och konsumenterna³.

Samarbeten mellan konkurrenter

Samarbeten mellan konkurrerande företag (s.k. horisontella samarbeten) kan leda till stora skador för konsumenterna. Konkurrensverket ser allvarligt på när konkurrenter gemensamt fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar

¹ Mer information om handläggning av företagskoncentrationer finns i Konkurrensverkets vägledning för anmälan och prövning av koncentrationer (dnr 617/2017).

² Konkurrensverket är ansvarig tillsynsmyndighet avseende lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen), lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och registermyndighet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik (LUS).

³ För mer information, se bland annat *Korruption som begränsar konkurrensen*, Konkurrensverkets rapport (2018:10).



produktionen eller delar upp marknader. Vi ger hög prioritet åt att utreda och lagföra konkurrensbegränsande horisontella samarbeten, särskilt karteller.

Samarbeten mellan icke-konkurrenter

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

Konkurrensverket prioriterar att utreda vertikala begränsningar som har förmågan att skada effektiv konkurrens i något marknadsled. I prioriteringen fäster vi särskild vikt vid hur stor del av de relevanta marknaderna som begränsningarna omfattar, hur stor marknadsmakt samarbetsparterna har och hur koncentrerade marknaderna är.

Om det förekommer andra liknande samarbeten på samma marknad så kan det medföra större sannolikhet att vi prioriterar frågan.

Missbruk av dominerande ställning

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

Konkurrensverket prioriterar särskilt att utreda förfaranden som har förmågan att begränsa förutsättningarna för andra företag att utöva ett effektivt konkurrenstryck i något marknadsled eller på en närliggande marknad. Vid prioriteringen fäster vi särskild vikt vid hur stor del av marknaden förfarandet omfattar och, vad gäller avskärmning av insatsvara, hur viktig insatsvaran är för att möjliggöra en effektiv konkurrens på marknaden. Vid bedömningen av prisbaserade förfaranden fäster vi även vikt vid om prissättningen har förmåga att utestänga en konkurrent som hypotetiskt är lika effektiv som det dominerande företaget. Vi prioriterar även att utreda exploaterande missbruk om ett dominerande företag direkt utnyttjar kunder och konsumenter till följd av att konkurrensen inte fungerar.

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Staten, kommuner och regioner har till skillnad från privata företag tillgång till skattemedel, saknar vinstkrav och kan inte försättas i konkurs. När offentliga aktörer säljer varor eller tjänster finns det därför en risk för att konkurrensen sätts ur spel.

Konkurrensverket prioriterar ärenden där den offentliga aktören riskerar att snedvrída förutsättningarna för konkurrens på lika villkor, exempelvis genom att behandla andra företag olika utan saklig grund eller dra oberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten. Konkurrensverket prioriterar



även ärenden där den offentliga aktörens agerande eller verksamhet riskerar att leda till att privata företag hämmas i sin utveckling och tillväxt, tvingas lägga ner hela eller delar av sin verksamhet eller att nya företag kan få svårt att etablera sig eller växa. Exempel på förfaranden som riskerar att snedvrیدا eller hämma konkurrensen är att den offentliga aktören sätter för låga priser (s.k. underprissättning), nekar privata företag tillträde till en viktig infrastruktur eller blandar myndighetsutövning med en affärsverksamhet.

I prioriteringen fäster Konkurrensverket även vikt vid om den offentliga aktören bedriver en säljverksamhet som inte är kompetensenlig, dvs. att en kommun eller en region agerar utanför den kommunala kompetensen eller att en statlig aktör agerar utanför sitt uppdrag.

Om det finns förutsättningar att effektivt utreda och ingripa mot problemet

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

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

Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning

Konkurrensverket beaktar om en fråga förväntas få en allmänpreventiv verkan eller om det finns ett behov av vägledning för en större krets av aktörer. Detta innebär att ett ärende kan prioriteras där ett ingripande eller ett motiverat avskrivningsbeslut kan hindra företag och andra aktörer från att göra fel och att vi genom tillsynen kan klargöra hur man gör rätt.

Det kan finnas behov av vägledning om en överträdelse bedöms vara vanligt förekommande eller om det är viktigt att ingripa för att få en allmänpreventiv verkan. Det kan även röra sig om oklara rättsfrågor eller regler som inte får den effekt som lagstiftaren avsett eller behov av ytterligare praxis på området.

Om Konkurrensverket är den aktör som är bäst lämpad att agera

Vi kan avstå helt från att ingripa i de fall någon annan myndighet eller aktör är bättre lämpad att agera. Om till exempel en annan myndighet har mer lämpliga verktyg för att hantera ett visst konkurrens- eller marknadsproblem, kan det innebära att vi inte själva prioriterar att utreda en fråga.



Prioriteringar i upphandlingstillsynen

Konkurrensverket prioriterar de frågor 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 driva rättspraxis.

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

Vid prioritering i upphandlingstillsynen väger Konkurrensverket in följande faktorer:

- Hänsyn till det allmänpreventiva syftet och behovet av vägledning.
- Bristerna i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande.
- Om det finns tecken på korruption, jäv och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande.
- Om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera.
- Hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till den eventuella överträdelserna eller behovet av vägledning.

Om tillsynen kan få en allmänpreventiv verkan eller om det finns behov av vägledning

Konkurrensverket beaktar om tillsynen förväntas få en allmänpreventiv verkan och om det finns ett behov av vägledning för en större krets av aktörer. Detta innebär att en fråga kan prioriteras där Konkurrensverkets tillsyn kan förväntas hindra flera upphandlande myndigheter eller enheter från att göra fel och att vi genom tillsynen kan klargöra hur man gör rätt. Det kan finnas behov av vägledning om en överträdelse bedöms vara vanligt förekommande. Det kan även röra sig om oklara rättsfrågor eller regler som inte får den effekt som lagstiftaren avsett. Vi ser ofta brister i planering, styrning och organisation av upphandlande myndigheters inköpsarbete, vilket leder till överträdelser på grund av till exempel tidsbrist eller okunskap.

Om det finns brister i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande

Konkurrensverket tar hänsyn till de brister som har kommit fram i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande. Dåliga rutiner, bristande kompetens och bristfällig eller ostrukturerad dokumentation leder inte sällan till överträdelser. Medvetna eller upprepade överträdelser bedöms som huvudregel vara brister



av allvarligt slag. I vissa fall kan vi välja att avvakta med ytterligare ett ingripande från vår sida för att se effekterna av tidigare tillsyn riktad mot en viss aktör.

Om det finns tecken på korruption

Korruption, jäv och annat brottsligt eller förtroendeskadligt agerande är skadligt för konkurrensen och konsumenterna. Sådant agerande har också förmågan att möjliggöra och förvärra överträdelser av upphandlingsreglerna. Vi fäster därför särskild vikt vid sådana indikationer när vi prioriterar bland de tips som kommer in till Konkurrensverket, eller när vi uppmärksammar en fråga i vår omvärldsbevakning.

Om Konkurrensverket är den aktör som är bäst lämpad att agera

Vi kan avstå helt från att agera i de fall någon annan myndighet eller aktör är bättre lämpad. Det kan till exempel vara att det finns möjlighet att få frågan prövad i domstol, att det redan pågår en domstolsprocess eller att en sådan process precis har avslutats.

Hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till den eventuella överträdelserna eller behovet av vägledning

Konkurrensverket beaktar vilka utredningsinsatser som kan bli aktuella samt våra förutsättningar att effektivt utreda ärendet i förhållande till den eventuella överträdelserna eller behovet av vägledning.