

Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2024

RAPPORT 2025:1

Konkurrensverket, mars 2025

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

Förord

Konkurrensverket har ett brett uppdrag som omfattar både näringsliv och offentlig sektor. Det arbete vi utför måste gå i takt med hur samhälle och marknader utvecklas, och oavsett vilka vindar som blåser ska vi bedriva tillsyn som är relevant och effektiv.

Under 2024 fokuserade vi bland annat på frågor som rör marknaderna för livsmedel, drivmedel, läkemedel, vård och hälsa. Det är betydelsefulla branscher som berör oss alla. På samtliga dessa marknader har vi genomfört utredningar och vi kommer fortsätta att ha dem i fokus. Vi kommer också att uppmärksamma finans- och betalningsmarknaderna. Samtidigt genomför vi flera utredningar på regeringens uppdrag, bland annat inom byggsektorn och djursjukvård.

För att vår tillsyn ska vara just så relevant och effektiv som förväntas av oss krävs det att vi har tillgång till ändamålsenliga verktyg. Det är därför glädjande att ta del av utredningen Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet som överlämnades till regeringen i mars och som innehåller flera förslag på hur sådana nya verktyg skulle kunna se ut. Nu avvaktar vi med intresse regeringens fortsatta arbete med betänkandet.

Min ambition är att göra Konkurrensverket mer synligt och proaktivt. Vi kommer också att lägga en hel del kraft på analyser. Våra övergripande analyser av exempelvis samhällskriser och livsmedelsbranschen har gett oss viktiga kunskaper och idéer som vi har kunnat dra nytta av i tillsynen.

För att bli mer proaktiva utvecklar vi nya metoder för att upptäcka överträdelser samtidigt som vi försöker bredda och effektivisera vårt arbete. Ett exempel är ett nystartat projekt som syftar till att hitta nya vägar att identifiera otillåtna direktupphandlingar. Att upphandlingar genomförs på ett korrekt sätt är viktigt. Det minskar också risken för att kriminella aktörer får tillgång till offentliga kontrakt och skyddar mot korruption.

Som tillsynsmyndighet kan vi förstås inte lösa alla problem som samhället har att hantera, men vi kan göra vår del. Med hög kompetens, långsiktighet och professionellt bemötande, tillsammans med de verktyg vi har till vårt förfogande, bidrar vi till att säkerställa väl fungerande marknader för vårt gemensamma bästa.

Stockholm 27 mars 2025

Marie Östman
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1 Inledning	10
1.1 Konkurrensverkets mål och uppdrag	10
1.2 Hur vi prioriterar inom vår tillsynsverksamhet	12
2 Konkurrenstillsyn	13
2.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar.....	13
2.2 Avslutade konkurrensutredningar	15
2.3 Företagskoncentrationer.....	26
2.4 Exempel på konkurrensutredningar som var pågående vid utgången av 2024.....	29
2.5 Utredningsskadeavgift.....	33
2.6 Platsundersökningar.....	33
2.7 Domstolsprocesser	34
2.8 Transparenslagen	43
2.9 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	43
3 Upphandlingstillsyn	45
3.1 Indikationer på överträdelser och prioriteringar.....	45
3.2 Avslutade tillsynsärenden	47
3.3 Domstolsprocesser	66
3.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser.....	75
3.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	76
4 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder	78
4.1 Indikationer på överträdelser.....	78
4.2 Avslutade tillsynsärenden	78
4.3 Pågående tillsynsärenden	85
4.4 Domstolsprocesser	87
4.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn.....	89

5	Handläggningstider.....	91
5.1	Handläggningstider inom konkurrenstillsynen	91
5.2	Handläggningstider inom upphandlingstillsynen.....	99
5.3	Handläggningstider inom tillsynen rörande otillbörliga handelsmetoder	102
6	Uppföljning och utvärdering	104
6.1	Uppföljning av upphandlingstillsynens effekter.....	104
6.2	Utvärdering av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder och Konkurrensverkets tillsyn	106
7	Rapporter och forskning.....	112
7.1	Rapporter.....	112
7.2	Forskning.....	119
8	Internationellt samarbete.....	126
8.1	Konkurrensfrågor inom EU	126
8.2	Upphandlingsfrågor inom EU.....	128
8.3	Europeiskt samarbete rörande otillbörliga handelsmetoder	128
8.4	International Competition Network (ICN).....	128
8.5	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).....	129
8.6	Nordiskt samarbete.....	129
9	Vägen framåt.....	131
9.1	Övergripande frågor och utveckling.....	131
9.2	Upptäcka överträdelser	132
9.3	Konkurrenstillsynen	134
9.4	Upphandlingstillsynen.....	142
9.5	Tillsynen av otillbörliga handelsmetoder	149

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 2024 sju ärenden som hade prioriterats för mer ingående utredning. Två av ärendena avslutades genom ingripande i form av åtaganden. Tre ärenden avslutades i kombination med att vi uppmärksammade ett behov av regelöversyn och påkallade detta, ett ärende avslutades med hänsyn till förändrat beteende hos det granskade företaget och ett ärende avslutades utan åtgärd.

Under 2024 anmäldes 91 företagskoncentrationer, varav 2 var frivilliga anmälningar av icke anmälningspliktiga koncentrationer. Konkurrensverket avslutade också 92 koncentrationsärenden under året, varav vi i 89 ärenden beslutade att lämna företagskoncentrationen utan åtgärd i fas 1. Ett (1) av dessa ärenden lämnades utan åtgärd först efter åtaganden. Vi beslutade att inleda särskild undersökning (fas 2) i tre ärenden, vilka också avslutades under året. Ett av dessa lämnades utan åtgärd i fas 2, ett avslutades med ingripande i form av förbud och ett avslutades efter att anmälan återkallats, vilket skedde efter att parterna fått ta del av Konkurrensverkets preliminära bedömning i ett utkast till beslut.

Inom upphandlingstillsynen lämnade Konkurrensverket under 2024 in 22 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa var 21 ansökningar på eget initiativ och 1 obligatorisk. Under året fattade vi också 37 tillsynsbeslut, varav 35 rörde en särskild granskning av efterannonsering.

Inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder avslutade Konkurrensverket under 2024 åtta ärenden där mer omfattande utredningsåtgärder vidtagits. Ett ärende avslutades med ingripande genom beslut om sanktionsavgift, fyra ärenden avslutades med hänsyn till förändrat beteende, två ärenden avslutades med ett motiverat beslut och ett ärende avslutades utan åtgärd.

Under 2024 har de genomsnittliga handläggningstiderna minskat jämfört med föregående år. Det gäller för avslutade ärenden inom konkurrenstillsynen (exklusive

företagskoncentrationer), upphandlingstillsynen och tillsynen över otillbörliga handelsmetoder. Vad gäller företagskoncentrationer är den genomsnittliga handläggningstiden något längre än 2023. Sett över en femårsperiod är dock den genomsnittliga handläggningstiden på en låg nivå.

I rapporten redovisas resultaten av två uppföljningar och utvärderingar som relaterar till vår tillsynsverksamhet och som Konkursverket genomfört under 2024. Den första är en uppföljning av upphandlingstillsynens effekter. Den andra är delrapporter inom ramen för en utvärdering av lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter, som sker på uppdrag av regeringen och ska slutredovisas i slutet av 2025.

Vi redogör i tillsynsrapporten för flera publikationer som har relevans för tillsynen, dels från vår egen rapportserie, dels från den forskning som vi finansierar. Under 2024 har Konkursverket exempelvis slutfört en generell och omfattande genomlysning av livsmedelsbranschen, vilket resulterade i att vi publicerade sex rapporter som vi gjort själva och tre uppdragsforskningsrapporter. Vi publicerade också en rapport om kommuners påverkan på konkurrensen inom publik laddning av elfordon och två rapporter inom ramen för regeringsuppdraget om att kartlägga och analysera konkurrensen på drivmedelsmarknaden. I tillsynsrapporten beskrivs även kortfattat ämnen som föranledde särskilt intresse under året inom ramen för Konkursverkets deltagande i internationella nätverk och organisationer.

Framöver fortsätter vi att utveckla metoder för att upptäcka misstänkta överträdelser på andra sätt än via inkommande tips och klagomål. Inom konkurrenstillsynen har vi ett flertal pågående utredningar inom en rad olika områden. Flera av dessa rör branscher som är viktiga för såväl konsumenter som för de offentliga utgifterna. Vår tillsyn bidrar också till produktivitetsutvecklingen i näringslivet och svenska företags konkurrenskraft, inte minst genom att motverka hinder för nya innovativa företag att träda in på marknader, växa och utmana befintliga aktörer och affärsmodeller.

Inom upphandlingstillsynen har vi fått bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn. Dels genom de utökade befogenheterna som vi fick tillgång till den 1 januari 2024, dels genom ett utökat anslag som innebär att vi kan genomföra vissa riktade tillsynsinsatser mot riskområden, som exempelvis upphandlingar inom omsorgssektorn samt av bygg- och anläggningsentreprenader, och samtidigt upprätthålla bredd och djup i den ordinarie upphandlingstillsynen.

I tillsynen över otillbörliga handelsmetoder kommer utredningar som kan leda till klargörande och avskräckande ingripanden att vara ett övergripande fokus i tillsynen kommande år. Tillsynen kommer också att fokusera på de indikationer på bland annat obalanserade avtal som framkom i genomlysningen av livsmedelsbranschen.

Summary

The Swedish Competition Authority's annual report on enforcement provides an overview of the previous year's enforcement and supervision of the competition and procurement rules, as well as the supervision of legislation on unfair trading practices in the agricultural and food supply chain. The report also describes relevant aspects 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 we identify through 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 seven cases in 2024 that had been prioritised for further investigation. Two cases were closed with commitments, three cases were closed alongside calls for regulatory review, one case was closed due to behavioural changes, and one case was closed without any action being taken.

During 2024, 91 mergers were notified to the Swedish Competition Authority, of which two were voluntary notifications of mergers that did not meet the turnover thresholds for mandatory notification. The Swedish Competition Authority closed 92 merger cases during the year, deciding in 89 cases 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 2 investigations) in three cases, all of which were concluded during the year: one was cleared in phase 2 without any action being taken, one was prohibited, and one was withdrawn after the parties received the authority's preliminary assessment in a draft decision.

Regarding public procurement supervision, the Swedish Competition Authority submitted 22 applications seeking procurement fines in 2024. Of these, 21 applications were own-initiative applications and one was mandatory application. The Swedish Competition Authority also adopted 37 supervision decisions, 35 of which involved a special review of contract award notices.

Regarding supervision of unfair trading practices, the Swedish Competition Authority closed eight cases in 2024 that involved extensive investigative measures. One of these cases resulted in a sanction decision, four were closed taking into account behavioural changes, two were closed with a reasoned decision, and one was closed without any other further action.

In 2024, average investigation processing time decreased compared to the previous year across competition enforcement (excluding mergers), procurement supervision, and supervision of unfair trading practices. For mergers, the average processing time was slightly longer compared to 2023, though over a five-year period, it remains at a low level.

The report also presents the results of two follow-ups and evaluations related to our supervisory activities. The first evaluates the effects of procurement supervision. The second consists of interim reports as part of an evaluation of the law prohibiting unfair trading practices in the purchase of agricultural and food products, which is being conducted on behalf of the government and will be finalized by the end of 2025.

The supervision report also highlights several publications relevant to our enforcement and supervision, including those from our own report series and research projects we have funded. In 2024, the Swedish Competition Authority completed a comprehensive review of the food industry, resulting in the publication of six reports and three commissioned research reports. Additionally, we published a report on municipalities' impact on competition in public electric vehicle charging and two reports under the government's assignment to map and analyse competition in the fuel market. The report also briefly discusses topics of particular interest within the authority's participation in international networks and organisations.

Going forward, we continue to develop methods to detect suspected infringements beyond incoming tip-offs and complaints. In competition enforcement, we have several ongoing investigations in various sectors, many of which are important to both consumers and public expenditure. Our enforcement also contributes to productivity growth in business and the competitiveness of Swedish companies, particularly by reducing barriers for new and innovative firms to enter markets, expand, and challenge established actors and business models.

In procurement supervision, we now have better conditions for conducting effective supervision. This is due both to expanded powers granted on January 1, 2024, and an increased budget allowing us to conduct targeted supervision in high-risk areas, such as procurement in the healthcare sector and construction and infrastructure projects, while maintaining breadth and depth in routine procurement oversight.

In the supervision of unfair trading practices, investigations that can lead to clarifying and deterrent interventions will be a key focus in 2025. The supervision will also prioritize indications of infringements identified in the review of the food industry, such as imbalances in contracts between buyer and seller.

1 Inledning

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

Konkurrensverket har också tillsynsansvar avseende 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 förebyggande insatser i form av bland annat kunskapsspridning och kontakter med företag och andra. 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 vi vår tillsynsverksamhet i en rapport. Vi redogör för de utredningar som har bedrivits, rapporter som har publicerats 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. I rapporten ger vi också en bild av hur vi ser på utvecklingen framåt rörande våra tillsynsområden.

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 det årliga regleringsbrevet. 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 följa utvecklingen inom myndighetens ansvarsområden, uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till konkurrensutsättning och regelreformer samt samla in uppgifter för statistikändamål.

Regeringen har inte formulerat mål för Konkurrensverkets verksamhet. Vi har dock tagit fram egna mål som anknyter till vårt uppdrag. Målen beskrivs närmare i Konkurrensverkets verksamhetsplan 2024–2026¹. Under 2024 hade Konkurrensverket följande sju mål, varav det första är övergripande:

- Konkurrensverkets verksamhet är effektiv och präglas av ständiga förbättringar.
- Konkurrensverket bedriver en effektiv tillsyn till nytta för konsumenterna, det allmänna och marknadens aktörer.
- Konkurrensverket främjar väl fungerande privata och offentliga marknader genom att bidra med kompetens, relevanta analyser och förslag.
- Konkurrensverket stimulerar forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdena.
- Konkurrensverket bidrar till den internationella utvecklingen inom våra ansvarsområden.
- Konkurrensverkets kommunikation ska öka kunskapen om och förståelsen för konkurrens, upphandling och regelverket om otillbörliga handelsmetoder.
- Konkurrensverket är en attraktiv arbetsgivare.

1.1.1 Regeringsuppdrag 2024

Under året har Konkurrensverket genomfört flera uppdrag från regeringen. Inom ramen för uppdraget att analysera konkurrenssituationen inom livsmedelskedjan och hur priserna har ökat i förhållande till kostnaderna inom bland annat dagligvaruhandeln har Konkurrensverket under året publicerat ett antal rapporter och analyser, se vidare avsnitt 7.1.1.

Under året har Konkurrensverket även slutfört och avrapporterat uppdraget att analysera konkurrensen i drivmedelssektorn, se vidare avsnitt 7.1.2. Inom ramen för det pågående uppdraget att utvärdera lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder (LOH), har Konkurrensverket följt upp hur LOH påverkat den lokala handeln och hur förekomsten av otillbörliga handelsmetoder utvecklats under 2021–2024, se avsnitt 6.2. Regeringsuppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2025.

¹ Konkurrensverket, dnr 16/2024.

I oktober 2024 fick Konkurrensverket ett nytt regeringsuppdrag som ska slutföras senast den 30 november 2025. Uppdraget handlar om att kartlägga transparensen vad gäller prisbildningen på byggmaterialmarknaden och utreda hur den påverkar prisbildningen, konkurrensen och kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. Verket ska inom ramen för uppdraget lämna konkreta förslag.²

1.2 Hur vi prioriterar inom vår tillsynsverksamhet

Ett stort antal tips och klagomål kommer in till Konkurrensverket varje år och vi förfogar också över flera verktyg för att på myndighetens eget initiativ identifiera överträdelser. Konkurrensverket har ett ansvar att använda våra resurser så effektivt som möjligt, varför det är 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, 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.³

I februari 2024 uppdaterades prioriteringspolicyn. Ändringarna i den nya policyn består bland annat i förtydliganden avseende vilka omständigheter vi tar hänsyn till vid prioriteringen av frågor där offentliga aktörer riskerar att begränsa konkurrensen för privata företag.⁴

² LI2023/00030, LI2024/01939, regeringsbeslut 2024-10-17.

³ Konkurrensverket, dnr 814/2023, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen*.

⁴ Konkurrensverket, "Nyheter och pressmeddelanden", hämtad den 4 mars 2025, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/2024/uppdaterad-prioriteringspolicy-for-tillsynsverksamheten/>.

2 Konkurrenstillsyn

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom konkurrenstillsynen som avslutades 2024. Vi redovisar även pågående ärenden och resultatet av de ärenden som prövats i domstol. Tillsynen 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.

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 visselblåsarlagen⁵ eller uppgifter som Konkurrensverket tar del av genom omvärldsbevakning och medieanalys eller inom ramen för vårt arbete med rapporter. Inom konkurrenstillsynen får Konkurrensverket även in så kallade eftergiftsansökningar⁶ som kan leda till utredningar. Antalet indikationer på misstänkta överträdelser och vilka ärendetyper dessa tillhör varierar mellan åren. Att tipsare vet hur de kan nå oss och att vi själva har kunskap och förmåga att proaktivt hitta misstänkta överträdelser har betydelse för verksamhetens resultat och är ett område som vi utvecklar ytterligare, se avsnitt 9.2.

Sedan 2023 hanterar Konkurrensverket även tips och klagomål rörande påstådda överträdelser av Rättsakten om digitala marknader (DMA). Detta ingår i vårt tillsynsuppdrag på konkurrensområdet. Konkurrensverkets 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 gör vi en översiktlig kontroll om det kan röra sig om ett förfarande som omfattas av DMA. Är detta fallet, vidarebefordrar vi informationen till kommissionen.

En konkurrenstillsynsutredning kan kräva omfattande informationsinhämtning och analys för att möjliggöra säkra slutsatser om ett utrett beteende är förenligt med konkurrensreglerna. Endast ett fåtal av alla indikationer på misstänkta överträdelser prioriteras till mer ingående utredning. Betydligt fler av indikationerna undersöks dock inom ramen för en förstudie där vi kan inhämta ytterligare information om den misstänkta överträdelsen. I många fall kan utredningen också avslutas i denna fas. Under 2024 avslutades 62 utredningar i förstudiefasen, utan att den misstänkta överträdelsen prioriterades för mer omfattande utredningsåtgärder, se tabell 1.

⁵ 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.

⁶ 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.

I ärenden som vi väljer att inte prioritera men där vi ändå ser att det finns en möjlighet att öka berörda företags medvetenhet om det konkurrensrättsliga regelverket i syfte att förbättra konkurrensen på den marknad där de är verksamma, kan vi välja att ta en vägledande kontakt med företagen och förklara vilka potentiella problem vi ser med agerandet, innan vi avslutar förstudien. Att avsluta ett ärende i förstudiefasen efter vägledande kontakt med de företag som ingått i förstudien, ser Konkurrensverket som ett effektivt sätt att öka regelefterlevnaden utan omfattande utredningsåtgärder. Detta eftersom det ger enskilda företag information om konkurrensregelverket och möjlighet att själva avgöra och vidta lämpliga åtgärder. Under 2024 avslutades tre förstudier efter vägledande kontakt, jämfört med ett ärende 2023.

Tabell 1 Indikationer där utredningen avslutades i förstudiefasen 2020–2024

	2024	2023	2022	2021	2020
Antal avslutade indikationer i denna fas ⁷	62 ⁸	66 ⁹	56	41	32
Varav avslutade efter vägledande kontakt ¹⁰	3	1	-	-	-

Vid prioritering inom konkurrenstillsynen väger vi, utifrån vår prioriteringspolicy, 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 är skada för konkurrensen och konsumenterna den prioriteringsfaktor som väger tyngst. Ser Konkurrensverket tecken på allvarlig skada kommer frågan alltid att prioriteras.

⁷ Förstudier kan även prioriteras för vidare utredning. Dessa ärenden redovisas inte som avslutade i denna tabell. Förstudier kan antingen avslutas genom ett beslut eller genom att ärendet läggs till handlingarna. Ett ärende avslutas utan slutligt beslut och läggs till handlingarna när inga åtgärder kommer att vidtas med anledning av en inkommande eller upprättad handling.

⁸ Ett ärende (dnr 4/2024) prioriterades men ledde inte till någon omfattande utredning utan avslutades i förstudiefasen, och redovisas därför i denna tabell.

⁹ Ett ärende (dnr 438/2023) prioriterades men ledde inte till någon omfattande utredning, utan avslutades i förstudiefasen, och redovisas därför i denna tabell i år. Detta ärende avslutades med vägledande kontakt.

¹⁰ I ärenden som vi väljer att inte prioritera men där vi ändå ser att det finns en möjlighet att öka medvetenheten om det konkurrensrättsliga regelverket hos företagen i syfte att förbättra konkurrensen på den marknad där de är verksamma, kan vi välja att ta en vägledande kontakt med företagen och förklara vad vi ser för potentiella problem med agerandet, för att därefter avsluta ärendet.

Om vi, med stöd i vår prioriteringspolicy, bedömer att ett enskilt tillsynsärende inte är en effektiv väg att främja konkurrensen kan vi, utöver att ta vägledande kontakt med företagen, i stället välja att påtala problemet och försöka få till stånd ett förändrat beteende på annat sätt, till exempel i en rapport, se avsnitt 7.1. I andra fall kan det handla om olika former av kommunikationsinsatser för att främja en effektiv konkurrens, se avsnitt 2.9. Konkurrensverket kan också uppmärksamma regeringen på att vi identifierat ett behov av förändrad lagstiftning eller reglering.

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.¹¹ Dessutom ges kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutats under 2024. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.¹²

I tabell 2 redovisas antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2020 och 2024 fördelade på typ av misstänkt överträdelse. Som framgår av tabellen varierar antalet avslutade konkurrensutredningar mellan åren. Under 2024 avslutades sju ärenden, vilket är färre än föregående år. Det beror delvis på att 2023 hade ett högre utfall vad gäller avslutade ärenden, än genomsnittet de senaste fem åren. Detta berodde i sin tur bland annat på att vissa utredningsinsatser behövde skjutas fram med anledning av coronapandemin, något som senarelade ett par utredningars avslut så att de avslutades 2023 i stället för 2022. En annan aspekt som påverkar antalet ärenden som avslutas varje år är att utredningarna ofta spänner över en längre tidsperiod än ett år, vilket medför att viss variation är naturlig och att antalet beslut är mer jämförbara över en längre tidsperiod. Sett över den senaste femårsperioden ligger antalet beslut 2024 på en jämförbar nivå.

Att antalet avslutade ärenden inte är fler under 2024 beror också på att flera komplicerade förvärvsutredningar har bedrivits under året, något som har påverkat resurstillgången och förlängt handläggningstiden för andra tillsynsutredningar, som därför kommer att kunna slutföras först under 2025. Konkurrensverket har

¹¹ 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.

¹² Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 8 januari 2025, <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/>.

därutöver under 2023 och 2024 genomfört omfattande analyser av livsmedelsbranschen, något som bland annat har påverkat resurserna vi kan lägga på konkurrenstillsynsutredningar.

En annan aspekt som delvis förklarar att antalet avslutade ärenden inte är fler under 2024 är att några av utredningarna har haft flera parter.¹³ Sådana ärenden är mer komplexa att utreda och handlägga. Exempelvis blir sekretessprövning, kommunikering av akten och muntliga förfaranden mer tidskrävande ju fler parter som omfattas. När det är flera parter som utreds i ett ärende innebär det även att varje ingripande har omfattat fler företag än vad antalet beslut visar.

Tabell 2 Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutades 2020–2024, fördelat på ärendetyp

	2024	2023	2022	2021	2020
Horisontella samarbeten	3	2	4	3	3
Vertikala samarbeten	0	4	0	3	3
Missbruk av dominerande ställning	3	4	1	0 ¹⁴	2
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	1 ¹⁵	2 ¹⁶	0	2	1
Totalt	7	12¹⁷	5	8	9

Konkurrenstillsynsärenden kan avslutas på olika sätt. Konkurrensverket kan ingripa formellt mot en misstänkt överträdelse av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning på följande sätt:

- **Åtagande** – Konkurrensverket kan godta åtaganden från företag, göra dessa bindande i beslut och förena dem med vite. Så länge beslutet att godta ett åtagande gäller, får Konkurrensverket i de avseenden som åtagandet omfattar inte besluta om åläggande eller konkurrensskadeavgift. Beslut att godta åtaganden innebär inget ställningstagande till om det förelegat en överträdelse av konkurrensreglerna.

¹³ Konkurrensverket, dnr 602/2022 – ärendet om annonsering på söktjänster för bostäder och Konkurrensverket, dnr 382/2023 – ärendet avseende drivmedelsmarknaden.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ett avslutat ärende 2024 klassificerades som både missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet men klassificeras i denna statistik som missbruk då missbruksregeln har förtur.

¹⁶ 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.

¹⁷ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2023 uppgavs 13 avslutade ärenden, vilket i år har justerats till 12. Detta då ett av dessa ärenden (Konkurrensverket, dnr 438/2023) prioriterades men inte ledde till någon omfattande utredning. Därför redovisas detta ärende från och med i år som avslutat i förstudiefasen med en vägledande kontakt. Detta ärende rörde en misstanke om konkurrensbegränsande horisontellt samarbete.

- **Åläggande** – Om företag inte frivilligt ändrar sitt beteende eller ger förslag till åtaganden, kan Konkurrensverket ålägga dem att upphöra med en överträdelse av förbuden. Åläggandet kan förenas med vite. Beslut om åläggande kan överklagas till domstol.¹⁸
- **Fastställande av överträdelse utan åtgärd** – Konkurrensverket får i beslut fastställa att en överträdelse av förbuden har skett, utan att vidta några andra åtgärder¹⁹ mot den som gjort sig skyldig till överträdelsen. Sådana beslut kan överklagas till domstol. Fastställandet av en överträdelse har betydelse för eventuella skadestandsprocesser, eftersom en domstol inte får pröva den aktuella överträdelsen på nytt i efterföljande skadeståndsmål.
- **Beslut om konkurrensskadeavgift**²⁰ – Konkurrensverket kan besluta att ett företag ska betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbuden. Ett företag kan också påföras 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.

När det gäller reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan Konkurrensverket ingripa formellt mot en misstänkt överträdelse på följande sätt:

- **Ansökan om stämning vid konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet** – Konkurrensverket kan ansöka till domstol om att en offentlig aktör ska förbjudas att agera på ett visst sätt i sin säljverksamhet eller om att förbjuda en kommun eller region att bedriva viss säljverksamhet.

Utöver formella ingripanden kan Konkurrensverket välja att avsluta samtliga ärendetyper på nedanstående sätt. Ett beslut att avsluta en utredning utan formellt ingripande innebär inte ett ställningstagande till om förfarandet är i överensstämmelse med konkurrensreglerna eller inte.

- **Avslutat med hänsyn till förändrat beteende** – Om företag under en utredning ändrar sitt beteende så att risken för konkurrensbegränsningar minskar, kan Konkurrensverket välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta, men utan att i beslut göra det ändrade beteendet till ett bindande åtagande.

¹⁸ 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.

¹⁹ Som beslut om konkurrensskadeavgift eller åläggande.

²⁰ Konkurrensverket har denna befogenhet sedan mars 2021. Tidigare ansökte Konkurrensverket till domstol om stämning vad gäller påförande av konkurrensskadeavgift. Konkurrensverket kunde även, fram till att vi fick beslutanderätt vad gäller konkurrensskadeavgift, utfärda avgiftsföreläggande för överträdelse av förbuden. Avgiftsföreläggande innebar att ett företag kunde godta att det skulle påföras en konkurrensskadeavgift för att ha brutit mot förbuden. Eftersom vi i tillsynsrapporten redovisar statistik för de senaste fem åren finns dessa avslutsformer fortfarande med i tabellen över hur ärenden avslutats under perioden 2020–2024.

- **Avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn** – I de ärenden där Konkurrensverket bedömer att ett ingripande enligt konkurrensregelverket inte är ändamålsenligt för att angripa de problem vi identifierat, utan att det vore önskvärt med ändringar i regelverk, kan vi välja att avsluta ärendet och i anslutning till detta påkalla regelöversyn hos regeringen eller annat relevant organ.
- **Avslutat utan åtgärd** – Om utredningen inte ger anledning för Konkurrensverket att ingripa avslutas ärendet utan åtgärd. Ett sådant beslut fattas till exempel 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.

I tabell 3 redovisas de prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats mellan 2020 och 2024 fördelat på det sätt som ärendet avslutats. Av de sju ärenden som avslutades 2024 var två beslut om ingripande i form av åtaganden. Tre ärenden avslutades i kombination med påkallande av regelöversyn, ett ärende avslutades med hänsyn till förändrat beteende och ett ärende avslutades utan åtgärd.

Konkurrensverket anser att ärenden som avslutats genom ingripande eller med hänsyn till ändrat beteende visar att vår tillsyn har bidragit till att åtgärda ett konkurrensproblem. Även utredningar som avslutas i kombination med påkallande av regelöversyn anser Konkurrensverket bidrar till att åtgärda konkurrensproblem i de fall där befintlig lagstiftning inte är tillräcklig eller ändamålsenlig för att åtgärda problemet.

Under 2024 har Konkurrensverket fattat sex beslut som tillhör någon av dessa kategorier. Det utgör 86 procent av de totalt sju ärenden som prioriterats för mer ingående utredning och som avslutats under 2024. År 2023 var motsvarande siffra tio av tolv beslut, det vill säga 83 procent. År 2022 uppgick andelen till tre av fem beslut. Medan andelen beslut som har bidragit till att åtgärda ett konkurrensproblem alltså har ökat, har det totala antalet sådana beslut minskat avsevärt under 2024 jämfört med 2023.

Tabell 3 **Antalet prioriterade konkurrenstillsynsärenden som avslutats 2020–2024, fördelat på typ av avslut**

	2024	2023	2022	2021	2020
Åtagande	2	3	0	0	1
Åläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	0	N/A
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	2	2	0	N/A
Avgiftsföreläggande	N/A	N/A	N/A	0	2
Ansökan om stämning, konkurrensskadeavgift	N/A	N/A	N/A	0	1
Ansökan om stämning, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	1	5 ²¹	1	2	0
Avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn	3	0 ²²	0	1	0
Avslutat utan åtgärd	1	2	2	5 ²³	5
Totalt	7	12	5	8	9
Antal och andel ärenden som bidragit till att åtgärda ett konkurrensproblem	6 86 %	10 83 %	3 60 %	3 38 %	4 44 %

I de följande avsnitten redovisas ärendestatistiken uppdelad på typ av misstänkt överträdelse och hur ärendena avslutats, tillsammans med kortare beskrivningar av de avslutade ärendena.

2.2.1 Konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Under 2024 avslutades tre ärenden som rörde misstänka konkurrensbegränsande horisontella samarbeten, det vill säga samarbeten mellan konkurrerande företag. Av tabell 4 framgår på vilket sätt denna ärendetyp avslutats under åren 2020–2024. Under 2024 avslutades två av dessa ärenden med åtaganden och ett (1) avslutades utan åtgärd.

²¹ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2023 uppgavs 6 avslutade ärenden med hänsyn till förändrat beteende, vilket i år har justerats till 5. Detta då ett av dessa ärenden (Konkurrensverket, dnr 438/2023) prioriterades men ledde inte till någon omfattande utredning. Därför redovisas detta ärende från och med i år som avslutat i förstudiefasen med en vägledande kontakt. Ärendet rörde en misstanke om konkurrensbegränsande horisontellt samarbete.

²² I samband med ett beslut om att avsluta med hänsyn till förändrat beteende skickades en skrivelse till regeringen med påkallande av regelöversyn, Konkurrensverket, dnr 181/2024. I denna statistik redovisas ärendet i första hand som avslut med hänsyn till förändrat beteende.

²³ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2021 uppgavs att 6 ärenden avslutats utan åtgärd, vilket i årets rapport korrigerats till 5. Detta eftersom ett ärende (Konkurrensverket, dnr 795/2019) avslutades i kombination med påkallande av regelöversyn. Att vi särskiljer dessa ärenden är nytt för 2024, varför vi också justerar redovisningen bakåt. Detta påverkar också antal och andel ärenden som bidragit till att åtgärda ett konkurrensproblem, varför även detta mått har justerats.

Tabell 4 Horisontella konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2020–2024 fördelat på hur ärendet avslutats

	2024	2023	2022	2021	2020
Åtagande	2	0	0	0	0
Äläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	0	N/A
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	1	2	0	N/A
Avgiftsföreläggande	N/A	N/A	N/A	0	1
Ansökan om stämning konkurrensskadeavgift	N/A	N/A	N/A	0	1
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	0	0 ²⁴	0	0	0
Avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn	0	0	0	0	0
Avslutat utan åtgärd	1	1	2	3	1
Totalt	3	2	4	3	3

I det följande återges korta beskrivningar av de utredningar som avslutats under 2024.

Annonsering på söktjänster för bostäder – avslutat med åtaganden

Under våren 2022 mottog Konkurrensverket ett klagomål om en misstänkt överträdelse av förbudet om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Klagomålet gällde nio mäklarföretags²⁵ gemensamma agerande gentemot en bostads-söktjänst. Enligt klagomålet hade mäklarföretagen samordnat sig om att förmå bostadssöktjänsten att upphöra med att inhämta och publicera uppgifter från bostadsannonser som publicerades på mäklarföretagens hemsidor. Den befarade samordningen misstänktes ha skett inom ramen för mäklarföretagens gemensamma bolag som erbjuder en konkurrerande söktjänst för bostäder.

Efter att mäklarföretagen informerats om Konkurrensverkets preliminära bedömning inkom ett av mäklarföretagen med förslag till åtaganden i syfte att undanröja de påtalade konkurrensproblemen. Efter synpunkter från Konkurrensverket inkom mäklarföretaget med en justerad version av åtagandet. Det slutliga åtagandet innebär i huvudsak att mäklarföretaget inte ska samordna sig med konkurrerande företag inom fastighetsmäklarbranschen om hur deras franchisetagare ska agera avseende publicering av bostadsannonser eller objektbilder, annat än vad gäller sådan publicering som sker genom det gemensamma bolaget. Mäklarföretaget åtog sig även att informera sina franchisetagare om innehållet i åtagandet. Efter att

²⁴ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2023 uppgavs att ett ärende inom denna ärendetyp avslutats med hänsyn till förändrat beteende. Detta ärende (Konkurrensverket, dnr 438/2023) prioriterades men ledde inte till någon omfattande utredning. Därför redovisas detta ärende från och med i år som avslutat i förstudiefasen med en vägledande kontakt.

²⁵ Under utredningens gång beslutade Konkurrensverket att avsluta utredningen vad gäller tre av de nio företagen. Grunden för besluten var i två av fallen en sammanvägd bedömning av vad som dittills framkommit i utredningen och dess fortsatta inriktning. Vad gäller ett företag grundades beslutet på att företaget försattes i konkurs under ärendets handläggning.

Konkurrensverket informerat de övriga parterna om åtagandet inkom även resterande fem mäklarföretag med åtaganden med motsvarande innehåll, samt även ett åtagande att återkalla interna riktlinjer avseende publicering av bostadsannonser.

Konkurrensverket beslutade i juli 2024 att godta åtagandena då de bedömdes vara en lämplig åtgärd i detta fall. Åtagandena gäller i tre år och är förenade med viten om mellan 500 000 och 5 000 000 kronor för respektive företag.²⁶

Marknaden för färska kycklingprodukter – avslutat utan åtgärd

Inom ramen för Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 inhämtade verket prisdata för bland annat kycklingprodukter. Prisdata indikerade att tre producenters aviserade prisändringar avseende färsk svensk kyckling gentemot dagligvaruhandelsgrossisterna i stor utsträckning sammanfallit, gällande såväl tidpunkter som nivåer, under en tvåårsperiod. Mot bakgrund av detta mönster inledde Konkurrensverket under 2024 en utredning avseende misstänkt samarbete mellan konkurrenter.

I ärendet utreddes om kycklingproducenterna hade koordinerat sitt marknadsbeteende genom att avtala eller samordna sig om företagens prissättning av kycklingprodukter gentemot dagligvaruhandeln i Sverige. Inom ramen för utredningen ålade Konkurrensverket företagen att inkomma med eventuell korrespondens sinsemellan avseende de observerade prisändringstillfällena samt information om priser, kostnader och hur prisförhandlingarna med dagligvaruaktörernas fullsortimentsgrossister hade genomförts. Vidare fördes samtal med fullsortimentsgrossister i syfte att belysa hur sådana förhandlingar genomfördes och för att få grossisternas syn på hur det observerade prismönstret kunnat uppstå.

Utredningen gav inget stöd för att det skulle ha förekommit kommunikation mellan företagen i syfte att samordna prisändringar, varför ärendet avslutades utan åtgärd i september 2024.²⁷

Drivmedelsmarknaden – avslutat med åtagande

Inom ramen för regeringsuppdraget att analysera konkurrensen i drivmedelssektorn identifierades en misstänkt överträdelse av förbudet om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Konkurrensverket inledde därför i maj 2023 en utredning om de fyra stora drivmedelbolagens offentliga publiceringar av prisinformation på respektive bolags webbplats kunde utgöra ett otillåtet samarbete genom så kallad prissignalering.

Efter att drivmedelsföretagen informerats om Konkurrensverkets preliminära bedömning – att det utredda förfarandet gav upphov till konkurrensrättsliga farhågor som behövde utredas ytterligare – inkom tre av företagen med förslag till

²⁶ Konkurrensverket, dnr 602/2022.

²⁷ Konkurrensverket, dnr 380/2024.

åtaganden. Efter att Konkurrensverket haft samtal med respektive bolag inkom företagen med reviderade förslag till åtagande i flera omgångar varpå slutliga åtaganden inkom i september 2024. Åtagandena innebär att rekommenderade priser till privatkunder inte längre ska publiceras på webbplatserna, och att listpriser till företagskunder ska publiceras vid en senare tidpunkt på dagen.

Konkurrensverket bedömde att de slutliga åtagandena skulle undanröja risken för otillåten samordning mellan bolagen och att det inte fanns skäl att fortsätta utredningen avseende det fjärde företags publicering²⁸. Konkurrensverket godtog åtagandena i december 2024 och förenade beslutet med vite om 100 miljoner kronor för varje bolag. Beslutet gäller i tre år.²⁹

2.2.2 Konkurrensbegränsande vertikala samarbeten

Konkurrensbegränsande vertikala samarbeten innebär samarbeten mellan företag i olika försäljningsled. Under 2024 har inget sådant ärende avslutats. Tabell 5 visar på vilket sätt de ärenden som rör vertikala konkurrensbegränsande samarbeten har avslutats de senaste åren.

Tabell 5 Vertikala konkurrensbegränsande samarbeten – prioriterade ärenden som avslutats 2020–2024, fördelat på hur de avslutats

	2024	2023	2022	2021	2020
Åtagande	0	3	0	0	1
Äläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	0	N/A
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	1	0	0	N/A
Avgiftsföreläggande	N/A	N/A	N/A	0	1
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	0	0	0	1	0
Avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn	0	0	0	0	0
Avslutat utan åtgärd	0	0	0	2	1
Totalt	0	4	0	3	3

2.2.3 Missbruk av dominerande ställning

Under 2024 avslutades tre ärenden som rörde misstänkt missbruk av dominerande ställning. Samtliga ärenden avslutades i kombination med påkallande av regelöversyn. Av tabell 6 framgår på vilket sätt denna ärendetyp avslutats under åren 2020–2024.

²⁸ Det fjärde företags publicering av priser skiljde sig i viktiga avseenden från de övriga tre företagens.

²⁹ Konkurrensverket, dnr 382/2023.

Tabell 6 Missbruk av dominerande ställning – prioriterade ärenden som avslutats 2020–2024, fördelat på hur de avslutats

	2024	2023	2022	2021	2020
Åtagande	0	0	0	0	0
Äläggande	0	0	0	0	0
Fastställande av överträdelse utan åtgärd	0	0	0	0	N/A
Beslut om konkurrensskadeavgift	0	0	0	0	N/A
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	0	3	1	0	0
Avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn	3	0 ³⁰	0	0	0
Avslutat utan åtgärd	0	1	0	0	2
Totalt	3³¹	4	1	0³²	2

Två ärenden avseende fjärrvärmemarknaden – avslutade i kombination med påkallande av regelöversyn

Under slutet av 2022 och början av 2023 mottog Konkurrensverket flera klagomål avseende fjärrvärmeföretag. De klagande ansåg att fjärrvärmeföretagen gjorde sig skyldiga till oskäligen ändringar i avtalsvillkoren och oskäligen prissättning. Konkurrensverket startade därför två utredningar avseende om två fjärrvärmeföretag agerade i strid med förbudet mot missbruk av dominerande ställning genom överprissättning.

Konkurrensverkets utredning visade inte att fjärrvärmebolagens priser och vinstmarginaler under granskningsperioden skulle ha varit väsentligt högre än priserna i jämförbara fjärrvärmenäten. I maj 2024 avslutade Konkurrensverket därför de två utredningarna. I beslutet betonar Konkurrensverket att fjärrvärmenäten kan betraktas som naturliga monopol, där fjärrvärmebolagen har en betydande marknadsmakt, och att det finns en risk för att svag konkurrens på fjärrvärmemarknaden kan leda till höga priser. Att fjärrvärmemarknaden som helhet kan kännetecknas av oskäligen priser kan enligt Konkurrensverket därför inte uteslutas.³³

I samband med detta skickade Konkurrensverket även en skrivelse till regeringen med en rekommendation om att regeringen bör låta utreda behovet av reglering på fjärrvärmemarknaden. Detta med syftet att skydda kundkollektivet från höga fjärrvärmepriser. I skrivelsen påpekade Konkurrensverket att vi såg positivt på att regeringen under våren 2024 beslutat att ge Energimarknadsinspektionen i uppdrag att analysera behovet av ett förstärkt kundskydd på fjärrvärmemarknaden samt föreslå

³⁰ Ett ärende (Konkurrensverket, dnr 668/2022) som i denna redovisning är klassat som avslutat med hänsyn till förändrat beteende innebar också att Konkurrensverket påkallade regelöversyn.

³¹ Ett av dessa ärenden omfattade även reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet men redovisas under missbruk av dominerande ställning.

³² 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.

³³ Konkurrensverket, dnr 294/2023 och dnr 642/2023.

och genomföra insatser för att stärka fjärrvärmekundernas ställning. Energimarknadsinspektionen ska inom ramen för uppdraget också föra dialog med bland annat Konkurrensverket.³⁴

Kyrkliga begravningsbyråer – avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn

I juni 2023 mottog Konkurrensverket ett klagomål avseende Håbo pastorats etablering av en begravningsbyrå. Konkurrensverket startade därefter en utredning avseende om Håbo pastorat och Kyrkans begravningsbyrå i Håbo hade överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning, alternativt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, genom att ha vidtagit ett antal åtgärder som var ägnade att snedvrída och hämma konkurrensen mellan begravningsbyråer.

Frågan om kyrkliga begravningsbyråer aktualiserades i och med den ändring av kyrkoordningen som skedde i januari 2023, vilken möjliggjorde för Svenska kyrkans församlingar att bedriva näringsverksamhet i begravningsbyråer.

Inom ramen för utredningen ålade Konkurrensverket Håbo pastorat och Kyrkans begravningsbyrå i Håbo att bland annat inkomma med uppgifter om hur deras begravningsverksamhet, församlingsverksamhet och begravningsbyråverksamhet förhåller sig till varandra samt gränsdragningen dem emellan. Fokus för Konkurrensverkets analys var hur kostnaden för resurser som används i verksamheterna beräknas, fördelas och redovisas inom respektive verksamhetsgren.

Konkurrensverkets bedömning var att det förelåg bristande konkurrensneutralitet mellan privata och kyrkliga begravningsbyråer. De särskilda rättigheter och skyldigheter som Svenska kyrkans församlingar har, bland annat enligt begravningslagen (1990:144), innebär enligt Konkurrensverket vissa konkurrensfördelar på begravningsbyråmarknaden. Dock konstaterade Konkurrensverket att det inte finns någon möjlighet att komma till rätta med den problematiken genom tillsyn enligt konkurrenslagen, varför ärendet avslutades i februari 2024.³⁵

Mot denna bakgrund skickade Konkurrensverket en skrivelse till Socialdepartementet och föreslog att regeringen låter utreda behovet av en reglering av bedrivandet av kyrkliga begravningsbyråer, förslagsvis genom bland annat ändringar i begravningslagen, för att reglera driften av kyrkliga begravningsbyråer.³⁶

³⁴ Konkurrensverket, dnr 342/2024.

³⁵ Konkurrensverket, dnr 445/2023.

³⁶ Konkurrensverket, dnr 103/2024.

2.2.4 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Under 2024 avslutades ett ärende som rörde misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ärendet avslutades med hänsyn till förändrat beteende. Av tabell 7 framgår hur denna ärendetyp har avslutats under åren 2020–2024.

Tabell 7 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – prioriterade ärenden som avslutats 2020–2024, fördelat på hur de avslutats

	2024	2023	2022	2021	2020
Ansökan om stämning konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	0	0	0	0	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	1	2	0	1	0
Avslutat i kombination med påkallande av regelöversyn	0	0	0	1	0
Avslutat utan åtgärd	0	0	0	0 ³⁷	1
Totalt	1³⁸	2	0	2	1

Laddningstjänster för elfordon – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Under våren 2023 tog Konkurrensverket emot tips om att kommunalägda Stockholms Stads Parkerings Aktiebolag (Stockholm Parkering) erbjöd publik laddning av elfordon på ett sätt som innebär att ingen extra avgift, utöver parkeringsavgiften, tas ut för laddning av fordonet. Enligt konkurrerande parkeringsoperatörer utgjorde Stockholm Parkerings betalningsmodell ett konkurrensmässigt problem eftersom ett sådant subventionerat laddningserbjudande attraherade kunder som i annat fall hade varit redo att erlägga marknadsmässig ersättning för de erbjudna tjänsterna gällande både parkering och elbils-laddning.

Mot denna bakgrund inledde Konkurrensverket en utredning om Stockholm Parkerings prissättning eller sampaktering vid försäljning av parkerings- och laddningstjänster kunde snedvrida eller hämma konkurrensen på ett sätt som omfattas av konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Konkurrensverket konstaterade att den betalningsmodell som Stockholm Parkering tillämpar innebär att kostnaderna för laddningen subventionerades av intäkter från parkeringsverksamheten. En sådan subventionering av en tilläggstjänst kan under vissa förutsättningar riskera att snedvrida eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Under hösten 2024 informerade Stockholm Parkering om att

³⁷ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2021 uppgavs att ett (1) ärende i denna ärendetyp avslutats utan åtgärd, vilket i årets rapport korrigerats till noll. Detta eftersom ärendet (Konkurrensverket, dnr 795/2019) avslutades i kombination med påkallande av regelöversyn. Att vi särskiljer dessa ärenden är nytt för 2024, varför vi också justerar redovisningen bakåt.

³⁸ Under 2024 avslutades ytterligare ett (1) ärende om misstänkt konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ärendet omfattade även misstänkt missbruk av dominerande ställning och redovisas i stället under det avsnittet.

bolaget successivt ska införa separat betalning för laddning av el på besöksparkeringsplatser. Med hänsyn till detta bedömde Konkurrensverket att det inte fanns skäl att fortsätta utredningen, varför ärendet avslutades.³⁹

2.3 Företagskoncentrationer

Tabell 8 redovisar antalet anmälda företagskoncentrationer och grund för anmälan under de senaste fem åren. Under 2024 anmälades 91 koncentrationer, vilket är något fler än 2023. Som framgår av tabellen är de allra flesta koncentrationer som provas sådana som är anmälningspliktiga. Det inkommer endast ett fåtal anmälningar av icke anmälningspliktiga företagskoncentrationer varje år. Under 2024 var det två stycken.

Tabell 8 Anmälda företagskoncentrationer 2020–2024

	2024	2023	2022	2021	2020
Antal anmälda företagskoncentrationer	91	82	121	135	80
Varav ålagda att anmäla på grund av särskilda skäl	0	0	1	0	0
Varav frivilliga anmälningar av icke anmälningspliktiga koncentrationer	2	1	2	1	1

Tabell 9 redovisar beslut inom prövningen av företagskoncentrationer under 2020–2024. Som framgår av tabellen har Konkurrensverket under 2024 avslutat 92 ärenden avseende företagskoncentrationer. Av dessa har vi i 89 ärenden beslutat att lämna koncentrationen utan åtgärd i fas 1, varav ett (1) först efter åtaganden. Tre av ärendena avslutades i fas 2, varav ett lämnades utan åtgärd, ett avslutades med ingripande i form av förbud och ett ärende avslutades efter att anmälan återkallats, vilket skedde efter att parterna fått ta del av Konkurrensverkets preliminära bedömning i ett utkast till beslut.

³⁹ Konkurrensverket, dnr 576/2023.

Tabell 9 Beslut avseende koncentrationsprövningar 2020–2024

	2024	2023	2022	2021	2020
Antal beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd i fas 1	89	83	115	135	73
Varav beslut om att lämna utan åtgärd efter åtaganden i fas 1	1	1	0	0	1
Antal beslut att inleda särskild undersökning (fas 2)	3	1	3	3 ⁴⁰	1
Antal koncentrationsprövningar som avslutades i fas 2	3	2	2	4	1
Varav återkallade anmälningar i fas 2	1	1	0	0	0
Varav beslut i fas 2 om att lämna utan åtgärd efter åtaganden	0	0	0	2	0 ⁴¹
Varav beslut i fas 2 om förbud eller ingripande	1	0	0	0	0
Varav beslut i fas 2 om att lämna utan åtgärd	1	1	2	2	1 ⁴²
Totalt antal avslutade koncentrationsärenden	92	85	117	139	74

Nedan återges korta beskrivningar av ärenden som avslutats under 2024 och där Konkurrentverket gjort mer omfattande utredningar.

Dosdispenseringstjänster – förbud

I början av 2024 inledde Konkurrentverket en särskild undersökning (fas 2) för att närmare granska ett planerat förvärv på marknaden för dosdispenseringstjänster. Konkurrentverket inhämtade och analyserade en stor mängd uppgifter från de samgående företagen och andra dosapotek, deras kunder, potentiella konkurrenter, berörda myndigheter och andra marknadsaktörer.

Konkurrentverkets utredning visade att förvärvet påtagligt skulle hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för dosdispenseringstjänster till öppenvården i Sverige. Konkurrentverket förbjöd därför förvärvet i april 2024 och förenade förbudet med vite om 100 miljoner kronor.⁴³ Beslutet överklagades till Patent- och marknadsdomstolen (PMD). Den 19 november 2024 beslutade PMD att avslå överklagandet, vilket innebär att Konkurrentverkets beslut om förbud stod fast.⁴⁴ PMD:s beslut överklagades dock till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD) som den 7 mars 2025 meddelade sitt beslut att bifalla överklagandet och upphävde PMD:s beslut om att avslå överklagandet av Konkurrentverkets beslut om förbud av förvärvet, se vidare avsnitt 2.7.

⁴⁰ I Konkurrentverkets tillsynsrapport 2021 redovisades felaktigt att antal beslut om att *inleda* särskild undersökning var fyra (4). Under 2021 *avslutades* däremot fyra (4) ärenden i fas 2.

⁴¹ I Konkurrentverkets 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.

⁴² I Konkurrentverkets årsredovisning 2022 rapporterades felaktigt att vi under 2020 fattat noll (0) beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd.

⁴³ Konkurrentverket, dnr 816/2023.

⁴⁴ PMÄ 9076-24.

Glasförpacknings- och krossglasverksamhet – åtaganden i fas 1

I april 2024 anmälades en företagskoncentration där köparen drev Sveriges enda förpackningsglasbruk, medan målbolaget drev den enda återvinningsanläggningen för förpackningsglas i Sverige. Målbolaget sålde återvunnet glas som krossglas, en resurs som begränsades i sin omfattning av den mängd förpackningsglas som producerades och som det därför rädde brist på. Under utredningen framkom farhågor om att den planerade koncentrationen skulle möjliggöra för köparen att allokera tillgängligt krossglas till sig själv eller till andra företag inom samma företagsgrupp på bekostnad av andra kunder som i dagsläget köper krossglas av målbolaget.

Efter att Konkurrensverket informerat köparen om dessa farhågor inkom företaget med ett förslag till åtagande i syfte att undanröja farhågorna. Konkurrensverket bedömde att åtagandet var tillräckligt för att undanröja de negativa effekter som kunde ha uppstått med anledning av företagskoncentrationen. Koncentrationen kunde därmed lämnas utan åtgärd i juni 2024. Beslutet är förenat med ett vite om 50 miljoner kronor som kan dömas ut om åtagandet inte efterlevs.⁴⁵

Dagligvaruhandel – utan åtgärd i fas 2

I juni 2024 anmälades en koncentration inom dagligvarubranschen där köparen skulle gå från att ha gemensam kontroll till ensam kontroll över en butikskedja. Konkurrensverket hade i tidigare utredningar av konkurrensen i den svenska livsmedelskedjan identifierat brister och bland annat konstaterat att den svenska dagligvaruhandeln är koncentrerad till ett fåtal aktörer. Av det skälet valde Konkurrensverket att genomföra en fördjupad undersökning (fas 2).

Förvärvsprövningar syftar till att förhindra strukturomvandlingar som skapar eller förvärrar brister i konkurrensen. Prövningen i detta ärende handlade om huruvida den förändrade kontrollen över målbolaget, från gemensam till ensam, riskerade att påtagligt hämma en effektiv konkurrens på marknaden för detaljistförsäljning av dagligvaror. Konkurrensverkets sammantagna bedömning var att den anmälda koncentrationen inte var ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Koncentrationen lämnades därför utan åtgärd i oktober 2024.⁴⁶

Datadelningstjänster – anmälan återkallad i fas 2

I juni 2024 anmälde sex ägarbolag, som gemensamt kontrollerade ett samarbetsbolag, att det gemensamma bolaget skulle övergå till att bli självständigt fungerande och erbjuda sina tjänster externt, vilket innebar att en anmälningspliktig koncentration uppstod. Det gemensamma företaget avsåg att tillhandahålla datadelningstjänster för jordbruksdata och digitala jordbrukstjänster. Konkurrensverkets inledande utredning visade att värdet på de jordbruksdata som förväntades samlas och delas via det gemensamma företaget var högt. Värdet förväntades kontinuerligt

⁴⁵ Konkurrensverket, dnr 327/2024.

⁴⁶ Konkurrensverket, dnr 505/2024.

öka i takt med att jordbruket digitaliseras och automatiseras och nya digitala verktyg och tjänster tas fram. Tillgången till både jordbruksdata och datadelningsinfrastruktur är av central betydelse för denna utveckling och behovet av jordbruksdata är stort bland marknadsaktörer i olika led av värdekedjan inom jordbruks- och livsmedelsnäringen samt bland utvecklare av digitala tjänster och verktyg.

I augusti beslutade Konkurrensverket att genomföra en särskild undersökning (fas 2) eftersom det inte kunde uteslutas att koncentrationen var ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Konkurrensverket utredde om ägarbolagen och det gemensamma företaget skulle ha möjlighet och incitament till att avskärma konkurrenter och potentiella konkurrenter på en marknad för datadelningstjänster för jordbruksdata eller på marknader där jordbruksdata är en viktig insatsvara.

Efter att i slutet av november ha tagit del av utkast till beslut från Konkurrensverket om ingripande mot den anmälda koncentrationen, ingick de anmälade företagen sinsemellan ett tilläggsavtal. I avtalet framgick att vetorättigheter över strategiska beslut som enligt anmälan gett ägarbolagen gemensam kontroll utgick. Ägarbolagen ansåg att samarbetet därmed inte längre utgjorde en företagskoncentration och återkallade i december 2024 sin anmälan. Eftersom anmälan återkallades hade Konkurrensverket inte förutsättningar att fortsätta pröva den anmälda koncentrationen i sak och avslutade därför ärendet.⁴⁷

2.4 Exempel på konkurrensutredningar som var pågående vid utgången av 2024

Inom ramen för Konkurrensverkets konkurrenstillsyn pågår ett flertal utredningar. I detta avsnitt beskrivs några av de konkurrenstillsynsärenden som prioriterats för vidare utredning och som var pågående den 1 januari 2025. Status i dessa ärenden redovisas per den 15 mars 2025.⁴⁸ Information om pågående utredningar av prioriterade ärenden inom konkurrenstillsynen finns även på vår webbplats.

2.4.1 Misstanke om konkurrensbegränsande horisontella samarbeten

Digitala vårdtjänster

En utredning som startade 2022 och som fortsatt pågår rör misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten mellan konkurrerande digitala vårdgivare. Företagen misstänks ha avtalat bilateralt om att upphöra med att lämna bud på sökord som innehåller varandras varumärkesnamn, vid sökordsauktioner på Google Sök. De misstänkta överträdelserna rör en viktig konsumentmarknad och det finns behov av

⁴⁷ Konkurrensverket, dnr 498/2024.

⁴⁸ Även avslutade ärenden redovisas således i detta avsnitt, om de avslutats under perioden 1 januari till 15 mars 2025.

vägledning avseende hur det aktuella förfarandet – underlåtelse att buda på vissa sökord – ska bedömas. Utredningen har hittills omfattat bland annat insamling av information genom förhör, ålägganden och möten med berörda företag samt analys av underlag.⁴⁹

Bärbranschen

Konkurrensverket inledde under hösten 2023 en utredning av misstänkta horisontella samarbeten avseende inköps- och försäljningspriser inom bärbranschen. Utredningen har omfattat platsundersökningar, förhör och möten med ett antal aktörer i branschen. Platsundersökningarna genomfördes delvis i samarbete med den finska konkurrensmyndigheten, som samtidigt utförde inspektioner i Finland hos företag aktiva inom samma bransch. Utredningen visade en komplex marknadsstruktur som påverkas av omfattande regelverk och riktlinjer relaterade till bland annat arbetstillstånd och garantilön för utländska bärplockare. Vidare råder en hög transparens på marknaden vad gäller inköpspriser. Detta har delvis sin orsak i att aktörernas roller i förhållande till varandra växlar över tid, vilket innebär att företag i samma marknadsled ibland köper respektive säljer bär från/till varandra och då inte agerar som direkta konkurrenter utan som köpare respektive leverantörer av bär. Mot bakgrund av bland annat detta såg Konkurrensverket inte skäl att fortsätta utredningen och ärendet avslutades i mars 2025.⁵⁰

Generiska läkemedel

Konkurrensverket inledde i juni 2024 en utredning av misstänkta konkurrensbegränsande samarbeten inom försäljning av generiska läkemedel. Utredningen har omfattat platsundersökningar och förhör. På uppdrag av Konkurrensverket utförde den danska konkurrensmyndigheten inspektioner i Danmark, hos företag aktiva inom samma bransch. Misstanken handlade om att företagen på ett otillåtet sätt kunde ha kommit överens om prisnivåer på läkemedel som ingår i Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets (TLV) "periodens vara-system". Utredningen gav dock inte stöd för att det skulle ha förekommit några direkta eller indirekta kontakter mellan parterna i syfte att samordna prisnivåer inom "periodens vara-systemet" och ärendet avslutades därför i februari 2025.⁵¹ Under utredningen har Konkurrensverket haft kontakt med TLV och vi kommer fortsätta att ha dialog om en ändamålsenlig utformning av systemet för periodens vara ur konkurrenssynpunkt.⁵²

⁴⁹ Konkurrensverket, dnr 288/2022.

⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 586/2023.

⁵¹ Konkurrensverket, dnr 236/2024.

⁵² Konkurrensverket, "Nyheter och pressmeddelande", hämtad 3 mars 2025, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/2025/konkurrensverket-avslutar-arende-om-misstankt-samordning-av-pris-pa-lakemedel/>

2.4.2 Misstanke om konkurrensbegränsande vertikala samarbeten

Service och reparation av motorfordon

Utredningen startade under 2024 och handlar om en misstänkt vertikal begränsning på marknaden för service och reparation av motorfordon. En svensk generalagent för ett antal bilmärken misstänks ha begränsat konkurrensen på eftermarknaden för berörda bilmärken genom att tillämpa regler inom sitt selektiva distributionssystem av auktoriserade verkstäder som kan strida mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbeten eller förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Utredningen har hittills omfattat bland annat ålägganden att inkomma med uppgifter och möten med berörda företag.⁵³

Friskvårdsportaler

Konkurrensverket inledde under 2024 en utredning av misstänkt vertikalt konkurrensbegränsande samarbete på marknaden för friskvårdsportaler. Konkurrensverket misstänker att ett företag som tillhandahåller en friskvårdsportal i sina avtal med friskvårdsleverantörer tillämpar en prisparitetsklausul som riskerar att begränsa konkurrensen. Utredningen har hittills omfattat bland annat insamling av information genom ålägganden och möten med berörda företag samt analys av underlag.⁵⁴

2.4.3 Misstanke om missbruk av dominerande ställning

Försäkringsmedicinsk rådgivning

En pågående utredning rör misstanken om missbruk av dominerande ställning genom vertikala begränsningar i form av exklusivavtal. Avtalen i fråga har ingåtts mellan en plattform för försäkringsmedicinska rådgivningstjänster och ett antal försäkringsmedicinska rådgivare. Konkurrensverket utreder om exklusivavtalen begränsar förutsättningarna för konkurrerande plattformar att utöva ett effektivt konkurrenstryck. Utredningen har under 2024 bland annat omfattat ålägganden och möten med berörda företag.⁵⁵

Särläkemedel

I maj, efter en förstudie⁵⁶, startade Konkurrensverket en tillsynsutredning för att utreda ett misstänkt missbruk av dominerande ställning genom överprissättning av ett så kallat särläkemedel. Konkurrensverket har i utredningen hämtat in uppgifter från bland annat det utredda läkemedelsföretaget, dess distributör för den svenska

⁵³ Konkurrensverket, dnr 180/2024.

⁵⁴ Konkurrensverket, dnr 302/2024.

⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 91/2023.

⁵⁶ Konkurrensverket, dnr 371/2023.

marknaden, Sveriges regioner, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och enskilda specialistläkare.⁵⁷

Mediabevakningstjänster

En annan pågående utredning, som också startade under 2024, handlar om huruvida en företagskoncentration mellan två företag som tillhandahåller mediabevakningstjänster utgör ett missbruk av dominerande ställning i strid med konkurrensreglerna. Koncentrationen faller under tröskelvärdena både för att den ska vara anmälningsskyldig enligt koncentrationsreglerna och för att Konkurrensverket ska kunna begära in en anmälan. Utredningen har hittills omfattat bland annat ålägganden att inkomma med uppgifter, analys av upphandlingsdata och möten med berörda företag.⁵⁸ Koncentrationen prövas parallellt av den norska konkurrensmyndigheten enligt norska koncentrationsregler.

2.4.4 Misstanke om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Beställningstrafik

I april 2024 startade Konkurrensverket ett ärende avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utredningen avser ett kommunalägt bussbolags säljverksamhet på marknaden för beställningstrafik med buss, i konkurrens med privata aktörer. Säljverksamheten misstänks kunna hämma eller snedvrider de långsiktiga förutsättningarna för en effektiv konkurrens.⁵⁹

2.4.5 Uppföljning av åtaganden

Utöver ovanstående pågår tre ärenden som avser uppföljning av åtaganden. En uppföljning⁶⁰ avser det beslut om åtaganden som Konkurrensverket fattade i juli 2024 i ärendet om misstänkt samordning avseende annonsering på söktjänster för bostäder⁶¹. Under åtagandenas löptid kommer parterna regelbundet åläggas att inkomma med redovisning gällande efterlevnaden av åtagandena.

De två andra uppföljningarna⁶² rör de beslut om åtaganden som Konkurrensverket fattade i oktober 2023 i ärendena avseende bryggeribranschen.⁶³ Under åtagandenas löptid ska parterna årligen inkomma med redovisning gällande efterlevnaden av åtagandena.

⁵⁷ Konkurrensverket, dnr 341/2024.

⁵⁸ Konkurrensverket, dnr 669/2024.

⁵⁹ Konkurrensverket, dnr 97/2024.

⁶⁰ Konkurrensverket, dnr 561/2024.

⁶¹ Konkurrensverket, dnr 602/2022.

⁶² Konkurrensverket, dnr 85/2024 och dnr 843/2024.

⁶³ Konkurrensverket, dnr 706/2019 och dnr 248/2020.

2.5 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. Om ett företag hindrar utredningen genom att inte underkasta sig våra utredningsåtgärder, kan Konkurrensverket besluta att företaget ska betala en utredningsskadeavgift, ett slags böter. Konkurrensverkets beslut kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

Syftet med regeln om utredningsskadeavgift är att öka incitamenten för företag att besvara Konkurrensverkets frågor och att öka förutsättningarna att tidigt få det underlag som behövs för utredningarna, och på så sätt ge oss möjligheter att bedriva en effektivare tillsyn.

Skyldigheten att inte hindra våra utredningar gäller när Konkurrensverket utreder misstänkta överträdelser av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Det är således endast de företag som Konkurrensverket utreder för sådana misstänkta överträdelser som kan bli skyldiga att betala utredningsskadeavgift. Det krävs vidare att företaget, eller den som har handlat på företagets vägnar, har agerat uppsåtligt eller av oaktsamhet för att företaget ska bli skyldigt att betala utredningsskadeavgift.

Tabell 10 redovisar antalet ärenden om utredningsskadeavgift och hur de avslutats sedan Konkurrensverket fick denna befogenhet i mars 2021. Under 2024 har vi inte avslutat något ärende om utredningsskadeavgift.

Tabell 10 Avslutade ärenden avseende utredningsskadeavgift 2021–2024

	2024	2023	2022	2021
Antal ärenden om utredningsskadeavgift	0	1 ⁶⁴	1	0
Varav beslut om avgift	0	0	0	0
Varav avskrivna	0	1	1	0

2.6 Platsundersökningar

Konkurrensverket kan, efter tillstånd av Patent- och marknadsdomstolen, 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.

⁶⁴ 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.

Tabell 11 redovisar information om platsundersökningar som genomförts till och med 2024 i sådana ärenden som antingen fortfarande pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2024. Det är enbart platsundersökningar som Konkurrensverket har genomfört i egna utredningar som ingår i redovisningen. Det vill säga platsundersökningar som utförts på uppdrag av en annan konkurrensmyndighet eller kommissionen framgår inte av tabellen. Inte heller platsundersökningar som Konkurrensverket uppdragit åt andra nationella konkurrensmyndigheter att genomföra i andra länder ingår i redovisningen.

Tabell 11 Platsundersökningar till och med 2024 i utredningar som pågår eller har avslutats efter den 1 januari 2024

År	Bransch och dnr	Lagrum/ misstänkt överträdelse	Datum när platsundersökningen inleddes	Antal företag/ platser som besöktes	Var it-sök genomfördes ⁶⁵	Vad hände med ärendet?
2023	Bärbranschen Dnr 586/2023 (utredning) och dnr 563/2023 (platsundersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2023-09-12	4 företag ⁶⁶ / 2 platser.	I Konkurrensverkets lokaler.	Utredningen avslutades utan åtgärd i mars 2025.
2024	Generiska läkemedel Dnr 236/2024 (utredning) och dnr 389/2024 (platsundersökning).	2:1 KL och 101 FEUF	2024-06-03	3 företag/ 3 platser.	I Konkurrensverkets lokaler.	Utredningen avslutades utan åtgärd i februari 2025.

2.7 Domstolsprocesser

Konkurrensverkets domstolsprocesser kan initieras på olika sätt beroende på vilken processordning som är tillämplig. Konkurrensverket fattar beslut i första instans om att ingripa mot överträdelser av förbuden mot missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande samarbeten samt ingripanden vid prövning av företagskoncentrationer. När det gäller förbud avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och yrkande om näringsförbud väcker Konkurrensverket talan vid Patent- och marknadsdomstolen (PMD). 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.

⁶⁵ It-sök, det vill säga granskning av elektroniskt lagrad information, kan antingen genomföras i Konkurrensverkets eller företagets lokaler.

⁶⁶ Besök hos ett av företagen avsåg två bolag inom samma koncern på en plats, och ett ytterligare bolag på samma plats med samma ägare.

Konkurrensverkets beslut om åläggande, konkurrensskadeavgift, fastställande av överträdelse och ingripande mot företagskoncentrationer, samt utredningsskadeavgift, kan överklagas till PMD vars domar och beslut i konkurrensrättsliga frågor kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD).⁶⁷

2.7.1 Avslutade domstolsprocesser

Tabell 12 redovisar konkurrensmål och ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part och som slutligt avgjorts under 2024, det vill säga där domstolens beslut vunnit laga kraft. Som framgår av tabellen har inget ärende som resulterat i en prövning i sak slutligt avgjorts under 2024. Däremot har patent- och marknadsdomstolarna under 2024 tagit slutlig ställning till överklaganden och yrkanden som inte resulterat i en prövning i sak, utan har tagit sikte på processuella frågor. Dessa ärenden beskrivs kortfattat nedan.

Apoteksgruppen i Stockholm AB m.fl.

Under 2024 överklagades ett beslut som Konkurrensverket fattat under 2022 om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd av tre företag som inte var part i koncentrationen. I överklagandet till PMD yrkades att beslutet skulle upphävas, att PMD skulle förbjuda parterna i koncentrationen att genomföra den och att parterna vid behov skulle vidta åtgärder för att säkerställa konkurrensen på marknaden. PMD fann att beslutet inte kunde överklagas och avvisade därför överklagandet i juli 2024.⁶⁸

Svensk dos AB och Oriola Oyj

I samband med Konkurrensverkets beslut att förbjuda en företagskoncentration, se avsnitt 2.7.2, blev frågan om klagorätt för målbolaget respektive säljaren föremål för domstolsprövning under sommaren 2024. Efter att såväl målbolaget som Konkurrensverket överklagat PMD:s beslut, som funnit att säljaren, men inte målbolaget, hade klagorätt⁶⁹, fann PMÖD i juli 2024 att varken målbolaget eller säljaren hade klagorätt⁷⁰. PMÖD avslog således målbolagets överklagande och, med upphävande av PMD:s beslut, avvisades säljarens överklagande.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ PMD:s beslut den 11 juli 2024 i mål nr PMÄ 11148-24.

⁶⁹ PMD:s beslut den 7 juni 2024 i mål nr PMÄ 9075-24.

⁷⁰ PMÖD:s beslut den 15 juli 2024 i mål nr PMÄ 8976-24.

Tabell 12 Konkurrensmål och ärenden i domstol där Konkurrentverket varit part som avslutades under 2024⁷¹

Konkurrentverket	Patent- och marknads- domstolen, PMD	Patent- och marknads- överdomstolen, PMÖD
Apoteksgruppen i Stockholm AB m.fl. 2022-06-29 Dnr 397/2022, utredning. Dnr 487/2024 och dnr 506/2024, domstolsprocess. Konkurrentverkets beslut att lämna en företagskoncentration utan åtgärd under 2022 överklagades av tre företag som inte var part i koncentrationen.	2024-07-11 PMÄ 11148-24 PMD fann att beslutet inte kunde överklagas och att överklagandet därför skulle avvisas.	Ingen prövning.
Svensk dos AB och Oriola Oyj 2024-04-29 Dnr 816/2023, utredning. Dnr 383/2024, domstolsprocess. Beslut om förbud mot företagskoncentration (förvärv av Svensk dos AB) vid vite om 100 000 000 kronor.	2024-06-07 PMÄ 9076-24 Säljaren och målbolaget i den prövade företagskoncentrationen överklagade Konkurrentverkets förbudsbeslut till PMD. Konkurrentverket invände att företagen inte hade talerätt. PMD avvisade målbolagets överklagande och avslog Konkurrentverkets avvisningsyrkande mot säljaren.	2024-07-15 PMÄ 8976-24 Både målbolaget och Konkurrentverket överklagade PMD:s beslut. PMÖD avslog målbolagets överklagande och, med upphävande av PMD:s beslut, avvisades säljarens överklagande.

2.7.2 Pågående domstolsprocesser vid utgången av 2024

Tabell 13 redovisar ärenden som pågick i domstol vid utgången av 2024 och där Konkurrentverket är part. Av tabellen framgår status per den 21 mars för dessa ärenden.⁷² Ett ärende rör överklagande av Konkurrentverkets beslut om konkurrensskadeavgift och det andra ärendet rör Konkurrentverkets beslut att förbjuda en företagskoncentration. Ärendena beskrivs kortfattat nedan.

⁷¹ Utöver domstolsärenden som avser materiell prövning i sak av konkurrenslagens bestämmelser om förbud mot konkurrensbegränsande avtal, missbruk av dominerande ställning, företagskoncentrationer och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet redogörs även för andra prövningar av intresse av patent- och marknadsdomstolarna med anledning av Konkurrentverkets konkurrenstillsyn. Dock redovisas inte ärenden som avser Konkurrentverkets utredningsåtgärder enligt 5 kap. konkurrenslagen (åläggande och platsundersökningar).

⁷² Även slutligt avslutade domstolsprocesser redovisas således i detta avsnitt, om de avslutats och domen vunnit laga kraft under perioden 1 januari till 21 mars 2025.

Tapwell AB

I början av 2024 överklagades Konkurrentensverkets beslut att Tapwell AB, en leverantör av VVS-produkter, skulle betala 16,9 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift för en otillåten prisstyrning av återförsäljare av VVS-produkter.⁷³ Tapwell AB överklagade beslutet till PMD. Den 21 mars meddelade PMD sitt beslut att avslå företagets överklagande. Konkurrentensverkets beslut står därmed fast.⁷⁴ PMD:s beslut kan överklagas till PMÖD.

Apotekstjänst Sverige AB (part) och Oriola Oyj (intervenient)

Under våren 2024 blev Konkurrentensverkets beslut om att förbjuda en företagskoncentration föremål för domstolsprövning.⁷⁵ Enligt Konkurrentensverket skulle förvärvet påtagligt hämma konkurrensen på marknaden för dosdispenserings tjänster till öppenvården i Sverige. I beslutet bestämde Konkurrentensverket att förbudet skulle börja gälla först en viss tid efter beslutsdagen, för att möjliggöra för aktörer som berördes av beslutet att säkerställa andra lösningar gällande vissa ingångna avtal. Såväl köparen, målbolaget som säljaren valde att överklaga Konkurrentensverkets beslut och begärde också inhibition, det vill säga att beslutet inte skulle gälla under domstolens prövning.

PMD prövade först yrkandet om inhibition och bestämde i slutet av maj att förbudsbeslutet tills vidare inte skulle gälla i viss del. Frågan om klagorätt för målbolaget och säljaren avgjordes under sommaren 2024 slutligt i PMÖD, som fann att varken målbolaget eller säljaren hade klagorätt, se avsnitt 2.7.1. Därefter tillät PMD säljarsbolaget att inträda som (ordinär) intervenient i rättegången på köparens sida.

När det gällde prövningen i sak delade PMD Konkurrentensverkets bedömning av förvärvets effekter på konkurrensen och meddelade den 19 november 2024 beslut om att avslå köparens överklagande.⁷⁶ Konkurrentensverkets förbudsbeslut stod därmed fast. Köparen överklagade PMD:s beslut och säljaren anslöt sig till överklagandet som intervenient. PMÖD beslutade i december om inhibition av beslutet i viss del.

Den 7 mars 2025 meddelade PMÖD sitt beslut, vilket slutligen avgjorde ärendet. Med ändring av PMD:s beslut upphävde PMÖD beslutet om förbud. Domstolen biföll således överklagandet och ansåg, till skillnad från Konkurrentensverket och PMD, att koncentrationen inte sannolikt är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för dosdispenserings tjänster till öppenvården i Sverige.⁷⁷

⁷³ Konkurrentensverket, dnr 122/2021.

⁷⁴ PMD:s beslut den 21 mars 2025 i mål nr PMÄ 404-24.

⁷⁵ Konkurrentensverket, dnr 816/2023.

⁷⁶ PMD:s beslut den 19 november 2024 i mål nr PMÄ 9076-24.

⁷⁷ PMÖD:s beslut den 7 mars 2025 i mål nr PMÄ 16560-24.

Tabell 13 Konkurrensmål och ärenden i domstol under 2024 där Konkurrensverket är part och som pågick vid utgången av 2024

Konkurrensverket	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
Tapwell AB 2023-12-20 Dnr 122/2021, utredning. Dnr 10/2024, domstolsprocess. Beslut om konkurrensskadeavgift uppgående till 16 900 000 kronor för överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete (vertikal prisstyrning).	2025-03-21 PMÅ 404-24 Företaget överklagade Konkurrensverkets beslut till PMD. PMD avslog överklagandet och Konkurrensverkets beslut stod fast. Beslutet kan överklagas.	
Apotekstjänst Sverige AB (part) och Oriola Oyj (intervenient) 2024-04-29 Dnr 816/2023, utredning. Dnr 384/2024, domstolsprocess. Beslut om förbud mot företagskoncentration (förvärv av Svensk dos AB) vid vite om 100 000 000 kronor.	2024-11-19 PMÅ 9076-24 Köparen överklagade Konkurrensverkets förbudsbeslut till PMD. PMD avslog överklagandet och Konkurrensverkets beslut om förbud stod fast.	2025-03-07 PMÅ 16560-24 Köparen överklagade PMD:s beslut. Säljaren anslöt sig till överklagandet som intervenient. PMÖD biföll överklagandet och upphävde beslutet om förbud mot företagskoncentrationen.

2.7.3 Utfall i domstol sett över längre tid

Patent- och marknadsdomstolarna inrättades den 1 september 2016 och sedan dess har elva mål och ärenden slutligt avgjorts där prövning skett av sakfrågan och Konkurrensverket varit part.⁷⁸ Utfallet i dessa inklusive de som avgjorts i Stockholms tingsrätt som första instans framgår av tabell 14.

⁷⁸ Utöver de mål och ärenden där Konkurrensverket varit part har konkurrensrättsliga mål avgjorts som bygger på särskild eller subsidiär talerätt efter att Konkurrensverket beslutat att inte ingripa. Även mål om skadestånd till följd av en överträdelse av konkurrensrätten har avgjorts av patent- och marknadsdomstolarna.

Tabell 14 Avslutade konkurrens mål och -ärenden i domstol där Konkurrentverket varit part och där prövning skett i sak, sedan 1 september 2016

Ärende	Prövningen avsåg ⁷⁹	Patent- och marknads- domstolen (PMD) ⁸⁰	Patent- och marknads- överdomstolen (PMÖD)
Logstor Dnr 118/2016	Förbud mot företagskoncentration.	Utan bifall. T 1805-16**	Utan bifall. PMT 7499-16
Aleris Diagnostik m.fl. Dnr 483/2013	Konkurrensskadeavgift.	Bifall. T 12305-13**	Utan bifall. PMT 7497-16
Alfa Quality Moving m.fl. Dnr 511/2014	Konkurrensskadeavgift.	Utan bifall. T 10057-14**	Utan bifall. PMT 7498-16
Telia och GothNet Dnr 848/2014	Konkurrensskadeavgift.	Bifall. PMT 17299-14	Utan bifall. ⁸¹ PMT 761-17
Swedish Match Dnr 815/2014	Konkurrensskadeavgift.	Bifall. ⁸² PMT 16822-14	Utan bifall. PMT 1988-17
Nasdaq Dnr 406/2015	Konkurrensskadeavgift.	Utan bifall. PMT 7000-15	Utan bifall. ⁸³ PMT 1443-18
FTI Dnr 148/2018	Äläggande.*	Överklagandet avslogs. PMÄ 2741-18	Beslutet om äläggande upphävdes. PMÖÄ 1519-19
Hässleholms kommun Dnr 469/2017	Förbud mot konkurrens- begränsande offentlig säljverksamhet.	Bifall. PMT 11545-17	Målet återförvisades till PMD. ⁸⁴ PMT 3931-19
		Bifall efter återförvisning. PMT 1212-20	PMD:s dom efter återförvisning överklagades inte.
Arla Foods 713/2020	Konkurrensskadeavgift.	Bifall. PMT 20357-20	Bifall. PMT 13071-21
Taxi Beställningscentral i Ulricehamns kommun och Väner Taxi Dnr 736/2022	Konkurrensskadeavgift.*	Överklagandet avslogs. PMÄ 17109-22	PMD:s beslut överklagades inte.
Apotekstjänst (part) och Oriola (intervenient) Dnr 384/2024	Förbud mot företags- koncentration.*	Överklagandet avslogs. PMÄ 9076-24	Beslutet om förbud upphävdes. ⁸⁵ PMÄ 16560-24

⁷⁹ I denna kolumn ingår såväl mål där Konkurrentverket väckt talan i domstol som ärenden där Konkurrentverket självt fattat beslut som första instans. Ärenden där Konkurrentverket fattat beslut är markerade med *.

⁸⁰ I denna kolumn ingår även avgöranden där prövningen i första instans skett i Stockholms tingsrätt. Dessa ärenden är markerade med ** efter målnummer.

⁸¹ Två domare var skiljaktiga i fråga om utfall i beslutet.

⁸² En domare var skiljaktig i fråga om skäl till beslutet.

⁸³ Två domare var skiljaktiga vad gäller skälen till beslutet.

⁸⁴ PMÖD tog inte ställning till sakfrågorna i målet utan undanröjde domen och återförvisade målet till PMD. Detta då PMÖD ansåg att det var oklart vad det förbud som PMD hade meddelat innebar.

⁸⁵ Två domare var skiljaktiga i fråga om utfallet i detta ärende.

Därutöver har sex mål och ärenden där Konkurrentverket varit part slutligt avgjorts men där det inte skett en prövning av sakfrågan, se tabell 15. Ärenden som avser Konkurrentverkets utredningsåtgärder enligt 5 kap. konkurrenslagen – ålägganden om information respektive platsundersökningar – ingår inte i redovisningen.

Tabell 15 Avslutade konkurrensmål och -ärenden i domstol där Konkurrentverket varit part som inte rört en prövning i sak, sedan 1 september 2016

Ärende	Prövningen avsåg ⁸⁶	Patent- och marknadsdomstolen (PMD)	Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD)
I'm with Bruce Dnr 788/2019	Interimistiskt åläggande.*	Överklagandet avlogs. PMÄ 17901-19	Ej prövningstillstånd. PMÖÄ 1691-20
Arla Foods, Norrmejerier, Falköpings mejeri Dnr 354/2019	Förbud mot företagskoncentration.*	Beslutet om förbud undanröjdes utan att prövas i sak. PMÄ 7206-19	Företagen fick ersättning för rättegångskostnader Beslutet om förbud prövades inte i sak. PMÖÄ 1489-20
Svensk Mäklarstatistik Dnr 475/2021	Interimistiskt åläggande.*	Överklagandet avlogs. PMÄ 11170-21	PMD:s beslut överklagades inte.
Sopkärlstvätt i Malmö Dnr 846/2022	Konkurrensskadeavgift.*	Överklagandet återkallades och beslutet stod fast. PMÄ 19173-22	PMD:s beslut överklagades inte.
Apoteksgruppen i Stockholm AB m.fl. Dnr 506/2024	Beslut att lämna en företagskoncentration utan åtgärd.*	Överklagandet avvisades. PMÄ 11148-24	Ingen prövning.
Svensk dos AB och Oriola Oyj Dnr 383/2024	Förbud mot företagskoncentration – frågan om vem som har klagorätt.	Målbolagets överklagande avvisades. Konkurrentverkets avvisningsyrkande avseende säljaren avlogs. PMÄ 9076-24	Målbolagets överklagande avlogs. PMD:s beslut avseende säljaren upphävdes och dennes överklagande avvisades. PMÄ 8976-24

När det gäller mål och ärenden som prövats i sak, har domstolarna sammanlagt meddelat 21 domar och beslut, varav 12 i underinstans (Stockholms tingsrätt/PMD) och 9 i överinstans (PMÖD), se även tabell 16. PMD har i 9 avgöranden gett bifall till Konkurrentverkets talan eller avslagit överklagan av Konkurrentverkets beslut. Det vill säga i 75 procent av fallen har Konkurrentverket nått framgång. Av de 12 domarna och besluten som meddelats har 7 handlat om konkurrensskadeavgift, varav Konkurrentverket nått framgång i 5 fall, det vill säga 71 procent.

De flesta av PMD:s avgöranden har överklagats till PMÖD som totalt har meddelat nio domar och beslut som inneburit en prövning av sakfrågan. Endast i ett fall har PMÖD gett bifall till Konkurrentverkets talan/avslagit överklagan. I det målet hade

⁸⁶ Samtliga ärenden i denna kolumn är sådana där Konkurrentverket fattat beslut som första instans. För att överensstämma med tabell 14 är dessa ärenden markerade med *.

företaget medgett att man överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete och prövningen avsåg i huvudsak frågan om konkurrensskadeavgift. Vi kan vidare konstatera att utfallet i PMÖD innebär att överinstansen i fem fall av nio ändrat PMD:s avgöranden, i samtliga fall till nackdel för Konkurrensverket. Det innebär en ändringsfrekvens på 56 procent.

Tabell 16 Sammanställning avslutade konkurrensmål och -ärenden i domstol där Konkurrensverket varit part och där prövning skett i sak, sedan 1 september 2016

	Totalt	Förbud mot företagskoncentration	Konkurrensbegränsande samarbete ⁸⁷	Missbruk av dominerande ställning	Förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet
Antal mål/ärenden som prövats i domstol	11	2	5	3	1
Utfall PMD					
Antal avgöranden	12	2	5	3	2
Varav bifall ⁸⁸	9	1	4	2	2
Varav inte bifall ⁸⁹	3	1	1	1	0
Antal och andel med framgång för KKV i PMD	9 75 %	1 50 %	4 80 %	2 67 %	2 100 %
Utfall PMÖD					
Antal avgöranden	9	2	4	3	0 ⁹²
Varav bifall ⁹⁰	1	0	1	0	
Varav inte bifall ⁹¹	8	2	3	3	
Antal och andel med framgång för KKV i PMÖD	1 11 %	0 -	1 25 %	0 -	- -
Antal och andel överklaganden som lett till ändring i PMÖD jämfört med PMD	5 56 %	1 50 %	2 50 %	2 67 %	-
Antal avgöranden med skiljaktig mening i PMÖD	3, varav i 2 fall rörande utfall.				

⁸⁷ Samtliga dessa avser horisontella konkurrensbegränsande samarbeten.

⁸⁸ Här avses med "bifall" både utfall där Konkurrensverkets talan har vunnit bifall och utfall där motpartens överklagande av Konkurrensverkets beslut har avslagits av domstolen.

⁸⁹ Här avses med "inte bifall" både utfall där Konkurrensverkets talan inte har vunnit bifall och utfall där motpartens överklagande av Konkurrensverkets beslut fått gehör av domstolen och lett till att verkets beslut upphävts.

⁹⁰ Här avses med "bifall" både utfall där Konkurrensverkets talan har vunnit bifall och utfall där motpartens överklagande av Konkurrensverkets beslut har avslagits av domstolen.

⁹¹ Här avses med "inte bifall" både utfall där Konkurrensverkets talan inte har vunnit bifall och utfall där motpartens överklagande av Konkurrensverkets beslut fått gehör av domstolen och lett till att verkets beslut upphävts.

⁹² I ett ärende, Hässleholms kommun, återförvisade PMÖD ärendet till PMD för prövning i sak. PMÖD:s avgörande utgör därför inte ett utfall i sak.

Sammantaget kan konstateras att Konkurrensverket i högre grad nått framgång i underinstansen, där 75 procent av domarna och besluten har varit till verkets fördel. Det motsatta gäller i överinstansen där PMÖD har gått emot Konkurrensverket i alla mål och ärenden utom ett, av dem som prövats i sak. Ändringsfrekvensen mellan domstolarna är också hög.

En genomgång av konkurrens mål och -ärenden där Konkurrensverket inte varit part visar på samma mönster vad gäller hög ändringsfrekvens och svårighet att nå framgång i PMÖD. Av de sex mål som avgjorts i PMD har domstolen dömt till förmån för den part som påstått en överträdelse av konkurrensreglerna i tre fall. Samtliga sex avgöranden har överklagats till PMÖD. Ett mål är fortfarande pågående och i resterande fem fall har PMÖD dömt emot den part som påstått en överträdelse. För dessa mål är alltså ändringsfrekvensen 60 procent och inget avgörande har inneburit framgång för den klagande parten.⁹³

Att PMÖD:s syn på hur konkurrensrätten ska tillämpas i flera fall skiljer sig från Konkurrensverkets, och även PMD:s, är något som också lyfts i en uppdragsforskningsrapport från 2021 som utvärderat Konkurrensverkets domstolsprocesser.⁹⁴

Samtidigt är antalet ärenden och mål som prövas av domstol relativt få, vilket gör det svårt att dra långtgående slutsatser om orsakerna till att PMÖD:s tillämpning av konkurrensreglerna avviker från verkets och i flera fall även PMD:s. Det finns inga tydliga mönster vad gäller skäl eller motiv till de domar som meddelats och som gått Konkurrensverket emot eller vad gäller vilken bestämmelse i konkurrenslagen som prövningen handlat om.

Konkurrensverket har, bland annat inom ramen för en utvärdering av inrättandet av patent- och marknadsdomstolarna genomförd av Domstolsverket 2022, lyft fram behovet av prejudikat på det konkurrensrättsliga området i Sverige. Bland annat den höga ändringsfrekvensen är problematisk då det bidrar till osäkerhet för oss som tillsynsmyndighet, för de aktörer som blir föremål för tillsyn och för andra som berörs av det konkurrensrättsliga regelverket.

⁹³ Genomgången omfattar följande mål och ärenden: Tele2/Telia bifall underinstans mål nr T 10956-05 och utan bifall överinstans mål nr T 5365-16, Yarps/Telia bifall underinstans mål nr T 15382-06 och utan bifall överinstans mål nr T 2673-16, Visita/Booking.com bifall underinstans mål nr PMT 13013-16 och utan bifall överinstans mål nr PMT 7779-18, Net at once/Gothnet utan bifall underinstans mål nr PMT 16599-15 och utan bifall överinstans mål nr PMT 2216-18, Telesport/Teliasonera och Svea billing services utan bifall underinstans mål nr PMT 10365-14 och utan bifall överinstans mål nr PMT 4146-18 och Fredrik Skog/Skinnskattebergs kommun utan bifall i underinstans mål nr PMT 10106-22, prövningstillstånd beviljat i överinstans där det är pågående.

⁹⁴ Torbjörn Andersson och Magnus Strand (2021), Konkurrensverkets domstolsprocesser, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2021:4.
<https://www.konkurrensverket.se/informationmaterial/rapportlista/konkurrensverkets-domstolsprocesser/>.

2.8 Transparenslagen

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

Konkurrensverket kan i tillsynen av transparenslagen ålägga ett företag att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen. Under 2024 har Konkurrensverket inte fattat något sådant tillsynsbeslut som omfattas av transparenslagen.

Konkurrensverket ska vid sidan av sitt ansvar för tillsyn av transparenslagen årligen lämna en förteckning till EU-kommissionen över de offentligt ägda företag inom tillverkningsindustrin i Sverige som har en nettoomsättning om mer än 250 miljoner euro det senaste räkenskapsåret. Konkurrensverket har bedömt att det 2024 inte finns något sådant företag i Sverige och Konkurrensverket har meddelat det till EU-kommissionen och Regeringskansliet.⁹⁵

2.9 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 konkurrensreglerna, utöver sådana insatser som redovisats tidigare, exempelvis vägledande kontakter och påkallande av regelöversyn.

Under 2024 har Konkurrensverkets informationsinsatser om konkurrensreglerna och konkurrensens betydelse fortsatt. Projektet startade 2023 till följd av ett regeringsuppdrag. Syftet var att nå målgrupper som genom sitt arbete kan påverka eller påverkas av hur konkurrensreglerna efterlevs, men som i dag inte har någon djupare kännedom eller kunskap om konkurrensens betydelse.⁹⁶ 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 gymnasiestudenter. En annan viktig målgrupp är personer som i sin yrkesroll vägleder företagare, till exempel kommunernas näringslivslotsar och rådgivare hos bransch- och intresseorganisationer.

Under 2024 har Konkurrensverket besökt 17 näringslivsträffar och möten i olika delar av Sverige. Vi har även deltagit på två seminarier för Företagarnas medlemmar i Östersund och Stockholm samt medverkat på ett webinarium för Almegas medlemmar, som även kunnat ses i efterhand. Totalt har vi nått ut till cirka 1 340 personer under näringslivsträffarna.

⁹⁵ Konkurrensverket, dnr 137/2024.

⁹⁶ Konkurrensverket, dnr 502/2023.

För att ge enkel och översiktlig kommunikation och underlätta överblick av de viktigaste delarna av konkurrenslagstiftningen, utvecklade vi en ny samlingsplats inom ramen för Konkurrensverkets befintliga webbplats. Samlingsplatsen som fick rubriken *Varför konkurrens?* publicerades i maj 2024. Information om samlingsplatsen *Varför konkurrens?* publicerades i Verksamts nyhetsbrev⁹⁷, som i juni 2024 distribuerades till cirka 30 000 mottagare.

Som komplement till texter på webbplatsens nyutvecklade del producerade vi fem korta poddavsnitt och två förklarande filmer. Vi producerade även en tryckt folder med enkel information om konkurrens och konkurrensreglerna, som även gjordes tillgänglig digitalt.

⁹⁷ Verksamts är en webbplats som vänder sig till personer som ska starta eller driver ett företag.

3 Upphandlingstillsyn

Som tillsynsmyndighet över den offentliga upphandlingen bedriver Konkurrensverket en bred tillsyn över överträdelser av upphandlingsregelverket, innefattande lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK), lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) och valfrihetslagarna⁹⁸. I uppdraget ingår även att utöva tillsyn över upphandling av kollektivtrafik, som regleras av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Konkurrensverket är också registermyndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik (LUS).

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom upphandlingstillsynen som avslutats med ingripande under 2024. 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.

I jämförelse med våra övriga tillsynsområden⁹⁹ hanterar upphandlingstillsynen en betydligt större ärendemängd. Upphandlingstillsynen har dessutom relativt korta ledtider vilket innebär att majoriteten av våra ärenden avslutas inom åtta månader från att de har påbörjats. Vi har därför valt att för detta tillsynsområde inte beskriva pågående ärenden eller de ärenden som avslutats utan åtgärd. Information om samtliga ärenden finns i vårt diarium¹⁰⁰.

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 tips, klagomål eller rapporter enligt den så kallade visselblåsarlagen¹⁰¹ som lämnas till Konkurrensverket. Även om tips är viktiga för oss så har vi fler verktyg för att identifiera misstänkta överträdelser av upphandlingsregelverken. Vi använder oss bland annat av mediebevakning och uppmärksammar också misstänkta överträdelser i statistik från offentlig upphandlingar och andra öppna källor. Att tipsare vet hur de kan nå

⁹⁸ Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

⁹⁹ Exklusive förvärvsprövningen som också hanterar en större ärendemängd och där vi inte heller beskriver alla ärenden.

¹⁰⁰ Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 28 februari 2025, <https://www.konkurrensverket.se/diarium/sok-i-konkurrensverkets-diarium/>.

¹⁰¹ 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.

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 9.2.

Antalet indikationer på misstänkta överträdelser avseende upphandlingsreglerna varierar mellan åren. Den absoluta majoriteten av indikationerna rör LOU. Alla indikationer på misstänkta överträdelser prioriteras inte till mer ingående utredning. Inom ramen för en förstudie kan Konkurrensverket inhämta ytterligare information om den misstänkta överträdelsen, inför ett beslut om prioritering. I vissa fall kan utredningen också avslutas i denna fas. Under 2024 avslutades 68 indikationer i förstudiefasen, utan att den misstänkta överträdelsen prioriterades för mer omfattande utredningsåtgärder, se tabell 17. Antalet är detsamma som 2023, men sett utifrån ett femårsperspektiv så ligger det på en hög nivå.

Tabell 17 Indikationer där utredningen avslutades i förstudiefasen 2020–2024

	2024	2023	2022	2021	2020
Antal avslutade i denna fas ¹⁰²	68	68	41	16	19

Av alla inkomna tips, klagomål, visseblåsningar eller indikationer på överträdelser vi själva identifierar inom medieanalysen, prioriterar Konkurrensverket 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 bidra till att utveckla rättspraxis. 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. Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och Konkurrensverket har därför ett särskilt fokus på dessa. En otillåten direktupphandling är när en upphandlande myndighet eller enhet har ingått ett avtal med en leverantör utan att följa kraven på annonsering i upphandlingslagstiftningen. Under 2024 har Konkurrensverket haft ett extra fokus på frågor som rört bland annat intern upphandling, täckningsköp, ändringar av kontrakt och ramavtal samt skyldigheten att efterannonsera.

I vår omvärldsbevakning och tipshantering har vi inte noterat några indikationer på överträdelser avseende tillämpning av lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, varför vi under 2024 inte haft anledning att bedriva tillsyn inom detta område.

¹⁰² Förstudier kan även prioriteras för vidare utredning. Dessa ärenden redovisas inte som avslutade i denna tabell. Förstudier kan antingen avslutas genom ett beslut eller genom att ärendet läggs till handlingarna. Ett ärende avslutas utan slutligt beslut och läggs till handlingarna när inga åtgärder kommer att vidtas med anledning av en inkommande eller upprättad handling.

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 2024 resulterat i en ansökan om upphandlingsskadeavgift, ett tillsynsbeslut eller som avslutats utan åtgärd med motivering. Beslut i avslutade ärenden finns tillgängliga på vår webbplats.¹⁰³

Ärenden inom upphandlingstillsynen kan avslutas på olika sätt. Om vår utredning påvisar en överträdelse av upphandlingsregelverket som kan leda till en sanktionsmöjlighet i form av en upphandlingsskadeavgift, ett slags böter som betalas till staten, kan Konkurrensverket, för upphandlingar som påbörjats efter den 1 januari 2024, fatta beslut i första instans. För upphandlingar som påbörjats dessförinnan kan vi ansöka om detta i domstol. Mål om upphandlingsskadeavgift avgörs av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor¹⁰⁴. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Hur stor upphandlingsskadeavgift vi ansöker eller beslutar 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 för att ta hänsyn till samtliga relevanta omständigheter inom ramen för upphandlingsskadeavgiftens avskräckande syfte.

Det är endast vissa överträdelser som är förenade med sanktion i form av böter eller föreläggande, vilket framgår av listan nedan. När en överträdelse inte är möjlig att sanktionera, kan Konkurrensverket i stället ingripa genom ett tillsynsbeslut. Konkurrensverket kan ingripa mot överträdelser på följande sätt:

- **Egeninitierad ansökan om upphandlingsskadeavgift** – För upphandlingar som påbörjats före den 1 januari 2024¹⁰⁵ gäller att Konkurrensverket på eget initiativ kan ansöka i domstol om upphandlingsskadeavgift i de ärenden vi själva har prioriterat och där utredningen visar att en upphandlande myndighet eller enhet genomfört en otillåten direktupphandling.

¹⁰³ Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 6 februari 2025, <https://www.konkurrensverket.se/diarium/sok-i-konkurrensverkets-diarium/>. Ett urval av ärenden och beslut inom upphandlingsområdet finns också på vår samlingssida för upphandling "Ärenden och beslut", hämtad 3 mars 2025, <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn-arenden-och-beslut/arenden-och-beslut/>.

¹⁰⁴ För upphandlingar som påbörjats före den 1 januari 2024 är maxtaget 10 miljoner kronor.

¹⁰⁵ För upphandlingar som genomförs i enlighet med lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFs) gäller detta även fortsättningsvis, det vill säga även för upphandlingar som påbörjats efter den 1 januari 2024.

- **Obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift** – För upphandlingar som påbörjats före den 1 januari 2024¹⁰⁶ är Konkurrensverket skyldigt att ansöka om upphandlingsskadeavgift om domstol 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 tecknats i strid med bestämmelserna om avtalsspärr.
- **Beslut om upphandlingsskadeavgift, egeninitierade ärenden** – För upphandlingar som påbörjats den 1 januari 2024 eller senare¹⁰⁷ kan Konkurrensverket som första instans fatta egna beslut om upphandlingsskadeavgift i de ärenden som vi själva har prioriterat och där utredningen visar att en upphandlande myndighet eller enhet genomfört en otillåten direktupphandling. Konkurrensverkets beslut kan överklagas till domstol.
- **Beslut om upphandlingsskadeavgift, obligatoriska ärenden** – För upphandlingar som påbörjats den 1 januari 2024 eller senare¹⁰⁸ är Konkurrensverket skyldigt att som första instans besluta att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala en 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 tecknats i strid med bestämmelserna om avtalsspärr. Konkurrensverkets beslut kan överklagas till domstol.
- **Föreläggande om riktlinjer för direktupphandling** – Sedan den 1 januari 2024 får Konkurrensverket förelägga en upphandlande myndighet eller den som vi bedömer är en upphandlande myndighet att besluta om riktlinjer för direktupphandling, i det fall den upphandlande myndigheten saknar sådana.
- **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 även överträdelser där upphandlingsskadeavgift inte är en möjlig sanktion, exempelvis på grund av att överträdelsen saknar sanktionsmöjlighet i lagstiftningen eller att tiden för att besluta om upphandlingsskadeavgift har löpt ut. Ett tillsynsbeslut kan inte förenas med vite, sanktionsavgift eller någon annan åtgärd, men de kan som utgångspunkt överklagas. Detta innebär att vi även kan utveckla praxis vid sidan av upphandlingsskadeavgiftsärenden.

¹⁰⁶ För upphandlingar som genomförs i enlighet med lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFs) gäller detta även fortsättningsvis, det vill säga även för upphandlingar som påbörjats efter den 1 januari 2024.

¹⁰⁷ Med undantag för upphandlingar som genomförs i enlighet med lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFs).

¹⁰⁸ Med undantag för upphandlingar som genomförs i enlighet med lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFs).

Utöver att ingripa mot misstänka överträdelser genom sanktion eller kritik i ett tillsynsbeslut kan utredningar avslutas genom avskrivning. Inom upphandlingstillsynen tillämpas följande tre typer:

- **Avslutat med hänsyn till förändrat beteende** – Om en upphandlande myndighet eller enhet under utredningen ändrar sitt beteende, kan vi i vissa fall välja att avsluta utredningen utan ytterligare åtgärder med hänsyn till detta.
- **Avslutat utan åtgärd** – Om utredningen inte ger anledning för Konkursverket 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 om regelverket i förhållande till en specifik situation.

I tabell 18 redovisas ärendestatistik avseende upphandlingstillsynen för åren 2020–2024. Som framgår av tabellen har Konkursverket under 2024 lämnat in 22 ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Av dessa var 21 ansökningar på eget initiativ och 1 var obligatorisk. Vid utgången av 2024 hade vi ännu inte fattat något eget beslut om upphandlingsskadeavgift, då inga av de ärenden som avslutades under året rörde upphandlingar som påbörjats efter den 1 januari 2024. Såväl antalet frivilliga ansökningar som obligatoriska ansökningar är färre än 2023. Jämfört med de senaste fem åren är däremot antalet frivilliga ansökningar på en hög nivå medan antalet obligatoriska successivt har minskat under den senaste femårsperioden.

Under året har Konkursverket också fattat 37 tillsynsbeslut, vilket är betydligt fler än tidigare år. Av dessa rör 35 tillsynsbeslut samma sakfråga – efterannonsering – och utreddes gemensamt men med olika parter, vilket resulterade i separata beslut.¹⁰⁹ Därutöver avslutades 64 ärenden utan åtgärd, varav 3 med motivering. Inget ärende avslutades med hänsyn till förändrat beteende. Konkursverket har under 2024 heller inte fattat något beslut om att förelägga en upphandlande myndighet att besluta om riktlinjer för direktupphandling.

¹⁰⁹ Konkursverket meddelade ytterligare ett tillsynsbeslut (Konkursverket, dnr 636/2024) avseende efterannonsering under 2024. I det fallet begärde tillsynsobjektet en omprövning efter att ha inkommit med nya omständigheter. Efter omprövning fattade Konkursverket i januari 2025 ett nytt tillsynsbeslut, som ersatte det tidigare beslutet. I det nya tillsynsbeslutet riktar Konkursverket kritik mot den upphandlande myndigheten men utifrån en annan rättslig grund. Detta tillsynsbeslut kommer att räknas med i 2025 års beslut. Eftersom omprövningen inte var klar vid utgången av 2024 rapporterades i Konkursverkets årsredovisning att vi fattat 38 tillsynsbeslut, varav 36 härrörde till granskningen av efterannonsering.

Konkurrensverket anser att ärenden som avslutas med ett tillsynsbeslut, beslut om upphandlingsskadeavgift eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift har bidragit till att åtgärda ett upphandlingsproblem. Detsamma gäller även beslut om att avsluta ett ärende med hänsyn till ändrat beteende. Under 2024 har Konkurrensverket avslutat 59 ärenden på något av dessa sätt, vilket är fler än föregående år. Även andelen ärenden som avslutats på något av dessa sätt har ökat jämfört med 2023.

Tabell 18 Ärendestatistik för upphandlingstillsynen 2020–2024¹¹⁰

	2024	2023	2022	2021	2020
Ansökan om upphandlingsskadeavgift ¹¹¹	22	31	19	24	36
Varav eget initiativ	21	26	15	12	16
Varav obligatoriska	1	5	4	12	20
Beslut om upphandlingsskadeavgift	0	N/A	N/A	N/A	N/A
Varav eget initiativ	0	N/A	N/A	N/A	N/A
Varav obligatoriska	0	N/A	N/A	N/A	N/A
Tillsynsbeslut	37 ¹¹²	16	25	3	1
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	0	1	4	3	3
Avslutat utan åtgärd med motivering	3	1	0	0	0
Avslutat utan åtgärd	61	65	41	36	30
Totalt	123¹¹³	114¹¹⁴	89¹¹⁵	66	70
Antal och andel ärenden som bidragit till att åtgärda ett upphandlingsproblem.	59 48 %	48 42 %	48 54 %	30 45 %	40 57 %

Under 2024 har Konkurrensverket haft ett särskilt fokus på frågor som rör ändringsbestämmelserna i upphandlingslagarna, efterannonsering, ensamrätt, intern upphandling och byggtreprenader.

¹¹⁰ Konkurrensverket utövar även tillsyn enligt lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS), men ärenden enligt den lagen redovisas inte i statistiken.

¹¹¹ Antal ansökningar inskickade till förvaltningsrätten.

¹¹² Denna uppgift skiljer sig från Konkurrensverkets årsredovisning 2024, eftersom det skedde en omprövning av ett tillsynsbeslut, se vidare i not 109.

¹¹³ I dessa 123 inkluderas ett antal ärenden som berör samma sakfråga men som avser olika parter. Dessa ärenden rör både tillsynsbeslut och avslut utan åtgärd. Om dessa ärenden skulle räknas ihop till ett ärende per sakfråga blir antalet beslut 65, antalet som bidragit till att åtgärda ett upphandlingsproblem blir 25 med en andel på 38 procent. Antalet tillsynsbeslut blir 3 och antal avslut utan åtgärd skulle bli 40.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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.

Ändringsbestämmelserna kan uppfattas som 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 2024 har tre av de utredningar som Konkurrensverket genomfört rörande ändringar av avtal resulterat i ansökningar 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. Under 2024 har två ärenden som rört dessa frågor avslutats med ansökan om upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket har utöver dessa ärenden även publicerat ett ställningstagande om tillgång till upphandlingsdokumentation, se avsnitt 3.5.2 och en analys i korthet inom entreprenadområdet, se avsnitt 7.1.4.

Konkurrensverket har även uppmärksammat att undantaget från annonsering på grund av ensamrätt har åberopats av upphandlande myndigheter och enheter utan tillräckligt stöd och för andra situationer än vad lagstiftaren har avsett. Under 2024 har Konkurrensverket genomfört en utredning avseende sakfrågan ensamrätt som avslutats genom ansökan om upphandlingsskadeavgift. Utöver detta har Konkurrensverket även publicerat en analys i korthet som förtydligar de situationer där undantaget är tillämpligt, se avsnitt 7.1.4.

När det gäller intern upphandling har Konkurrensverket uppmärksammat att undantaget använts på ett mer långtgående sätt än upphandlingslagarna tillåter. Under 2024 har Konkurrensverket genomfört två utredningar avseende sakfrågan intern upphandling som avslutats genom ansökningar om upphandlingsskadeavgift.

3.2.1 Utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2024 – eget initiativ

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ under 2024. Ärendena redovisas utifrån vilken sakfråga som omfattats. Avsnittet innehåller även aktuell status per den 15 mars 2025 i efterföljande domstolsprocesser, se även tabell 20 i avsnitt 3.3.1.

Gränsdragning byggentreprenader och hyresavtal

Upphandling av lokaler

Nacka kommun ingick ett avtal om nya skollokaler utan föregående annonsering. Under Konkurrensverkets utredning gjorde kommunen gällande att det så kallade hyresundantaget var tillämpligt och att avtalet därmed inte behövde upphandlas. Kommunen ansåg att avtalet om nya lokaler till den kommunala gymnasieskolan var ett hyresavtal med inslag av byggentreprenadarbeten i form av en tillbyggnation, eftersom huvudsyftet med avtalet var att hyra lokaler. Konkurrensverket bedömde däremot att huvudsyftet med avtalet var att uppföra en ny byggnad och att hyran av lokalerna utgjorde ett komplement i upplägget. Det var därför fråga om en byggentreprenad, varför hyresundantaget inte var tillämpligt. Kommunen hade därmed genomfört en otillåten direktupphandling enligt Konkurrensverkets bedömning. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 3 miljoner kronor.¹¹⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm avslog Konkurrensverkets ansökan.¹¹⁷ Konkurrensverket överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm som den 6 februari 2025 avslag överklagandet.¹¹⁸ Konkurrensverket har överklagat domen till Högsta förvaltningsdomstolen, som den 15 mars 2025 ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Upphandling av lokaler

Kristianstads kommun ingick avtal om hyra och ombyggnation av skollokaler utan föregående annonsering med motiveringen att hyresavtal inte behövde annonseras enligt upphandlingsreglerna. Under Konkurrensverkets utredning gjorde kommunen gällande att det så kallade hyresundantaget var tillämpligt eftersom huvudsyftet med avtalet var att hyra lokaler där skolan skulle inhysas och att avtalet därmed inte behövde upphandlas. Konkurrensverket ansåg att kommunens krav på anpassning av lokalerna närmast var att betrakta som en totalrenovering. Ombyggnationen från gymnasieskola till anpassad grundskola omfattade bland annat ändrad planlösning, tekniska installationer och en tillbyggnad som innebar en väsentligt mycket större lokalyta. Konkurrensverkets bedömning var därför att avtalets huvudsyfte var byggentreprenad med hyran av lokalerna som ett komplement. Avtalet utgjorde därmed ett entreprenadkontrakt som skulle ha konkurrensutsatts genom annonsering, varvid kommunen genomfört en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och

¹¹⁶ Konkurrensverket, dnr 224/2023 (utredningen) och dnr 133/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹¹⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 28 augusti 2024 i mål nr 3202-24.

¹¹⁸ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5645-24.

yrkade på en avgift om 1,5 miljoner kronor.¹¹⁹ Förvaltningsrätten i Malmö biföll Konkurrensverkets ansökan.¹²⁰ Kristianstads kommun överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg, som den 26 februari 2025 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.¹²¹ Domen har inte vunnit laga kraft.

Ändringar av avtal

Upphandling av skolskjuts

Tibro kommun annonserade en upphandling av skolskjuts som avsåg resor för skolelever. Ett av kraven i upphandlingen var att bussarna som användes för utförandet av tjänsten inte fick vara äldre än tio år. Kravet gällde under hela avtalstiden på fyra år och kommunen kunde därefter bara bevilja undantag från ålderskravet om avtalet förlängdes. Efter att avtal tecknats meddelade leverantören att fordonsbrist i branschen innebar att planen för bussarna behövde omarbetas, vilket innebar att fyra av sex bussar inte skulle uppfylla upphandlingens krav på ålder. Kommunen tecknade ett tilläggsavtal med leverantören som innebar att leverantören gavs dispens från ålderskravet under avtalets inledande tidsperiod. Enligt kommunen var tilläggsavtalet den enda möjliga lösningen för att säkerställa att kommunen skulle kunna tillhandahålla skolskjuts.

Enligt upphandlingsreglerna får ett upphandlat avtal inte ändras på ett sådant sätt att det ändrar kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär. Konkurrensverket ansåg att Tibro kommun genom att ingå tilläggsavtalet omförhandlat ett av kontraktets grundläggande villkor i form av bussarnas ålder. Ändringen utgjorde därför en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte hos förvaltningsrätten om att Tibro kommun skulle betala upphandlingsskadeavgift om 1,9 miljoner kronor.¹²² Förvaltningsrätten i Jönköping biföll Konkurrensverkets ansökan.¹²³ Domen har inte vunnit laga kraft.

Upphandling av värtgasfordon

Renova AB och Renova Miljö AB ingick olika avtal avseende verksamhetsfordon utan föregående annonsering. Konkurrensverkets utredning visade att de ursprungliga avtalen ingicks i strid med upphandlingsreglerna eftersom undantaget för tekniska skäl som Renova och Renova Miljö åberopade inte var tillämpliga. Avtalen ändrades senare genom att villkor lades till och att leverantören byttes ut. Enligt Konkurrensverket hade bolagen inte rätt att ändra avtalen på det sätt som gjorts, eftersom de ursprungliga avtalen ingicks genom otillåtna direktupphandlingar. Konkurrensverket konstaterade dessutom att även om de ursprungliga avtalen

¹¹⁹ Konkurrensverket, dnr 575/2023 (utredningen) och dnr 362/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹²⁰ Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 4 oktober 2024 i mål nr 5238-24.

¹²¹ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6738-24.

¹²² Konkurrensverket, dnr 790/2023 (utredningen) och dnr 397/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹²³ Förvaltningsrätten i Jönköping, dom den 29 januari 2025 i mål nr 2567-24.

skulle ha upphandlats korrekt hade inte ändringarna varit förenliga med upphandlingsreglerna. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1 miljon kronor avseende Renova¹²⁴ och 250 000 kronor för Renova Miljö¹²⁵. Förvaltningsrätten i Göteborg har ännu inte meddelat domar.

Intern upphandling

Upphandling av skolskjuts

Uddevalla Skolskjuts AB ingick avtal om skolskjuts och utbildningsrelaterade resor med ett annat bolag som även det ägdes av Uddevalla kommun. Avtalet hade en avtalstid om 20 år med möjlighet till förlängning. Avtalet, vars värde uppgick till minst en halv miljard kronor, ingicks utan föregående annonsering. Uddevalla Skolskjuts ansåg att avtalet kunde direktupphandlas med hänvisning till undantaget för horisontell intern upphandling, det vill säga upphandling mellan systerbolag. Bolaget hänvisade också till undantaget för upphandling mellan upphandlande myndigheter, även kallat samarbetsundantaget. Enligt Konkurrensverkets bedömning kunde inte undantaget för horisontell intern upphandling tillämpas eftersom den tilldelade leverantören, systerbolaget, inte utförde huvuddelen av sin verksamhet för Uddevalla kommuns räkning. Inte heller samarbetsundantaget kunde användas eftersom upphandlingen avsåg ett tjänstekontrakt. Det var således fråga om en otillåten direktupphandling, varför Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 3 miljoner kronor.¹²⁶ Förvaltningsrätten i Göteborg biföll Konkurrensverkets ansökan den 7 februari 2025.¹²⁷ Domen har inte vunnit laga kraft.

Upphandling av avfallstjänster

Borås kommun ingick avtal om avfallstjänster med ett kommunalt bolag, utan föregående annonsering. Kommunen motiverade direktupphandlingen med upphandlingsregelverkets undantag för intern upphandling. Konkurrensverket bedömde att undantaget inte var tillämplbart eftersom den interna verksamheten endast utgjorde drygt 48 procent av bolagets totala verksamhet. Resterande andel utgjorde extern verksamhet, vilket därmed översteg den tillåtna gränsen om 20 procent. Avtalet utgjorde därför en otillåten direktupphandling, varför Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 8 miljoner kronor.¹²⁸ Förvaltningsrätten i Jönköping biföll Konkurrensverkets ansökan den 19 februari 2025.¹²⁹ Domen har inte vunnit laga kraft.

¹²⁴ Konkurrensverket, dnr 905/2023 (utredningen) och dnr 992/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹²⁵ Konkurrensverket, dnr 359/2024 (utredningen) och dnr 993/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹²⁶ Konkurrensverket, dnr 428/2023 (utredningen) och dnr 523/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹²⁷ Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 7505-24.

¹²⁸ Konkurrensverket, dnr 517/2023 (utredningen) och dnr 768/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹²⁹ Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 4537-24.

Tekniska skäl

Upphandling av räddningsverktyg

Räddningsnämnden i Uppsala kommun ingick ett ramavtal om räddningsverktyg utan att först annonsera upphandlingen. Nämnden ansåg att upphandlingen inte behövde annonseras och hänvisade till undantaget för tekniska skäl. Enligt nämnden kunde avtalet direktupphandlas eftersom det inte fanns någon annan leverantör i EU som kunde leverera räddningsverktygen eller några rimliga alternativ. Konkurrensverkets utredning visade att nämnden inte hade genomfört ett tillräckligt förarbete utifrån de förutsättningar som krävs för att undantaget för tekniska skäl ska vara tillämpligt. Det fanns bland annat ingen dokumentation som visade vilken utredning och vilka bedömningar nämnden hade genomfört inför direktupphandlingen, exempelvis i fråga om tänkbara leverantörer och möjliga alternativ. Konkurrensverket ansökte därför om att Räddningsnämnden i Uppsala kommun skulle betala 280 000 kronor i upphandlingsskadeavgift till följd av den otillåtna direktupphandlingen.¹³⁰ Förvaltningsrätten i Uppsala biföll Konkurrensverkets ansökan.¹³¹ Domen har vunnit laga kraft.

Upphandling av fyrfackskärl för avfallsinsamling

Söderköpings kommun ingick avtal om leverans av fyrfackskärl för avfallsinsamling utan föregående annonsering. Kommunens marknadsanalys visade att det vid upphandlingstillfället bara fanns en enda leverantör på marknaden som kunde producera och leverera fyrfackskärl. Kommunen framhöll att en direktupphandling kunde genomföras med stöd av undantagen för tekniska skäl och ensamrätt. Konkurrensverket bedömde att varken kommunens utredning eller marknadsanalys gav stöd för att det av tekniska skäl saknades konkurrens på marknaden eller att det inte fanns några andra rimliga alternativ. Kommunen hade inte heller kunnat visa att den aktuella leverantören hade ensamrätt att tillhandahålla fyrfackskärlen. Konkurrensverket ansåg dessutom att avtalet utgjorde en ren nyanskaffning, inte en kompletterande leverans av fyrfackskärl, vilket kommunen även hävdade. Det var således fråga om en otillåten direktupphandling, varför Konkurrensverket ansökte hos förvaltningsrätten om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 250 000 kronor.¹³² Förvaltningsrätten i Linköping biföll Konkurrensverkets ansökan.¹³³ Domen har vunnit laga kraft.

Upphandling av konsulttjänster

Värnamo kommun upphandlade konsulter som skulle ge stöd i ett utvecklingsarbete av äldre- och funktionshinderomsorg samt hemtjänst. När det upphandlade avtalet hade löpt ut fortsatte kommunen att köpa konsulttjänster från leverantören trots att det inte fanns någon möjlighet att förlänga det ingångna avtalet. Värdet på

¹³⁰ Konkurrensverket, dnr 610/2023 (utredningen) och dnr 106/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹³¹ Förvaltningsrätten i Uppsala, dom den 18 april 2024 i mål nr 875-24.

¹³² Konkurrensverket, dnr 619/2023 (utredningen) och dnr 370/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹³³ Förvaltningsrätten i Linköping, dom den 21 november 2024 i mål nr 3612-24.

leverantörens arbete uppgick till drygt 6 miljoner kronor. Värnamo kommun ansåg att undantaget för tekniska skäl var tillämpligt, eftersom det skulle vara svårt för en annan leverantör att ta över och slutföra projektet och att det saknades rimliga alternativ till den redan anlitate leverantören. Konkurrensverket framhöll att undantaget för tekniska skäl enbart är möjligt att använda i de fall det rör sig om något som är tillräckligt tekniskt komplicerat för att det av tekniska skäl inte ska finnas någon konkurrens på området. Enligt Konkurrensverket var inte de aktuella konsulttjänsterna av en sådan karaktär. Kommunen hade inte heller visat att det skulle varit nära nog omöjligt för en annan leverantör att fullgöra uppdraget, varför det var fråga om en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 260 000 kronor.¹³⁴ Förvaltningsrätten i Jönköping biföll Konkurrensverkets ansökan.¹³⁵ Domen har vunnit laga kraft.

Ensamrätt

Upphandling av verksamhetssystem

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tecknade avtal om ett verksamhetssystem med tillhörande tjänster utan föregående annonsering. IVO ansåg att systemet gick att upphandla utan konkurrensutsättning eftersom myndighetens efterforskningar visade att det enbart fanns en möjlig leverantör på marknaden och att undantaget för ensamrätt därmed var tillämpligt. Konkurrensverkets utredning visade att det med stöd av IVO:s efterforskningar inte gick att slå fast att det saknades konkurrens på marknaden och att det endast fanns en leverantör som kunde tillhandahålla ett verksamhetssystem som motsvarade myndighetens behov. IVO:s efterforskningar motsvarade inte de höga krav som ställs för att undantaget för ensamrätt ska vara möjligt att använda. Upphandlingen utgjorde därför en otillåten direktupphandling, varför Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 1,1 miljoner kronor.¹³⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan.¹³⁷ Domen har vunnit laga kraft.

Synnerlig brådska och synnerliga skäl

Upphandling av placering på hem för vård eller boende (HVB)

Huddinge kommun hade ett gällande ramavtal för placeringar på HVB. Kommunen upphandlade trots detta placeringar utan föregående annonsering under flera år. Huddinge kommun anförde att det gällande ramavtalet användes i första hand och att direktupphandling av placeringar genomfördes i de fall ramavtalsleverantörerna nekade till att ta emot en viss individ. Annonsering ansågs inte vara möjligt eftersom berörda individer behövde omedelbar placering, varför kommunen menade att

¹³⁴ Konkurrensverket, dnr 764/2023 (utredningen) och dnr 408/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹³⁵ Förvaltningsrätten i Jönköping, dom den 18 oktober 2024 i mål nr 2613-24.

¹³⁶ Konkurrensverket, dnr 441/2024 (utredningen) och dnr 941/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹³⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 13 december 2024 i mål nr 22787-24.

undantagen för synnerlig brådska respektive synnerliga skäl var tillämpliga. Konkurrensverket menade att kommunen genomfört direktupphandlingar under flera år som uppgick till höga belopp, varför kommunen under en längre tid känt till behovet av att upphandla ytterligare placeringsalternativ. Konkurrensverket ansökte hos förvaltningsrätten om att Huddinge kommun skulle betala 2 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹³⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm har ännu inte meddelat dom.

Upphandling av trygghetslarmtjänster

Luleå kommun ingick ett avtal avseende trygghetslarmtjänster utan föregående annonsering. Enligt avtalet skulle leverantören bland annat ta emot larm och i samband med det lämna stöd, hjälp och råd per telefon. Avtalet överprövades och ogiltigförklarades av förvaltningsdomstol. Luleå kommun fortsatte att köpa tjänster från leverantören enligt det avtal som hade förklarats ogiltigt av domstolen utan att något nytt avtal tecknades. Enligt kommunen kunde inköpen direktupphandlas på grund av synnerlig brådska och synnerliga skäl eftersom det annars fanns risk för människors liv och hälsa. Konkurrensverket bedömde att det inte varit möjligt att använda undantaget om synnerlig brådska eftersom brådskan berodde på omständigheter som kommunen både hade kunnat förutse och påverka. Konkurrensverket ansökte hos förvaltningsrätten om att Luleå kommun skulle betala 160 000 i upphandlingsskadeavgift för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹³⁹ Förvaltningsrätten i Luleå biföll Konkurrensverkets ansökan.¹⁴⁰ Domen har vunnit laga kraft.

Upphandling av bemanningstjänster

Region Uppsala ingick ett avtal om bemanningstjänster inom sjukvården utan att först annonsera upphandlingen. Region Uppsala menade att direktupphandlingen var nödvändig för att täcka sjukvårdens behov i väntan på att ett nationellt upphandlat avtal skulle börja gälla. Regionen ansåg att tjänsterna kunde direktupphandlas med stöd av undantagsreglerna för synnerlig brådska och synnerliga skäl. Konkurrensverket ansåg att det var känt sedan länge att det nya ramavtalet kunde bli försenat och konstaterade att flera andra regioner annonserade upphandlingar av kortare eller tillfälliga avtal för att täcka en eventuell avtalslöshet tills avtalet i den nationellt samordnade upphandlingen var på plats. Undantaget för synnerlig brådska var därför inte tillämpligt. Inte heller undantaget för synnerliga skäl gick att tillämpa, bland annat på grund av upphandlingens höga värde. Det var således fråga om en otillåten direktupphandling. Att regionen även tidigare hade dömts att betala upphandlingsskadeavgift ansågs vara en försvårande omständighet som påverkade avgiftsnivån som Konkurrensverket yrkade. Konkurrensverket ansökte

¹³⁸ Konkurrensverket, dnr 423/2023 (utredningen) och dnr 364/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹³⁹ Konkurrensverket, dnr 147/2024 (utredningen) och dnr 477/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁴⁰ Förvaltningsrätten i Luleå, dom den 13 september 2024 i mål nr 1049-24.

hos förvaltningsrätten om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 8 miljoner kronor.¹⁴¹ Förvaltningsrätten i Uppsala har ännu inte meddelat dom.

Upphandling av uppsömnad av uniformer

Polismyndigheten ingick ett avtal med en leverantör avseende uppsömnad av uniformer utan föregående annonsering. Under utredningen uppgav myndigheten att någon konkurrensutsättning inte genomfördes eftersom myndigheten bedömde att det skulle ta för lång tid för en ny leverantör att starta och implementera produktion av den omfattning som krävdes för att kunna förse myndighetspersonal med de nödvändiga plaggen. Konkurrensverket ansåg att Polismyndighetens brådskas att få ett avtal på plats berodde på bristande planering. När det tidigare avtalet löpte ut fanns det god tid att förbereda för en ny annonserad upphandling. Det fanns heller inga andra skäl att frångå upphandlingsreglernas krav på konkurrensutsättning, varför upphandlingen bedömdes utgöra en otillåten direktupphandling. Att Polismyndigheten tidigare har genomfört otillåtna direktupphandlingar ansågs vara en försvårande omständighet som påverkade den yrkade avgiftsnivån. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 700 000 kronor.¹⁴² Förvaltningsrätten i Stockholm biföll Konkurrensverkets ansökan.¹⁴³ Domen har inte vunnit laga kraft.

Upphandling av sjukvårdsmaterial

Region Skåne förlängde i november 2023 ett tidigare upphandlat ramavtal om sjukvårdsmaterial. Regionen ansåg att coronapandemin var en sådan oförutsedd omständighet som gav regionen rätt att förlänga ramavtalet utan att genomföra en ny upphandling. Förlängningen av ramavtalet kunde enligt regionen även undantas från annonseringsplikten på grund av synnerlig brådskas. Som stöd för detta angav regionen att inflationen och kriget i Ukraina medfört att regionens leverantörer drabbats av leverans- och ekonomiska problem, vilket i sin tur innebar att det inte fanns utrymme för regionen att genomföra en ny upphandling. Konkurrensverket framhöll att pandemins utbrott låg mer än tre och ett halvt år tillbaka i tiden när det aktuella avtalet slöts, varför det inte var fråga om en oförutsedd omständighet. Det förelåg inte heller någon synnerlig brådskas eftersom Rysslands invasion av Ukraina ägde rum över ett och ett halvt år innan avtalet slöts. Regionen hade vid fyra tidigare tillfällen dömts att betala upphandlingsskadeavgift på grund av otillåten direktupphandling. Det är en försvårande omständighet som enligt Konkurrensverkets bedömning höjde sanktionsvärdet för den aktuella överträdelsen. Konkurrensverket ansökte hos förvaltningsrätten om att Region Skåne skulle betala 2,5 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹⁴⁴ Förvaltningsrätten i Malmö har ännu inte meddelat dom.

¹⁴¹ Konkurrensverket, dnr 635/2023 (utredningen) och dnr 545/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁴² Konkurrensverket, dnr 658/2024 (utredningen) och dnr 757/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁴³ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 12 mars 2025 i mål nr 18444-24.

¹⁴⁴ Konkurrensverket, dnr 788/2023 (utredningen) och dnr 809/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

Gränsdragning mellan bidrag och offentligt kontrakt

Upphandling av marknadsförings- och affärsutvecklingstjänster

Region Halland tecknade ett avtal om grundfinansiering med en ekonomisk förening för halländska matföretag. Syftet var att skapa ett tydligt partnerskap i arbetet med att uppnå målsättningarna i regionens strategi för hållbar tillväxt. Avtalet annonserades inte enligt upphandlingsreglerna eftersom regionen ansåg att det inte handlade om köp av en tjänst utan i stället var fråga om bidrag, vilket faller utanför upphandlingslagstiftningen. Konkursverket ansåg att avtalet omfattade sådana tjänster som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad. Vidare ansåg Konkursverket att förpliktelserna i avtalet var alltför detaljerade och långtgående för att det skulle kunna anses vara fråga om en bidragssituation. Konkursverket bedömde att avtalet utgjorde ett offentligt kontrakt med ekonomiska villkor som därför skulle ha annonserats enligt upphandlingsreglerna. Avtalet utgjorde därmed en otillåten direktupphandling, varför Konkursverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 230 000 kronor.¹⁴⁵ Förvaltningsrätten i Göteborg har ännu inte meddelat dom.

Oförutsedda omständigheter

Upphandling av it-konsulttjänster

Aktiebolaget Bostäder i Borås ingick ett avtal om it-konsulttjänster utan föregående annonsering. Bolaget ansåg att det fanns en rad omständigheter som förklarade varför ingen annonsering hade genomförts. Bland annat uppgav bolaget att två dataintrång och coronapandemin innebar att en annonserad upphandling inte kunnat genomföras som planerat. Bolaget medgav under utredningen att man historiskt hade haft en bristfällig dokumentation vad gäller upphandlingar, men att bolaget vid tiden för utredningen hade sett över sina rutiner och vidtagit åtgärder. Enligt Konkursverkets utredning saknades det förutsättningar för bolaget att tillämpa några av upphandlingsreglernas undantag från annonseringsplikten vid den aktuella upphandlingen. Konkursverket ansökte därför hos förvaltningsrätten om att Bostäder i Borås skulle betala 90 000 kronor i upphandlingsskadeavgift för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹⁴⁶ Förvaltningsrätten i Jönköping biföll Konkursverkets ansökan.¹⁴⁷ Domen har vunnit laga kraft.

¹⁴⁵ Konkursverket, dnr 71/2024 (utredningen) och dnr 949/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁴⁶ Konkursverket, dnr 688/2023 (utredningen) och dnr 394/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁴⁷ Förvaltningsrätten i Jönköping, dom den 18 oktober 2024 i mål nr 2521-24.

Övriga

Upphandling av renhållningstjänster

Alingsås kommun ingick ett avtal om renhållningstjänster utan att annonsera upphandlingen. Under Konkurrensverkets utredning medgav kommunen att avtalet ingåtts utan föregående annonsering och att inga undantag från annonseringsskyldigheten varit tillämpliga. Kommunen hade vid ett tidigare tillfälle dömts att betala upphandlingsskadeavgift på grund av en otillåten direktupphandling, vilket enligt Konkurrensverket utgjorde en försvårande omständighet som höjde sanktionsvärdet för den aktuella överträdelsen. Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 525 000 kronor.¹⁴⁸ Förvaltningsrätten i Göteborg biföll Konkurrensverkets ansökan.¹⁴⁹ Domen har vunnit laga kraft.

Upphandling av presentkort

Västerås kommun inledde en upphandling av ramavtal avseende presentkort till kommunens anställda i julklapp. Upphandlingen fick avbrytas och i stället direktupphandlade kommunen presentkort från olika leverantörer. Under utredningen åberopade kommunen inte något undantag från annonseringsplikten i upphandlingslagarna. Konkurrensverkets utredning visade att kommunen direktupphandlat avtalet trots att inget undantag från annonseringsplikten gick att tillämpa och att det därför var fråga om en otillåten direktupphandling. Att kommunen tidigare har genomfört otillåtna direktupphandlingar ansågs vara en försvårande omständighet som ökade överträdelsens sanktionsvärde. Konkurrensverket ansökte därför hos förvaltningsrätten om att Västerås kommun skulle betala 350 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.¹⁵⁰ Förvaltningsrätten i Uppsala har ännu inte meddelat dom.

Upphandling av marknadsföringstjänster

Trots att Ystads kommuns avtal upphört att gälla i december 2022 fortsatte kommunen att direktupphandla marknadsföringstjänster från leverantören under 2023. Konkurrensverket ansåg att kommunen skulle ha annonserat avtalet enligt upphandlingsreglerna och att det därmed var fråga om en otillåten direktupphandling eftersom inga undantag från annonseringsplikten var tillämpliga. Kommunen har tidigare dömts att betala en upphandlingsskadeavgift på grund av en otillåten direktupphandling, vilket ansågs vara en försvårande omständighet som höjde den aktuella överträdelsens sanktionsvärde. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 180 000 kronor.¹⁵¹ Förvaltningsrätten i Malmö biföll Konkurrensverkets ansökan.¹⁵² Domen har vunnit laga kraft.

¹⁴⁸ Konkurrensverket, dnr 207/2024 (utredningen) och dnr 878/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁴⁹ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom den 12 november 2024 i mål nr 12470-24.

¹⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 130/2024 (utredningen) och dnr 810/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁵¹ Konkurrensverket, dnr 689/2023 (utredningen) och dnr 814/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

¹⁵² Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 21 januari 2025 i mål nr 11887-24.

3.2.2 Utredningar som lett till ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2024 – obligatoriska

Följande avsnitt innehåller en kort beskrivning av den utredning som avslutats och som lett till obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift under 2024 samt status per den 15 mars 2025 i efterföljande domstolsprocess, se även tabell 21 i avsnitt 3.3.1.

Upphandling av entreprenadtjänster

Båstads kommun ingick ett avtal med en leverantör av trygghetslarm och trygghetslarmtjänster. Efter att avtal ingåtts blev avtalets giltighet föremål för överprövning. Förvaltningsrätten i Malmö konstaterade i sin dom att förutsättningarna för ogiltighet var uppfyllda, men fastställde att avtalet skulle få bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.¹⁵³ Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket ansökte därför om upphandlingsskadeavgift och yrkade på en avgift om 550 000 kronor.¹⁵⁴ Förvaltningsrätten i Malmö har ännu inte meddelat dom.

3.2.3 Tillsynsbeslut

Följande avsnitt innehåller korta beskrivningar av utredningar som avslutats och som lett till tillsynsbeslut under 2024. Ärendena redovisas utifrån vilken sakfråga som omfattats.

Täckningsköp

Upphandling av entreprenadtjänster

Västerviks kommun genomförde i mars 2022 en upphandling av mark- och anläggningsarbeten. I maj samma år överprövades kommunens tilldelningsbeslut. Med anledning av överprövningen tecknade kommunen ett tillfälligt ramavtal med en leverantör. Kommunen direktupphandlade avtalet med hänvisning till undantaget om täckningsköp. Enligt upphandlingslagarna är det under vissa förutsättningar möjligt att göra täckningsköp genom direktupphandling i samband med överprövning. För att ett täckningsköp ska vara tillåtet krävs exempelvis att det måste vara fråga om ett angeläget behov som har uppstått som en följd av överprövningen. Kommunen menade att det bland annat av säkerhetsskäl var nödvändigt att utföra vissa anläggningsarbeten under den pågående överprövningsprocessen och att långsiktiga ekonomiska perspektiv motiverade att vissa arbeten utfördes. Enligt Konkurrensverkets bedömning hade kommunen genomfört flera köp som inte varit nödvändiga. Dit hörde bland annat kommunens köp av juldekorationer, julbelysning och julgranar. Även de arbeten som kommunen hade avropat på grund av att

¹⁵³ Förvaltningsrätten i Malmö, dom den 17 juni 2024 i mål nr 464-24.

¹⁵⁴ Konkurrensverket, dnr 650/2024 (utredningen) och dnr 972/2024 (ansökan om upphandlingsskadeavgift).

de ansågs nödvändiga att genomföra ur ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv saknade stöd i bestämmelsen om täckningsköp. Inte heller upphandlingsreglernas undantag från skyldigheten att annonsera på grund av synnerlig brådska var tillämpbara i det aktuella fallet. I ett tillsynsbeslut riktade Konkurrensverket därför kritik mot Västerviks kommun för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.¹⁵⁵ Beslutet har vunnit laga kraft.

Upphandlingens värde

Upphandling av interimsc hef

Upphandlingsmyndigheten ingick två avtal om uppdrag som interimsc hef. Avtalen genomfördes som direktupphandlingar. Enligt Konkurrensverket översteg dock avtalens totala värde direktupphandlingsgränsen. De omständigheter som Upphandlingsmyndigheten förde fram som förklaring till den uteblivna annonseringen motiverade, enligt Konkurrensverket, inte avsteg från annonseringsskyldigheten. Upphandlingsmyndigheten saknade därför upphandlingsrättsliga förutsättningar att ingå avtalen utan att först genomföra en annonserad upphandling. Enligt Konkurrensverket var det därmed fråga om en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket riktade därför kritik mot Upphandlingsmyndighetens agerande i ett tillsynsbeslut.¹⁵⁶ Beslutet har vunnit laga kraft.

Efterannonsering

Granskning av efterannonsering vid upphandling

Konkurrensverket har under 2024 genomfört en granskning av efterannonseringar för att kontrollera att dessa genomförs i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Syftet med granskningen var bland annat att öka regelefterlevnaden vad gäller efterannonsering och att sprida kunskap om upphandlande myndigheters och enheters skyldighet att efterannonsera. Granskningen ledde till att Konkurrensverket riktade kritik mot 35 upphandlande myndigheter och enheter för att de brustit i ansvaret att efterannonsera, se tabell 19. Granskningen visar att det trots tidigare tillsynsinsatser¹⁵⁷ fortsatt finns brister i upphandlande myndigheter och enheters rutiner rörande efterannonsering. Bristerna har exempelvis bestått i att rutiner inte har funnits på plats eller inte har följts, och att det har förelegat bristfällig ansvarsfördelning inom en myndighet alternativt mellan myndigheten och upphandlingskonsulter som anlåtats.

Granskningen åskådliggör att det föreligger ett fortsatt behov för Konkurrensverket att bedriva tillsyn över och sprida kunskap om skyldigheten och syftet med att efterannonsera. Konkurrensverket planerar också att publicera en sammanställning

¹⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 419/2023.

¹⁵⁶ Konkurrensverket, dnr 819/2023.

¹⁵⁷ Detta var tredje gången sedan 2017 som vi uppmärksammade frågan om efterannonsering.

av resultatet under 2025. Granskningen åskådliggör också behovet av att Konkurrensverket fortsätter vara proaktivt och utvecklar arbetet med att identifiera överträdelser av upphandlingsregelverket.

Tabell 19 Tillsynsbeslut 2024 avseende efterannonsering

Upphandlande myndighet	Beslut	Laga kraft/ pågående
Aktiebolaget Enköpings Hyresbostäder Dnr 590/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Aktiebolaget Strömstadsbyggen Dnr 591/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Aktiebolaget Uppvidingehus Dnr 592/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Avesta Vatten och Avfall AB Dnr 594/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Chalmers Tekniska Högskola Aktiebolag Dnr 596/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Degerforsbyggen AB Dnr 597/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Alingsåshem Lokaler AB Dnr 598/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Fjärde AP-fonden Dnr 600/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Gårdstensbostäder AB Dnr 602/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Göteborgs Egnahems Aktiebolag Dnr 604/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Helsingborg Arena och Scen AB Dnr 605/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Härjedalens kommun Dnr 606/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Högskolan i Kristianstad Dnr 607/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Hörby kommun Dnr 608/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Jokkmokks kommun Dnr 609/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Jämtlands Räddningstjänstförbund Dnr 610/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Kumla Bostäder Aktiebolag Dnr 611/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft

Upphandlande myndighet	Beslut	Laga kraft/ pågående
Ludvika Kommunfastigheter Aktiebolag Dnr 616/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Länsstyrelsen i Södermanlands län Dnr 618/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
MKB Fastighets Aktiebolag Dnr 619/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Myndigheten för yrkeshögskolan Dnr 621/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Mönsterås Bostäder AB Dnr 622/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Pensionsmyndigheten Dnr 623/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Region Gotland Dnr 624/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Riksrevisionen Dnr 625/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Räddningstjänsten Mälardalen Dnr 626/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Rättviks kommun Dnr 627/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Skurups kommun Dnr 628/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Statens servicecenter Dnr 629/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Stiftelsen Överkalixbostäder Dnr 633/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Sveriges geologiska undersökning Dnr 634/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Tanums Hamnar Aktiebolag Dnr 635/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Upphandlingsmyndigheten Dnr 637/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Visit Dalarna AB Dnr 639/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft
Öckerö kommun Dnr 640/2024	2024-12-19 Kritik på grund av utebliven efterannonsering	Laga kraft

3.2.4 Avslutade ärenden utan åtgärd med motivering

Tekniska skäl

Upphandling av laboratorieutrustning

Konkurrensverket mottog ett tips om att Region Västernorrland anskaffat laboratorieutrustning utan föregående annonsering. Under utredningen framkom bland annat att regionen inte genomfört en marknadsundersökning inför anskaffningen. Regionen ansåg att någon marknadsundersökning inte krävdes i den aktuella situationen. Mot bakgrund av vad som framkom under utredningen ansåg Konkurrensverket att det inte förelåg tillräckliga skäl för att vidta ytterligare utredningsåtgärder, varför utredningen avslutades. Konkurrensverket bedömde emellertid, utifrån de uppgifter som Konkurrensverket tagit del av inom ramen för utredningen, att det fanns anledning att särskilt betona vikten av att en marknadsundersökning genomförs inför en direktupphandling med stöd av undantaget för tekniska skäl. En marknadsundersökning ska vara utförlig och göras på objektiva, konkreta och transparenta grunder. Det räcker inte att den upphandlande myndigheten gör egna bedömningar om att bara en viss leverantör kan komma i fråga med hänsyn till de krav som myndigheten ställer. Marknaden på EU-nivå ska ingå i undersökningen.¹⁵⁸

Nödåtgärder

Upphandling av pendeltågstrafik

Region Stockholm ingick ett avtal om pendeltågstrafik med hänvisning till artikel 5.5 i kollektivtrafikförordningen. Enligt nämnda bestämmelse får nödåtgärder vidtas vid trafikstörningar eller överhängande risk för sådana störningar. Nödåtgärden ska bestå i en direkttilldelning, en formell överenskommelse om utvidgning av ett avtal om allmän trafik eller ett åläggande att fullgöra viss allmän trafikplikt. Region Stockholm hade, som en följd av stora problem med förseningar och trafikstörningar, sagt upp sitt befintliga avtal och därefter direkttilldelat ett nytt avtal till en annan leverantör. Till stöd för att tillämpa bestämmelsen åberopade regionen bland annat bristen på lokförare och trafikklara fordon samt de lönsamhetsutmaningar som tidigare leverantör haft. Konkurrensverket fann vid en sammantagen bedömning att utredningen inte gav stöd för att regionen hade agerat i strid med tillämplig lagstiftning och beslutade därför att inte fortsätta utredningen.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Konkurrensverket, dnr 552/2024.

¹⁵⁹ Konkurrensverket, dnr 822/2023.

Bristande dokumentation

Upphandling av konsulttjänster

Norbergs kommun ingick under 2023 flera avtal med olika leverantörer avseende konsulttjänster utan föregående annonsering. Kommunens avtalsförhållanden med dessa leverantörer saknade till viss del dokumentation. Mot bakgrund av vad som framkom under utredningen ansåg dock Konkurrentverket att det inte förelåg tillräckliga skäl för att vidta ytterligare utredningsåtgärder, varför utredningen avslutats. Konkurrentverket ansåg emellertid att det fanns anledning att erinra om dokumentationsplikten i 12 kap. 14–16 §§ LOU. Dokumentationsplikten innebär bland annat att en upphandlande myndighet löpande ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Brister i eller avsaknad av dokumentation om direktupphandlingar medför en ökad risk för oegentligheter och otillbörlig påverkan.¹⁶⁰

3.3 Domstolsprocesser

I följande avsnitt redovisas i tabellform samlad information om våra ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2024, domar och domstolsbeslut om upphandlingsskadeavgift som meddelades 2024 samt domstolsprocesser rörande överklagade tillsynsbeslut. För korta beskrivningar av de ärenden där Konkurrentverket under 2024 ansökte om upphandlingsskadeavgift eller fattade tillsynsbeslut, se avsnitt 3.2.

3.3.1 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2024

I nedanstående tabeller framgår samtliga ansökningar om upphandlingsskadeavgift som Konkurrentverket inlämnat till domstolarna under 2024, fördelat utifrån om det varit en frivillig ansökan eller en obligatorisk. Konkurrentverket har sammanlagt lämnat in 22 ansökningar om upphandlingsskadeavgift, varav 21 varit på eget initiativ.

Tabell 20 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift – eget initiativ

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlingsskadeavgift	Skäl
Räddningsnämnden i Uppsala kommun Dnr 106/2024 2024-02-09	280 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Nacka kommun Dnr 133/2024 2024-02-19	3 000 000 kronor	Otillåten direktupphandling

¹⁶⁰ Konkurrentverket, dnr 129/2024.

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Kristianstads kommun Dnr 362/2024 2024-05-13	1 500 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Huddinge kommun Dnr 364/2024 2024-05-14	2 000 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Söderköpings kommun Dnr 370/2024 2024-05-16	250 000 kronor	Otillåten direktupphandling
AB Bostäder i Borås Dnr 394/2024 2024-05-24	90 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Tibro kommun Dnr 397/2024 2024-05-27	1 900 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Värnamo kommun Dnr 408/2024 2024-05-29	260 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Luleå kommun Dnr 477/2024 2024-06-14	160 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Uddevalla Skolskjuts AB Dnr 523/2024 2024-06-28	3 000 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Region Uppsala Dnr 545/2024 2024-07-03	8 000 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Polismyndigheten Dnr 757/2024 2024-09-26	700 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Borås kommun Dnr 768/2024 2024-09-27	8 000 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Region Skåne Dnr 809/2024 2024-10-17	2 500 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Västerås kommun Dnr 810/2024 2024-10-17	350 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Ystads kommun Dnr 814/2024 2024-10-18	180 000 kronor	Otillåten direktupphandling

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Alingsås kommun Dnr 878/2024 2024-11-07	525 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Inspektionen för vård och omsorg Dnr 941/2024 2024-11-26	1 100 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Region Halland Dnr 949/2024 2024-11-27	230 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Renova AB Dnr 992/2024 2024-12-19	1 000 000 kronor	Otillåten direktupphandling
Renova Miljö AB Dnr 993/2024 2024-12-19	250 000 kronor	Otillåten direktupphandling

Tabell 21 Ansökan om upphandlingsskadeavgift – obligatoriska

Upphandlande myndighet	Yrkad upphandlings-skadeavgift	Skäl
Båstads kommun Dnr 972/2024 2024-12-12	550 000 kronor	Avtal som fått bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresse

3.3.2 Beslut och domar 2024

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 22 redovisas pågående och avslutade domstolsprövningar 2024 rörande upphandlingsskadeavgift. Status är uppdaterad per den 15 mars 2025. Ett urval av dessa domar beskrivs närmare nedan.

Under 2024 har domstolarna meddelat 21 domar i våra ärenden rörande upphandlingsskadeavgift. I 19 av dessa bifölls vår talan helt och i 2 domar fick Konkurrensverket inte bifall. Motsvarande siffror för 2023 var 23 domar¹⁶¹ med fullt bifall, 2 domar med delvis bifall och 3 domar¹⁶² där Konkurrensverket inte fick bifall. Viss variation mellan år är enligt Konkurrensverkets uppfattning naturlig då de frågor som prövas och även ärendenas komplexitet skiljer sig åt. I jämförelse med 2023 är dock skillnaderna i utgången små.

¹⁶¹ Fem av dessa domar härrör från två separata sakfrågor.

¹⁶² Två av domarna avser ett och samma ärende, Konkurrensverket, dnr 427/2022.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 28 april 2024 beslutat att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen i ett mål om upphandlingsskadeavgift med Polismyndigheten som upphandlande myndighet.¹⁶³ Den fråga i målet som har lett till att Högsta förvaltningsdomstolen begärt ett förhandsavgörande är om vissa ändringar i ersättningsvillkoren i ett ramavtal utgör en otillåten direktupphandling eftersom ändringarna innebär att ramavtalets övergripande karaktär ändrats.

Ett par domstolsavgöranden under året har haft anknytning till coronapandemin. Den 26 januari 2024 biföll Kammarrätten i Stockholm Konkurrensverkets överklagande angående upphandlingsskadeavgift.¹⁶⁴ Konkurrensverket hade ansökt om upphandlingsskadeavgift mot Tyresö kommun med anledning av ett avtal om it-tjänster som ingicks i september 2021.¹⁶⁵ Förvaltningsrätten i Stockholm biföll ansökan delvis.¹⁶⁶ Domstolen bedömde att en ökad arbetsbelastning på grund av pandemin utgjorde förmildrande omständigheter och utdömde därför en avgift om 350 000 kronor i stället för yrkade 450 000 kronor. Konkurrensverket överklagade domen. Kammarrätten fastslog att kommunen borde ha hunnit anpassa sin verksamhet och fördela om resurser så att en laglig upphandling hade kunnat genomföras. Kammarrätten bedömde att arbetsbelastningen inte kunde utgöra en förmildrande omständighet, varför Kammarrätten gav fullt bifall till Konkurrensverkets yrkande om 450 000 kronor i upphandlingsskadeavgift. Kammarrätten beaktade i bedömningen att tjänsterna inte avsåg verksamheter som hade direkt samband med pandemin.

En domstolsprocess rörande en ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Region Stockholm¹⁶⁷ kom att till stor del att handla om eftergift av avgiften. Konkurrensverkets ansökan riktade sig mot en upphandlande myndighet som hade direktupphandlat ett ramavtal avseende bemanningstjänster inom hälso- och sjukvården i samband med coronapandemin. Den 18 januari 2024 konstaterade Kammarrätten i Stockholm¹⁶⁸, till skillnad från Förvaltningsrätten i Stockholm¹⁶⁹, att delvis eftergift av en upphandlingsskadeavgift inte är möjlig. Kammarrätten återförvisade målet till förvaltningsrätten för prövning av om den upphandlande myndigheten skulle betala en upphandlingsskadeavgift. Den 25 juli 2024 avslog Förvaltningsrätten i Stockholm Konkurrensverkets ansökan.¹⁷⁰ Förvaltningsrätten ansåg att det hade förelegat en sådan undantagssituation som motiverade att upphandlingsskadeavgiften skulle efterges i sin helhet. Domen överklagades inte.

¹⁶³ Konkurrensverket, dnr 358/2022 och HFD mål nr 2752-23.

¹⁶⁴ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5994-23.

¹⁶⁵ Konkurrensverket, dnr 650/2022.

¹⁶⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 19352-22.

¹⁶⁷ Konkurrensverket, dnr 773/2022.

¹⁶⁸ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 3866-23.

¹⁶⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 23387-22.

¹⁷⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 1091-24.

Under året har det kommit två domar som rör gränsdragningen mellan byggtreprenad och hyra. Den första domen rörde Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Nacka kommun.¹⁷¹ Kommunen hade ingått ett hyresavtal om skollokaler vilket inkluderade en tillbyggnation av skolan. Konkurrensverket menade att det var fråga om ett byggtreprenadkontrakt som borde ha annonserats. Förvaltningsrätten i Stockholm avslog dock i en dom den 28 augusti 2024 Konkurrensverkets ansökan.¹⁷² Domstolen ansåg att tillbyggnationen utgjorde en byggtreprenad i upphandlingsrättslig mening men att det huvudsakliga föremålet med avtalet var ett hyresförhållande vilket undantas från LOU. Konkurrensverket överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm som den 6 februari 2025 avslog överklagandet.¹⁷³ Konkurrensverket har överklagat domen till Högsta förvaltningsdomstolen, som den 15 mars 2025 ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Den andra domen handlade om Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Kristianstads kommun och det avtal kommunen ingått om ombyggnad, nybyggnad och hyra av skollokaler. Förvaltningsrätten bedömde i likhet med Konkurrensverket att hyresundantaget inte var tillämpligt och biföll Konkurrensverkets ansökan den 4 oktober 2024.¹⁷⁴ Domen har överklagats till kammarrätten som den 26 februari 2025 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.¹⁷⁵ Kristianstad kommun har överklagat kammarrättens beslut.

Tabell 22 Beslut och domar i domstol 2024¹⁷⁶ – upphandlingsskadeavgift

Konkurrensverkets ansökan och upphandlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/pågående
Polismyndigheten	2022-12-01	2023-04-13	2023-09-12	Pågående
2022-05-11	Förvaltningsrätten i	Kammarrätten i	Mål nr 2752-23.	
Dnr 358/2022	Stockholm mål nr	Stockholm mål nr	Meddelar	
Yrkat belopp	9813-22.	7456-22.	prövningstillstånd.	
1 200 000 kronor.	Bifall.	Avslår överklagandet.	2024-04-18	
			Beslut om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.	

¹⁷¹ Konkurrensverket, dnr 133/2024.

¹⁷² Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 3202-24.

¹⁷³ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5645-24.

¹⁷⁴ Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 5238-24.

¹⁷⁵ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6738-24.

¹⁷⁶ Status i ärenden som pågick i domstol den 31 december 2024 har uppdaterats till och med den 15 mars 2025. I tabellen har även lagts till de domar som inkommit under 2025 fram till och med den 15 mars 2025.

Konkurrensverkets ansökan och upp- handlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Region Stockholm 2022-11-29 Dnr 773/2022 Yrkat belopp 10 000 000 kronor.	2023-05-31 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 23387-22. Delvis bifall. 2024-07-25 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 1091-24. Avslag efter återförvisning.	2024-01-18 Kammarrätten i Stockholm mål nr 3866-23. Undanröjer domen och återförvisar för ny prövning.		Laga kraft
Region Västernorrland 2023-04-27 Dnr 296/2023 Yrkat belopp 700 000 kronor.	2024-03-14 Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1546-23 E. Bifall.			Laga kraft
Region Jämtland Härjedalen 2023-09-07 Dnr 577/2023 Yrkat belopp 50 000 kronor.	2024-01-19 Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 2984-23 E. Bifall.			Laga kraft
Örebro Läns Flygplats AB 2022-09-09 Dnr 600/2022 Yrkat belopp 1 400 000 kronor.	2024-01-02 Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 3892-22. Bifall.			Laga kraft
Tyresö kommun 2022-09-29 Dnr 650/2022 Yrkat belopp 450 000 kronor.	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
Region Uppsala 2023-10-17 Dnr 693/2023 Yrkat belopp 600 000 kronor.	2024-04-22 Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6401-23. Bifall.	2024-10-16 Kammarrätten i Stockholm mål nr 2651-24. Avslår överklagandet.		Laga kraft
Skellefteå Kraft 2023-11-17 Dnr 775/2023 Yrkat belopp 1 200 000 kronor.	2024-04-29 Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 1913-23. Bifall.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och upp- handlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvalt- ningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Region Örebro 2023-11-17 Dnr 780/2023 Yrkat belopp 370 000 kronor.	2024-12-13 Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 5169-23. Bifall.			Laga kraft
Karolinska universitetssjukhuset 2023-11-20 Dnr 783/2023 Yrkat belopp 550 000 kronor.	2024-03-11 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22168-23. Bifall.			Laga kraft
Naturvårdsverket 2023-12-21 Dnr 892/2023 Yrkat belopp 6 700 000 kronor.	2024-03-28 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 24389-23. Bifall.			Laga kraft
Räddningsnämnden i Uppsala kommun 2024-02-09 Dnr 106/2024 Yrkat belopp 280 000 kronor.	2024-04-18 Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 875-24. Bifall.			Laga kraft
Nacka kommun 2024-02-19 Dnr 133/2024 Yrkat belopp 3 000 000 kronor.	2024-08-28 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 3202-24. Avslag.	2025-02-06 Kammarrätten i Stockholm mål nr 5645-24. Avslår överklagandet.		Pågående
Kristianstads kommun 2024-05-13 Dnr 362/2024 Yrkat belopp 1 500 000 kronor.	2024-10-04 Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 5238-24. Bifall.	2025-02-26 Kammarrätten i Göteborg mål nr 6738-24. Ej prövnings- tillstånd.		Pågående
Söderköpings kommun 2024-05-16 Dnr 370/2024 Yrkat belopp 250 000 kronor.	2024-11-21 Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 3612-24. Bifall.			Laga kraft
Aktiebolaget Bostäder i Borås 2024-05-24 Dnr 394/2024 Yrkat belopp 90 000 kronor.	2024-10-14 Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 2521-24. Bifall.			Laga kraft

Konkurrensverkets ansökan och upp- handlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvalt- ningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Värnamo kommun 2024-05-29 Dnr 408/2024 Yrkat belopp 260 000 kronor.	2024-10-18 Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 2613-24. Bifall.			Laga kraft
Luleå kommun 2024-06-14 Dnr 477/2024 Yrkat belopp 160 000 kronor.	2024-09-13 Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1049-24. Bifall.			Laga kraft
Tolkförmedling Väst 2023-11-27 Dnr 805/2023 Yrkat belopp 350 000 kronor.	2024-03-20 Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 13460-23. Bifall.	2024-08-22 Kammarrätten i Göteborg mål nr 2203-24. Ej prövnings- tillstånd.	2024-11-19 Mål nr 5182-24. Ej prövnings- tillstånd.	Laga kraft
Alingsås kommun 2024-11-07 Dnr 878/2024 Yrkat belopp 525 000 kronor.	2024-11-12 Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 12470-24. Bifall.			Laga kraft
Inspektionen för vård och omsorg 2024-11-26 Dnr 941/2024 Yrkat belopp 1 100 000 kronor.	2024-12-13 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22787-24. Bifall.			Laga kraft
Ystads kommun 2024-10-18 Dnr 814/2024 Yrkat belopp 180 000 kronor.	2025-01-21 Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 11887-24. Bifall.			Laga kraft
Tibro kommun 2024-05-27 Dnr 397/2024 Yrkat belopp 1 900 000 kronor.	2025-01-29 Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 2567-24. Bifall.			Pågående
Uddevalla Skolskjuts AB 2024-06-28 Dnr 523/2024 Yrkat belopp 3 000 000 kronor.	2025-02-07 Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 7505-24. Bifall.			Pågående

Konkurrensverkets ansökan och upp- handlande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltningsdomstolen	Laga kraft/ pågående
Trafiknämnden i Region Stockholm 2023-12-18 Dnr 876/2023 Yrkat belopp 10 000 000 kronor.	2025-02-05 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 24097-23. Bifall.			Pågående
Borås kommun 2024-09-27 Dnr 768/2024 Yrkat belopp 8 000 000 kronor.	2025-02-19 Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 4537-24. Bifall.			Pågående
Askersunds kommun 2023-09-27 Dnr 640-2023 Yrkat belopp 3 200 000 kronor.	2025-02-19 Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 4313-23. Avslag.			Pågående
Polismyndigheten 2024-09-26 Dnr 757/2024 Yrkat belopp 700 000 kronor.	2025-03-12 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18444-24. Bifall.			Pågående

I tabell 23 redovisas pågående och avslutade domstolsprövningar under 2024 avseende överklagade tillsynsbeslut. Under året har det kommit två domar som rör de tillsynsbeslut som Konkurrensverket fattade den 5 juli 2022, i vilka kritik riktades mot flera kommuner med anledning av deras anskaffningar av avfallstjänster från Sydskånes avfallsaktiebolag, Sysav.¹⁷⁷

I den första domen, den 28 februari 2024, konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) att Konkurrensverkets tillsynsbeslut var överklagbara.¹⁷⁸ HFD uttalade bland annat att tillsynsbesluten kan få betydelse för upphandlingsskadeavgiftens storlek om ett ärende om sådan avgift senare initieras på grund av nya regelöverträdelser. HFD återförvisade därför målet till Kammarrätten i Stockholm för prövning av om Konkurrensverket hade haft fog för att rikta kritik mot kommunerna. I den andra domen, den 8 oktober 2024, prövade Kammarrätten i Stockholm målet i sak och beslutade att upphäva Konkurrensverkets tillsynsbeslut mot kommunerna.¹⁷⁹ Kammarrätten ansåg att Konkurrensverket inte hade visat att det var fel av kommunerna att anskaffa avfallstjänster från Sysav med stöd av undantaget för

¹⁷⁷ Konkurrensverket, dnr 135–148/2019.

¹⁷⁸ HFD, mål nr 4543-23.

¹⁷⁹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1232-24.

intern upphandling. Enligt kammarrätten hade Konkurrentverket därför inte haft fog för att rikta kritik mot kommunerna. Konkurrentverket har överklagat kammarrättens dom till HFD som den 4 mars 2025 beslutade att meddela prövnings-tillstånd.¹⁸⁰

Tabell 23 Beslut och domar i domstol 2024¹⁸¹ – överklagade tillsynsbeslut

Konkurrentverkets ansökan och upphand- lande myndighet	Förvaltningsrätten	Kammarrätten	Högsta förvaltnings- domstolen	Laga kraft/ pågående
Burlövs kommun m.fl. (Sysav) 2022-07-05 Dnr 135–148/2019, dnr 532–545/2022	2023-02-13 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 15741-22. Avslår överklagandena.	2023-06-20 Kammarrätten i Stockholm mål nr 1379-23. Upphäver förvalt- ningsrättens dom. Tillsynsbesluten är inte överklagbara. 2024-10-08 Kammarrätten i Stockholm mål nr 1232-24. Bifaller överklagan- dena och upphäver Konkurrentverkets beslut.	2024-02-28 Mål nr 4543-23. Tillsynsbesluten är överklagbara. Återförvisar målet till kammarrätten för prövning. 2025-03-04 Mål nr 6278-24. Meddelar prövningstillstånd.	Pågående

3.4 Registrering och tillsyn av annonsdatabaser

Konkurrentverkets uppdrag som registermyndighet enligt lagen om upphandlings-statistik (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.

Det finns i nuläget fem registrerade annonsdatabaser i annonsdatabasregistret, vilket innebär ett oförändrat antal jämfört med utgången av 2023.

Konkurrentverket har under 2024 hanterat ett ärende avseende namnbyte på en annonsdatabas och hanterat ett tips rörande annonsering och kontrollfunktioner avseende samma annonsdatabas.¹⁸² Vidare har den årliga egeninitierade kontrollen

¹⁸⁰ HFD, mål nr 6278-24.
¹⁸¹ Status i ärenden som pågick i domstol den 31 december 2024 har uppdaterats till och med den 15 mars 2025.
¹⁸² Konkurrentverket, dnr 399/2024 och dnr 407/2024.

av annonsdatabaserna genomförts då bland annat uppgifter från Bolagsverket och Skatteverket hämtats in avseende de registrerade annonsdatabaserna.¹⁸³ Kontrollen föranledde inga ytterligare åtgärder.

3.5 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 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. En effektiv konkurrens kan leda till både lägre kostnader och ett inköp som på bästa sätt verkar för att uppfylla samhälleliga mål.

Konkurrensverket arbetar regelbundet med att öka kunskapen hos upphandlande myndigheter och enheter om betydelsen av en väl fungerande konkurrens för den offentliga upphandlingen. Det är viktigt att det finns en medvetenhet om behovet av att nyttja konkurrensen som regelverket syftar till att skapa.

I detta syfte deltog Konkurrensverket på Borås kommuns Entreprenadforum där bland annat flera lokala byggföretag deltog. Konkurrensverket höll ett anförande på temat "Varför konkurrens?" där vi bland annat framhöll vikten av konkurrens i offentlig upphandling

Under 2024 har Konkurrensverket på temat korruption och osund konkurrens även belyst konkurrensens betydelse i offentlig upphandling genom föredrag för ett nätverk bestående av upphandlare från Lysekils, Strömstads, Tanums, Munkedals, Sotenäs, Uddevalla, Trollhättans och Vänersborgs kommuner samt ett föredrag för Hudiksvalls kommun.

Den offentliga upphandlingen kan bidra till bättre förutsättningar för små och medelstora företag att träda in och växa på olika marknader. Det finns olika faktorer som kan försvåra för leverantörer att lämna anbud i offentliga upphandlingar. Dessa faktorer gör det ofta särskilt svårt för små och nyetablerade företag. Förutom att i kontakt med upphandlande myndigheter och enheter kontinuerligt framhålla

¹⁸³ Konkurrensverket, dnr 705–709/2024.

konkurrensens roll i samhället och varje enskild upphandlings betydelse, har Konkurrensverket under 2024 bland annat hållit anföranden för Svenskt Näringslivs småföretagargrupp och Almega för att påtala de möjligheter som finns för att underlätta för små och medelstora företag inom upphandling.

3.5.2 Ställningstaganden och analyser

Konkurrensverket har under 2024 meddelat ett ställningstagande inom det upphandlingsrättsliga området, i vilket Konkurrensverket bedömer att upphandlingsdokument som innehåller hänvisningar till underlag som utgör en del av upphandlingsdokumenten och som inte finns att tillgå kostnadsfritt strider mot kravet på tillgång till upphandlingsdokument i 10 kap. 7 § LOU.¹⁸⁴

Under 2024 har Konkurrensverket också, som del i det proaktiva tillsynsarbetet, publicerat tre analyser i korthet inom upphandlingsområdet: Tillämpning av undantaget för ensamrätt vid offentlig upphandling¹⁸⁵, Indikationer på misstänkt korruption¹⁸⁶ och LOU:s krav på ändrings- eller optionsklausuler i förhållande till ÄTA-bestämmelserna i AB 04¹⁸⁷, se avsnitt 7.1.4.

¹⁸⁴ Konkurrensverket, dnr 232/2024, *Konkurrensverkets ställningstagande om kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokument*, Ställningstagande 2024:1.

¹⁸⁵ Konkurrensverket, *Tillämpning av undantaget för ensamrätt vid offentlig upphandling*, Analys i korthet 2024:1. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/tillampning-av-undantaget-for-ensamratt-vid-offentlig-upphandling/> (hämtad 2025-03-03).

¹⁸⁶ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/indikationer-pa-misstankt-korruption/> (hämtad 2025-03-03).

¹⁸⁷ Konkurrensverket, *LOU:s krav på ändrings- eller optionsklausuler i förhållande till ÄTA-bestämmelserna i AB 04*, Analys i korthet 2024:6. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/lous-krav-pa-andrings-eller-optionsklausuler-i-forhallande-till-ata-bestammelserna-i-ab-04/> (hämtad 2025-03-03).

4 Tillsynen över otillbörliga handelsmetoder

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

I detta kapitel redovisar vi statistik över och beskriver ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats under 2024. Vi redovisar även pågående ärenden och resultatet av de ärenden som prövats i domstol. Tillsynen 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.

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 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 40 tillsynsutredningar enligt LOH, varav 12 inleddes under 2024.¹⁸⁸

4.2 Avslutade tillsynsärenden

I det här avsnittet ges kortfattade beskrivningar och statistik avseende de ärenden som avslutades under 2024. Beslut i de avslutade ärendena finns tillgängliga på vår webbplats.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Under 2021 inleddes 3 tillsynsutredningar, under 2022 inleddes 17 utredningar och under 2023 inleddes 9 utredningar.

¹⁸⁹ Konkurrensverket, "Diarium", hämtad 14 januari 2025, <https://www.konkurrensverket.se/diarium/sok-i-konkurrensverkets-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/>.

Ärenden som rör vår tillsyn över LOH kan avslutas på olika sätt. Konkurrensverket kan ingripa formellt mot en överträdelse av LOH på följande sätt:

- **Beslut om sanktionsavgift** – När Konkurrensverket konstaterar att en köpare brutit mot något av förbuden i LOH kan vi besluta att köparen ska betala en sanktionsavgift för detta. Beslutet kan överklagas till domstol.
- **Föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod** – När Konkurrensverket konstaterar att en köpare brutit mot något av förbuden i LOH kan vi besluta att köparen ska föreläggas att upphöra med den aktuella handelsmetoden. Föreläggandet kan förenas med vite och beslutet kan överklagas till domstol.

Ärenden som inte leder till ett formellt ingripande kan avslutas på följande sätt:

- **Avslutat med hänsyn till förändrat beteende** – Om en köpare ändrar sitt beteende under utredningen, kan vi välja att avsluta utredningen med hänsyn till detta.
- **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 problem som föranlett utredningen skulle kunna åtgärdas mer effektivt på annat sätt än genom ett ingripande med stöd av LOH.
- **Avslutat utan åtgärd med motivering** – I ärenden som avslutas utan åtgärd med motivering ger vi generell vägledning genom att uttala oss om LOH i förhållande till en specifik situation.
- **Lagts till handlingarna** – Ett ärende avslutas utan slutligt beslut och läggs till handlingarna när inga åtgärder kommer att vidtas med anledning av en inkommande eller upprättad handling.

Även om Konkurrensverkets prioriteringspolicy inte omfattar otillbörliga handelsmetoder leder inte alla relevanta indikationer till omfattande utredningar. För att statistik och jämförelser över tid inte ska bli missvisande särredovisas dessa ärenden i förhållande till de ärenden som pågått längre tid och där mer omfattande utredningsåtgärder vidtagits, se tabell 24.

Under 2024 avslutade Konkurrensverket fem utredningar relativt omgående efter att ärendet öppnades. Det har funnits flera orsaker till det. Som exempel kan nämnas att en utredning, baserad på ett tips, kunde avslutas efter att uppgifterna

kontrollerats med en köpare.¹⁹⁰ I tre andra ärenden som rörde tre olika köpare av gurka¹⁹¹ valde Konkurrensverket att inte utreda de påstådda överträdelserna av förbudet mot sena betalningar. Detta eftersom betalningarna även omfattades av ett förfarande hos Kronofogdemyndigheten. LOH är inte avsedd att ersätta eller komplettera befintliga mekanismer för kommersiell tvistelösning likt domstolsprocesser, indrivning av fordran genom Kronofogdemyndigheten eller skiljeförfaranden. Konkurrensverket var därför inte bäst lämpat att agera i frågan och valde i och med det att inte utreda de påstådda överträdelserna, varför ärendena kunde avslutas relativt skyndsamt efter att de öppnades.

Tabell 24 Avslutade ärenden som inte har lett till mer omfattande utredning

	2024	2023	2022	2021
Avslutade ¹⁹²	5	0	0	0
Varav avslutade utan åtgärd	4	0	0	0
Varav lagts till handlingarna	1	0	0	0

Tabell 25 redovisar statistik över ärenden som inneburit mer omfattande utredningar och som avslutats 2021–2024, fördelat på hur de avslutats. Under 2024 har Konkurrensverket avslutat åtta ärenden där mer omfattande utredningsåtgärder vidtagits. Ett ärende avslutades med ingripande genom beslut om sanktionsavgift, fyra ärenden avslutades med hänsyn till förändrat beteende, två ärenden avslutades med motivering och ett ärende avslutades utan åtgärd. Antalet avslutade utredningar där mer omfattande utredningsåtgärder har vidtagits har sedan 2023 minskat i antal. Minskningen utgörs till större del av att färre beslut fattats om avslut utan åtgärd.

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 ärenden som avslutas med hänsyn till ändrat beteende får i det enskilda fallet till följd att bruket av en otillbörlig handelsmetod upphör. Effekten av det enskilda tillsyns-ärendet är därmed, enligt Konkurrensverkets bedömning, att fler lagöverträdelser undviks genom att regelverket i högre grad respekteras av marknadens aktörer.

Som framgår av tabellen har Konkurrensverket under 2024 fattat fem beslut som tillhör någon av dessa kategorier. År 2023 var det fem av tolv utredningar som avslutades på ett sätt som bidrog till att åtgärda ett LOH-problem, det vill säga en lägre andel än 2024. Jämförelsen är dock mer relevant sedd över en längre tid eftersom tillsynen av otillbörliga handelsmetoder fortfarande är relativt ny.

¹⁹⁰ Konkurrensverket, dnr 653/2024.
¹⁹¹ Konkurrensverket, dnr 12–14/2024.
¹⁹² Antal avslutade beräknas på beslutsdatum. För de ärenden som avslutats genom att läggas till handlingarna räknas datum på när ärendet stängdes.

Värt att framhålla i sammanhanget är att även utförligt motiverade beslut om att avsluta en utredning utan åtgärd sannolikt också bidrar till en ökad regelefterlevnad, eftersom aktörerna även genom dessa beslut ges vägledning till hur reglerna ska tillämpas.

Tabell 25 Antal avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2024, fördelat på hur de avslutats

	2024	2023	2022	2021
Beslut om sanktionsavgift	1	2	0	0
Föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod	0	0	0	0
Avslutat med hänsyn till förändrat beteende	4	3	7	0
Avslutat utan åtgärd med motivering ¹⁹³	2	7	2	1
Avslutat utan åtgärd	1	0	0	0
Totalt	8	12	9	1
Antal och andel avslutade ärenden som bidragit till att åtgärda ett LOH-problem	5 63 %	5 42 %	7 78 %	0 0 %

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. Förbuden är centrala för LOH. Tabell 26 innehåller statistik om antalet avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2024, fördelat på typ av misstänkt överträdelse.

De ärenden som lett till mer omfattande utredning och som avslutades under 2024 har främst rört förbud på den så kallade svarta listan, varav hälften rört förbudet mot sena betalningar, och en fjärdedel rört förbudet mot kommersiella repressalier.

¹⁹³ Uppföljning av avslutade ärenden utan åtgärd med motivering påbörjades 2023. Tidigare klassificerades dessa som avslutade utan åtgärd.

Tabell 26 Avslutade ärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder 2021–2024, fördelat på typ av misstänkt överträdelse

	2024	2023	2022	2021
Förbudet mot sena betalningar	4	3	2 ¹⁹⁴	1
Förbudet mot sena avbeställningar	0	2	6	0
Förbudet mot ensidiga ändringar	0	3	0 ¹⁹⁵	0
Förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust som uppkommit i köparens lokaler	1 ¹⁹⁶	2	1	0
Förbudet mot kommersiella repressalier	2	0	0	0
Den grå listans reglering av returer	1	0	0	0
Den grå listans reglering av marknadsföring	0	1	0	0
Den grå listans reglering av kostnadsdelning för rabatter	0	1	0	0
Totalt	8	12	9	1

Nedan följer kortfattade beskrivningar av de ärenden som avslutades under 2024 redovisat utifrån misstänkt överträdelse.

4.2.1 Förbudet mot sena betalningar

Grossist till restauranger – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Ärendet initierades i samband med genomlysningen av livsmedelsbranschen, då Konkurrensverket fick uppgifter om att ett grossistföretag för restauranger använt sig av betalningsvillkor i strid med LOH. I utredningen kom Konkurrensverket fram till att samtliga betalningar i praktiken gjorts inom den tidsfrist som föreskrivs i LOH. Företaget åtog sig även att justera det skriftliga avtalet i enlighet med den i praktiken tillämpade tidsfristen. Ärendet avslutades därför utan åtgärd med hänsyn till förändrat beteende.¹⁹⁷

Grossist till restauranger – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Ärendet initierades i samband med genomlysningen av livsmedelsbranschen, efter att Konkurrensverket inhämtat ett avtal mellan grossisten och en leverantör. Utredningen handlade om att en grossist för bland annat restauranger tillämpade

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ Under 2024 avslutades ett (1) ärende om misstänkt överträdelse av förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust som uppkommit i köparens lokaler. Ärendet omfattade även misstanke om överträdelse av den grå listans reglering av returer och redovisas i statistiken under den rubriken.

¹⁹⁷ Konkurrensverket, dnr 272/2024.

betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Under utredningen kunde Konkurrensverket konstatera att grossisten i praktiken inte tillämpat betaltider i strid med LOH och att det inte fanns indikationer på någon överträdelse av förbudet mot sena betalningar. Ärendet avslutades efter att grossisten uppgett att avtalsvillkoren skulle justeras skriftligen i enlighet med LOH.¹⁹⁸

Köpare av utsädespotatis, ekonomisk förening – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

I ärendet utredde Konkurrensverket om en köpare kunde hänvisa till en myndighets certifiering av utsädet för att betala sina leverantörer senare än 30 dagar efter leverans trots att sådana betalningsvillkor inte är förenliga med LOH. Utredningen avsåg den del av köparens verksamhet som bestod av köp av utsädespotatis.

Utredningen var av komplex karaktär som krävde många olika utredningsåtgärder och analyser. Konkurrensverket tog bland annat ställning till om de leveranser av utsädespotatis som sker till köparen utgör regelbundna eller oregelbundna leveranser i LOH:s mening och om det är köparen som fastställer det belopp som ska betalas. Detta påverkar hur betalningsperioden ska beräknas enligt LOH.

Konkurrensverkets bedömning var att LOH inte medför en möjlighet för en köpare att tillämpa betalningsvillkor i strid med LOH genom att hänvisa till en myndighets certifiering. Konkurrensverket avslutade ärendet efter att köparen ändrat sina avtalsvillkor så att leverantörerna får betalt senast 30 dagar efter slutförd leverans. Köparen implementerade dock ändringarna av avtalsvillkor i ett sent skede av utredningen, vilket förlängde utredningsprocessen.¹⁹⁹

Köpare av frukt och grönsaker – ingripande genom sanktionsavgift

Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket i augusti 2023 fick information som indikerade att en köpare av bland annat frukt och grönsaker tillämpade betaltider i strid med förbudet mot sena betalningar i LOH. Konkurrensverkets utredning visade att företaget i tusentals fall betalat leverantörer senare än vad som är tillåtet enligt LOH. Överträdelsen ska ses som allvarlig eftersom de sena betalningarna skett systematiskt och under lång tid. Konkurrensverket beslutade därför om en sanktionsavgift om 3 miljoner kronor. Avgiftens storlek baseras på en sammanvägning av överträdelsens art, varaktighet och omfattning.²⁰⁰

I ärendet berörs flera principiella frågor som köparens ekonomiska ställning och förutsättning att betala sanktionsavgift, samt frågan om vad en köpare ska visa vad gäller påstådda avbetalningsplaner och hur dessa förhåller sig till förbudet mot sena betalningar. Beslutet har överklagats och dessa frågor kommer därför att prövas av domstol.

¹⁹⁸ Konkurrensverket, dnr 514/2024.

¹⁹⁹ Konkurrensverket, dnr 78/2023.

²⁰⁰ Konkurrensverket, dnr 594/2023.

4.2.2 Förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust

Dagligvarubutik – avslutat med hänsyn till förändrat beteende

Konkurrensverket har utrett om en dagligvarubutik agerat i strid mot LOH genom att använda sig av en så kallad ersättningslista, genom vilken en köpare kan rikta krav på betalning mot en leverantör för försämring och förlust. Konkurrensverket påbörjade utredningen efter ett tips. I ärendet utreddes dagligvarubutikens villkor och rutiner gällande ersättningslistan. Konkurrensverket avslutade ärendet då utredningen inte visat att avtalsvillkoren tillämpats i praktiken. Dagligvarubutiken justerade även villkoren i enlighet med LOH.²⁰¹

4.2.3 Förbudet mot kommersiella repressalier

Dagligvarukedja – avslutat utan åtgärd med motivering

Konkurrensverket påbörjade en utredning efter att vi i vår omvärldsbevakning noterat flera nyhetsartiklar om att en butikskedja plockat bort en leverantörs godispåsar från hyllorna. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att det var leverantören själv som valt att dra tillbaka sina produkter för att sedan nylansera dem med förändrad storlek och nytt pris. Att köparen sedan valde att avstå från att köpa in produkterna på nytt bedömde Konkurrensverket inte vara fråga om en kommersiell repressalie utan var att betrakta som tillåtna kommersiella förhandlingar. Konkurrensverket avslutade därför ärendet.²⁰²

Dagligvarukedja – avslutat utan åtgärd med motivering

Konkurrensverket påbörjade en utredning efter att vi i vår omvärldsbevakning noterat flera nyhetsartiklar om att en butikskedja plockat bort en leverantörs kaffeprodukter från hyllorna. Konkurrensverket kunde i utredningen konstatera att det var leverantören som aviserat prisändringar inför en prispförhandling. Köparen har efter förhandlingar med leverantören valt att avstå från att köpa in dessa produkter. Att köparen valde att avstå från att köpa in produkterna på nytt bedömde Konkurrensverket inte vara fråga om en kommersiell repressalie, utan var att betrakta som tillåtna kommersiella förhandlingar. Konkurrensverket avslutade därför ärendet.²⁰³

4.2.4 Den grå listans reglering av returer

Dagligvarubutik – avslutat utan åtgärd

Efter att ha mottagit ett anonymt tips startade Konkurrensverket en utredning avseende om en dagligvarubutik agerat i strid mot LOH. Frågan gällde huruvida

²⁰¹ Konkurrensverket, dnr 345/2023.

²⁰² Konkurrensverket, dnr 323/2024.

²⁰³ Konkurrensverket, dnr 308/2024.

dagligvarubutiken tillämpade returer som innebar att köparen kunde rikta krav på betalning mot leverantör för försämring och förlust. I ärendet utreddes dagligvarubutikens villkor och rutiner gällande returer. Konkurrensverket avslutade ärendet då utredningen inte visade att dagligvarubutiken använt sig av otillåtna returer och agerat i strid med LOH.²⁰⁴

4.3 Pågående tillsynsärenden

Den 1 januari 2025 hade Konkurrensverket sex pågående tillsynsärenden avseende otillbörliga handelsmetoder. Två av de pågående utredningarna rör sena betalningar. En utredning avser förbudet mot att kräva betalning för sådant som inte har koppling till leverantörens försäljning. En utredning avser förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust, en utredning gäller kommersiella repressalier och en utredning avser kostnader för rabatter som en del av en marknadsföringskampanj. De flesta utredningarna berör således förbud på den så kallade svarta listan, även om vissa ärenden också omfattar förbud på den grå listan. Nedan beskrivs dessa utredningar kortfattat, med status per den 15 mars 2025.

4.3.1 Förbudet mot sena betalningar

Matkasseföretag

Utredningen initierades i samband med genomlysningen av livsmedelsbranschen, då Konkurrensverket fick uppgifter om att ett matkasseföretag använt sig av betalningsvillkor i strid med LOH. Uppgifter gör gällande att leverantörerna ska ställa ut fakturor med en betaltid om 60 dagar.²⁰⁵

Köpare av ärtor

Konkurrensverket initierade utredningen efter att ha fått ett tips om att en köpare eventuellt använt sig av betaltider längre än 30 dagar vid köp av ärtor. Utredningen rör frågan om kontraktsförhållandet mellan köparen och leverantören utgör ett köp eller en tjänst. Enligt avtalet säljer odlaren inte ärtorna direkt till köparen, utan ersätts för att bland annat upplåta en viss areal mark och stå för utförandet av odlingsinsatsen.²⁰⁶

²⁰⁴ Konkurrensverket, dnr 347/2023.

²⁰⁵ Konkurrensverket, dnr 478/2024.

²⁰⁶ Konkurrensverket, dnr 900/2024.

4.3.2 Förbudet mot att ta betalt för sådant som inte har koppling till leverantörens försäljning

Dagligvarukedja

Inom ramen för Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen uppmärksammade Konkurrensverket att ett avtal mellan en köpare och en leverantör innehåller klausuler som eventuellt är i strid med LOH. Som exempel kan nämnas olika villkor om rabatter och bonusar som ska tillhandahållas av leverantören, utifrån vilka det inte kunde uteslutas att det förekommer överträdelser av förbudet mot att kräva betalning av leverantören för sådant som inte är kopplat till leverantörens försäljning.²⁰⁷

4.3.3 Förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust

Dagligvarukedja

Vid utgången av 2024 hade Konkurrensverket en pågående utredning som handlade om huruvida köparen, i detta fall en dagligvarukedja, tagit betalt för försämring och förlust som hade skett eller uppkommit efter att den köprättsliga risken övergått till köparen, när försämringen eller förlusten inte berodde på leverantören. Utredningen omfattade även frågan om gränsdragningen mellan otillåtna betalningskrav och giltiga reklamationer. Konkurrensverket avslutade utredningen den 10 mars 2025 efter att köparen själv valt att justera sin modell för hantering av reklamationer.²⁰⁸

4.3.4 Förbudet mot kommersiella repressalier

Dagligvarukedja

Konkurrensverket initierade utredningen efter att ha fått flera tips om att en dagligvarukedja använde sig av kommersiella repressalier. Tipsen handlade om att leverantörers produkter avlistades, tillfälligt eller tills vidare, från dagligvarukedjans sortiment till följd av att leverantörerna inte kom överens om vissa villkor med en så kallad inköpsallians som dagligvarukedjan är ansluten till.²⁰⁹

²⁰⁷ Konkurrensverket, dnr 526/2024.

²⁰⁸ Konkurrensverket, dnr 870/2023.

²⁰⁹ Konkurrensverket, dnr 593/2023.

4.3.5 Den grå listans regler om kostnader för rabatter som en del av en marknadsföringskampanj

Dagligvarukedja

Utredningen initierades i samband med genomlysningen av livsmedelsbranschen, då Konkurrensverket fick information om att en köpare använde sig av en handelsmetod, så kallad restlagerhantering. Denna handelsmetod reglerar hur kostnaderna för rabatter ska fördelas mellan leverantören och köparen om det i samband med sortimentsrevidering finns ett ineliggande lager av produkter hos köparen som behöver säljas ut för att ge plats åt nya produkter.

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att restlagerhantering kan utgöra en sådan handelsmetod som ska prövas mot bestämmelsen i LOH som reglerar hur kostnader för rabatter i samband med en marknadsföringskampanj ska fördelas mellan leverantör och köpare. Enligt bestämmelsen är ett sådant avtalsvillkor endast tillåtet när parterna klart och tydligt har avtalat om detta i förväg. Det krävs också att köparen innan hanteringen måste ge leverantören uppgift om hur många varor som kommer att beställas för att bli föremål för kostnadsdelning och under vilken tidsperiod de säljfrämjande åtgärderna kommer att vidtas. Konkurrensverket avslutade utredningen den 19 februari 2025 efter att köparen själv valt att justera sina villkor.²¹⁰

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.

4.4.1 Pågående domstolsprocesser

Tabell 27 redovisar ärenden som pågick i domstol vid utgången av 2024, där Konkurrensverket är part. Av tabellen framgår status per den 15 mars 2025 för dessa ärenden. Båda ärendena rör överklaganden av Konkurrensverkets beslut om sanktionsavgift. Ärendena beskrivs kortfattat nedan.

Grönsakshuset i Norden AB

Under 2024 har Konkurrensverket fattat ett överklagbart beslut, vilket också överklagades av part. Konkurrensverkets beslut rörde en sanktionsavgift mot ett företag verksamt inom partihandel med frukt, grönsaker och blommor, där Konkurrensverket bedömde att företaget brutit mot förbudet mot sena betalningar, se avsnitt 4.2.1. Ärendet är per den 15 mars 2025 pågående i Förvaltningsrätten i Stockholm.

²¹⁰ Konkurrensverket, dnr 711/2024.

Everfresh AB

Under 2024 var Konkurrensverkets beslut om sanktionsavgift enligt LOH föremål för domstolsprövning för första gången. Konkurrensverket hade i det överklagade beslutet från oktober 2023²¹¹ konstaterat att företaget i fråga, Everfresh AB, inte hade betalat sina leverantörer i rätt tid vid ett stort antal tillfällen och beslutade om en sanktionsavgift om 5 miljoner kronor. Everfresh överklagade Konkurrensverkets beslut. I domen instämmer förvaltningsrätten i Konkurrensverkets bedömning att det varit fråga om en allvarlig överträdelse av LOH och om den beslutade sanktionsavgiften. Everfresh överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm och yrkade också på att domstolen skulle inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I domen instämmer kammarrätten i Konkurrensverkets och förvaltningsrättens bedömning att det funnits skäl att besluta om en sanktionsavgift för överträdelsen av LOH. I linje med förvaltningsrätten anser kammarrätten att avgiftens storlek inte ska sättas ned. Kammarrätten avslår även företagets yrkande om att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att avgöra målet. Everfresh har överklagat kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen som har att ta ställning till frågan om prövningstillstånd. Per den 15 mars 2025 hade den frågan inte avgjorts.

Tabell 27 Pågående ärenden i domstol vid utgången av 2024, där Konkurrensverket är part

Konkurrensverket	Förvaltningsrätten (FR)	Kammarrätten (KR)	Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)
Everfresh AB 2023-10-23 Dnr 774/2021, utredning. Dnr 776/2023, domstolsprocess.	2024-05-23 Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22281-23.	2025-02-17 Kammarrätten i Stockholm mål nr 3544-24.	Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 1343-25.
Beslut om sanktionsavgift uppgående till 5 000 000 kronor för överträdelse av förbudet mot sena betalningar.	Företaget överklagade Konkurrensverkets beslut. FR avslog överklagandet. Konkurrensverkets beslut står därmed fast.	Företaget överklagade FR:s beslut och yrkade även på att domstolen skulle inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. KR avslog såväl överklagandet som yrkandet. Konkurrensverkets beslut står därmed fast.	Företaget överklagade KR:s dom. Ärendet är pågående.
Grönsakshuset i Norden AB 2024-09-30 Dnr 594/2023, utredning. Dnr 825/2024, domstolsprocess.	Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 20479-24.		
Beslut om sanktionsavgift uppgående till 3 000 000 kronor för överträdelse av förbudet mot sena betalningar.	Företaget överklagade Konkurrensverkets beslut. Ärendet är pågående.		

²¹¹ Konkurrensverket, dnr 774/2021 (utredningen) och dnr 776/2023 (domstolsprocess).

4.5 Förebyggande insatser för en effektiv tillsyn

Vid sidan av utredningar om överträdelser av LOH arbetar Konkurrensverket med förebyggande insatser för att uppnå en effektiv tillsyn. Dels har vi sett behov av att i ställningstaganden²¹² 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 vårt arbete med olika kommunikationsinsatser och andra förebyggande insatser under 2024.

4.5.1 Kommunikation

Vid sidan av tillsynen är kommunikationen viktig. Genom vår kommunikation kan vi bidra till en hög regelkännedom vilket bidrar positivt till regelefterlevnaden. Vår kommunikation är också ett verktyg för att bygga tillit till Konkurrensverkets 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.

I likhet med föregående år har vissa kommunikationsinsatser vad gäller otillbörliga handelsmetoder fått stå tillbaka för att medarbetarna som arbetar med otillbörliga handelsmetoder varit involverade i Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen. Detta arbete redovisas i avsnitt 7.1.1. Arbetet med den breda genomlysningen av livsmedelsbranschen har medfört att inte lika många utåtriktade informationsinsatser vad gäller otillbörliga handelsmetoder genomförts under 2023 och 2024 som under 2022. Därutöver har Konkurrensverket under 2024 fortsatt det pågående regeringsuppdraget att utvärdera LOH, se avsnitt 6.2.

Nedan redovisas de insatser som genomförts under året.

Informationsinsatser

Konkurrensverket har under 2024 genomfört ett flertal insatser för kunskaps- och erfarenhetsutbyte gällande LOH. Vi har bland annat vid två tillfällen anordnat träffar om otillbörliga handelsmetoder, där representanter för primärproduktionen, livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln deltagit. Under året har Konkurrensverkets medarbetare även belyst frågor om otillbörliga handelsmetoder i andra externa sammanhang, exempelvis vid våra digitala öppna hus.

Webbinarium

I december 2024 uppmärksammade Konkurrensverket treårsdagen av LOH:s ikraftträdande genom att anordna ett webinarium. Under webinariet gick Konkurrensverket igenom vad verket arbetat med under året med fokus på vilka typer av ärenden som utretts och gav information om den pågående utvärderingen av LOH.

²¹² Under 2024 har Konkurrensverket inte tagit fram några nya ställningstaganden.

Webbinariet avslutades med en framåtblick inom området och Konkurrensverkets prioriteringar inför kommande år. Konkurrensverket har för avsikt att göra detta till en årligen återkommande aktivitet.

Digitala öppna hus och nyhetsbrevet

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 fem tillfällen under 2024.²¹³ Ämnen som diskuterats har bland annat varit sekretesskyddet enligt LOH, gränsdragningsfrågor avseende osålda produkter samt marknadsföringsbegreppet enligt LOH. Vid sidan av de digitala öppna husen har Konkurrensverket även under året publicerat fem 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.

²¹³ Konkurrensverket gjorde under hösten 2024 ett tillfälligt uppehåll vad gäller digitalt öppet hus. Vi planerar att återuppta dem under våren 2025.

5 Handläggningstider

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

Konkurrensverket strävar efter att korta våra handläggningstider. Förkortade handläggningstider är en förutsättning för att kunna ingripa mot fler överträdelser av de regler vi är satta att övervaka och på så sätt bidra till att stärka den avskräckande effekten som följer av en aktiv tillsyn.

En åtgärd för att öka effektiviteten i handläggningen är de interna tidsfrister som gäller för Konkurrensverkets tillsynsutredningar. 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 att säkerställa hög effektivitet med bibehållen kvalitet, bidra till tydligare prioriteringar och avgränsningar samt 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 på flera faktorer, bland annat ärendets komplexitet, om utredningen i sig är svår genomförd, vilka åtgärder som utredningen resulterar i och tillsynsobjektets agerande under utredningen. Konkurrensverkets strävan är dock överlag att utreda ärenden så skyndsamt som möjligt, utan att göra avkall på kvaliteten i utredningen.

5.1 Handläggningstider inom konkurrenstillsynen

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av konkurrensbegränsande samarbete, missbruk av dominerande ställning eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.²¹⁴ Konkurrensverket har dock infört interna tidsfrister. För prioriterade konkurrenstillsynsärenden gäller interna tidsfrister om maximalt 14 till 23 månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.²¹⁵ För de konkurrenstillsynsutredningar som påbörjats efter att tidsfristerna infördes har 91 procent kunnat slutföras inom 23 månader. För avslutade ärenden 2024 är utfallet sex av sju ärenden, se tabell 29.

De interna tidsfristerna löper således från det att den första externa utredningsåtgärden vidtas. Konkurrensverket eftersträvar därutöver att vidta första utredningsåtgärden kort efter det att vi uppmärksammat ett potentiellt konkurrensproblem.

²¹⁴ I 3 kap. 20 och 20 a §§ konkurrenslagen finns dock bestämmelser om preskription för när konkurrensskadeavgift får påföras.

²¹⁵ Konkurrensverket, dnr 743/2022.

När den första utredningsåtgärden kan vidtas är dock ibland avhängigt av exempelvis behovet av förstudier, internationella kontakter och omfattningen av parallella utredningar som vi inte kan prioritera bort, exempelvis förvärvsprövningar.

Tidsfristerna hindrar oss dock inte 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 Konkursverket 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 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 – konkurrensärenden exklusive företagskoncentrationer

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som inte prioriterats för mer ingående utredning och därmed avslutats som förstudie framgår av tabell 28. Ärenden som inte prioriteras för mer ingående utredning ska avslutas skyndsamt. Detta rör det stora flertalet konkurrenstillsynsärenden som handläggs av Konkursverket.

Under 2024 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga sådana ärenden till 78 kalenderdagar, vilket är något längre än 2023. Den genomsnittliga handläggningstiden för förstudier som avslutades efter vägledande kontakt har blivit kortare under 2024 i jämförelse med 2023. I förstudier avslutade utan åtgärd är däremot den genomsnittliga handläggningstiden något längre än 2023 men kortare än under 2021 och 2022.

Tabell 28 Genomsnittlig handläggningstid (i kalenderdagar) för utredningar som avslutades i förstudiefasen 2020–2024²¹⁶

	2024	2023	2022	2021	2020
Avslutade förstudier					
Antal ärenden	48	55	31	31	29
Genomsnittlig handläggningstid	78	67 ²¹⁷	125	105	63
Varav avslutade efter vägledande kontakt					
Antal ärenden	3	1	-	-	-
Genomsnittlig handläggningstid	154	175	-	-	-
Varav avslutade utan åtgärd					
Antal ärenden	45	54	31	31	29
Genomsnittlig handläggningstid	73	65	125	105	63

Den genomsnittliga handläggningstiden för de ärenden som prioriterats för mer ingående utredning och som avslutats 2020–2024 framgår av tabell 29. Den genomsnittliga handläggningstiden för de sju prioriterade konkurrensärenden som avslutades 2024 uppgick till 377 dagar, vilket är en minskning jämfört med 2023.

Den genomsnittliga handläggningstiden för utredningar som avslutades med ingripande har minskat från 1 119 dagar 2023 till 611 dagar 2024. Inga av de utredningar som avslutats under 2024 har resulterat i ett beslut om konkurrensskadeavgift eller åläggande, vilka generellt utgör de mest tidskrävande utredningarna. Minskningen under 2024 är därutöver ett resultat av att i de ärenden som avslutades med åtaganden under 2023, inkom förslag på åtaganden i ett mycket sent skede av utredningarna. Så var inte fallet i ett²¹⁸ av de två ärenden som avslutades med åtaganden under 2024. Vi noterar också att en komplex utredning med flera parter, som inleddes 2022, kommer att kunna avslutas först 2025.²¹⁹ Den genomsnittliga handläggningstiden 2025 kommer därmed sannolikt att bli längre än 2024.

Den struktur och de rutiner som Konkurrensverket införde i samband med tidsfristerna kan eventuellt också ha bidragit till kortare handläggningstider, då vi därigenom har blivit bättre på att prioritera bort frågor i ett tidigt skede. Eftersom det rör sig om ett fåtal ärenden är det dock nödvändigt att se utvecklingen över en längre tid för att kunna dra säkra slutsatser avseende tidsfristernas inverkan på handläggningstiderna.

²¹⁶ Ärenden som lagts till handlingarna, det vill säga där inget beslut fattats, ingår inte i denna redovisning.

²¹⁷ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2023 redovisades en genomsnittlig handläggningstid om 65 kalenderdagar för de 65 förstudier som avslutats. Eftersom ett ärende (Konkurrensverket, dnr 438/2023) som 2023 redovisades tillsammans med prioriterade ärenden som lett till mer omfattande utredning, vilket detta ärende inte gjort, i år redovisas som avslutat i förstudiefasen har antalet ärenden och den genomsnittliga handläggningstiden justerats jämfört med 2023 års tillsynsrapport.

²¹⁸ Konkurrensverket, dnr 382/2023.

²¹⁹ Konkurrensverket, dnr 288/2022.

Vad gäller ärenden som avslutats med hänsyn till förändrat beteende så har den genomsnittliga handläggningstiden blivit kortare i jämförelse med 2023. Även om Konkurrensverket ser positivt på denna minskning så är handläggningstiden relativt lång om jämförelsen görs över en femårsperiod. Även om antalet ärenden är få och variationen i komplexitet mellan ärendena stor, så avser Konkurrensverket att arbeta för att förkorta handläggningstiderna under kommande år.

Även för ärenden som avslutats utan åtgärd har den genomsnittliga handläggningstiden minskat jämfört med föregående år, från 687 dagar 2023 till 126 dagar 2024. De två ärendena som avslutades utan åtgärd 2023 var båda omfattande med längre handläggningstid. I ett av ärendena behövde en platsundersökning senareläggas med anledning av coronapandemin. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutats utan åtgärd 2024 är dock kort även sett ur ett femårsperspektiv. Eftersom det var endast ett ärende som avslutades på detta sätt 2024 är det dock svårt att dra några säkra slutsatser. Detta ärende²²⁰ kunde snabbt avslutas då det inte gick att påvisa något stöd för samordnade prisändringar.

Tabell 29 Genomsnittliga handläggningstider (i kalenderdagar) för avslutade prioriterade konkurrenstillsynsärenden (exklusive företagskoncentrationer) 2020–2024

	2024	2023	2022	2021	2020
Avslutade prioriterade ärenden					
Antal ärenden totalt	7	12 ²²¹	5	8	9
Genomsnittlig handläggningstid	377	803 ²²²	468	521	720
Antal avslutade inom/omfattades av intern tidsfrist	6/7	8/9	4/4	2/2	-
Varav avslutade med ingripande²²³					
Antal ärenden	2	5	2	0	4
Genomsnittlig handläggningstid	611	1 119	720	-	913
Varav avslutade utan formellt ingripande					
Antal ärenden	5	7	3	8	5
Genomsnittlig handläggningstid	284	577	300	521	566
Varav avslutade med hänsyn till förändrat beteende					
Antal ärenden	1	5	1	2	0
Genomsnittlig handläggningstid	469	553	150	340	-

²²⁰ Konkurrensverket, dnr 380/2024.

²²¹ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2023 uppgavs 13 avslutade prioriterade ärenden, vilket i år har justerats till 12. Detta då ett av dessa ärenden (Konkurrensverket, dnr 438/2023) inte ledde till mer omfattande utredning utan avslutades i förstudiefasen. Ärendet redovisas därför i årets rapport som en förstudie som avslutades med en vägledande kontakt.

²²² Omklassningen av ett ärende innebär att den genomsnittliga handläggningstiden ökade från 754 dagar till 803 dagar.

²²³ 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 åtaganden.

	2024	2023	2022	2021	2020
Varav antal avslutade i kombination med påkallande av regelöversyn					
Antal ärenden	3	0	0	1	0
Genomsnittlig handläggningstid	275	-	-	697	-
Varav avslutade utan åtgärd					
Antal ärenden	1	2	2	5 ²²⁴	5
Genomsnittlig handläggningstid	126	687	376	558 ²²⁵	566

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.

I figur 1 redovisas hur stor andel av den totala utredningstiden inom konkurrenstillsynen som respektive ärendetyp står för.²²⁶ Nedlagd tid i avslutade och pågående ärenden, samt även processförberedande arbete som utförs efter stämning eller överklagande och tid som läggs ned under själva domstolsprocessen ingår i redovisningen.²²⁷

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. Andelen nedlagd tid beror dock inte främst på antalet anmälda företagskoncentrationer, då många ärenden kan avgöras med begränsad utredning, utan på hur omfattande utredningar som krävs och på hur många ärenden som det krävs omfattande utredning av.

²²⁴ Eftersom vi från och med 2024 redovisar ärenden som avslutats i kombination med påkallande av regelöversyn i en egen ärendekategori har antalet ärenden som avslutades utan åtgärd 2021 minskat från 6 till 5.

²²⁵ Till följd av omklassningen av ett ärende minskade den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutats utan åtgärd, från 581 till 558 dagar.

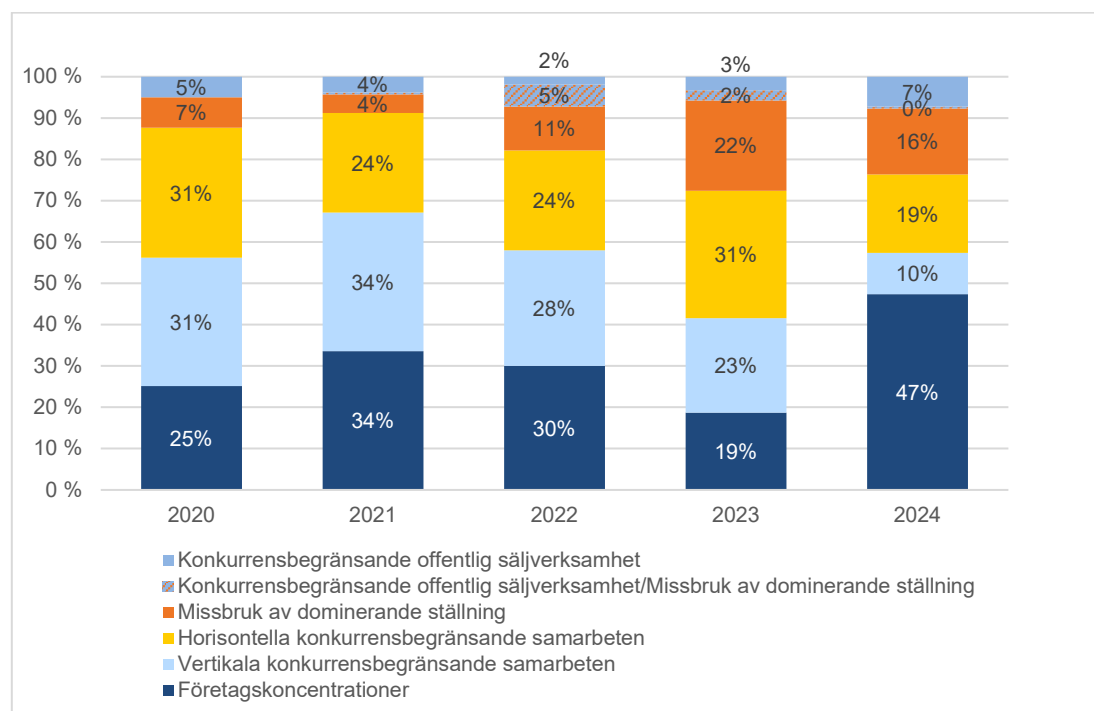
²²⁶ Det bör noteras att i vissa ärenden kan både förbudet mot missbruk av dominerande ställning och reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet aktualiseras. Tiden som avser sådana utredningar har i diagrammet hänförs till kategorin missbruk av dominerande ställning fram till och med 2021. Från och med 2022 redovisas dessa ärenden i en egen kategori, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet/missbruk.

²²⁷ 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 för tidigare år.

Under 2024 tog handläggningen av företagskoncentrationer en betydligt större andel av resurserna i anspråk än under föregående år. Det förklaras framför allt av att det i flera ärenden krävts omfattande utredningar, varav ett ärende avslutades med förbud, vilket resulterat i en efterföljande domstolsprocess.

Att prövningen av företagskoncentrationer stod för nästan hälften av den nedlagda redovisade tiden inom konkurrenstillsynen förklarar varför övriga ärendetypers andelar minskat, undantaget konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som ökade marginellt från tre till sju procent. Sett över en längre tid kan dock konstateras att andelen nedlagd tid som rör utredningar av missbruk av dominerande ställning ökat, medan andelen nedlagd tid som rör utredningar om vertikala konkurrensbegränsande samarbeten minskat. Bortsett från årets resultat förefaller andelen nedlagd tid som rör utredningar om horisontella konkurrensbegränsande samarbeten vara relativt stabil över tid.

Figur 1 Andel nedlagd tid i olika ärendetyper per år, inklusive pågående och avslutade ärenden samt efterföljande domstolsprocesser 2020–2024



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 2.²²⁸ Under vissa förutsättningar kan löptiden stoppas och tidsfristerna förlängas.²²⁹ Tabell 30 redovisar genomsnittliga handläggningstider, i antal arbetsdagar respektive kalenderdagar, för företagskoncentrationer som prövats under perioden 2020–2024. Det bör noteras att vår beräkning av handläggningstider inte beaktar tillfälliga stopp av löptiden, utan beräknas utifrån tiden från när anmälan inkom till dess att slutligt beslut fattades i ärendet.²³⁰

Den genomsnittliga handläggningstiden för koncentrationsärenden uppgick till 20 arbetsdagar under året, vilket är en ökning i jämförelse med 16 arbetsdagar 2023. För ärenden som avslutades i fas 1 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 17 arbetsdagar, vilket också är en ökning jämfört med 2023 då tiden var 14 arbetsdagar. För ärenden som avslutades i fas 2 var den genomsnittliga handläggningstiden 150 kalenderdagar 2024, vilket också är en ökning jämfört med 2023, då det genomsnittliga antalet kalenderdagar var 136 kalenderdagar. Räknat i arbetsdagar var den genomsnittliga handläggningstiden 105 arbetsdagar 2024, jämfört med 96 arbetsdagar 2023.

Konkurrensverket konstaterar att handläggningstiderna rörande företagskoncentrationer generellt ligger på en låg och stabil nivå, även jämfört med de lagstadgade tidsfristerna²³¹. Prövningsfristen är dock förhållandevis kort för ärenden som har lett till särskild undersökning (fas 2), vilket gör det naturligt att hela fristen nyttjas, såväl i fas 1 som i fas 2. Vår bedömning är att vi har en effektiv förvärvsprövning där det är naturligt med viss variation i handläggningstiderna mellan år, då ärendenas komplexitet skiljer sig åt.

²²⁸ Den genomsnittliga handläggningstiden mäts i olika enheter. Fas 1 räknas i arbetsdagar, med start den första arbetsdagen efter att en anmälan inkommit till Konkurrensverket. Fas 2 räknas i kalenderdagar från den dag då beslut fattats om särskild undersökning.

²²⁹ För tillfälligt stopp av löptiden, se 4 kap. 17 § konkurrenslagen. För förlängning av fristerna, se 4 kap. 11 § andra stycket och 14 § konkurrenslagen.

²³⁰ I ärendesystemet registreras tiden från när anmälan inkom till dess slutligt beslut fattats i ärendet. Beräkningarna av handläggningstid tar därför inte hänsyn till om fristen exempelvis stoppats eller förlängts under handläggningen eller om anmälan förklarats ofullständig och fristen startat först när komplettering inkommit.

²³¹ I ärendesystemet registreras tiden från när anmälan inkom till dess slutligt beslut fattats i ärendet. Beräkningarna av handläggningstid tar därför inte hänsyn till om fristen exempelvis stoppats eller förlängts under handläggningen eller om anmälan förklarats ofullständig och fristen startat först när komplettering inkommit.

**Tabell 30 Genomsnittliga handläggningstider för företagskoncentrationer som avslutats
2020–2024²³²**

	2024	2023	2022	2021	2020
Avslutade koncentrationsärenden					
Antal ärenden	92	85	117	139	74
Genomsnittlig handläggningstid arbetsdagar	20	16 ²³³	17	16	17
Varav avslutade i fas 1					
Antal ärenden	89	83	115	135	73
Genomsnittlig handläggningstid, arbetsdagar	17	14 ²³⁴	16	14	16
Varav avslutade i fas 2					
Antal ärenden	3	2	2	4	1
Genomsnittlig handläggningstid i fas 1, arbetsdagar	37	32	25	24	25
Genomsnittlig handläggningstid i fas 2, kalenderdagar ²³⁵	96	90	94	78	132
Total genomsnittlig handläggningstid fas 2-ärenden, arbetsdagar	105	96 ²³⁶	87	79	88
Total genomsnittlig handläggningstid fas 2-ärenden, kalenderdagar	150	136	128	114	132

Av Konkursverksverkets vägledning för företagskoncentrationer framgår att vår ambition är att avsluta enklare ärenden²³⁷ 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 2020–2024 redovisas i tabell 31. Under 2024 avslutades 40 procent av koncentrationsärendena inom 15 arbetsdagar och 22 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar. Det är en minskning jämfört med 2023. Sett över en femårsperiod är däremot andelen avslutade ärenden inom 10 arbetsdagar på en jämförbar nivå, medan andelen avslutade ärenden inom 15 arbetsdagar även i denna jämförelse är lägre.

²³² 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. När det gäller fas 2 anges handläggningstiden i kalenderdagar i enlighet med den lagstadgade tidsfristen.

²³³ I Konkursverksverkets tillsynsrapport 2023 angavs felaktigt att den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga avslutade koncentrationsärenden var 17 arbetsdagar.

²³⁴ I Konkursverksverkets tillsynsrapport 2023 angavs felaktigt att den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutades i fas 1 var 15 arbetsdagar.

²³⁵ Detta motsvarar 69 arbetsdagar 2024, 64 arbetsdagar 2023, 63 arbetsdagar 2022, 55 arbetsdagar 2021 och 63 arbetsdagar 2020.

²³⁶ I Konkursverksverkets tillsynsrapport 2023 angavs felaktigt att den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutades i fas 2 var 97 arbetsdagar.

²³⁷ Med enkla ärenden avses sådana företagskoncentrationer där det inte föreligger några horisontella eller vertikala samband mellan de berörda företagen, eller där sådana samband uppenbart inte kan leda till att konkurrensen påtagligt hämmas på någon marknad.

Tabell 31 Andel avslutade koncentrationsärenden inom 10 respektive 15 arbetsdagar 2020–2024

	2024	2023 ²³⁸	2022	2021	2020
Andel avslutade ärenden inom 10 arbetsdagar	22 %	35 %	25 %	26 %	25 %
Andel avslutade ärenden inom 15 arbetsdagar	40 %	54 %	50 %	63 %	59 %

5.2 Handläggningstider inom upphandlingstillsynen

Inom upphandlingstillsynen finns det lagstadgade tidsfrister för beslut om upphandlingsskadeavgift. För upphandlingar som påbörjats efter den 1 januari 2024 gäller följande tidsfrister:

- I fråga om obligatoriska beslut om upphandlingsskadeavgift ska Konkurrensverket fatta beslut inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft.
- I fråga om frivilliga beslut om upphandlingsskadeavgift ska Konkurrensverket fatta beslut inom två år från det att avtalet slöts.

För upphandlingar som påbörjats dessförinnan gäller att Konkurrensverket ska ha inkommit med frivillig ansökan om upphandlingsskadeavgift inom ett år från det att avtalet slöts. För obligatoriska ansökningar är tidsfristen om sex månader densamma. Däremot är Konkurrensverket inte beslutande i dessa ärenden utan ansöker till förvaltningsrätt om upphandlingsskadeavgift.

Vår tillgängliga utredningstid påverkas också av när i tid vi upptäcker en överträdelse. Sammantaget innebär det att ärenden om upphandlingsskadeavgift behöver utredas under relativ tidspress, även om tidsfristen för frivilliga beslut om upphandlingsskadeavgift har förlängts.

Som ett led i vårt effektiviseringsarbete arbetar vi 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 257 ärenden inom upphandlingstillsynen, varav 84 procent²³⁹ inom tidsfristen, se tabell 33.

²³⁸ I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2023 angavs felaktigt att 33 procent av ärendena avslutades inom 10 arbetsdagar och 51 procent inom 15 arbetsdagar.

²³⁹ En del utredningsärenden berör samma sakfråga och har räknats ihop till ett ärende i statistiken. Om dessa i stället skulle redovisas separat skulle antal ärenden för upphandlingstillsynen bli 273/319 och andelen 86 procent.

I tabell 32 redovisas den genomsnittliga handläggningstiden för förstudier som avslutats utan åtgärd. Vi kan konstatera att handläggningstiden för förstudier som avslutats utan åtgärd har blivit längre under 2024 i jämförelse med 2023. Sett över de senaste fem åren ligger dock 2024 på en jämförbar nivå.

Tabell 32 Genomsnittliga handläggningstider (i kalenderdagar) för avslutade förstudier 2020–2024

	2024	2023	2022	2021	2020
Antal avslutade förstudier utan åtgärd	47	53	21	14	18
Genomsnittlig handläggningstid	59	48	100	76	50

Tabell 33 redovisar den genomsnittliga handläggningstiden, räknat i kalenderdagar, för prioriterade ärenden som avslutats under de senaste fem åren, uppdelat på det sätt som ärendet avslutades.

Vi kan konstatera att den genomsnittliga handläggningstiden för de utredningar som avslutats med ett ingripande har minskat från 336 dagar 2023 till 181 dagar 2024. Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden är också den lägsta sett över den senaste femårsperioden.

Viss variation mellan år är enligt Konkurrensverkets uppfattning naturlig då ärendenas komplexitet skiljer sig åt. Som en följd av detta uppkommer tidvis ärenden med längre respektive kortare handläggningstid. En delförklaring till den lägre genomsnittliga handläggningstiden under 2024 är att vi under tidigare år har haft enstaka ärenden som avslutades med väldigt långa handläggningstider, vilket vi inte har haft i samma utsträckning 2024. En förklaring till detta är delvis att de interna tidsfristerna som infördes 2022 medförde att rutiner har effektiviserats, något som har börjat få effekt på handläggningstiderna. Om ärenden som rör samma sakfråga men har flera olika parter räknas ihop kan vi fortsatt se att handläggningstiden i genomsnitt är kort i relation till de senaste fem åren.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutats utan formellt ingripande har också minskat något jämfört med föregående år; det gäller såväl ärenden som avslutats utan åtgärd som ärenden som avslutats med motivering.

**Tabell 33 Genomsnittliga handläggningstider för prioriterade ärenden inom upphandlings-
tillsynen som avslutats 2020–2024 (kalenderdagar), uppdelat efter typ av avslut**

	2024 ²⁴⁰	2023	2022	2021	2020
Avslutade prioriterade ärenden					
Antal ärenden	123	114	88	60	55
Genomsnittlig handläggningstid	159	223	339	276	249
Antal avslutade inom/omfattades av intern tidsfrist	64/75	69/91	63/69	19/22	-
Varav avslutade med ingripande					
Antal ärenden	59	47	43	21	22
Genomsnittlig handläggningstid	182	336	573	271	333
Varav obligatorisk ansökan/beslut om upphandlingsskadeavgift					
Antal ärenden	1	5	4	6	5
Genomsnittlig handläggningstid	120	145	126	119	271
Varav frivillig ansökan/beslut om upphandlingsskadeavgift					
Antal ärenden	21	26	14	12	16
Genomsnittlig handläggningstid	257	200	279	300	344
Varav tillsynsbeslut					
Antal ärenden	37 ²⁴¹	16	25	3	1
Genomsnittlig handläggningstid	140	618	809	465	469
Varav avslutade utan formellt ingripande					
Antal ärenden	64	67	45	39	33
Genomsnittlig handläggningstid	138	144	116	278	192
Varav avslutade med hänsyn till förändrat beteende					
Antal ärenden	0	1	4	3	3
Genomsnittlig handläggningstid	-	37	143	200	125
Varav avslutade utan åtgärd med motivering					
Antal ärenden	3	1	-	-	-
Genomsnittlig handläggningstid	168	216	-	-	-
Varav avslutat utan åtgärd					
Antal ärenden	61	65	41	36	30
Genomsnittlig handläggningstid	137	144	113	284	199

²⁴⁰ Ett antal ärenden rör samma sakfråga – efterannonsering – men avser olika parter. Om dessa räknas ihop blir den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade med ingripande 247 dagar, den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutas med tillsynsbeslut 217 dagar och avslut utan åtgärd 145 dagar.

²⁴¹ Denna uppgift skiljer sig från Konkurrensverkets årsredovisning 2024. Det beror på att ett tillsynsobjekt begärde omprövning av ett tillsynsbeslut rörande efterannonsering, efter att ha inkommit med nya omständigheter. Efter omprövning fattade Konkurrensverket i januari 2025 ett nytt tillsynsbeslut, som ersatte det tidigare beslutet. Detta tillsynsbeslut kommer att räknas med i 2025 års beslut. Eftersom omprövningen inte var klar vid utgången av 2024 rapporterades i Konkurrensverkets årsredovisning att vi fattat 38 tillsynsbeslut, varav 36 härrörde till granskningen av efterannonsering. Detta påverkar också det totala antalet avslutade ärenden.

5.3 Handläggningstider inom tillsynen rörande otillbörliga handelsmetoder

Det finns inga lagstadgade tidsfrister för Konkurrensverkets handläggning av utredningar om otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan (LOH).²⁴² Konkurrensverkets interna beslut om tidsfrister föreskriver dock en handläggningstid om maximalt åtta till tolv månader från första externa utredningsåtgärd gentemot part till slutligt beslut.²⁴³ Sedan tidsfristerna infördes inom tillsynen över LOH har Konkurrensverket avslutat tio ärenden, varav nio var inom tidsfristen, se tabell 35.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som inte lett till mer omfattande utredning redovisas i tabell 34. Vi kan konstatera att den genomsnittliga handläggningstiden för denna typ av ärende var 51 kalenderdagar 2024. Då detta är första året som Konkurrensverket har denna typ av ärende blir en jämförelse intressant först nästkommande år.

Tabell 34 Genomsnittlig handläggningstid i kalenderdagar för ärenden som inte lett till mer omfattande utredning 2021–2024

	2024	2023	2022	2021
Antal avslutade ärenden utan åtgärd	4	0	0	0
Genomsnittlig handläggningstid	51	-	-	-

Tabell 35 redovisar genomsnittliga handläggningstider för ärenden inom tillsynen över LOH som avslutats 2021–2024, uppdelat på det sätt som de avslutats. Den genomsnittliga handläggningstiden för utredningsärenden som avslutades utan formellt ingripande har minskat från 409 dagar 2023 till 240 dagar 2024. Framför allt är det handläggningstiden för ärenden som avslutats utan åtgärd med motivering som minskat kraftigt från 468 dagar 2023 till 148 dagar 2024. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som har avslutats med hänsyn till förändrat beteende har även den minskat: från 271 dagar 2023 till 248 dagar 2024.

Vad gäller ärenden som har lett till ingripande syns en tydlig minskning i handläggningstid jämfört med Konkurrensverkets första beslut om sanktionsavgift²⁴⁴, vilken uppgick till 676 dagar. Handläggningstiden i utredningen som resulterade i beslut om sanktionsavgift under 2024 uppgick till 382 dagar. Den genomsnittliga handläggningstiden har också minskat för dessa ärenden: från 544 dagar 2023 till 382 dagar 2024. Det finns flera anledningar till detta, men huvudanledningen är att handläggningstiderna minskar då Konkurrensverkets handläggning effektiviserats utifrån erfarenheterna från tidigare ärenden och mer genomarbetade beredningsprocesser. Införandet av interna tidsfrister 2023 kan delvis också ha påverkat effektiviteten i positiv bemärkelse och bidragit till kortare handläggningstider.

²⁴² I 23 § LOH finns dock bestämmelser om preskription för när sanktionsavgift får påföras.

²⁴³ Konkurrensverket, dnr 743/2022.

²⁴⁴ Konkurrensverket, dnr 774/2021.

Samtidigt har Konkurrensverket två omfattande pågående utredningar som kan komma att påverka handläggningstiderna kommande år. LOH är ett relativt nytt område och jämförelser i handläggningstid är mer relevant sett över en längre tid.

Tabell 35 Genomsnittliga handläggningstider för utredningsärenden inom tillsynen över otillbörliga handelsmetoder som avslutats 2021–2024 (kalenderdagar)

	2024	2023	2022	2021
Avslutade utredningsärenden				
Antal ärenden	8	12	9	1
Genomsnittlig handläggningstid	258	431	96	44
Antal avslutade inom/omfattades av intern tidsfrist	7/8	2/2	N/A	N/A
Varav avslutade med ingripande				
Antal ärenden	1	2	0	0
Genomsnittlig handläggningstid	382	544	-	-
Varav beslut om sanktionsavgift				
Antal ärenden	1	2	0	0
Genomsnittlig handläggningstid	382	544	-	-
Varav föreläggande om att upphöra med en otillbörlig handelsmetod				
Antal ärenden	0	0	0	0
Genomsnittlig handläggningstid	-	-	-	-
Varav avslutade utan formellt ingripande				
Antal ärenden	7	10	9	1
Genomsnittlig handläggningstid	240	409	96	44
Varav avslutat med hänsyn till förändrat beteende				
Antal ärenden	4	3	7	0
Genomsnittlig handläggningstid	248	271	99	-
Varav avslutade utan åtgärd med motivering²⁴⁵				
Antal ärenden	2	7	2	1
Genomsnittlig handläggningstid	148	468	86	44
Varav avslutat utan åtgärd				
Antal ärenden	1	0	0	0
Genomsnittlig handläggningstid	394	-	-	-

²⁴⁵ 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 2024 har Konkurrensverket genomfört en uppföljning av upphandlingstillsynens effekter och två uppföljningar inom ramen för utvärderingen av lagen om otillbörliga handelsmetoder (LOH). Tillsammans med föregående års utvärderingar bidrar de med värdefull kunskap om hur tillsynsverksamheten kan utvecklas framöver. I de följande avsnitten i detta kapitel sammanfattas dessa uppföljningar.

6.1 Uppföljning av upphandlingstillsynens effekter

Samhället undviker kostnader om det är möjligt att förebygga att en överträdelse ens sker jämfört med att i efterhand konstatera att ett inköp var felaktigt. Upphandlingsskadeavgiften syftar just till att motverka upprepade överträdelser. Detta kräver i sin tur att Konkurrensverkets beslut och bedömningsgrunder är tydliga och förståeliga utifrån tillsynsobjektets perspektiv.

Som ett led i detta arbete har Konkurrensverket under 2024 genomfört en enkätundersökning av tillsynsobjektens uppfattning och intryck av myndighetens tillsynsuppdrag.²⁴⁶ Undersökningen är en uppföljning av liknande enkäter som senast genomfördes 2022, 2020 och 2018.²⁴⁷ Frågorna har delvis annan utformning än tidigare års undersökningar, varför direkta jämförelser bör göras med försiktighet.

Uppföljningen syftade till att undersöka hur tillsynsobjekten har uppfattat handläggningen vid Konkurrensverket och vilken effekt tillsynen har haft på de aktuella tillsynsobjekten. Den fastslår således inte något om hur effektiv och ändamålsenlig tillsynen varit för att ge rättslig vägledning. Det går inte heller att dra någon slutsats om exempelvis upphandlingsskadeavgiften haft en avskräckande effekt.

²⁴⁶ Konkurrensverket, dnr 252/2024.

²⁴⁷ Konkurrensverket, *Tillsynsrapport 2022*, Rapport 2023:1, Konkurrensverket, *Tillsynsrapport 2020*, Rapport 2021:2 och Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018*, Rapport 2019:1. <https://www.konkurrensverket.se/informationmaterial/rapportlista?page=1> (hämtad 2025-03-03).

Årets enkät genomfördes under oktober och november 2024 och riktades till tre olika grupper av tillsynsobjekt som varit föremål för Konkurrensverkets tillsyn under perioden 1 juli 2022 till och med den 30 juni 2024. Totalt omfattade detta 137 tillsynsärenden, fördelat på 122 upphandlande myndigheter och enheter.

Den första gruppen bestod av tillsynsobjekt där Konkurrensverket avslutat utredningen genom att ansöka om upphandlingsskadeavgift och där sådan domstolsprocess avslutats genom dom som vunnit laga kraft under perioden. Gruppen bestod av 35 upphandlande myndigheter och enheter, varav 46 procent besvarade enkäten som fortsättningsvis benämns "avgiftsenkäten".

Den andra gruppen bestod av tillsynsobjekt där Konkurrensverket avslutat utredningen genom att meddela tillsynsbeslut. Gruppen bestod av 27 upphandlande myndigheter och enheter, varav 27 procent besvarade enkäten som fortsättningsvis benämns "tillsynsenkäten".

Den tredje gruppen bestod av tillsynsobjekt där Konkurrensverket avslutat ärendet utan åtgärd efter mer än tre månaders utredning. Gruppen bestod av 60 upphandlande myndigheter och enheter, varav 43 procent besvarade enkäten som fortsättningsvis benämns "avskrivningsenkäten". Det är första gången tillsynsobjekt som varit föremål för utredningar som avslutats utan åtgärd inkluderas i uppföljningen.

Uppföljningen visar att den övervägande majoriteten av upphandlande myndigheter och enheter som varit föremål för tillsyn är antingen positiva eller neutrala till Konkurrensverkets handläggning. Vidare indikerar svaren att en övervägande del av aktörerna finner att Konkurrensverket uttrycker sig på ett tydligt sätt och är lätt att komma i kontakt med. Däremot framgår att en del av respondenterna efterfrågar kortare handläggningstider och ökad lyhörddhet.

Enkätsvaren visar vidare att Konkurrensverkets tillsyn bidragit till att flertalet av de upphandlande myndigheter och enheter som svarat på enkäten, även de vars utredningar avslutats utan åtgärd, genomfört förändringar inom inköpsorganisationen. Detta har, i likhet med respondenterna i 2022 års uppföljning, skett särskilt avseende organisationens inköpsrutiner och arbetssätt. Exempelvis har de som svarat angett att tydlighet i tillsynsobjektens processer och uppmärksamhet som riktas till upphandling har ökat, men också att förändringarna medfört merarbete.

Sammantaget kan konstateras att enkätresultaten tyder på att Konkurrensverkets tillsyn har effekt på tillsynsobjekten, även i de fall utredningarna har avslutats utan åtgärd. Framför allt handlar det om att upphandlande myndigheter och enheter som varit föremål för vår tillsyn genomför förändringar inom sin inköpsorganisation. Att de som är föremål för vår tillsyn förändrar sitt beteende tyder i sin tur på att en utökad upphandlingstillsyn kan leda till ökad generell regelefterlevnad hos tillsynsobjektet.

Samtidigt bör noteras att svarsfrekvensen för de senaste enkätundersökningarna har varit relativt låg. Detta torde delvis kunna bero på att enkätundersökningarna endast genomförs vartannat år. Det kan upplevas som svårt för ett tillsynsobjekt att besvara frågor om hur man har uppfattat Konkurrensverkets handläggning flera år efter att utredningen pågick. Mot bakgrund av detta har Konkurrensverket initierat en justerad uppföljningsprocess som innebär att en enkät med frågor om hur tillsynsobjektet uppfattat Konkurrensverkets handläggning kommer att skickas ut direkt i samband med att utredningen avslutas hos Konkurrensverket. En enkät rörande hur tillsynen har påverkat tillsynsobjekts organisation kommer fortsatt att skickas ut vartannat år. Konkurrensverket hoppas att på detta sätt öka svarsfrekvensen och uppföljningens relevans.

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

Konkurrensverket har varit tillsynsmyndighet för lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (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.²⁴⁸ Uppdraget ska slutrapporteras till regeringen senast den 1 november 2025. Konkurrensverket genomförde en delredovisning den 1 november 2023, vars innehåll sammanfattades i föregående års tillsynsrapport.

Under 2024 har Konkurrensverket undersökt hur lagen påverkar den lokala livsmedelshandeln, alltså handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter som sker mellan leverantörer och köpare inom ett geografiskt närområde. Exempelvis kan det röra sig om att en dagligvarubutik köper in mejeriprodukter direkt från en lokal och småskalig producent. Resultatet sammanfattas nedan och publicerades även i en rapport i början av 2025.²⁴⁹

Konkurrensverket har under 2024 även undersökt utvecklingen av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder, genom en enkätundersökning. Det är tredje gången som denna typ av undersökning genomförs. Resultatet av den första och andra enkätundersökningen analyserades och publicerades i rapporten *På väg mot färre otillbörliga handelsmetoder*²⁵⁰, samt ingick i delrapporteringen av utvärderingen av LOH till Regeringskansliet hösten 2023. Genom den nya undersökningen kompletteras den tidigare analysen. Resultatet sammanfattas nedan och publicerades

²⁴⁸ Ändring av regleringsbrevet för 2023, KN2023/03500.

²⁴⁹ Konkurrensverket, *Handel med lokala livsmedelsprodukter – branschaktörers syn på hur LOH påverkat lokalhandeln*, Analys i korthet 2025:1. <https://www.konkurrensverket.se/informationmaterial/rapportlista/handel-med-lokala-livsmedelsprodukter/> (hämtad 2025-03-03)

²⁵⁰ Konkurrensverket, *På väg mot färre otillbörliga handelsmetoder? Konkurrensverkets undersökningar 2021–2022*, Analys i korthet 2023:15. <https://www.konkurrensverket.se/informationmaterial/rapportlista/pa-vag-mot-farre-otillborliga-handelsmetoder/> (hämtad 2025-03-03)

även i en rapport under mars 2025.²⁵¹ Konkurrensverket har även för avsikt att under 2025 inhämta ytterligare uppgifter om LOH:s påverkan på aktörerna i jordbruks- och livsmedelskedjan och förekomsten av olika handelsmetoder som en del i utvärderingen.

6.2.1 Handel med lokala livsmedelsprodukter – branschaktörers syn på hur LOH påverkat lokalhandeln

Konkurrensverket har under 2024 undersökt om LOH haft någon negativ effekt på försäljningen av livsmedel från lokala och småskaliga producenter till dagligvaruhandeln.

I flera av Konkurrensverkets kontakter med olika marknadsaktörer liksom i flera remissvar till genomförandeutredningen har det framkommit att en förväntad effekt av LOH är att dagligvaruhandlare kommer att minska sina inköp av livsmedelsprodukter från mindre, lokala leverantörer. Det motiveras bland annat utifrån en uppfattad rädsla bland dagligvaruhandlare att antingen bryta mot förbuden i LOH eller att lagen avsevärt skulle bidra till att öka den administrativa bördan. Redan i propositionen förutsåg regeringen att LOH i det kortare perspektivet kunde medföra visst merarbete och en större affärsrisk för handlare. Samtidigt framhöll regeringen att merparten av dagligvaruhandelns inköp är centrala snarare än lokala och att mindre, lokalt etablerade handlare i större utsträckning torde vara intresserade av att tillhandahålla ett lokalt sortiment eftersom detta efterfrågas och förväntas av konsumenterna.

Frågan om lokala och småskaliga producenters förutsättningar att kunna sälja sina produkter till dagligvarubutiker är viktig eftersom den kan ha inverkan på både konkurrenskraften för företagen i livsmedelskedjan och konkurrensen på den lokala marknaden. Små lokala leverantörer kan utöva visst konkurrenstryck på större aktörer i producent- och leverantörsled och bidrar också till att konsumenterna har fler produkter att välja mellan. Det kan också stimulera konkurrensen i detaljistledet mellan de stora kedjorna i kvalitetsdimensionen. Svenskproducerat var i flera år den starkaste konsumenttrenden men har under de senaste åren fallit tillbaka till förmån för lågprisalternativ och handelns egna märkesvaror.

Analysen bygger på tre olika undersökningar riktade till olika aktörer inom jordbruks- och livsmedelskedjan. Två av undersökningarna^{252, 253} var inriktade mot dagligvarubutiker, i synnerhet sådana som är handlarägda. Med handlarägd avses

²⁵¹ Konkurrensverket, *Utvecklingen av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder – Konkurrensverkets undersökningar 2021–2024*, Analys i korthet 2025:2.

²⁵² Den första undersökningen genomfördes som en telefonundersökning under sommaren 2022. Målgruppen var 30 slumpmässigt utvalda dagligvarubutiker. Det var 15 svarande i denna undersökning, det vill säga en svarsfrekvens på 50 procent. Konkurrensverket, dnr 485/2022.

²⁵³ Den andra undersökningen genomfördes 20/8–30/9-2024. Målgruppen var handlarägda butiker och enkäten skickades ut till 1 717 sådana. Det var 173 som svarade på denna enkät, Konkurrensverket, dnr 801/2024.

en butik där den enskilde handlaren själv kan styra över det lokala butikssortimentet.²⁵⁴ Handlarägda butiker skiljer sig från egenägda butiker på så vis att egenägda butiker drivs av en dagligvaruaktör, exempelvis ett bolag eller en ekonomisk förening, som är ägare och således beslutar om butikens sortiment. I den tredje undersökningen²⁵⁵ har synpunkter inhämtats från leverantörer som levererar lokala livsmedelsprodukter direkt till en lokal dagligvarubutik. Samtliga undersökningar har varit frivilliga att delta i.

Resultat

Vad gäller LOH:s påverkan på den lokala livsmedelshandeln uppgav en majoritet av respondenterna på leverantörssidan att deras handel med lokala livsmedelsprodukter låg kvar på samma nivåer som före LOH:s ikraftträdande. Fyra procent uppgav att deras handel ökat medan sex procent uppgav att den lokala livsmedelshandeln tvärtom minskat. Knappt tolv procent av respondenterna uppgav att deras lokala leveranser visserligen påverkats men att detta berodde på andra omständigheter än LOH.

När det gäller handlarenkäten som genomfördes 2024 uppgav ungefär hälften av respondenterna att den lokala livsmedelshandeln låg kvar på samma nivåer som innan LOH trädde i kraft medan 36 procent svarade att inköpen minskat. En mindre andel respondenter svarade att deras inköp visserligen påverkats men att detta berodde på andra omständigheter än LOH. Ungefär åtta procent uppgav att de inte vet hur deras lokala livsmedelshandel påverkats av lagstiftningen.

När det gäller telefonundersökningen till dagligvarubutiker som genomfördes 2022 var antalet svarande få, varför det är svårt att dra några generella slutsatser av svaren. Det kan dock noteras att de som svarade 2022 var något mer positiva än de svarande 2024. Vad gäller LOH:s eventuella påverkan uppgav en respondent att den lokala livsmedelshandeln minskat sedan LOH:s ikraftträdande. Två respondenter uppgav, tvärtom, att deras lokala livsmedelshandel ökat sedan ikraftträdandet. Enligt resterande tolv låg den lokala livsmedelshandeln kvar på samma nivåer som tidigare.²⁵⁶

Slutsatser

Konkurrensverkets övergripande slutsats är att resultatet av undersökningen inte ger stöd för att LOH påverkat den lokala handeln av livsmedel mellan lokala producenter och lokala handlare i någon större utsträckning.

²⁵⁴ Konkurrensverket har inte tagit hänsyn till att möjligheterna att styra det lokala butikssortimentet kan variera beroende på vilken dagligvaruaktör eller vilket koncept en handlare är ansluten till.

²⁵⁵ Leverantörsenkäten skickades ut via bransch- och producentorganisationer och Konkurrensverket har därför ingen information om hur många enskilda leverantörer som mottog enkäten. Undersökningen genomfördes under perioden 24/4–23/6 2024 och det inkom 83 svar. Konkurrensverket, dnr 312/2024.

²⁵⁶ I 2022 års undersökning gjordes ingen distinktion mellan om den lokala livsmedelshandeln legat kvar på samma nivåer som före LOH:s ikraftträdande eller om den visserligen påverkats, men på grund av andra omständigheter än LOH.

Bedömningen grundas dels på svaren i enkätundersökningarna, där Konkurrensverket kan konstatera att det av leverantörernas svar inte går att utläsa att LOH haft några negativa effekter på handeln med lokala livsmedelsprodukter. Däremot uppger knappt fyra av tio livsmedelshandlare att köp av lokala livsmedelsprodukter minskat till följd av LOH. Svarsfrekvensen till samtliga undersökningar har dock varit låg och det står inte klart att de svar som inhämtats är representativa för handlare respektive leverantörer som grupp.

I bedömningen har Konkurrensverket också vägt in att svenskproducerat inte varit den starkaste konsumenttrenden de senaste åren vilket rimligen fått effekt på konsumentefterfrågan på lokalt producerade produkter. Möjligen har den ekonomiska situationen och omvärldsläget också påverkat den lokala livsmedelshandeln ytterligare i och med hög inflation och ökade kostnader i produktions- och leverantörsled, men det är inte något som Konkurrensverket granskat närmare i denna analys.

6.2.2 Utvecklingen av förekomsten av otillbörliga handelsmetoder – Konkurrensverkets undersökningar 2021–2024

Konkurrensverket har vid tre olika tillfällen genomfört enkätundersökningar riktade till leverantörer inom jordbruks- och livsmedelskedjan för att kartlägga bland annat förekomsten av otillbörliga handelsmetoder samt kännedomen om LOH. Den första enkätundersökningen, hädanefter kallad "nollmätningen", genomfördes under februari och mars 2021. Den andra enkätundersökningen, hädanefter kallad "ettmätningen", genomfördes under september till november 2022. Den tredje enkätundersökningen, hädanefter kallad "tvåmätningen", genomfördes under april till juni 2024.

Enkäterna skickades ut digitalt med hjälp av producentorganisationer som distribuerade dem till sina medlemmar. Även med beaktande av att organisationerna företräder en betydande andel primärproducenter och producenter av förädlade livsmedel, kan det inte med säkerhet sägas att svaren är representativa för hela marknaden. Undersökningarna omfattar exempelvis inte leverantörer som valt att inte ansluta sig till någon producentorganisation. Vidare kan det vara så att den insamlade datan är behäftad med svarsbias eftersom leverantörer som är verk-samma inom vissa sektorer har svarat i högre grad än medlemmar i andra sektorer. Likaså skiljer sig svarsfrekvensen åt mellan respondenter vid en jämförelse utifrån årsomsättning. Utöver detta kan små företag med mer begränsade resurser ha haft sämre förutsättningar att delta i undersökningarna.

Det bör också noteras att antalet svarande varierar kraftigt mellan enkätundersökningarna, framför allt mellan nollmätningen som har flest svarande och de övriga två mätningarna.²⁵⁷ En annan omständighet som bör beaktas vid tolkningen av resultaten är att majoriteten av svarande i de två första mätningarna var primärproducenter medan dessa enbart utgjorde en minoritet av de som svarade i tvåmätningen.²⁵⁸

Slutligen ska det noteras att frågorna som Konkurrensverket ställt inom ett- och tvåmätningen var något annorlunda formulerade jämfört med nollmätningen.²⁵⁹ Syftet med ändringarna var att få en tydligare bild av leverantörernas bakgrund och att ha möjlighet att genomföra mer gedigna uppföljningar om utvecklingen på marknaden i framtida mätningar.

Resultat

Konkurrensverket konstaterar att de flesta respondenter i tvåmätningen var leverantörer verksamma inom förädling, bearbetning av råvaror eller livsmedelsindustrin och som verkade inom sektorerna "spannmål, frö- och oljeväxter", "kolonialvaror" eller "fjäderfä och ägg". De flesta respondenter hade köpare i form av restauranger och dagligvarukedjor men sammantaget sålde respondenterna varor till en större mängd olika aktörer i jordbruks- och livsmedelskedjan än vad som framgått av tidigare mätningar.

Majoriteten av respondenterna i tvåmätningen²⁶⁰ har svarat att de har kännedom om LOH och Konkurrensverket. Överlag har kännedomen om LOH ökat jämfört med ettmätningen, men ökningen mellan ett- och tvåmätningen har varit mer försiktig än ökningen mellan noll- och ettmätningen. Kännedomen om LOH är fortsatt lägst bland respondenter med en årsomsättning under 10 miljoner kronor, även om majoriteten av dessa respondenter uppgett att de har kännedom om lagen. Jämfört med ettmätningen har kännedomen om Konkurrensverket minskat bland respondenter med en årsomsättning under 10 miljoner kronor respektive över 3,5 miljarder kronor. I sammanhanget ska framhållas att tvåmätningen, jämfört med de två tidigare undersökningarna, har haft minst antal respondenter och att resultaten därför bör tolkas försiktigt.

²⁵⁷ Nollmätningen hade 1 628 svarande, varav 1 269 med fullständiga svar, vilket innebär att respondenten besvarat samtliga frågor i enkäten. Ettmätningen hade 314 svarande, varav 222 svarade fullständigt och tvåmätningen hade 189 svarande, varav 149 fullständiga svar.

²⁵⁸ I nollmätningen uppgav 83 procent att de var verksamma inom jordbruksproduktion. Motsvarande andel i ettmätningen var 76 procent. I tvåmätningen uppgav endast 35 procent att de var verksamma inom jordbruksproduktion. I denna mätning var majoriteten (56 procent) av respondenterna i stället verksamma inom förädlings-, bearbetnings- och livsmedelindustriled.

²⁵⁹ Skillnaderna bestod framför allt i avslutande frågor om hur villkoren på marknaden har förändrats till följd av ikraftträdandet av LOH. Vidare förtydligades vissa svarsalternativ för frågor som rörde vilket led i jordbruks- och livsmedelskedjan som respondenten var verksam inom, vilken produktion verksamheten avsåg samt vilka kategorier av köpare som respondenten levererade produkter till.

²⁶⁰ 89 procent har svarat att de har kännedom om LOH och 75 procent har uppgett att de har kännedom om Konkurrensverket.

När det gäller förekomsten av olika handelsmetoder på den så kallade svarta listan²⁶¹ respektive den så kallade grå listan²⁶² framgår att samtliga handelsmetoder förutom en har blivit mer vanligt förekommande sedan ettmätningen. Främst är det handelsmetoder på den grå listan som har ökat mest. Exempelvis att köparen kräver betalning för sina reklam- och marknadsföringskostnader eller för rabatter i samband med en marknadsföringskampanj. Vid en jämförelse utifrån respondenternas årsomsättning framgår att respondenter i samtliga omsättningsnivåer som överstiger 10 miljoner kronor årligen uppgett att dessa två handelsmetoder är de två vanligaste. Med hänsyn till att kännedomen om LOH ökat något sedan ettmätningen skulle resultatet i detta hänseende kunna vara ett tecken på att fler leverantörer blivit bättre på att identifiera förekomsten av olika handelsmetoder.

Det är dock vanskligt att dra några långtgående slutsatser i förhållande till den grå listan eftersom dessa handelsmetoder under vissa förhållanden kan vara tillåtna. Så kan vara fallet om köparen och leverantören klart och tydligt avtalat om dem i förväg. Att förekomsten av handelsmetoder på den grå listan har ökat innebär således inte att antalet överträdelser har ökat. Vidare går det inte att utesluta att handelsmetoder med koppling till rabatter och marknadsföring kan ha ökat på grund av att kampanjfrekvensen i dagligvaruhandeln också ökat som en konsekvens av ett mer pressat ekonomiskt läge och stigande livsmedelspriser. Vad gäller handelsmetoder på den svarta listan tycks dessa varit något mer vanligt förekommande bland leverantörer med en årsomsättning under 10 miljoner kronor, medan handelsmetoder på den grå listan varit vanligare bland större leverantörer.

Slutligen framgår att leverantörernas inställning till att anmäla en överträdelse av LOH har blivit något mindre positiv jämfört med ettmätningen. Till skillnad från ettmätningen har inte längre majoriteten av respondenterna uppgett att de skulle anmäla en överträdelse. Fler har i stället svarat nekande eller att de inte vet om de skulle göra en anmälan. Bland mindre leverantörer är fördelningen mellan de olika möjliga hindren relativt jämn, medan det för större leverantörer nästan uteslutande är rädslan för att förlora kunder och rädslan för att den anmälda köparen skulle minska sina inköp som utgör hinder för att anmäla en överträdelse.

²⁶¹ Förbuden på den så kallade svarta listan finns i 5 § LOH.

²⁶² Förbuden på den så kallade grå listan finns i 12 § LOH.

7 Rapporter och forskning

Ett viktigt verktyg i Konkurrensverkets främjandearbete är att ta fram rapporter. Detta kan vi 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 på 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 under 2024 presenterats 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.²⁶³

7.1 Rapporter

Förutom förra årets motsvarighet till denna rapport, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2023* (Rapport 2024:1) och den uppföljning av indikationer på misstänkt korruption²⁶⁴ som redovisades i föregående års tillsynsrapport, har Konkurrensverket under 2024 publicerat följande rapporter som är relevanta för tillsynsarbetet.

²⁶³ Konkurrensverket, "Rapporter och analyser", hämtad 3 februari 2025, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/>.

²⁶⁴ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/indikationer-pa-misstankt-korruption/> (hämtad 2025-03-03).

7.1.1 Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024

Konkurrensverket har i ljuset av de ökande livsmedelspriserna under 2022 och 2023 och inom ramen för ett regeringsuppdrag genomfört en genomlysning av konkurrensen i livsmedelsbranschen. Under 2024 har Konkurrensverket publicerat sex rapporter och analyser, inkluderat den sammanfattande rapporten *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*.²⁶⁵ I genomlysningen ingick även tre uppdragsforskningsrapporter, se avsnitt 7.2.²⁶⁶

En övergripande slutsats som presenteras i den sammanfattande rapporten är att det finns brister i konkurrensen, vilket kan förklaras av en hög marknadskoncentrationen i flera led, låsningar och obalanser genom avtal och handelsbruk samt förekomsten av olika former av etableringshinder. Detta medför dels att konsumenter i vissa fall betalar mer för många livsmedel än de skulle behöva göra, dels att pengarna inte alltid hamnar där de behövs för att ge incitament till marknadsinträde, investeringar och ökad produktion.

I rapporten lämnar Konkurrensverket ett antal förslag på åtgärder som kan förbättra konkurrensen. Förslagen syftar dels till att sänka hinder för etablering, dels till att minska låsningar som till exempel följer av avtal. Härigenom kan förutsättningar skapas för en minskad koncentrationsgrad på marknaden och möjliggöra ökad konkurrens mellan befintliga aktörer.

Enligt Konkurrensverket visar genomlysningen också på behovet av ett nytt bredare konkurrensverktyg. Konkurrensverket lyfter även fram behovet av att anpassa svenska koncentrationsregler för att bättre kunna hantera lokala effekter, liknande de regler som finns i Norge, där företag i koncentrerade branscher åläggs att informera myndigheten om samtliga förvärv, även minoritetsförvärv. Genomlysningen har bekräftat behovet av att utreda en sådan möjlighet och att justera förvärvsreglerna för att skydda konkurrensen på alla nivåer, även på lokala marknader.

Tillsyn enligt konkurrenslagen är alltjämt det viktigaste verktyget som Konkurrensverket förfogar över för att undanröja och motverka allvarliga konkurrensproblem. Tillsynen av otilbörliga handelsmetoder är central för att stärka livsmedelskedjans funktionssätt och därigenom förbättra konkurrensen. Konkurrens-

²⁶⁵ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrensverkets-genomlysning-av-livsmedelsbranschen-20232024/> (hämtad 2025-03-03).

²⁶⁶ Christian Jörgensen och Eric Rehn, *Den senaste tidens prisökning på livsmedel och konkurrensen i livsmedelskedjan*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:3. Ulf Johansson och Jens Hultman, *Livsmedelskedjornas användande av egna märkesvaror (EMV) och dess påverkan på konkurrensen*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:4. Jenny Bäckstrand, Yinef Pardillo Baez och Movin Frank Sequira, *Alternativa distributionsformer i livsmedelsmarknaden*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:5.

verket har utifrån indikationer som framkommit i genomlysningen initierat tillsynsutredningar enligt dessa regelverk, såväl inom konkurrenstillsynen som inom tillsynen avseende lagen om otillbörliga handelsmetoder.

Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen?

I rapporten *Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen?*²⁶⁷ analyseras prisökningarna för sju varugrupper²⁶⁸ under perioden januari 2021 till april 2023. Konkurrensverket fann att priserna steg mer än vad som motiverades av ökade leverantörspriser under 2022 såväl som första kvartalet 2023. Två förklaringar till detta är dels ökade marginaler i kronor i dagligvaruhandeln, dels en så kallad raket- och fjädereffekt där handlarna höjer priset snabbt när deras inköpspriser går upp medan pris-sänkningarna går långsamt när kostnaderna senare sjunker. Konkurrensverkets bedömning är att dessa effekter i konsumentledet – att priserna ökat mer än vad som kan motiveras av ökade kostnader i produktionsledet – inte hade uppstått om konkurrensen varit bättre i dagligvaruhandeln.

Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna

Rapporten *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*²⁶⁹ visar att konkurrensen är begränsad i många kommuner och att detta påverkar konsumenternas valmöjligheter, både sett till antalet dagligvaruaktörer och frånvaron av lågpriskoncept. I rapporten pekas särskilt på att kommunernas planläggningsarbete i hög grad påverkar möjligheterna till butiksetableringar inom dagligvaruhandeln, och att det behövs mer vägledning i fråga om hur bestämmelserna i plan- och bygglagen om att främja en effektiv konkurrens ska beaktas i praktiken.

Under december 2024 beslutade regeringen om ett uppdrag till Boverket med syftet att underlätta etablering av nya livsmedelsbutiker, vilket inkluderar att inhämta synpunkter från Konkurrensverket.²⁷⁰ Boverket ska redovisa uppdraget senast den 1 mars 2026.

Avtalsstrukturer i livsmedelskedjan

I analysen *Avtalsstrukturer i livsmedelskedjan*²⁷¹ identifierar Konkurrensverket avtalsrelaterade begränsningar och andra låsningar i flera olika led av livsmedelskedjan

²⁶⁷ Konkurrensverket, *Stigande matpriser – vart tar pengarna vägen?* Rapport 2024:3.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/stigande-matpriser--vart-tar-pengarna-vagen/> (hämtad 2025-03-03).

²⁶⁸ De sju varugrupperna var mjukt bröd, smör, ost, ägg, färsk kyckling, matolja och potatis.

²⁶⁹ Konkurrensverket, *Dagligvaruhandelns etablering i kommunerna*, Rapport 2024:4.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/dagligvaruhandelns-etablering-i-kommunerna/> (hämtad 2025-03-03).

²⁷⁰ Regeringskansliet, *Uppdrag om detaljplaner ska underlätta etablering av livsmedelsbutiker*, Publicerat 2024-12-30.

Hämtad 2025-01-27. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/12/uppdrag-om-detaljplaner-ska-underlatta-etablering-av-livsmedelsbutiker/>.

²⁷¹ Konkurrensverket, *Avtalsstrukturer i livsmedelskedjan*, Analys i korthet 2024:3.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/avtalsstrukturer-i-livsmedelskedjan/> (hämtad 2025-03-03).

som försvårar inträde och leder till stela strukturer där vissa aktörer har svårt att konkurrensutsätta sina köpare eller leverantörer. Inlåsningsavtal kan exempelvis vara att primärproducenterna i vissa sektorer är låsta till en eller ett fåtal livsförädlare köpare under lång tid. Detta betyder att förädlarna ofta sätter priset men är samtidigt skyldiga att ta emot all produktion från primärproducenten. Mellan förädlarna och dagligvaruhandelns grossister saknas det typiskt sett exklusivavtal och priserna förhandlas mellan parterna. Trots avsaknaden av formella volymåtaganden finns det i praktiken krav på hög servicegrad, det vill säga att förädlarna ska leverera alla beställda produkter.

Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna

I analysen *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*²⁷² konstaterar Konkurrensverket att det finns avtalsbegränsningar som kan skapa brister på tillgängliga butikslägen vilket kan resultera i att konkurrenter har svårt att etablera sig. Konkurrensverket beskriver även att en stor del av butikernas efterfrågan är knuten till befintliga aktörers inköpsfunktioner, vilket försvårar inträde och expansion i både leverantörs- och butiksledet på den svenska dagligvarumarknaden. Konkurrensverket anser att den ovan beskrivna koncentrationen och kedjornas vertikala integration med starka inköpsfunktioner riskerar att begränsa konkurrensen på marknaden i sin helhet.

Tidsfönster för lansering av varor i dagligvaruhandeln

I analysen *Tidsfönster för lansering av varor i dagligvaruhandeln*²⁷³ redovisas hur rekommendationerna om gemensamma tidsfönster för nylansering och sortimentsrevidering (ECR) tillämpas inom den svenska dagligvaruhandeln och hur berörda aktörer uppfattar att systemet fungerar. Analysen visar att samarbetet rörande tidsfönster har inslag som kan vara problematiska ur ett konkurrensperspektiv eftersom marknadens olika aktörer, inklusive företag som är konkurrenter i leverantörsledet eller i handelsledet, inte fattar självständiga beslut om när och hur ofta nya produkter ska lanseras i butik under året. På så sätt begränsas deras möjlighet att agera oberoende av varandra, vilket i många fall är en viktig förutsättning för effektiv konkurrens. Utan samarbetet skulle det sannolikt också finnas starkare incitament hos respektive aktör att självständigt effektivisera lanseringsprocessen, och sett i ett större sammanhang kan samordningen rörande tidsfönster vara en bidragande faktor till stelheter i marknadsstrukturen inom livsmedelsbranschen.

Efter rapportens publicering annonserade Dagligvaruleverantörerna (DLF) i november att de avser att lämna samarbetsavtalet avseende lanseringsfönster. Detta motiverades i ett brev till organisationens medlemmar genom att hänvisa till

²⁷² Konkurrensverket, *Konkurrensen mellan dagligvaruaktörerna*, Analys i korthet 2024:4.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrensen-mellan-dagligvaruaktorema/> (hämtad 2025-03-03).

²⁷³ Konkurrensverket, *Tidsfönster för lansering av varor i dagligvaruhandeln*, Analys i korthet 2024:5.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/tidsfonster-for-lansering-av-varor-i-dagligvaruhandeln/> (hämtad 2025-03-03).

Konkurrensverkets rapport om lanseringsfönster.²⁷⁴ ECR:s roll som rekommendation kommer formellt upphöra att gälla från den 31 december 2025.²⁷⁵

7.1.2 Analys av drivmedelspriser

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen kartlagt och analyserat konkurrensen på drivmedelsmarknaden.²⁷⁶ Inom ramen för regeringsuppdraget har Konkurrensverket analyserat drivmedelsbolagens försäljning, prissättning, marginaler, affärsmodeller och framtidsplaner. Konkurrensverket publicerade i oktober 2024 rapporten *Hur påverkar konkurrensen priserna på bensin och diesel?*²⁷⁷, vilken utgjorde en delrapport i regeringsuppdraget.

I rapporten konstaterar Konkurrensverket att den svenska drivmedelsmarknaden domineras av fyra bolag vars marknadsandelar har varit stabila över tid. Det har inte heller förekommit något inträde på marknaden av betydelse för konkurrensförhållandena i Sverige som helhet. Rapporten visar vidare att det råder en relativt begränsad priskonkurrens mellan aktörerna på marknaden, i synnerhet på ett nationellt plan och särskilt för privatpersoner. Mer konkurrens på drivmedelsmarknaderna kan därför, enligt Konkurrensverket, ge lägre priser på bensin och diesel för konsumenterna genom att drivmedelsbolagens bruttovinster för drivmedelsförsäljningen pressas.

Konkurrensverket bedömer att den begränsade priskonkurrensen delvis kan bero på kedjornas prissättningsstrategier, som går ut på att nära följa varandras prissättning, vilket underlättas av den öppna publiceringen av rekommenderade priser. Bättre information till konsumenterna om priser och åtgärder som gör det svårare för bolagen att kopiera varandras prissättning skulle därför kunna stärka konkurrensen.

Regeringsuppdraget slutredovisades i december 2024 genom rapporten *Slutrapporteringen av regeringsuppdrag om konkurrensen i drivmedelssektorn*.²⁷⁸ I rapporten drar Konkurrensverket slutsatsen att de förslag som är mest lämpliga att utvärdera närmare är införandet av ett digitalt prisjämförelseverktyg och prisreglering. Båda

²⁷⁴ Lundahl, K, *Leverantörerna drar sig ur kritiserat samarbete – rädda för Konkurrensverket*, Dagligvarunytt. <https://www.dagligvarunytt.se/marknadsnytt/lagar-regler/leverantorena-drar-sig-ur-kritiserat-samarbete-radda-for-konkurrensverket/> (hämtad 2025-01-27).

²⁷⁵ ECR (o.d.), *ECR tidsfönster upphör att gälla som rekommendation*. <https://www.ecr.se/nyhet/ecr-tidsfonster-upphor-att-galla-som-rekommendation/#:~:text=Fr%C3%A5n%20den%2031%20december%202025,att%20branschsamarbetet%20kring%20lanseringsf%C3%B6nster%20avslutas> (hämtad 2024-01-27).

²⁷⁶ Konkurrensverkets regleringsbrev för 2023, N2022/02410 samt Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023, KN2023/03500.

²⁷⁷ Konkurrensverket, *Hur påverkar konkurrensen priserna på bensin och diesel? – Delrapport av ett uppdrag av regeringen*, Rapport 2024:6. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/hur-paverkar-konkurrensen-priserna-pa-bensin-och-diesel/> (hämtad 2025-03-03).

²⁷⁸ Konkurrensverket, *Slutrapporteringen av regeringsuppdrag om konkurrensen i drivmedelssektorn*, Rapport 2024:7. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/slutrapportering-av-regeringsuppdrag-om-konkurrensen-i-drivmedelssektorn/> (hämtad 2025-03-03).

dess typer av åtgärder har införts i olika utsträckning i olika länder. Effekterna av sådana åtgärder har till viss del även studerats inom forskning som visar på motstridiga resultat: ökad pristransparens kan såväl minska som öka konkurrensen. De faktiska erfarenheterna är likaledes motstridiga.

Mot denna bakgrund och att de åtaganden som godtagits inom ramen för ett tillsynsärende avseende drivmedelsmarknaden, se avsnitt 2.2.1, sannolikt kommer att förändra prisdynamiken och konkurrensförutsättningarna på marknaden, menar Konkurrensverket att det för närvarande saknas skäl att gå vidare med ett införande av jämförelseverktyg och prisreglering på den svenska drivmedelsmarknaden. Enligt Konkurrensverket är det däremot lämpligt att inom två till tre år göra en ny bedömning av behovet av åtgärder.

7.1.3 Kommuners påverkan på konkurrensen inom publik laddning av elfordon

I juni 2024 publicerade Konkurrensverket rapporten *Kommuners påverkan på konkurrensen inom publik laddning av elfordon*.²⁷⁹ Rapporten undersöker på vilka sätt och utifrån vilka incitament som kommuner agerar på marknaderna för etablering av publik laddinfrastruktur för normalladdning respektive tillhandahållande av publik laddningstjänst med normalladdning. Det handlar närmare om hur kommunerna, i förvaltningsform och som energi- respektive parkeringsbolag, agerar i rollerna som indirekt respektive direkt aktör på marknaderna. Vidare omfattar studien en analys av hur dessa ageranden påverkar marknadens funktion och om det finns hinder mot framväxten av effektiv konkurrens.

Av rapporten framgår att kommunernas agerande varierar stort, såväl när det gäller övergripande styrning och markupplåtelse som hur kommunen agerar som direkt aktör på marknaden i konkurrens med andra. Etablering av publik laddinfrastruktur är i nuläget förenad med höga investeringskostnader och låg lönsamhet. Alla omständigheter som fördyrar etableringsprocessen förstärker således de hinder som redan finns för aktörer. Konkurrensverkets bedömning är att kommuner i rollen som indirekt aktör ofta agerar på sådant sätt som riskerar att skapa och förstärka inträdeshinder på marknaden. Mot bakgrund av var marknaden befinner sig i dag, menar Konkurrensverket att kommuner bör agera som möjliggörare och överlåta etablering till marknadens aktörer. I rapporten påpekar Konkurrensverket att kommunerna inte heller får gynna den egna säljverksamheten vad gäller tillgång till kommunal mark. Därutöver påminner Konkurrensverket i rapporten om den tidigare uppmaningen om att sluta erbjuda gratis el vid publika laddpunkter.

²⁷⁹ Konkurrensverket, *Kommuners påverkan på konkurrensen inom publik laddning av elfordon*, Rapport 2024:2. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/kommuners-paverkan-pa-konkurrensen-inom-publik-laddning-av-elfordon/> (hämtad 2025-03-03).

7.1.4 Analyser i korthet om offentlig upphandling

Under 2024 har Konkurrensverket publicerat följande två rapporter som handlat om offentlig upphandling.

Tillämpning av undantaget för ensamrätt vid offentlig upphandling

I mars 2024 publicerade Konkurrensverket en analys som belyser *Tillämpning av undantaget för ensamrätt vid offentlig upphandling*.²⁸⁰ Undantaget för ensamrätt i upphandlingar ska tillämpas restriktivt och bara användas under exceptionella omständigheter. För att undantaget ska vara tillämpligt ska det bara finnas en leverantör som kan tillhandahålla det som upphandlas på grund av ensamrätt och det ska inte heller finnas några rimliga alternativ till det som upphandlas.

Den upphandlande myndigheten måste visa att dessa villkor är uppfyllda och göra en grundlig utredning innan ett avtal ingås. Undantaget får endast användas om det är absolut nödvändigt att köpa från den valda leverantören. Utrymmet för att använda undantaget är mycket begränsat och det ställs höga krav på både utredning och dokumentation. För att undantaget för ensamrätt ska vara tillämpligt måste upphandlingsföremålet vara skyddat av en ensamrätt, som oftast handlar om immateriella rättigheter som upphovsrätt eller patent, men varje fall bedöms individuellt. Dessutom måste myndigheten ha gjort en gedigen marknadsundersökning för att säkerställa att inga rimliga alternativ finns som kan tillgodose behoven.

LOU:s krav på ändrings- eller optionsklausuler i förhållande till ÄTA-bestämmelserna i AB 04

I oktober 2024 släppte Konkurrensverket en analys om *LOU:s krav på ändrings- eller optionsklausuler i förhållande till ÄTA-bestämmelserna i AB 04*.²⁸¹ Som en följd av att den svenska entreprenadrätten i princip är oreglerad i lag används ofta standardavtal vid upphandling av byggentreprenader. AB 04 är ett exempel på ett sådant standardavtal och innehåller en reglering av så kallade ÄTA-arbeten (ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten) som tagits fram av Föreningen Byggandets kontraktskommitté.

En diskussion har uppstått om ÄTA-bestämmelserna i AB 04 uppfyller kraven på ändrings- eller optionsklausuler i 17 kap. 10 § LOU, då frågan inte har behandlats i förarbetena och det saknas vägledande rättspraxis. Konkurrensverket vill därför genom publikationen belysa hur ÄTA-bestämmelserna förhåller sig till kraven i LOU. Konkurrensverkets slutsats är att varken de föreskrivna eller likställda ÄTA-arbetena i AB 04 infriar LOU-kraven på klarhet, exakthet och entydighet. Detta eftersom de föreskrivna eller likställda ÄTA-arbetena är baserade på begrepp som

²⁸⁰ Konkurrensverket, *Tillämpning av undantaget för ensamrätt vid offentlig upphandling*, Analys i korthet 2024:1. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/tillampning-av-undantaget-for-ensamratt-vid-offentlig-upphandling/> (hämtad 2025-03-03).

²⁸¹ Konkurrensverket, *LOU:s krav på ändrings- eller optionsklausuler i förhållande till ÄTA-bestämmelserna i AB 04*, Analys i korthet 2024:6. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/lous-krav-pa-andrings-eller-optionsklausuler-i-forhallande-till-ata-bestammelserna-i-ab-04/> (hämtad 2025-03-03).

saknar tydliga och entydiga definitioner. Att tillämpa en ändringsbestämmelse som inte har stöd i LOU riskerar att leda till att ändringen utgör en otillåten direktupphandling.

7.1.5 Nordisk rapport om konkurrens och arbetsmarknader

Under januari 2024 publicerade de nordiska konkurrensmyndigheterna en gemensam rapport om konkurrens och arbetsmarknader i Norden, *Competition and labour markets*.²⁸² I rapporten beskrivs att överenskommelser mellan konkurrerande företag för att samordna löner eller avstå från att anställa varandras medarbetare kan utgöra allvarliga överträdelser av konkurrenslagen.

Sådana överenskommelser kan leda till ineffektiv resursanvändning, vara skadliga för konsumenter och ha negativa konsekvenser för anställdas arbetsvillkor. Dessutom finns det indikationer på att det inte är ovanligt att företag inom olika branscher kommer överens om att inte anställa varandras medarbetare. Det tyder på att det kan finnas anledning att öka tillsynen av konkurrenslagstiftningen på de nordiska arbetsmarknaderna.

En relativt hög andel av anställda och arbetsgivare i de nordiska länderna är medlemmar i fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Löner och arbetsvillkor regleras ofta i kollektivavtal. Det finns undantag i de nordiska ländernas konkurrenslagar för överenskommelser inom ramen för kollektivavtal mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Dessa faktorer kan mildra de negativa effekterna för anställda av överenskommelser mellan företag som påverkar arbetsmarknaderna.

7.2 Forskning

Under 2024 har flera forskningsprojekt avslutats, såväl uppdrags- som bidragsforskning, 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 och forskningsprojekt.

7.2.1 Att mäta konkurrensen i Sverige

Att kunna mäta konkurrenssituationen på olika marknader ger tillsynsmyndigheter och politiska beslutsfattare ett viktigt verktyg för att identifiera eventuella problem och begränsningar som finns på en marknad. Olika länder har kommit olika långt när det gäller att ta fram metoder för detta. Storbritanniens konkurrensmyndighet

²⁸² Konkurrensverket, *Competition and Labour Markets*, januari 2024.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrens-och-arbetsmarknader/> (hämtad 2025-03-03).

publicerar exempelvis en återkommande rapport där de beskriver konkurrens-situationen utifrån både kvantitativa mått och kvalitativa undersökningar. Mot bakgrund av bland annat detta gav Konkurrensverket professor Mats Bergman, professor Sten Nyberg, docent Pehr-Johan Norbäck och ekonomie doktor Melinda Suveg i uppdrag att utveckla en tillämpbar mätmetod som ska ge en bild av hur konkurrenssituationen på olika marknader ser ut i Sverige. Resultaten publicerades i november 2024 i rapporten *Att mäta konkurrensen i Sverige*.²⁸³

Forskarna menar att det behövs olika typer och kombinationer av mått för att kunna analysera konkurrensen på en marknad. Rapportförfattarna har tagit fram en uppsättning av 12 olika mått utifrån tre områden: marknadsstruktur²⁸⁴, resultatmått för företag²⁸⁵ och marknadsdynamik²⁸⁶. Från ett tillsynsperspektiv kan den här mätmetoden bli ett viktigt verktyg genom att den dels bidrar till en ökad förståelse för hur konkurrensen har utvecklats och ser ut på olika marknader. Dels som en screening-metod för att identifiera vilka marknader som uppvisar indikativa konkurrensproblem.

7.2.2 Alternativa distributionsformer på livsmedelsmarknaden

Den svenska dagligvaruhandeln kännetecknas av en hög koncentrationsnivå. Dominansen av ett fåtal aktörer inom dagligvaruhandeln blir mer tydlig utanför storstadsområden där det i flera kommuner bara finns två av de fem största dagligvaruaktörerna etablerade. Förutom att producenter och konsumenter kan hitta nya vägar att nå varandra så är det även viktigt ur ett samhällsligt försörjnings- och beredskapsperspektiv att öka kunskapen om vilka alternativ som finns till den traditionella livsmedelsförsörjningen. Mot bakgrund av detta gav Konkurrensverket docent Jenny Bäckstrand, teknologie doktor Yinef Pardillo Baez och teknologie doktor Movin Sequeira vid Jönköpings University i uppdrag att undersöka för- och nackdelar med alternativa distributionsformer på livsmedelsmarknaden. Resultaten publicerades i oktober 2024 i rapporten *Alternativa distributionsformer på livsmedelsmarknaden*.²⁸⁷

Forskarna menar att alternativa sätt att distribuera livsmedel har fördelar över de traditionella sätten när det gäller att erbjuda lokala varor och tillhandahålla god kvalitet på maten, det vill säga färskhet. Dessutom bidrar alternativen till ökad

²⁸³ Mats Bergman, Pehr-Johan Norbäck, Sten Nyberg och Melinda Suveg *Att mäta konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:6. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/att-mata-konkurrensen-i-sverige/> (hämtad 2025-03-03).

²⁸⁴ Antal företag, andelen dominerande företag och marknadsmakt.

²⁸⁵ Vinstpåslag, kapitalavkastning och vinstmarginal.

²⁸⁶ Inträde/utträde på en marknad, ägarbyte, överlevnadsgrad hos företag, och bidrag till förädlingsvärde.

²⁸⁷ Jenny Bäckstrand (projektledare), Yinef Pardillo Baez och Movin Sequeira, *Alternativa distributionsformer på livsmedelsmarknaden*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:5. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/alternativa-distributionsformer-pa-livsmedelsmarknaden/> (hämtad 2025-03-03).

interaktion mellan livsmedelsproducenten och konsumenter, bättre kontakt med naturen, och att sälja eller köpa den historia som följer med produkten. Dock sker majoriteten av konsumenternas köp fortfarande via de traditionella sätten på grund av kostnad, utbud och bekvämlighet.

7.2.3 Handelns egna varumärken

De största svenska dagligvarukedjorna säljer livsmedelvaror med varumärken från en mängd olika tillverkare och producenter. Man brukar i sammanhanget prata om leverantörers varumärken (LMV) och egna varumärken (EMV). Användandet av EMV handlar till stor del om att få större kontroll över produktionsprocessen, kontroll över varans egenskaper och kvalitet, lagerhållning och distribution, jämn tillgång till varor men också att kunna pressa priser och koppla EMV till lojalitetsprogram. EMV kan även ge sina ägare en möjlighet att på sikt minska sina kostnader och på så sätt öka marginalerna för dessa produkter. Konkurrensverket har i två tidigare rapporter visat att EMV som strategi kan bidra till både positiva och negativa effekter på konkurrensen mellan olika varor och dess företag. Mot bakgrund av detta gav Konkurrensverket professor Ulf Johansson, vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, och professor Jens Hultman, vid Högskolan Kristianstad, i uppdrag att analysera EMV utifrån ett konkurrensperspektiv. Resultaten publicerades i juni 2024 i rapporten *Handelns egna varumärken*.²⁸⁸

Forskarna menar att andelen EMV som säljs har ökat och att dessa varor generellt har lägre priser än LMV. För konsumenterna har den ökade EMV-andelen både för- och nackdelar. Den kan dels bidra till en ökad variation i pris och produktutbud, dels innebära att konsumenterna har färre varumärken i butikshyllorna att välja på. Rapporten framhåller också att dagligvaruhandeln drar nytta av sina EMV genom att de även kan tillgodoräkna sig leverantörernas marginaler och på så sätt öka sina vinster. Sammantaget anser forskarna att det är svårt att avgöra om EMV:s nackdelar överväger fördelarna och vice versa.

7.2.4 Ökande livsmedelspriser och förändrad konkurrens?

De kraftiga prisökningarna på livsmedel under 2022 och 2023 påverkade både konsumenternas beteende och dagligvaruhandelns strategier för att bibehålla sina marginaler. Detta kan i sin tur påverka konkurrensen på dagligvarumarknaden, såväl horisontellt, det vill säga mellan dagligvarukedjorna, som vertikalt, det vill säga mellan dagligvaruhandlarna och leverantörerna. Mot bakgrund av detta har ekonomie doktor Christian Jörgensen, på Agrifood vid Lunds universitet, och ekonomie doktor Eric Rehn, på Agrifood vid Sveriges lantbruksuniversitet, kartlagt

²⁸⁸ Jens Hultman och Ulf Johansson, *Handelns egna varumärken – Utveckling, användning och påverkan på konkurrensen*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:4.
<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/handelns-egna-varumarken/> (hämtad 2025-03-03).

och analyserat prishöjningarna inom dagligvaruhandeln. Resultaten publicerades i juni 2024 i rapporten *Ökande livsmedelspriser och förändrad konkurrens?*²⁸⁹

Forskarna menar att konsumenternas priskänslighet är låg, det vill säga de fortsätter i stor utsträckning att konsumera samma volym livsmedel som tidigare trots högre priser. De kraftiga prisökningarna verkar dock ha skapat en större prismedvetenhet i den meningen att konsumenter i större utsträckning handlar i billigare butiker och väljer varor med ett lägre pris. Dagligvarukedjornas årsredovisningar ger också stöd för att lönsamheten har utvecklats gynnsamt hos lågpriskedjor till skillnad från kedjor med ett större inslag av service. Detta har inneburit att priskonkurrensen har ökat, vilket manifesteras i att lågpriskedjor och egna märkesvaror (EMV) har ökat sina marknadsandelar. Maktbalansen på dagligvarumarknaden har på så sätt förskjutits till förmån för lågpriskedjorna medan dagligvaruhandeln som helhet har stärkt sin förhandlingsposition i livsmedelskedjan när konsumenternas intresse för EMV har ökat. Enligt forskarna ger dock studien inget större stöd för tesen om att dagligvaruhandeln på ett omfattande sätt har "passat på" att öka sina marginaler i försäljningen av livsmedel. Det finns dock undantag för enstaka dagligvarukedjor och för enskilda livsmedel där detta synes ha skett.

7.2.5 Konkurrens på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik

Den regionala kollektivtrafiken har reformerats vid flera tillfällen och ett viktigt steg togs 2010 då marknaden för persontrafik på järnväg öppnades även för privata aktörer. Kollektivtrafiklagen från 2012 föreskriver att varje region ska ha en regional kollektivtrafikmyndighet som beslutar om allmän trafikplikt. Det ger myndigheten rätten att upphandla trafik som är subventionerad. Den största delen privata aktörer inom kollektivtrafiken finns inom den kollektivtrafik som är upphandlad. Upphandlad kollektivtrafik är en marknad som omsätter stora belopp och det är ofta större företag som levererar tjänsterna. Därför är det särskilt viktigt att det finns bra förutsättningar för regelefterlevnad. Mot bakgrund av detta har filosofie licentiat Roger Pyddoke, vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), undersökt vad regionala kollektivtrafikmyndigheter och rådgivande myndigheter kan göra för att öka måluppfyllelsen genom att i högre utsträckning använda konkurrens i upphandlingen av svensk kollektivtrafik. Resultaten publicerades i februari 2024 i rapporten *Konkurrens på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik*.²⁹⁰

Forskaren har i rapporten sammanfattat senare års forskning om effekterna av managementrekommendationer om samverkan, upphandling med tilldelningsgrunden bästa kombination av pris och kvalitet, resande- och kvalitetsincitament

²⁸⁹ Christian Jörgensen och Eric Rehn, *Ökande livsmedelspriser och förändrad konkurrens – De senaste årens prisökningar på livsmedel och konkurrensen i livsmedelskedjan*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:3. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/okande-livsmedelspriser-och-forandrad-konkurrens/> (hämtad 2025-03-03).

²⁹⁰ Roger Pyddoke, *Konkurrens på marknaderna för upphandlad kollektivtrafik*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2024:2. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrens-pa-marknaderna-for-upphandlad-kollektivtrafik/> (hämtad 2025-03-03)

liksom av faktorer som påverkar deltagande i upphandlingar. I rapporten redovisas utvecklingstendenser som kan vara förknippade med förändringar i konkurrens. Uppföljning är en fråga som sedan lång tid tillbaka har utpekats som en svag punkt i förvaltningen av upphandlad kollektivtrafik. Kritiken innebär inte att uppföljning har saknats, utan att den har varit för begränsad och kortsiktig. Uppföljningen har fokuserat på de månatliga uppföljningarna av levererad produktion och kvalitet. Alltför lite uppmärksamhet har riktats mot att utvärdera utfall över tid och hur konkurrensen utvecklats. Det finns därför ytterst lite systematiskt sammanställda erfarenheter och forskning om hur upphandlingsformer korrelerar med utfall. Forskaren pekar även på att det kan finnas en potential att genom konkurrens öka effektivitet och måluppfyllelse i upphandlad kollektivtrafik. En uttalad strategi för att stärka konkurrensen kan också öka medvetenheten om faktorer som påverkar konkurrens på sikt. Offentligt tillgängliga data för att följa upp kostnader, marknadsandelar och konkurrens i kollektivtrafik saknas dock i stor utsträckning. Bättre genomtänkta mål och bättre operationaliseringar i avtalen kan leda till ökad nytta för såväl resenärer som det allmänna.

7.2.6 Platform envelopment in the online pharmacy industry: an effects-based approach

Konkurrensverket har finansierat docent Vladimir Bastidas vid Uppsala universitet för forskningsprojektet *Platform envelopment in the online pharmacy industry: an effects-based approach*.²⁹¹ Forskningsprojektet är ett femårigt doktorandprojekt, som utförs av doktoranden David Fåhraeus vid Uppsala universitet. Konkurrensverket har finansierat de tre första åren av detta forskningsprojekt och denna del är slutredovisad. Forskningsprojektet fortgår på universitetet och kommer att resultera i en avhandling som förväntas vara klar vid årsskiftet 2026/2027.

Syftet med projektet har varit att definiera rättsliga kriterier för fastställandet av self-preferencing²⁹² som missbruk av dominerande ställning enligt artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). För att uppnå detta mål kommer arbetet att redogöra för och förklara vad self-preferencing är och varför det kan vara problematiskt enligt artikel 102 i EUF-fördraget. Avhandlingen kommer att visa hur self-preferencing yttrar sig som en form av en så kallad "platform envelopment- strategi", till exempel genom en mer gynnsam positionering av en plattforms egna produkter eller genom användning av uppgifter om företagsanvändare för att sedan konkurrera med dessa användare. I avhandlingen utreds i synnerhet hur dessa metoder kan tillämpas på vissa marknader, till exempel e-handels- och nätapoteksmarknaderna. Avhandlingen syftar även till att avgöra om self-preferencing bör behandlas som en separat och ny kategori av missbruk eller om beteendet kan falla inom befintliga missbrukskategorier. Vidare utreds vilka kriterier som är tillräckligt flexibla för tillämpning på self-preferencing som

²⁹¹ Konkurrensverket, dnr 454/2021.

²⁹² EU domstolen har definierat self-preferencing som "gynnande av den egna tjänsten", dock finns det inget vedertaget svenskt begrepp.

karaktäriseras av särskilda omständigheter, som till exempel utnyttjandet av datafördelar på e-handelsmarknader.

Forskningsprojektet består av tre delar. Den första delen konceptualiserar self-preferencing. Den andra delen analyserar EU:s rättspraxis och beslutspraxis avseende befintliga kategorier av missbruk enligt artikel 102 i EUF-fördraget för att utröna om de kan tillämpas på self-preferencing. Del tre utreder vilka kriterier som bör gälla för fastställandet av self-preferencing. Doktorandprojektet löper enligt plan och hittills har kapitlen som analyserar olika befintliga missbrukstyper enligt artikel 102 i EUF-fördraget skrivits. I nuläget pågår arbetet med konceptualiseringen av self-preferencing och att definiera rättsliga kriterier för klassificeringen av betendets missbruk. Kapiteln om vetenskaplig metod och tillämpningen av diskrimineringsförbudet enligt artikel 102(c) i EUF-fördraget på self-preferencing har granskats och godkänts under halvtidsprövningen vid Uppsala universitet.

7.2.7 Koncessioner i allmänhetens tjänst

Konkurrensverket har finansierat juris doktor Ulf Vanneback vid Umeå universitet för forskningsprojektet *Koncessioner i allmänhetens tjänst – statsstödrättsliga och upphandlingsrättsliga utmaningar?*²⁹³ I projektet har även docent Tobias Indén medverkat. Forskningsprojektet har bland annat resulterat i ett flertal forskningsartiklar i Europarättslig tidskrift om ekonomiska villkor och risköverföring vid upphandling av koncessioner.²⁹⁴

Vid stora, kostnadskrävande projekt kan en finansiering med skattemedel inte sällan medföra stora budgetmässiga påfrestningar för det allmänna vilket kan fördröja eller omöjliggöra tänkta projekt. Ett alternativ kan då vara finansiering genom användandet av koncessioner. Genom att använda koncessioner kan den ersättning som det allmänna behöver betala leverantören minska eller helt utgå. Det gör samarbeten mellan offentliga och privata aktörer alltmer intressanta vid exempelvis en kommunal investering. En grundläggande förutsättning vid koncessioner är att den ersättning leverantören erhåller, helt eller delvis, kommer från eller på något sätt genereras av användarna av anläggningen eller tjänsten.

Detta forskningsprojekt har haft som huvudsyfte att, med utgångspunkt i regler om statsstöd och upphandling, identifiera och analysera rättsliga konflikter och problem som aktualiseras vid användandet av koncessioner. Projektet har bland annat utrett hur koncessionsbegreppet ska förstås, koncessioner i förhållande till allmänna upphandlingsrättsliga och statsstödrättsliga principer, koncessionsavtalens innehåll och när undantag från upphandlingsskyldighet kan föreligga.

²⁹³ Konkurrensverket, dnr 403/2019.

²⁹⁴ Vanneback, Ulf (2023). *Ekonomiska villkor och risköverföring vid upphandling av koncessioner – Är allt klart nu?* Europarättslig tidskrift nr 2 2023, maj 2023 s. 277–294 och Indén, Tobias & Vanneback, Ulf (2024). *Vi har ingen lokal(hyra)! – tjänstekoncession eller lokalhyra* Europarättslig tidskrift, nr 2024 2, s. 253–266.

Syftet med koncessionsregleringen är bland annat att skapa tydlighet och rätts-säkerhet för att underlätta ett rättvist marknadstillträde för leverantörer och att underlätta offentliga investeringar. I projektet har det visats vara tämligen klart vad som avses med avtal med ekonomiska villkor, vilket är ett grundläggande krav för att regelverket ska bli tillämpligt. Ett annat grundläggande villkor vid koncessioner är att den ekonomiska risken överförs från upphandlande organ till koncessions-havaren. Här kan den analys som gjorts i projektet inte ge ett lika tydligt svar. Vad som avses med överföring av ekonomisk risk är mer svårt att greppa och också mer avhängigt av nationell reglering som kan skilja sig åt inom EU.

Ett område där koncessioner aktualiserats är avtal där det allmänna hyr ut lokaler samtidigt som lokalhyresgästen åtar sig att fullgöra vissa uppdrag åt hyresvärden. Exempel kan vara en butik i en järnvägsstation som också ansvarar för att under-hålla vissa ytor inom stationsbyggnaden. I projektet har framkommit att en lokal-hyra med sedvanliga villkor inte blir en koncession bara för att det allmänna i någon form är hyresvärd. När hyresgästen åtar sig skyldigheter som går bortom vad som kan anses vara sedvanliga hyresvillkor kommer tolkningen att bli svårare. I projek-tet har visats att tolkningen av upphandlade avtal ska göras med stöd av etablerade upphandlingsrättsliga principer såväl på LOU-området som när avtalet kan anses falla under koncessionsregleringen.

8 Internationellt samarbete

Konkurrensverket ska enligt myndighetens instruktion bidra till den internationella utvecklingen inom sitt ansvarsområde.²⁹⁵ 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 2024. På konkurrensområdet har frågor om digitalisering, artificiell intelligens och industripolitik varit särskilt framträdande.

Utöver vad som presenteras nedan har Konkurrensverket också deltagit i ett flertal andra internationella möten och konferenser, exempelvis ett årligt möte som anordnas mellan konkurrensmyndighetschefer från EU och icke-EU länder i Europa, det så kallade ECA-mötet.

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 2024 konsulterat EU-kommissionen inför de beslut som myndigheten fattat som rör tillämpningen av EU:s konkurrensregler. Denna konsultation utgör ytterligare en kvalitetssäkring av Konkurrensverkets rättsliga bedömningar.

Likaså har EU-kommissionen under 2024 rådfrågat de nationella konkurrensmyndigheterna inför sina beslut där de avser att ingripa med stöd av artikel 101 och 102 i EUF-fördraget och i koncentrationsärenden där kommissionen gjort en fördjupad undersökning. Konkurrensverket deltar regelbundet i dessa så kallade rådgivande

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

kommittéer och i de muntliga höranden som parter har rätt till i kommissionens utredningar.

Genom det Europeiska konkurrensnätverket (European Competition Network, ECN) kan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bistå varandra och utbyta information vid utredningar av misstänkta konkurrensöverträdelser. Under 2024 har Konkurrensverket samarbetat med flera olika myndigheter inom EU och både gett och fått assistans inom ramen för tillsynsarbetet, bland annat från Danmarks konkurrensmyndighet i en utredning avseende läkemedelsbranschen, se avsnitt 2.4.1.

Konkurrensmyndigheterna inom EU kan ställa allmänna rättstillämpnings- och policyfrågor genom skriftliga förfrågningar till varandra. Konkurrensverket har under 2024 ställt frågor till systemmyndigheterna om tidsfönster för sortimentsrevideringar inom dagligvaruhandeln.

Konkurrensverket har också utbytt kunskap och information inom ramen för möten i arbets- och sektorsgrupper som bildats inom det europeiska konkurrensnätverket. Mötena har varit ett nyttigt forum för diskussioner om sektorer och förfaranden med relevans för Konkurrensverkets konkurrenstillsyn.

Under 2024 har Konkurrensverket, baserat på erfarenheter från tillsynsverksamheten, bidragit med synpunkter gällande översynen av olika instrument på EU-nivå, exempelvis till framtagandet av riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget, som kommissionen avser att färdigställa under 2025. Konkurrensverket har även bidragit med underlag och synpunkter till kommissionens utvärdering av förordning 1/2003 som blev klar i september 2024.²⁹⁶

Konkurrensverket har även företrätt Sverige i den rådgivande kommittén som bistår kommissionen vid tillämpningen av Rättsakten om digitala marknader (Digital Markets Act, DMA). Vid mötena har den rådgivande kommittén bland annat yttrat sig över EU-kommissionens förslag till beslut gällande huruvida företag ska betecknas som grindvakter för centrala plattformstjänster.

En rådgivande kommitté för frågor om EU:s förordning om utländska subventioner har inrättats. Konkurrensverket företrädde Sverige vid ett möte i rådgivande kommittén under 2024 gällande ett beslut av kommissionen om tillämpningen av förordningen. Konkurrensverket har utsetts till kontaktpunkt enligt förordningen, vilket bland annat innebär att Konkurrensverket ska ta emot respektive förse kommissionen med information för Sveriges räkning. Konkurrensverket deltog vid två möten för medlemsstaternas kontaktpunkter i december och diskuterade bland annat medlemsstaternas roll enligt förordningen och anmälningsskyldigheten för ekonomiska bidrag i samband med upphandlingsförfaranden.

²⁹⁶ EU-kommissionen, "Have your say", hämtad 31 januari 2025. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13431-EU-antitrust-procedural-rules-evaluation_en.

8.2 Upphandlingsfrågor inom EU

Konkurrensverket har deltagit i två möten i nätverket för tillsynsorgan i första instans på upphandlingsområdet. Centrala frågor var framtidens utmaningar inom upphandlingstillsynen, kontraktsförändringar under upphandlingar samt rättsutvecklingen inom EU på upphandlingsområdet. Nätverket erbjuder möjligheten till samarbete samt informations- och erfarenhetsutbyte med andra tillsynsorgan i EU avseende tillämpningen av rättsmedelsdirektiven.

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 2024. Viktiga teman har varit EU-kommissionens pågående arbete med att utvärdera UTP-direktivet och erfarenhetsutbyten rörande tillsynsärenden. Nätverket har även diskuterat frågan om samarbete mellan tillsynsmyndigheter inom EU, och i december presenterade kommissionen ett förslag till förordning för att stärka den gränsöverskridande tillsynen av otillbörliga handelsmetoder. Konkurrensverket har under året även skickat tre skriftliga förfrågningar till nätverket och besvarat förfrågningar från andra tillsynsmyndigheter inom 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, vägledningar och rapporter, samt anordnar seminarier för medlemmarna.²⁹⁷

I syfte att bidra till ökad samsyn avseende metod- och lagtillämpningsfrågor har Konkurrensverket deltagit i nätverkets samtliga arbetsgrupper under 2024, med särskilt fokus på att leda arbetsgruppen för ensidiga förfaranden i sin roll som medordförande tillsammans med Brasilien, Turkiet och Spanien.

Som projektledare för ett projekt om att uppdatera ICN:s befintliga vägledningar om exklusivitetsavtal anordnade Konkurrensverket ett webinarium med talare från olika jurisdiktioner inom ICN. Webbinariet berörde olika länders erfarenheter med att bedöma exklusivitetsavtals förenlighet med konkurrensreglerna.

²⁹⁷ International Competition Network, "About", hämtad 31 januari 2025, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>.

Under ICN:s årskonferens i maj 2024 medverkade Konkurrensverkets generaldirektör i en plenumsession om utmaningar och nya trender vad gäller ensidiga förfaranden.

Konkurrensverket har under 2024 också medverkat i digitala panelsamtal inom ramen för evenemang anordnade av ICN:s arbetsgrupp för förvärvsfrågor, exempelvis rörande ensidiga effekter i horisontella förvärv.

8.5 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Konkurrenskommittén inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, höll två möten under 2024. Under året tog Konkurrensverket fram skriftliga bidrag inför diskussioner i kommittén om konkurrensfrämjande industripolitik, bevisbördan och beviskrav i konkurrensrättsliga mål samt konkurrens i livsmedelskedjan.²⁹⁸

Konkurrensverket har även deltagit i samtal inom OECD om en ny rådsrekommendation om förvärvskontroll som förväntas godkännas under 2025. Under 2024 har det även pågått diskussioner om en revidering av OECD:s riktlinjer om bekämpningen av anbudskarteller.

Som medlem i styrgruppen för OECD:s konkurrenskommitté fram till september 2024 hade Konkurrensverkets dåvarande generaldirektör en viktig roll i att styra inriktningen på kommitténs arbete.

I december medverkade Konkurrensverkets vikarierande generaldirektör i en granskningskommitté vars uppgift var att bistå OECD:s sekretariat vid en teknisk granskning av Thailands konkurrenspolitik.

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 elektronisk upphandling samt ansvarsfull användning av AI vid offentlig upphandling diskuterades.

8.6 Nordiskt samarbete

De nordiska konkurrensmyndigheterna har under lång tid utvecklat ett nära samarbete. Ett nordiskt samarbetsavtal möjliggör för fördjupat samarbete i tillsynsärenden, och Konkurrensverket har bland annat haft diskussioner med den norska konkurrensmyndigheten inom ramen för ett pågående ärende.

²⁹⁸ Konkurrensverkets bidrag till diskussionerna i OECD:s konkurrenskommitté publiceras på Konkurrensverkets webbplats. Konkurrensverket, "Internationella nätverk", hämtad 31 januari 2025, <https://www.konkurrensverket.se/om-oss/uppdrag/internationella-natverk/>.

Ett viktigt syfte med det nordiska samarbetet är erfarenhets- och kunskapsutbyte i aktuella ämnen. I september deltog Konkurrensverket i det nordiska konkurrens-mötet som hölls i Åbo, Finland. På mötet hölls gruppdiskussioner på teman som förvärvskontroll, marknaden för molntjänster, elbilsladdning samt marknadsundersökningsverktyg. Utöver det diskuterade generaldirektörerna bland annat samspellet mellan konkurrenspolitik och industripolitik, konkurrens på jordbruksmarknader samt metoder för att kvantifiera konsumentnyttan av konkurrenstillsynen.

Det har också anordnats möten i de arbetsgrupper som är inrättade för att underlätta erfarenhetsutbyte mellan medarbetare från de nordiska konkurrensmyndigheterna. Konkurrensverket var värd för ett möte mellan de nordiska chefsekonomerna i Stockholm. Utöver detta hölls ett möte för de nordiska ländernas chefsjurister. Konkurrensverket medverkade även i ett möte för arbetsgrupperna för kartellfrågor och kommunikationsfrågor och ett möte om forensisk it. Konkurrensverket har även inom ramen för det nordiska samarbetet publicerat rapporten *Competititon and labour markets*. I rapporten konstaterar man bland annat att överenskommelser om att samordna löner eller att inte anställa varandras medarbetare kan utgöra överträdelser av konkurrenslagen, se avsnitt 7.1.5.

För upphandlingsfrågor finns ett nordiskt nätverk för att utbyta erfarenheter och diskutera aktuella frågor. Värd för årets upphandlingsmöte var Sverige. På mötet som hölls i Stockholm diskuterades bland annat åtgärder för att hindra kriminella aktörer från åtkomst till offentliga kontrakt och innovation i offentlig upphandling.

Konkurrensverket var också ansvarigt för två möten inom det nordiska samarbetet rörande otillbörliga handelsmetoder där deltagarna utbytte erfarenheter med varandra om sitt tillsynsarbete.

9 Vägen framåt

I en turbulent omvärld fortsätter konkurrensfrågorna att engagera. Prisökningar inom områden som är viktiga för många konsumenter och företag har medfört en ökad medvetenhet hos allmänheten om vikten av en väl fungerande konkurrens. Branscher med kraftiga prisökningar har också stått i fokus för Konkurrensverkets verksamhet de senaste åren. En väl fungerande konkurrens till nytta för konsumenter och företag kommer att fortsätta vara en självklar prioritet för Konkurrensverket.

9.1 Övergripande frågor och utveckling

Under 2024 hamnade även frågor om konkurrenskraft i fokus för debatten i Europa och Sverige. En rapport från kommissionen beskriver en utveckling inom EU de senaste 25 åren av ökad koncentration, ökade påslag och vinster – särskilt för stora företag – och en minskad dynamik i form av in- och utträde.²⁹⁹ Andra rapporter har lyft fram låg produktivitetstillväxt, att europeiska företag har haft svårt att hävda sig i högteknologiska branscher, höga energikostnader och beroende av tredje land för tillgång till kritiska råvaror.³⁰⁰

I en av rapporterna som tagits fram på uppdrag av EU-kommissionens ordförande understryker Mario Draghi, tidigare ordförande för Europeiska centralbanken, vikten av effektiv konkurrens för att främja EU:s konkurrenskraft.³⁰¹ Draghi föreslår även förändringar i konkurrenstillsynen inom EU, till exempel att ta större hänsyn till innovation och motståndskraft, att ge konkurrensmyndigheter möjlighet att pröva förvärv som inte omfattas av anmälningsskyldigheten och att överväga nya typer av åtaganden från samgående företag för att främja investeringar. Det föreslås också ett nytt konkurrensverktyg på EU-nivå liknande det som utretts i Sverige, se avsnitt 9.3.2.

Baserat på rekommendationerna i Mario Draghis rapport presenterade kommissionen i början av 2025 sitt initiativ "konkurrenskraftskompassen". Kommissionen understryker vikten av en rigorös och effektiv tillämpning av konkurrensreglerna inklusive koncentrationskontrollen, och aviserar en revidering av kommissionens riktlinjer för bedömning av koncentrationer, se avsnitt 9.3.4. I konkurrenskraftskompassen skriver kommissionen också att den kommer föreslå att en preferens för att köpa europeiskt ska införas vid offentlig upphandling i strategiska sektorer. Den planerade översynen av upphandlingsdirektiven – se avsnitt 9.4.4 – syftar enligt

²⁹⁹ Europeiska kommissionen – *Protecting competition in a changing world: Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*, Bryssel juni 2024.

³⁰⁰ Enrico Letta – *Much more than a market. Speed, security, solidarity: Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, april 2024, och Mario Draghi – *The future of European competitiveness*, september 2024.

³⁰¹ Mario Draghi – *The future of European competitiveness, Part B – In-depth analysis and recommendations*, s. 298 ff.

kommissionen också bland annat till att stärka inhemska leveranskedjor och att förenkla reglerna särskilt för nystartade och innovativa företag.

Konkurrensverkets tillsyn bidrar till ett välfungerande och konkurrenskraftigt näringsliv. Förhållandet mellan konkurrenstillsyn och industripolitik kommer att vara ämnet för årets upplaga av vår återkommande internationella konferens *The pros and cons* som arrangeras den 19 maj 2025 i Stockholm. Vi har också ett pågående regeringsuppdrag fram till 2027 om att stärka och påskynda förenklingsarbetet för företag.³⁰² Förenklningar innebär bland annat minskad regelbörda och minskade administrativa kostnader, vilket i förlängningen bidrar till företagets konkurrenskraft.

Infiltration, korruption och otillbörlig påverkan utgör ett växande hot mot fungerande konkurrens och upphandling i Sverige. I arbetet mot organiserad brottslighet och korruption är det nödvändigt att förhindra att kriminella och oseriösa aktörer kan få tillgång till offentliga medel, till exempel genom upphandlingar. Korrekt genomförda upphandlingar minskar risken för att kriminella aktörer får tillgång till offentliga kontrakt och skyddar mot korruption. Att ingripa kraftfullt mot otillåtna direktupphandlingar är därför en viktig markering mot korruption. Tecken på korruption är också en prioriteringsgrund för oss som tillsynsmyndighet över den offentliga upphandlingen.

Betydande offentliga medel kommer de närmsta åren att användas för att bygga upp den civila beredskapen, beredskapslager och säkerställa försörjningen av samhällsviktig verksamhet. Beredskapsfrågor kommer därför att vara högt prioriterade för Konkurrensverket under 2025. Det gäller inte bara upphandlingstillsynen utan även i vår övriga verksamhet. Vårt arbete mot otillbörliga handelsmetoder i jordbruks- och livsmedelskedjan bidrar till livsmedelsberedskapen genom en bättre balans i förhandlingar mellan köpare och leverantörer. Det främjar en långsiktig hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja och är en förutsättning för att kunna möta framtida störningar i livsmedelsförsörjningen.

9.2 Upptäcka överträdelser

Tips och klagomål från både allmänhet och företag är avgörande för att Konkurrensverket ska kunna upptäcka och sedermera ingripa mot överträdelser på alla de områden som Konkurrensverket har tillsyn över. En annan viktig källa för att upptäcka misstänka överträdelser är vår löpande omvärldsbevakning, såväl traditionella källor som till exempel lokalpress som nya metoder baserade på dataanalys.

Att utveckla nya sätt att upptäcka överträdelser är prioriterat och det arbetet fortsätter. Ett exempel är vår så kallade kartelldetektion som innebär att vi granskar och

³⁰² Regeringskansliet, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Konkurrensverket*, KN2024/02544 (delvis) och KN2024/02563, regeringsbeslut 2024-12-19.

analyserar stora mängder upphandlingsdata för att hitta misstänkta anbuds-karteller. Inom upphandlingsområdet har vi påbörjat ett arbete med att granska betalningstransaktioner hos utvalda kommuner och jämföra dessa uppgifter med vilka inköp som faktiskt har annonserats. Ser vi inköp som överstiger direktupphandlingsgränserna och där vi inte kan se att någon annonserad upphandling har skett, kommer vi att utreda om det rör sig om otillåtna direktupphandlingar. Under våren 2024 gjorde Konkurrensverket ett test med ett liknande tillvägagångssätt men i mindre skala, vilket resulterade i en ansökan om upphandlingsskadeavgift som bifölls av domstol.

Anledningen till att det är kommuner som är i fokus i vår särskilda granskning av betalningstransaktioner, är att det är just kommuner som är mest frekvent återkommande i Konkurrensverkets upphandlingstillsyn. Genom att analysera ett större underlag kan vi också upptäcka återkommande transaktioner och avtal. Sådana mönster kan ge indikationer på systematiska oegentligheter, avvikelser eller andra beteenden som skulle kunna utsätta en upphandlande myndighet för brottsrisk. Det utökade arbetet med att begära in underlag från kommuner är ett led i vårt viktiga arbete med att löpande pröva nya metoder och dra lärdomar av hur vi kan bredda och effektivisera våra arbetssätt i syfte att öka upptäcktsrisken vad gäller lagöverträdelser.

Inom konkurrenstillsynen är systemet med eftergift, där företag som frivilligt anmäler en överträdelse de deltagit i kan slippa konkurrensskadeavgift, fortsatt ett viktigt verktyg för att göra kartellsamarbeten instabila och avskräcka företag från att ingå konkurrensbegränsande överenskommelser. Vi bedömer att eftergiftsprogrammet fungerar väl och genererar ärenden till konkurrenstillsynen. Vi kommer att fortsätta med informationsinsatser för att öka kännedomen om programmet och om vår handläggning av eftergiftsärenden för att möjliggöra att fler överträdelser anmäls.

Även i de fall som inte leder till ingripande bidrar vi, genom närvaro och synlighet, till tillsynens preventiva effekt. I Konkurrensverkets tillsynsrapport 2020³⁰³ redovisade vi resultaten av en studie av konkurrenstillsynens preventiva effekt som visade att den avskräckande effekten är stor, det vill säga att tillsynen medfört att företag avhållit sig från eller avslutat otillåtna ageranden i betydligt fler fall än då Konkurrensverket ingripit. Det gällde både företagskoncentrationer, otillåtna samarbeten och missbruk av dominerande ställning. Sannolikt finns en motsvarande effekt inom upphandlingstillsynen och tillsynen av otillbörliga handelsmetoder.

³⁰³ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020*, rapport 2021:2, avsnitt 6.1.1.
<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrensverkets-tillsynsverksamhet-2020/>
(hämtad 2025-03-21).

9.3 Konkurrenstillsynen

En effektiv konkurrenstillsyn bidrar till produktivitetsutvecklingen i näringslivet och svenska företags konkurrenskraft, inte minst genom att motverka hinder för nya innovativa företag att träda in på marknader, växa och utmana befintliga aktörer och affärsmodeller. Konkurrensverkets tillsyn spänner över stora delar av samhällsekonomin och omfattar områden som är viktiga för såväl enskilda konsumenter som för samhället i stort.

Under de senaste åren har vi särskilt uppmärksammat branscher med kraftiga prisökningar. En sådan bransch är livsmedel. Inom ramen för en branschövergripande genomlysning identifierade vi brister i konkurrensen i form av bland annat hög marknadskoncentration, låsningar genom avtal och förekomsten av etableringshinder som medför att konsumenterna betalar mer för livsmedel än de annars skulle behöva göra. Livsmedelsbranschen är av dessa skäl ett prioriterat område även framåt.

Konkurrensverket har ett flertal pågående utredningar inom en rad olika områden. De omfattar både horisontella och vertikala samarbeten, missbruk av dominerande ställning och offentlig säljverksamhet, vilket visar att vi använder oss av hela verktygslådan för att identifiera och åtgärda konkurrensproblem. Ett urval av dessa pågående ärenden framgår av avsnitt 2.4.

Vi kan konstatera att flera av dessa pågående utredningar rör branscher som är viktiga för såväl många konsumenter och företag som för de offentliga utgifterna. Det handlar bland annat om läkemedel, vård och hälsa. Snabb teknisk och regulatorisk utveckling inom finans- och betalningsmarknaderna gör dessa till ytterligare ett fokusområde, inom såväl tillsynen som i vårt främjandearbete. Vi inledde i början av 2025 en utredning avseende tillträdesvillkoren för en elektronisk identifieringstjänst³⁰⁴, och ett pågående uppdrag inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning ska kartlägga och analysera det så kallade öppna banksystemet, "open banking", med fokus på marknadsinträde och inträdesbarriärer.³⁰⁵

Vi öppnar löpande nya konkurrenstillsynsutredningar baserat på indikationer på misstänkta överträdelser och allvarliga konkurrensproblem. Vi har också en beredskap för att ingripa interimistiskt mot misstänka överträdelser som riskerar att leda till oåterkallelig skada på marknaden. Detta behövs för att inte riskera att marknadsstrukturer cementeras för lång tid framöver på grund av potentiellt olagligt beteende innan vi genomfört en fullständig utredning. Som beskrivits tidigare, se avsnitt 5.1, arbetar vi för att snabbt vidta utredningsåtgärder efter att ha blivit uppmärksammade på ett potentiellt konkurrensproblem vi vill granska närmare.

³⁰⁴ Konkurrensverket, dnr 50/2025.

³⁰⁵ Konkurrensverket, dnr 830/2024.

Konkurrensverket har vidare två pågående regeringsuppdrag som handlar om bristande pristransparens och att lämna konkreta förslag för att komma till rätta med de konkurrensrelaterade problem som finns inom två konsumentnära branscher – byggsektorn och djursjukvård.³⁰⁶ Sådana branschanalyser ger oss samtidigt viktig kunskap som är av stort värde inom flera tillsynsområden, och de kan också ge upphov till tillsynsutredningar, vilket var fallet gällande drivmedel och genomlysningen av livsmedelsbranschen.³⁰⁷ Det finns således samordningsfördelar mellan vårt främjandeuppdrag och tillsynen, och även mellan våra olika tillsynsområden.

Konkurrenstillsynsutredningar är ofta tids- och resurskrävande. Det rör sig om komplexa och omfattande utredningar där beviskraven är mycket höga. Konkurrensverkets ambition är att handläggningstiderna ska bli kortare. Som ett led i det införde vi för några år sedan interna tidsfrister. Syftet är att säkerställa hög effektivitet med bibehållen kvalitet. Vi ser fortsatt gärna att parterna själva, i de ärenden där det är lämpligt, åtar sig att lösa de konkurrensproblem som vi identifierat. Detta kortar handläggningstiderna, förenklar för företagen och möjliggör för oss att granska fler frågor. Vi kommer därför fortsatt att vara tydliga med våra preliminära bedömningar i tidiga statusmöten med de företag som utreds, samtidigt som det i andra fall kan vara nödvändigt att ingripa genom korrigerande ålägganden eller avskräckande sanktionsavgifter.

Tidskrävande tillsynsutredningar gäller inte bara Konkurrensverket utan även andra europeiska konkurrensmyndigheter. Den nya kommissionären med ansvar för konkurrensfrågor har fått i uppdrag att stärka och påskynda tillämpningen av konkurrensreglerna, i nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna.³⁰⁸

Transparens och förutsägbarhet i vår tillsyn är också viktigt. Det gäller dels att förklara för allmänheten hur vi använder våra resurser och vår tid, dels att ge företag vägledning i hur vi tillämpar regelverket. Konkurrensrätten är ett komplext område och vi strävar efter att i våra beslut beskriva utförligt hur vi resonerar för att öka förutsägbarheten för företagen. Det har samtidigt inneburit att besluten har blivit allt längre vilket riskerar att leda till att de blir mindre tillgängliga för allmänheten. Att skriva tydligt på ett kortfattat sätt är ett viktigt utvecklingsarbete framöver.

9.3.1 Företagskoncentrationer

Antalet anmälda företagskoncentrationer ökade under 2024 och befäster en uppåtgående trend. I tre koncentrationsärenden såg vi behov av att göra en särskild undersökning. Ett beslut att förbjuda en koncentration överklagades till Patent- och

³⁰⁶ LI2023/00030, LI2024/01939, regeringsbeslut 2024-10-17 och LI2025/00548, regeringsbeslut 2025-03-06.

³⁰⁷ Se avsnitt 2.2.1.

³⁰⁸ Europeiska kommissionen – *President von der Leyen's mission letter to Teresa Ribera Rodríguez, Executive Vice-President for a Clean, Just and Competitive Transition*, Bryssel 1 december 2024.

marknadsdomstolen, som avslog överklagandet och beslutade att Konkurrensverkets förbudsbeslut skulle stå fast. Det beslutet överklagades dock i sin tur och den 7 mars 2025 biföll Patent- och marknadsöverdomstolen överklagandet vilket innebär att koncentrationen kan genomföras, se avsnitt 2.3.

Strukturomvandlingar är en naturlig del av samhällsutvecklingen och en förutsättning för tillväxt och innovation. Vissa företagskoncentrationer har dock negativa effekter på konkurrensen. Systemet med förhandsprövningar av koncentrationer kan hindra att konkurrensproblem uppkommer, vilket är mer effektivt än att försöka åtgärda problemen i efterhand. Utan en effektiv koncentrationsprövning skulle konkurrensproblem och konkurrensrättsöverträdelser öka och skapa behov av ingripanden med stöd av konkurrenslagen eller genom regleringar när konkurrensproblemen redan är ett faktum. I många fall är det både svårare och mer tidskrävande att i efterhand korrigera konkurrensproblem som beror på marknads-koncentration.

De lagstadgade tidsfristerna för koncentrationsprövningar finns för att utredningarna ska vara effektiva och inte utgöra ett onödigt hinder för strukturförändringar på marknaden. Konkurrensverkets handläggningstider för oproblematiska koncentrationer är också mycket korta, vilket innebär att i de allra flesta fall får företagen snabbt besked och kan slutföra sina affärer. För de koncentrationer som är komplexa eller problematiska ur konkurrenssynpunkt, innebär dock tidsfristerna en stark tidspress för både konkurrensmyndigheter och de inblandade företagen. Detta gäller inte minst i Sverige där de lagstadgade tidsfristerna för prövningen är korta även i ett europeiskt perspektiv. Konkurrensverket lämnade därför den 24 februari 2025 förslag till regeringen om vissa ändringar i konkurrenslagen.³⁰⁹ Bland annat föreslås att tidsfristerna för Konkurrensverkets särskilda undersökningar anpassas till de som gäller på EU-nivå och bland många andra medlemsstater, och att tidsfristerna för domstolarnas handläggning av överklaganden förlängs något. Syftet med dessa ändringar är att underlätta utredningar och domstolsprövningar av koncentrationsärenden och att säkerställa materiellt riktiga beslut och krav på rättssäkerhet, samtidigt som effektiviteten i systemet bibehålls.

Konkurrensverket föreslog samtidigt en ändring som skulle göra det möjligt att ingripa mot företagskoncentrationer som har effekter endast på lokala marknader. De nu gällande reglerna innebär att Konkurrensverket bara kan ingripa när en koncentration påverkar hela landet eller en avsevärd del av det. Koncentrationer som leder till prishöjningar i mindre områden får genomföras utan att Konkurrensverket har möjlighet att ingripa. Detta kan till exempel vara fallet inom dagligvaruhandeln, där marknaderna är mer lokala. Konkurrensverket kommer fortsätta att arbeta för regelförbättringar i syfte att främja väl fungerande marknader.

³⁰⁹ Konkurrensverket, dnr 688/2024.

Konkurrensverkets hemställan har skickats ut på remiss tillsammans med förslagen i betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet* (SOU 2025:22).³¹⁰

Nya föreskrifter om anmälan om företagskoncentration

För att kunna pröva en företagskoncentration behöver Konkurrensverket tillgång till uppgifter om koncentrationen, de inblandade företagen, deras kunder och konkurrenter, marknadsförhållanden med mera. Konkurrensverket avser att under våren 2025 besluta om nya föreskrifter och allmänna råd om anmälan om företagskoncentration enligt konkurrenslagen, där det framgår vilka uppgifter företagen som anmäler en koncentration ska lämna in, hur anmälan bör utformas och hur förhandskontakter ska hanteras i samband med en anmälan. De nya föreskrifterna kommer att ersätta Konkurrensverkets befintliga föreskrifter (KKVFS 2020:3).

Under framtagandet av nya föreskrifter har vi strävat efter att hitta en balans mellan å ena sidan behovet av uppgifter för att kunna göra en effektiv prövning och å andra sidan vikten av att bidra till en minskad regelbörda för företag. Bland annat har den digitala utvecklingen bidragit till att anmälningsprocessen har kunnat förenklas. Vi har också tagit hänsyn till kraven för anmälan av företagskoncentrationer som anmäls till kommissionen. Utgångspunkten är att informationskraven i hög grad ska vara desamma, oberoende av om en koncentration har gemenskapsdimension och ska anmälas till kommissionen, eller ska anmälas till Konkurrensverket.

Jämfört med de befintliga föreskrifterna kommer de nya föreskrifterna att innehålla nya informationskrav för anmälan av vissa kategorier av företagskoncentrationer, samtidigt som några informationskrav tas bort. De utökade kraven är baserade på vår erfarenhet av vilka uppgifter som i många fall behövs och som därför redan i dag begärs in efter anmälan. Dessa uppgifter kan därför med fördel ingå i utredningen redan från början. I samband med att de nya föreskrifterna träder i kraft kommer vi att publicera en uppdaterad vägledning där vi avser att bland annat fastställa riktlinjer för när undantag från uppgiftsskyldigheten typiskt sett kan vara motiverade.

Ej anmälningspliktiga koncentrationer

Endast koncentrationer som överstiger vissa omsättningströsklar är anmälningspliktiga till Konkurrensverket. Konkurrensverket har även möjlighet att begära att företag anmäler koncentrationer som inte är anmälningspliktiga men ändå överstiger vissa tröskelvärden.

För att kunna begära att en annars inte anmälningspliktig företagskoncentration anmäls behöver konkurrensmyndigheter dock först få kännedom om affären. I betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet* (SOU 2025:22) föreslås att Konkurrensverket ska kunna ålägga enskilda företag att på förhand informera om planerade koncentrationer.

³¹⁰ KN2025/00748 och KN2025/00567.

Företagskoncentrationer som inte kan prövas genom förvärvsreglerna kan alltid prövas mot de ständiga förbuden i artikel 101 och 102 i EUF-fördraget, vilket EU-domstolen klargjorde i ett förhandsavgörande 2023.³¹¹ Konkurrensverket utreder för närvarande – baserat på denna praxis – om en företagskoncentration strider mot konkurrensreglerna.³¹²

9.3.2 Nytt konkurrensverktyg

Den 7 mars 2025 överlämnade Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader sitt betänkande Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22). Enligt utredningens bedömning finns det konkurrensproblem som inte kan åtgärdas effektivt med stöd av de befintliga konkurrensreglerna, varför utredningen föreslår att nuvarande regelverk ska kompletteras med möjligheter för Konkurrensverket att besluta om framåtsyftande och konkurrensfrämjande åtgärder. Utredningen menar att det skulle kunna leda till förbättrad konkurrens på svenska marknader och att det vore ett sätt att möta nya utmaningar för konkurrensen som kan uppstå exempelvis på digitala marknader och kunna åtgärda problem på marknader som länge dragits med otillräcklig konkurrens på grund av strukturella brister.

Enligt utredningens förslag ska Konkurrensverket, om verket identifierat hinder för en effektiv konkurrens på en marknad och bedömt att det finns ändamålsenliga konkurrensfrämjande åtgärder, offentliggöra sin intention att rikta sådana åtgärder mot företag och göra sitt utkast till beslut allmänt tillgängligt för samråd. Beslut om åtgärder kan vara inriktade mot företags beteenden på marknaden eller vara av strukturell art, men om olika åtgärder är lika effektiva ska den som är minst betungande för företaget väljas. Det ska även vara möjligt att godta åtaganden från företag. Konkurrensverkets beslut om åläggande ska kunna överklagas till patent- och marknadsdomstolarna.

Det rör sig med andra ord om framåtsyftande åtgärder för att till exempel underlätta kundrörlighet eller eliminera onödiga inträdeshinder och därigenom förbättra förutsättningar för nya företag att etablera sig och växa. Liknande regler finns i till exempel Storbritannien, Tyskland, Danmark och Norge.

Förslaget skickades ut på remiss den 21 mars 2025 med sista svarsdag den 23 juni 2025.³¹³ Konkurrensverket är en av remissinstanserna. Vi kommer nu att analysera förslaget och lämna våra synpunkter i ett yttrande.

³¹¹ EU-domstolens dom den 16 mars 2023 i mål C-449/21 – *Towercast*.

³¹² Konkurrensverket, dnr 669/2024, se avsnitt 2.4.3.

³¹³ KN2025/00748 och KN2025/00567.

9.3.3 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Inom konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har vi prioriterat färre ärenden de senaste åren och senast vi lämnade in en stämningsansökan och yrkade förbud med stöd av bestämmelserna var 2017.³¹⁴ Det är främst svårigheten att visa tillräckliga konkurrensbegränsande effekter av enskilda beteenden som når upp till lagens rekvisit som är anledningen till detta. I de flesta av de ärenden vi har prioriterat har vi framför allt inriktat oss på att åstadkomma förbättringar av konkurrens-situationen genom att den offentliga aktören självmant förändrat sitt beteende.

I februari 2024 gav regeringen Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader ett tilläggsdirektiv att se över reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet för att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot sådan verksamhet.³¹⁵ Utredningen överlämnade sitt betänkande den 7 mars 2025 och föreslår stora förändringar av regelverket.³¹⁶ De nuvarande reglerna i konkurrenslagen föreslås ersättas med en egen lag som förbjuder otillbörlig offentlig säljverksamhet. I stället för att Konkurrensverket ska väcka talan i domstol, ska verket kunna meddela en offentlig aktör ett åläggande om att upphöra med en överträdelse av förbudet, och även kunna godta åtaganden från offentliga aktörer. Dessutom ska Konkurrensverket kunna besluta om en särskild marknadsstörningsavgift om högst 20 miljoner kronor om en offentlig aktör har överträtt förbudet. Konkurrensverkets beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i stället för patent- och marknadsdomstolarna som enligt dagens regelverk prövar frågor om offentlig säljverksamhet. Utredningen motiverar den ändrade instansordningen med att tyngdpunkten i prövningen med den nya lagen inte längre kommer att ligga på en konkurrensrättslig bedömning, utan på i vilken utsträckning den offentliga aktörens agerande har stöd i lag, föreskrifter eller ligger inom ramen för den kommunala kompetensen, samt om verksamheten är försvarbar ur allmän synpunkt.

Även detta förslag är skickat på remiss och Konkurrensverket kommer att inkomma med ett yttrande.

³¹⁴ Konkurrensverket, dnr 749/2015 (utredning) och dnr 469/2017 (domstolsprocess). Ärendet rörde Hässleholms kommun och upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun. I och med Patent- och marknadsdomstolens dom den 17 december 2020 i mål nr PMT 1212-20, förbjöds Hässleholms kommun att neka upplåtelse av mark.

³¹⁵ Dir. 2024:20 Tilläggsdirektiv till Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader. Kommittédirektiv.

³¹⁶ Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22).

9.3.4 Regelutveckling på EU-nivå

Förordningar om kommissionens tillsynsbefogenheter och handläggning av konkurrensärenden

Under 2022 inledde kommissionen en utvärdering av förordning 1/2003 och förordning 773/2004, vilka sätter ramarna för kommissionens egna utredningsbefogenheter, processuella rättigheter för parterna i utredningar och kommissionens samarbete med nationella konkurrensmyndigheter och domstolar.³¹⁷ I september 2024 publicerade kommissionen resultatet av en utvärdering och konstaterade att förändringarna, som började tillämpas den 1 maj 2004, har lett till en mer effektiv och harmoniserad tillämpning av konkurrensreglerna. Samtidigt har utvärderingen visat att det finns behov av snabbare utredningar. Till exempel anses kommissionens möjligheter att vidta interimistiska åtgärder vara processuellt arbetskrävande och därmed inte effektiva. Konkurrensverket har deltagit aktivt i utvärderingsarbetet och bland annat delat med sig av sina erfarenheter av just interimistiska åtgärder. Kommissionen kommer nu att överväga om den ska gå vidare med en översyn av förordningarna.³¹⁸

Riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget

Kommissionens arbete med att ta fram riktlinjer för tillämpningen av artikel 102 i EUF-fördraget, det vill säga förbudet mot missbruk av dominerande ställning, har fortsatt under 2024. Ett utkast till riktlinjer för prövningen av så kallade utestängande missbruk³¹⁹ publicerades för allmänt samråd den 1 augusti, och alla berörda parter gavs möjlighet att komma med synpunkter till och med den 31 oktober.³²⁰ Riktlinjerna skulle, genom ökad tydlighet om hur missbruksförbudet ska tillämpas, kunna bidra till en ökad förutsägbarhet för företagen och att utredningar blir mindre betungande för såväl konkurrensmyndigheter som företag.

Gruppundantag och tillhörande riktlinjer

Kommissionen får, baserat på erfarenhet från individuella prövningar, genom förordning förklara att förbudet mot konkurrensbegränsande avtal inte gäller för grupper av avtal. Sådana så kallade gruppundantag ger företag en "trygg hamn" när de utformar sina avtal i linje med undantagen.³²¹ Flera gruppundantag med

³¹⁷ 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.

³¹⁸ Kommissionens pressmeddelande den 5 september 2024 – *Commission publishes findings of evaluation of EU antitrust enforcement framework*.

³¹⁹ Den andra huvudkategorin av missbruk som ryms inom förbudet i artikel 102 i EUF-fördraget, exploaterande missbruk, omfattas däremot inte av utkastet till riktlinjer.

³²⁰ Kommissionens pressmeddelande den 1 augusti 2024, *Kommissionen vill ha synpunkter på sitt förslag till nya antitrustriktlinjer om missbruk genom utestängande åtgärder*.

³²¹ För flera av de EU-rättsliga gruppundantagen finns motsvarande undantag avseende konkurrenslagen.

tillhörande riktlinjer har de senaste åren setts över och reviderats för att möta den ökade digitaliseringen, den gröna omställningen och andra samhällsförändringar.³²²

En utvärdering av gruppundantagsförordningen för motorfordon och de tillhörande riktlinjerna inleddes 2024 och under våren 2025 pågår ett offentligt samråd.³²³ Dessa regler gäller bland annat försäljning av reservdelar och tillhandahållande av reparations- och underhållstjänster för motorfordon. Det är inte ovanligt att Konkurrensverket får klagomål inom detta område och under 2024 inledde verket en utredning om en misstänkt konkurrensbegränsning på eftermarknaden för ett antal bilmärken, se avsnitt 2.4.2.³²⁴

En del av kommissionens konkurrenskraftsstrategi och arbete med att förbättra förutsättningarna för innovation är att se över reglerna för avtal om tekniköverföring.³²⁵ I sådana avtal ger ett företag ett annat företag tillstånd att använda dess tekniskrättigheter (till exempel patent eller upphovsrätt till programvara) för att producera varor eller tjänster, vilket kan underlätta spridningen av teknik, stimulera forskning och utveckling och främja innovation. I november 2024 publicerade kommissionen resultaten från en utvärdering³²⁶ av det gällande gruppundantaget för avtal om tekniköverföring³²⁷ och tillhörande riktlinjer³²⁸. Kommissionen konstaterade bland annat att det finns typer av avtal som inte omfattas av undantaget men som kanske borde göra det, till exempel licensiering av data. Kommissionen inledde en översyn av gruppundantaget i januari 2025 med ett samråd och tillfälle att lämna synpunkter till och med den 25 april 2025.³²⁹

Kommissionens riktlinjer för prövning av koncentrationer

Kommissionen har aviserat att den kommer att revidera sina riktlinjer för bedömning av koncentrationer³³⁰, så att innovation, motståndskraft och investeringar inom vissa strategiska sektorer vid prövningen "ges tillräcklig vikt mot bakgrund av den europeiska ekonomins akuta behov".³³¹ Arbetet har vid tidpunkten för skrivandet

³²² Till exempel gruppundantag och riktlinjer för vertikala avtal 2022 och för horisontella avtal 2023 (både samarbetsavtal allmänt och specifikt för forsknings- och utvecklingsavtal samt specialiseringsavtal).

³²³ Kommissionens pressmeddelande den 28 februari 2025 – *Kommissionen inleder ett offentligt samråd om antitrust-regler för fordonssektorn*.

³²⁴ Konkurrensverket, dnr 180/2024.

³²⁵ Europeiska kommissionen – *A Competitiveness Compass for the EU* (COM(2025) 30 final), 29 januari 2025, s. 6–7.

³²⁶ Europeiska kommissionen – *Evaluation of Commission Regulation (EU) N° 316/2014 of 21 March 2014 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of technology transfer agreements* (SWD(2024) 269 final).

³²⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 316/2014 om tillämpningen av artikel 101.3 i fördraget på avtal om tekniköverföring. Förordningen upphör att gälla den 30 april 2026.

³²⁸ Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på avtal om tekniköverföring (2014/C 89/03).

³²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14478-EUs-konkurrensregler-om-teknikoverforingsavtal-oversyn_sv.

³³⁰ Kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer (2004/C 31/03) och kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer (2008/C 265/07).

³³¹ Europeiska kommissionen – *A Competitiveness Compass for the EU* (COM(2025) 30 final), 29 januari 2025.

av denna rapport inte påbörjats och några närmare detaljer om den kommande översynen är inte kända.

Vid prövning av koncentrationer beaktas redan i dag positiva effekter, både kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster genom skalfördelar, och andra positiva effekter som till exempel kvalitet och innovation som gör företag mer konkurrenskraftiga. För att kunna accepteras som effektivitetsvinster som gör att ett annars problematiskt förvärv ska kunna genomföras ska de enligt kommissionens gällande riktlinjer vara till nytta för konsumenterna, koncentrationsspecifika och kontrollerbara.³³² Enligt Konkurrensverkets uppfattning bör dessa principer fortsätta att gälla även vid en översyn av riktlinjerna. Annars vore det alltför lätt för företag att påstå olika typer av effektivitetsvinster för att få genomföra koncentrationer som skapar dominerande aktörer, riskerar att skapa inträdeshinder, leder till högre priser eller andra negativa effekter av försvagad konkurrens.

9.4 Upphandlingstillsynen

Värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till över 900 miljarder kronor per år³³³ och förväntas dessutom öka när Sverige nu bygger upp sin beredskap. Upphandlingsregelverken sätter en ram för konkurrensutsättning och rättvis konkurrens. När upphandlingar genomförs på ett korrekt sätt skapar det förutsättningar för en sund konkurrens mellan företag. Det gynnar marknader, företag, kunder och konsumenter. Det innebär också att skattemedel används på ett effektivt sätt. Korrekt genomförda upphandlingar minskar också risken för att kriminella aktörer får tillgång till offentliga kontrakt och skyddas mot korruption. 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 år³³⁴, som den stora mängden oannonserade inköp. Konkurrensverket måste därför prioritera mellan vilka frågor som ska utredas. Här är otillåtna direktupphandlingar alltid högt prioriterade eftersom de sätter hela regelverket ur spel.

³³² Se kommissionens riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2004/C 31/03), punkterna 76 och framåt, och kommissionens riktlinjer för bedömningen av icke-horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (2008/C 265/07), punkt 53.

³³³ Upphandlingsmyndigheten, "Nyheter", hämtad 26 februari 2025, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2024/vardet-av-den-offentliga-upphandlingen-fortsatter-att-oka/>.

³³⁴ Upphandlingsmyndigheten, "Statistiktjänsten", hämtad 26 februari 2025, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/>.

Vår tillsynsverksamhet hanterar cirka 100 utredningar av potentiella överträdelser varje år.³³⁵ Detta behöver ställas i relation till Konkurrensverkets omfattande uppdrag att utöva tillsyn över det stora antalet upphandlande myndigheter och enheter³³⁶ 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 byggtjänster.

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. 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 där Konkurrensverket finner att det finns bristande regelefterlevnad på grund av att upphandlande myndigheter upplever regelverken som 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.

9.4.1 Nya befogenheter och ökat anslag

Sedan förra året har vi ännu bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn genom de utökade befogenheter som vi fick tillgång till den 1 januari 2024.³³⁷ Vi tror till exempel att skarpare sanktionsmöjligheter med bland annat en ökning av det maximala beloppet för upphandlingsskadeavgift från 10 till 20 miljoner kronor kommer att ha betydelse. Det kommer att öka upphandlande myndigheters

³³⁵ 2024 avslutades 124 utredningar, 2023 avslutades 114 utredningar och 2022 avslutades 88 utredningar.

³³⁶ Konkurrensverkets tillsynsansvar omfattar i dag strax under 4 000 upphandlande myndigheter och enheter. Upphandlingsmyndigheten, "Närmare 4 000 organisationer omfattas av upphandlingslagarna", publicerad 20 mars 2024, hämtad 20 februari 2025, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2024/narmare-4-000-organisationer-omfattas-av-upphandlingslagarna/>.

³³⁷ Prop. 2023/24:3. Lagändringarna gäller inte upphandling som omfattas av lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFs).

incitament att göra sina inköp på rätt sätt och bidra till att konkurrensen på marknaden utnyttjas på det sätt som upphandlingsregelverket syftar till. Utöver upphandlande myndigheters incitament ser vi även positivt på att vi nu också kan beivra överträdelser på ett mer proportionerligt sätt med tanke på upphandlingars olika värden.

Sedan den 1 januari 2024 får Konkurrensverket även fatta beslut om upphandlingsskadeavgift som första instans. Det gäller upphandlingar som påbörjats efter att lagändringarna trädde i kraft, vilket gör att vi under 2024 inte fattade något sådant beslut. Däremot kan vi konstatera att vi har flera pågående utredningar av misstänkta överträdelser där upphandlingen påbörjats efter ikraftträdandet, och den 20 mars fattade vi vårt första egna beslut om upphandlingsskadeavgift.

Under 2025 avser Konkurrensverket att publicera ett ställningstagande om en metod för hur vi fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek. Arbetet med att ta fram metoden, som ska tydliggöra vilka överväganden som Konkurrensverket gör när vi fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek, påbörjades i samband med att vi fick den nya befogenheten. Syftet med ställningstagandet är att så tydligt som möjligt redovisa vilka bedömningssteg som ingår i vår metod och vilka utgångspunkter Konkurrensverket har när avgiften fastställs. Som en del i framtagandet av metoden har Konkurrensverket gjort en genomgång av alla mål i domstol avseende upphandlingsskadeavgift sedan denna sanktion infördes 2010. Konkurrensverket planerar att under våren 2025, från intressenter genom en offentlig konsultation, inhämta synpunkter på ett utkast till ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek. Det kommer vara möjligt att lämna synpunkter såväl skriftligt som muntligt.

Att vi i egenskap av tillsynsmyndighet är proaktiva, synliga, tydliga och gör genomtänkta prioriteringar är centralt för att säkerställa att det är kostsamt att inte följa regelverken. Vår uppföljning av upphandlingstillsynen visar också att vår tillsyn gör skillnad. Upphandlande myndigheter och enheter som har varit föremål för en tillsynsutredning ändrar ofta sitt beteende.

Konkurrensverket anser samtidigt att upptäcktsrisken för överträdelser av upphandlingsreglerna är alltför låg. Vi är för få för att kunna utreda tillräckligt många misstänkta överträdelser och för att uppnå tillräcklig bredd och djup i tillsynen. Konkurrensverket välkomnar därför regeringens besked om en förstärkt upphandlingstillsyn, genom ett utökat ramanslag från 2025 och aviseringen om ytterligare höjning av anslaget från 2026. En förstärkt upphandlingstillsyn innebär att vi kan beivra fler överträdelser och därigenom också förstärka tillsynens avskräckande effekt.

Anslagsökningen innebär förbättrade förutsättningar att genomföra vissa riktade tillsynsinsatser mot riskområden inom offentlig upphandling, som exempelvis upphandlingar inom omsorgssektorn samt av bygg- och anläggningsentreprenader, och

samtidigt upprätthålla bredd och djup i den ordinarie upphandlingstillsynen. Förstärkningen skapar också visst utrymme för ökad proaktivitet när det gäller att upptäcka överträdelser och även förstärka våra förebyggande insatser, se avsnitt 9.2.

Samtidigt som den aviserade förstärkningen är ett välkommet första steg konstaterar vi att det fortsatt råder en obalans mellan Konkurrensverkets alltmer omfattande tillsynsuppdrag och de resurser som tilldelas för att fullgöra detta uppdrag.

9.4.2 Frågor att särskilt uppmärksamma

Under 2025 kommer vi att fortsätta titta på frågor som rör bland annat intern upphandling, otillåtna ändringar av kontrakt och ramavtal samt avgränsningen mellan hyra och byggtreprenad. Det sistnämnda är ett område där det behövs mer vägledande praxis och där två pågående domstolsprocesser förhoppningsvis kan tydliggöra rättsläget i viktiga avseenden, se avsnitt 3.3.2.

När det gäller intern upphandling pågår en domstolsprocess rörande ett antal uppmärksammade tillsynsbeslut från 2022 där Konkurrensverket riktade kritik mot flera kommuner med anledning av deras anskaffning av avfallstjänster, se avsnitt 3.3.2. Frågan kommer nu att avgöras i Högsta förvaltningsdomstolen, efter att domstolen den 4 mars gav besked att man ger prövningstillstånd efter att Konkurrensverket överklagat kammarrättens beslut. En fråga i målet är vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en viss verksamhet utförs för den kontrollerande myndighetens räkning och därför ska anses vara intern. I överklagandet konstaterar Konkurrensverket att de olika kammarrätternas bedömningar skiljer sig åt i detta avseende, men även att frågan för närvarande är föremål för en begäran om förhandsavgörande i EU-domstolen. Det saknas således vägledande praxis i den frågan. Vi ser därför att intern upphandling kommer att vara ett fokusområde även under 2025.

När det gäller bestämmelserna om ändringar av avtal under avtalstiden kan vi konstatera att de är svåra att tillämpa, men också att det ofta handlar om mycket pengar som det offentliga betalar ut som har sin grund i just ändringar och tillägg av avtal. Under 2025 väntas besked från EU-domstolen rörande just tolkningen av ändringsbestämmelserna i LOU. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade under våren 2024 att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen i ett mål om upphandlingsskadeavgift.³³⁸ Den fråga som förhandsavgörandet rör är om vissa ändringar i ersättningsmodellen i ett ramavtal utgör en otillåten direktupphandling därför att ändringarna innebär att ramavtalets övergripande karaktär ändras. Vi ser att det finns ett behov av att fortsätta driva ärenden gällande ändringsbestämmelserna under 2025.

³³⁸ Mål C-282/24 – *Polismyndigheten*.

Under 2025 avser vi även att uppmärksamma gränsdragningen mellan offentligt styrda organ³³⁹, vilka omfattas av upphandlingsregelverket, och sådana juridiska personer som inte gör det. Konkurrensverket har vid två tidigare tillfällen uppmärksammat offentligt styrda stiftelser på att de inte följer upphandlingsreglerna trots att de borde.³⁴⁰ I sådana situationer där det råder osäkerhet ser vi det som Konkurrensverkets uppgift att utreda och fatta beslut som också kan vara vägledande för andra offentligt styrda organ utöver det som utreds. En annan fråga som kommer att vara i fokus för upphandlingstillsynen 2025 är tillämpningen av LOV, då det finns indikationer på oegentligheter inom de sektorer där valfrihetssystem är vanligt.

En annan fråga som har varit aktuell under året, är den om öppen upphandlingsdata. Till skillnad från flera andra medlemsstater i EU har Sverige inte någon statlig annonsdatabas för offentliga upphandlingar. Det är i stället privata annonsdatabasföretag som erbjuder olika verktyg och kringtjänster kopplade till utformning och publicering av annonser och upphandlingsdokument. Annonssdatabaserna omfattas av Konkurrensverkets tillsynsansvar enligt lagen om upphandlingsstatistik. Under 2024 ökade antalet tips och klagomål till Konkurrensverket med koppling till lagen om upphandlingsstatistik och därtill relaterade frågor jämfört med tidigare år. Klagomålen, som fortfarande är föremål för utredning, rör bland annat vilken information som ska finnas tillgänglig i en annonsdatabas. Samtidigt som behovet av tillsyn förutspås öka även under nästkommande år är resurserna relativt begränsade utifrån nuvarande avgiftsnivåer.

Utöver ovan nämnda områden avser vi också att göra en riktad satsning på riktlinjer för direktupphandling. Enligt upphandlingsreglerna ska upphandlande myndigheter och enheter upprätta riktlinjer för direktupphandling, och från 2024 har Konkurrensverket befogenhet att förelägga om att sådana ska finnas. Syftet med kravet är bland annat att se till att upphandlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling och att konkurrensen tillvaratas även vid direktupphandlingar. Vi kommer därför att granska om upphandlande myndigheter och enheter har upprättat riktlinjer för direktupphandling i enlighet med lagstiftningen.

9.4.3 Fokus på kriminalitet och korruption i offentlig upphandling

Felaktigt genomförda upphandlingar ökar risken för att kriminella aktörer får tillgång till offentliga kontrakt och ökar även risken för korruption. Kriminalitet och korruption i offentlig upphandling är ett område som Konkurrensverket avser att ge särskild uppmärksamhet under det kommande året. Att motverka en osund konkurrens och förekomsten av kriminalitet och korruption i de offentliga affärerna är nära kopplat till såväl konkurrens- som upphandlingstillsyn och ingår därför i Konkurrensverkets kärnuppdrag. Konkurrensverket deltar även i forumet för

³³⁹ För en definition av begreppet offentligt styrt organ, se 1 kap. 18 § LOU och 1 kap. 17 § LUK.

³⁴⁰ Konkurrensverket, dnr 456/2012, dnr 467–469/2020 och dnr 758/2020.

samverkan mot korruption som leds av Statskontoret. Inom ramen för Statskontorets regeringsuppdrag att stödja arbetet mot korruption i offentlig förvaltning, ska bland annat en myndighetsgemensam rapport med förslag till åtgärder för att stärka det korruptionsförebyggande arbetet tas fram under 2025.

Vi har också, inom ramen för vår uppdragsforskning, gett ett uppdrag till en forskare att närmare undersöka korruption i de offentliga inköpen. Resultatet är planerat att publiceras i en rapport under våren 2025. Färs kunskap på området krävs för att vi så effektivt som möjligt ska kunna motverka den växande kriminaliteten och korruptionen i offentlig sektor.

Konkurrensverket har dessutom fått ett regeringsuppdrag som handlar om att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar.³⁴¹ Uppdraget består av två delar, vilka ska slutredovisas under hösten 2025.³⁴² Den första delen handlar om att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. I uppdraget ingår bland annat att analysera förutsättningarna att ändra nuvarande regelverk och att lämna nödvändiga författningsförslag. Den andra delen handlar om att analysera förutsättningarna för och lämna förslag till en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Bakgrunden till uppdraget är den översyn av den nationella upphandlingsstrategin som regeringen genomförde 2023. Den visade bland annat att trots att upphandlingsreglerna möjliggör uteslutning av onormalt låga anbud förekommer det att oseriösa och kriminella företag tillåts delta i offentliga upphandlingar. Det framkom även att såväl leverantörer som upphandlande myndigheter och enheter anser att användningen av kvalitetskriterier i anbudsutvärderingar i offentliga upphandlingar är begränsad och de efterfrågar en utökad möjlighet att konkurrera med kvalitet i stället för lägsta pris.

9.4.4 Regelutveckling

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. I förra årets tillsynsrapport skrev vi om den så kallade IPI-förordningen (Instrumentet för internationell upphandling) som reglerar tredjeländers tillträde till unionens marknader för offentlig upphandling. Under 2024 remitterades en promemoria om *Anpassningar av upphandlingslagstiftningen med anledning av EU:s IPI-förordning*. Konkurrensverket avstyrkte förslagen

³⁴¹ Fi2025/00078, Regeringsbeslut 2025-01-16.

³⁴² Den första delen av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 september 2025 och den andra delen ska redovisas senast den 30 november 2025.

om upplysningsbestämmelser, rättsmedel och tillsyn då vi menade att det fanns en rad oklarheter.³⁴³ Bland annat framgick det inte tydligt vilka rättsakter som kan behöva ges företräde och vars regler kan bli föremål för överprövning eller skadeståndstalan. Även i fråga om Konkurrensverkets tillsynsansvar ansåg vi att det behövdes ytterligare analys av vilka rättsakter om upphandling som bör föranleda tillsyn och ingå i ansvarsområdet. Vi kan konstatera att lagförslagen ändrats i några avseenden i den proposition som regeringen har tagit fram, samtidigt som det kvarstår en del oklarheter.³⁴⁴ Riksdagen förväntas fatta beslut den 7 maj 2025. Om förslagen införs innebär det ett utökat tillsynsuppdrag för Konkurrensverket gällande IPI-förordningen.

Översyn av upphandlingsdirektiven

Flera uppmärksammade rapporter³⁴⁵ rörande konkurrensen i offentliga upphandlingar i EU har lett till att EU-kommissionen runt årsskiftet 2024/2025 inledde en översyn av upphandlingsdirektiven.³⁴⁶ Det är den tredje översynen sedan direktiven infördes.

Med 2014 års reform ville EU-lagstiftarna göra upphandlingen flexiblare, genom förenklade förfaranden, förbättra små- och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt och främja en mer strategisk användning av offentlig upphandling för att uppnå bättre resultat. Tio år senare, i december 2024, konstaterade den Europeiska revisionsrätten att ikraftträdandet av 2014 års direktiv inte har haft någon påvisbar effekt avseende dessa mål och att konkurrensen i offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster på EU:s inre marknad tvärtom har minskat de senaste tio åren.

Enligt revisionsrätten finns flera förklaringar till den uppkomna situationen. En delförklaring är att det saknas en medvetenhet om att konkurrens är en förutsättning för upphandlingar som ger det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris. Både kommissionen och medlemsstaterna ägnar, enligt revisionsrätten, för lite uppmärksamhet åt konkurrens i offentlig upphandling. En annan delförklaring är den administrativa börda som offentliga upphandlingsförfaranden fortfarande ger upphov till enligt såväl anbudsgivare som upphandlande myndigheter. Bristfälliga data om upphandlingar konstateras också vara en faktor då öppenheten, som är ett viktigt skydd mot risken för bedrägeri och korruption, påverkas negativt av att andelen meddelanden om upphandling som offentliggörs fortsätter att vara låg.

³⁴³ Konkurrensverket, dnr 30/2024.

³⁴⁴ Prop. 2024/25:116.

³⁴⁵ Enrico Letta – *Much more than a market. Speed, security, solidarity: Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, april 2024, Mario Draghi – *The future of European competitiveness*, september 2024 och Europeiska revisionsrätten – *Offentlig upphandling i EU – Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggentreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021*, Särskild rapport 28/2023.

³⁴⁶ Direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, direktiv 2014/25/EU om upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

Det första steget i översynen utgjordes av ett offentligt samråd och en möjlighet att lämna synpunkter.³⁴⁷ Inom ramen för detta lämnade Konkurrensverket ett yttrande³⁴⁸ och framförde bland annat att verket inom ramen för upphandlings-tillsynen har uppmärksammat att undantagsreglerna från annonseringsplikten ofta uppfattas som komplexa av upphandlande myndigheter och enheter, vilket får till följd att undantagen tillämpas på ett felaktigt sätt. I yttrandet lyfte Konkurrensverket också fram att en viktig aspekt i den förevarande översynen är att förenkla regelverken eller tillämpningen av dem, så att det minskar den administrativa bördan för såväl upphandlande myndigheter som för de aktörer som ska lämna anbud. En central del i förenkling är att göra reglerna tydliga och därmed minska tolkningsutrymmet. Konkurrensverket betonade samtidigt att förenkling och tydlighet inte nödvändigtvis innebär färre regler. Ytterligare ett område som Konkurrensverket pekade på var vikten av att reviderade upphandlingsregler möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att utforma upphandlingar så att de kan beakta de utmaningar som samhället står inför i dag och i framtiden. Exempel på sådana är att ge upphandlande myndigheter och enheter verktyg för att motverka att oseriösa och kriminella aktörer tilldelas offentliga kontrakt.

Vi kommer att bidra i den fortsatta processen utifrån de perspektiv och den erfarenhet vi har som tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, bland annat inom ramen för vårt deltagande i Regeringskansliets referensgrupp. Inom ramen för referensgruppen diskuteras Sveriges hållning och ingångsvärden vad gäller i vilka delar som direktiven bör omarbetas eller förtydligas.

9.5 Tillsynen av otillbörliga handelsmetoder

Konkurrensverkets övergripande mål med tillsynen över lagen om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (LOH) är en hög regelefterlevnad. Ett annat viktigt syfte med tillsynen är att det ska finnas en god kännedom och acceptans om regelverket och en tillit till att det fungerar väl. Lagen har varit i kraft i drygt tre år och Konkurrensverket har genom ett stort antal beslut och ställningstaganden gett vägledning. Gällande hur förbudet mot sena betalningar ska tolkas och tillämpas, börjar det nu också komma svensk domstolspraxis. Konkurrensverket ser däremot indikationer på att det fortfarande förekommer otillbörliga handelsmetoder. Det är därmed angeläget att sträva efter en hög regelefterlevnad och att våra tillsynsutredningar i hög grad ska bidra till detta.

Konkurrensverket ser att det fortfarande finns behov av att redogöra för vår uppfattning om hur lagen ska tolkas, inte minst vad gäller andra delar av reglerna i LOH, än förbudet mot sena betalningar. Vi vill i detta sammanhang betona vikten av att vi får information om det finns delar i LOH där branschen uppfattar att det

³⁴⁷ Europeiska kommissionen, "Direktiven om offentlig upphandling – utvärdering", hämtad den 21 mars 2025. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Direktiven-om-offentlig-upphandling-utvardering_sv.

³⁴⁸ Konkurrensverket, dnr 242/2025.

kvarstår otydlighet när det gäller tolkning och tillämpning, så att Konkurrensverket kan överväga om det är möjligt att klargöra hur vi ser på frågan.

Under 2024 har Konkurrensverket för tredje gången genomfört en enkätundersökning om bland annat förekomsten av otillbörliga handelsmetoder, se avsnitt 6.2.2. Vi kan konstatera att förekomsten av otillbörliga handelsmetoder är på en liknande nivå under 2024 som under 2022. Det är därför angeläget att vi genom vår tillsyn kan bidra till att öka regelefterlevnaden genom att det finns en reell upptäcktsrisk och konsekvenser i form av avskräckande ingripanden.

9.5.1 Övergripande fokus i tillsynen

Utredningar som kan leda till klargörande och avskräckande ingripanden kommer att vara ett övergripande fokus i tillsynen under kommande år.

Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen präglade stora delar av arbetet under 2024. Den övergripande slutsatsen var att det i flera avseenden råder bristande konkurrens i livsmedelskedjan, vilket bland annat beror på obalanser i avtal mellan aktörer i olika delar av kedjan. Konkurrensverket konstaterade att tillsynen av otillbörliga handelsmetoder är central för att stärka livsmedelskedjans funktionssätt och därigenom förbättra konkurrensen. Under 2025 kommer därför tillsynen av LOH att fortsatt fokusera på de indikationer på överträdelser som framkom i genomlysningen av livsmedelsbranschen. Hittills har fyra tillsynsärenden initierats utifrån dessa indikationer, varav två innehåller inslag av obalanserade avtal. Genomlysningen visade att obalanserade avtal är ett övergripande problem för livsmedelsbranschen. Genom vår tillsyn av sådana avtal kommer vi dels att pröva vilka typer av obalanser som kan hanteras inom ramen för LOH, dels få underlag till utvärderingen av LOH.

Vid sidan av detta har Konkurrensverket bland annat pågående eller nyligen avslutade tillsynsutredningar som rör förbudet mot kommersiella repressalier i samband med volymneddragningar till följd av beslut inom ramen för en inköpsallians, reklamationer av en dagligvarugrossist och hur dessa förhåller sig till förbudet mot att ta betalt för försämring och förlust och frågan om LOH:s tillämpbarhet för avtal som innehåller tjänsteinslag, mellan primärproducenter och förädlare.

Konkurrensverket fattade under 2024 det tredje beslutet om sanktionsavgift. Detta beslut överklagades och det finns således två pågående domstolsprocesser där domstolarna prövar förbudet mot sena betalningar, se avsnitt 4.4.1. Konkurrensverket ser fram emot att få domstolarnas syn på bland annat vår beräkning av sanktionsavgift i dessa ärenden samt frågan om avbetalningsplaner och ekonomisk ställning.

Vi kan också konstatera att vissa av våra pågående ärenden har stora likheter med ärenden som avslutats under åren 2021–2024, både när det gäller hur ärendet ska utredas och bedömas. Sådana ärenden kan utredas snabbare. Samtidigt finns det flera pågående komplexa utredningar som tar både längre tid och kräver mer

resurser för att den ifrågasatta handelsmetoden ska kunna utredas och analyseras. Detta innebär även att omfattande underlag kan behöva hämtas in från tillsynsobjekt och andra marknadsaktörer för att få en tillräcklig förståelse för den aktuella handelsmetoden. Även denna typ av utredningar kommer vi sannolikt att få se mer av framöver. Detta kan medföra att Konkurrensverket kan behöva ha färre pågående utredningar parallellt än tidigare, för att kunna slutföra dem inom rimlig tid.

Förutom tillsynsärenden ger Konkurrensverket vägledning avseende hur LOH ska tolkas och tillämpas genom exempelvis ställningstaganden och genom att besvara konkreta frågor i vårt nyhetsbrev. Konkurrensverket avser att under 2025 tydliggöra innebörden av förbudet att begära att leverantören ska betala kostnaderna för försämring och förlust³⁴⁹ när den så kallade brödmodellen tillämpas på andra produkter än bröd. Brödmodellen innebär i korthet att en leverantör packar upp och packar ner produkter från hyllan i en dagligvarubutik, och även tar hand om beställningar och returer. Konkurrensverket har noterat att modellen är relativt utbredd och förefaller tillämpas på andra produktgrupper än bröd. I vilken omfattning och form vägledning kan ges vid sidan av tillsynsärenden analyseras för närvarande.

Under 2025 har Konkurrensverket även för avsikt att på ett och samma ställe sammanställa de frågor och svar som tidigare har publicerats i vårt nyhetsbrev. Härigenom blir det enklare för en utomstående att få en överblick över vilka frågor det finns uttalanden om.

9.5.2 Kommunikation riktad till mindre aktörer

Konkurrensverkets undersökningar visar att stora delar av livsmedelskedjan har en relativt god kännedom om LOH. Det är emellertid tydligt att mindre aktörer, exempelvis små livsmedelsproducerande företag, primärproducenter eller mindre handlare har lägre kännedom om vad som gäller enligt LOH och hur lagen ska tillämpas. Konkurrensverket kommer därför att fokusera på dessa grupper i kommunikationen under 2025 och har för avsikt att ta fram och nå ut med för gruppen anpassad kommunikation. Exempelvis är det viktigt för en handlare att få information om hur förbuden i den grå listan ska tolkas och tillämpas, medan detta typiskt sett inte berör en primärproducent i lika hög utsträckning. För primärproducenten är det viktigare att veta hur reglerna om ensidiga ändringar av avtal förhåller sig till de leveransavtal som berör primärproducenten, eller hur de olika prissättningsmodellerna för primärproduktionen förhåller sig till förbudet mot sena betalningar. För ett mindre livsmedelsproducerande företag kan det vara av intresse att få en förståelse för de handelsmetoder som påverkar företaget direkt.

Vår ambition är att delar av denna kommunikation ska ske direkt med de aktuella grupperna. Direkt kommunikation medför ofta att Konkurrensverket får inspel på vad som uppfattas som otydligt och många gånger tips som leder till tillsynsutredningar.

³⁴⁹ 5 § första stycket 6 LOH.

9.5.3 Fortsatt utveckling av det internationella arbetet

Konkurrensverkets fokus i det internationella arbetet med otillbörliga handelsmetoder har hittills varit att bidra till arbetsformerna och att få till stånd själva samarbetet mellan europeiska tillsynsmyndigheter. På nordisk nivå har Konkurrensverket anordnat de konferenser om otillbörliga handelsmetoder som hittills hållits. Detta kommer att fortsätta vara en central del av Konkurrensverkets arbete med otillbörliga handelsmetoder. Under 2025 kommer Konkurrensverket dessutom prioritera att bidra i policyutveckling av otillbörliga handelsmetoder på EU-nivå.

UTP-direktivet är ett minimidirektiv som sätter en gemensam nivå som medlemsstaterna måste genomföra i nationell lagstiftning. Därutöver ges medlemsstaterna stora möjligheter att ha strängare regler, vilket en majoritet av medlemsstaterna infört.³⁵⁰ Detta har medfört att regelverken i hög grad skiljer sig åt mellan olika medlemsstater, vilket skapar otydligheter och ökade transaktionskostnader för den stora mängd aktörer som bedriver gränsöverskridande handel. I praktiken innebär det även en ökad regelbörda för de aktörer som redan har omfattande regelverk att förhålla sig till.

Konkurrensverket har noterat sådana effekter i flera tillsynsärenden. Bland annat har det kommit till uttryck då internationella koncerner förhållit sig till andra medlemsstaters regelverk och därigenom överträtt svenska LOH. Det bör i detta sammanhang poängteras att aktörer som omfattas av den svenska lagstiftningen har en skyldighet att känna till och inte bryta mot svenska LOH. Konkurrensverket ser emellertid att detta även är ett uttryck för att det bör ses över om vissa av reglerna i UTP-direktivet kan harmoniseras mellan medlemsstaterna för att skapa ökad tydlighet och ge lika spelregler för aktörer i olika medlemsstater i EU.

EU-kommissionen genomför för närvarande en utvärdering av UTP-direktivet. Denna utvärdering ska presenteras under slutet av 2025. Det pågår även ett arbete med att ta fram en EU-förordning för att skapa rättsliga förutsättningar för samarbete mellan tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna. Inom ramen för detta arbete kommer Konkurrensverket att framföra vår syn på frågan om hur UTP-direktivet kan förenklas och förbättras för att bättre hantera det faktum att en väldigt stor del av handeln med jordbruks- och livsmedelsprodukter sker mellan medlemsstaterna i EU.

³⁵⁰ I Sverige har detta exempelvis medfört att lagstiftaren infört att samma betalregler gäller för samtliga leverantörer och produkter. Detta skiljer sig från UTP-direktivet där exempelvis varor med lång hållbarhet har 60 dagars betaltid.

9.5.4 Utvärderingen av LOH kommer att präglade 2025

Utvärderingen av LOH har fortsatt under 2024 och Konkurrensverket har inom ramen för utvärderingen publicerat två analyser i början av 2025, se avsnitt 6.2. Arbetet med utvärderingen fortsätter under 2025 och uppdraget kommer att slutredovisas till Regeringskansliet senast den 1 november 2025.

Inom ramen för utvärderingen kommer vi under 2025 att bland annat följa upp förekomsten av otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan genom en fjärde enkätundersökning och granska effekterna av det svenska genomförandet av UTP-direktivet, som är mer långtgående än vad direktivet kräver. Bland annat genom att samtliga leverantörer, oavsett storlek, ges skydd gentemot de köpare som omfattas av LOH.³⁵¹ Vi kommer i denna analys att fokusera på de större leverantörerna som hade en omsättning över 3,5 miljarder kronor i samband med att LOH trädde i kraft.

Frågan om obalanserade avtal ingår också i utvärderingen. Frågan är inte unik för Sverige, utan flera medlemsstater i EU har sett behov av att reglera detta. Inom ramen för genomförandet av UTP-direktivet införde flera medlemsstater 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 lagstiftningen 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 tillåtna. 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.

³⁵¹ 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