



Konkurrensverkets riktlinjer

PRIORITERINGEN VID BEHANDLINGEN AV KONKURRENSBEGRÄNSNINGAR

*****Konkurrensverkets riktlinjer**

Öprioriteringen vid behandlingen av konkurrensbegränsningar
–prövningsprinciperna och det praktiska tillvägagångssättet

Design
Layout
Översättning
ISSN / ISSN-L

Harri Heikkilä
Antti Hovila
Barbro Lindblom
1795-1143

Innehåll

1 Inledning	6
2 Om konkurrenslagens syften	6
3 Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning	8
4 Principerna för Konkurrensverkets klassning av konkurrensbegränsningsärenden	12
5 Lämnande av ärenden utan prövning och fall som utretts under en längre tid	13
6 Verkets interna förfarande när ärenden ställs i angelägenhets ordning eller lämnas utan prövning	13
7 Tidsramarna för behandlingen och prövningen	14

1 Inledning

Bestämmelser om Konkurrensverkets uppgifter finns i konkurrenslagen (948/2011) och i lagen (711/1988) och förordningen (66/1993) om Konkurrensverket. Detta dokument handlar bara om utredningen av konkurrensbegränsningar och inte om t.ex. tillsynen över företagsförvärv, som det finns en särskild vägledning för.

I detta dokument beskrivs den praxis som tillämpas vid Konkurrensverket för att öka insynen i förfarandet vid utredningen av konkurrensbegränsningar. Dokumentet är inte rättsligt bindande.

Vid sidan av konkurrenslagen tillämpar verket artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). De tillämpas på konkurrensbegränsningar som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förbuden mot konkurrensbegränsningar är lika i konkurrenslagen och artiklarna 101 och 102 FEUF, och därför är det i praktiken ingen skillnad mellan dessa normer när det gäller gränsdragningen mellan förbjuden och tillåten verksamhet. Vilken lag som väljs har emellertid betydelse för verkets interna förfaranden. T.ex. ska Konkurrensverket enligt rådets förordning (EY) 1/2003 en månad före beslutet meddela kommissionen att det kommer att tillämpa artikel 101 eller 102 FEUF. Syftet med detta är att säkerställa att FEUF:s konkurrensregler tillämpas enhetligt i unionen.¹

Ett av rekvisiten i konkurrenslagens 5 § (konkurrensbegränsande avtal) är det s.k. märkbarhetskriteriet. Tillämpningen av det tas inte upp här. Vid tillämpningen av märkbarhetskriteriet i 5 § följer verket principerna i kommissionens de minimis-meddelande (EGT 2001/C 368/07).

2 Om konkurrenslagens syften

Syftet med konkurrenslagen är att skydda en sund och fungerande ekonomisk konkurrens mot skadliga konkurrensbegränsningar. Vid tillämpningen av lagen ska i synnerhet beaktas att marknadens verksamhetsbetingelser och friheten att idka näring skyddas så att också kunderna och konsumenterna kan dra nytta av konkurrensen (1 § i konkurrenslagen).

Bestämmelser om Konkurrensverkets skyldigheter finns bl.a. i 31 §: ”Konkurrensverket ska reda ut konkurrensbegränsningar och deras verkningar. Konkurrensverket ska vidta åtgärder för att undanröja en konkurrensbegränsning eller dess skadliga verkningar, om verket an-

¹ Närmare information om EU:s konkurrensregler, förfarandena vid tillämpningen av dem och om samarbetet mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna (ECN) finns på kommissionens [webbplats](#).

ser att en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare begränsar konkurrensen på ett sätt som avses i 5 eller 7 § eller i artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och det är behövt att vidta åtgärder för tryggnad av en sund och fungerande konkurrens på marknaden”.

Konkurrenslagens syfte och Konkurrensverkets rätt och skyldighet att ingripa mot en begränsning är sammanlänkade – verket använder sina befogenheter enligt konkurrenslagen endast i det avseende som nämns i lagens 1 § och med beaktande av åtagandena som rör tillämpningen av artiklarna 101 och 102 FEUF.

Lagens syfte förtydligas i lagpropositionens motivering ([RP 88/2010](#)): ”När bestämmelserna i lagen tolkas ska hänsyn tas först och främst till att marknadsprocessen fungerar väl och att ekonomin är effektiv. Ur konkurrenslagens synvinkel innebär skyddet av friheten att idka näring å sin sida att det skapas och upprätthålls sådana förhållanden i vilka näringsverksamheten har lika verksamhetsbetingelser och tillförsikt om att framgång kan nå genom överlägset kunnande. Lagens syfte är däremot inte att tillhandahålla rättsmedel för lösande av enskilda avtalstvister eller att skydda näringsidkarna mot konkurrenternas eller handelspartners oskäliga eller egenmäktiga förfaranden, om det samtidigt inte är fråga om ett förfarande som behöver undersökas för att trygga en sund och fungerande konkurrens på marknaden”.

Vid ekonomisk konkurrens handlar det om en kontinuerligt fungerande marknadsmekanism som belönar företag som förmår producera varor och tjänster som med avseende på pris, kvalitet, tillgänglighet eller andra egenskaper värdesätts av kunderna och konsumenterna när dessa gör sina köpbeslut. Varor och tjänster som producerats på en marknad med kraftig faktisk eller potentiell konkurrens motsvarar kundernas och konsumenternas behov på bästa möjliga sätt. Samtidigt minimeras samhällets kostnader för att styra de samhällsekonomiska resurserna så att de utnyttjas effektivt.

Konkurrensen ger företagen incitament till innovationer och utveckling av affärsverksamheten. Konkurrens leder till bättre produkter och produktionsprocesser, men samtidigt till att företag som försummar eller är oförmögna att effektivisera sin verksamhet gallras ut från marknaden. Denna utveckling banar väg för ekonomisk förnyelse och produktivt resursutnyttjande, vilket för sin del ökar välbefindandet i samhället.

Vid övervakningen enligt konkurrenslagen handlar det om att skydda den ovan beskrivna processen mot konkurrensbegränsningar mellan företag och mot missbruk av dominerande ställning.

Principen om friheten att idka näring är också en väsentlig del av marknadsprocessen. Denna princip skyddas genom konkurrenslagen bara i sådana fall där en konkurrents eller handelspartners förfarande samtidigt har en klart negativ och märkbar inverkan på marknads funktion (eller som det brukar heta: konkurrensreglerna skyddar konkurrensen, inte konkurrenterna).

Tillämpning av oskäligen avtalsvillkor hör inte till en fungerande marknad, men konkurrenslagen är inte nödvändigtvis det rätta verktyget för att undanröja oskäligheter. Skydd mot oskäligen villkor kan även sökas med stöd av t.ex. lagen om rättshandlingar (228/29) och lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare (1062/93). I lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/78) finns bestämmelser om osant eller vilseledande uttryck som rör egen eller annans näringsverksamhet och produkter. Konkurrenslagen erbjuder i allmänhet inga rättsskyddsmedel för att rätta till dylika förfaranden.

3 Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning

Konkurrenslagens 32 § innehåller en bestämmelse som preciserar Konkurrensverkets skyldighet att inrikta sin verksamhet på det syfte som uttrycks i 1 §:

”Konkurrensverket ska ställa sina uppgifter i angelägenhetsordning. Konkurrensverket lämnar ett ärende utan prövning, om

1. *det inte kan anses sannolikt att det är fråga om en förbjuden konkurrensbegränsning enligt 5 eller 7 § eller artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt;*
2. *konkurrensen på marknaden i fråga totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen, eller*
3. *den begäran om åtgärd som lämnats in helt klart saknar grund*

Beslut om att avstå från att pröva ärendet ska fattas utan dröjsmål.”

Ett beslut om att lämna ett ärende utan prövning kan överklagas genom besvär hos marknadsdomstolen. Bestämmelser om överklagande finns i konkurrenslagens 44 §.

Ett beslut om att lämna ett ärende utan prövning kan överklagas genom besvär hos marknadsdomstolen. Bestämmelser om överklagande finns i konkurrenslagens 44 §. (RP 88/2010).

Betydelsen av att ställa ärendena i angelägenhetsordning är att Konkurrensverket ska inrikta sina resurser så att det i första hand ingriper mot så-

dana konkurrensbegränsningar som är av betydelse med tanke på en fungerande konkurrens, samhällsekonomin och det allmänna intresset samt mot de mest allvarliga konkurrensbegränsningarna (RP 88/2010).

Inriktningen av resurserna på ärenden som är av betydelse förverkligas å ena sidan via verkets strategi och resultatplanering, där man formulerar de prioriteringar som resurserna huvudsakligen inriktas på. Å andra sidan inriktar verket så lite resurser som möjligt på ärenden som har liten eller ingen betydelse för tryggheten av konkurrens. Verket uppfyller detta mål genom att ställa ärendena i angelägenhetsordning och lämna ärenden utan prövning.²

Angelägenhetsordning innebär inte att ett ärende som kan antas vara av betydelse och kan antas uppfylla rekvisiten på förbjuden konkurrensbegränsning lämnas helt utan prövning, men prövningen kan senareläggas om verket är upptaget med att behandla ärenden av större betydelse.

Att ärenden ställs i angelägenhetsordning eller lämnas utan prövning med stöd av 32 § 2 mom. som behandlas nedan har att göra med förfarandet vid Konkurrensverket, tillämpningen av bestämmelsen på ett enskilt fall betyder inte att begränsningen är acceptabel eller t.ex. att en eventuell rätt till skadestånd går förlorad

Lämnande utan prövning i motiveringen till konkurrenslagen

Enligt 2 mom. 1 punkten i 32 § om lämnande av ett ärende utan prövning lämnar Konkurrensverket ett ärende utan prövning, om det inte kan anses sannolikt att det är fråga om en förbjuden konkurrensbegränsning. Ärendet kan lämnas utan prövning t.ex. om det utifrån Konkurrensverkets utredning rimligen kan antas att förfarandet inte omfattas av konkurrenslagens tillämpningsområde eller tillämpningsområdet för konkurrensreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (RP 88/2010).

Konkurrensverket kan också lämna ett ärende utan prövning, om konkurrensen på marknaden i fråga totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen. Bestämmelsen motsvarar till ordalydelsen huvudsakligen 12 § 1 mom. i den tidigare lagen. Ett ärende kan också lämnas utan prövning exempelvis i det fall att Konkurrensverket redan tidigare har utrett konkurrensförhållandena på marknaden i fråga (RP 88/2010) och den eventuella begränsningens betydelse för konkurrensen kan bedömas på basis av dessa utredningar.

² Verkets offentliga planerings- och rapporteringsdokument finns tillgängliga via Statens rapporteringstjänst [Netra](#).

Enligt 3 punkten i paragrafen kan verket fatta beslut om att avstå från att pröva ärendet, om den begäran om åtgärd som lämnats in helt klart saknar grund. En begäran om åtgärd saknar helt klart grund exempelvis när ett ärende som berörs av begäran om åtgärd inte faller inom Konkurrensverkets behörighet eller inte omfattas av konkurrenslagstiftningen eller om de omständigheter som åberopas i begäran helt klart inte har något samband med tryggheten av en fungerande konkurrens (RP 88/2010).

Det praktiska tillvägagångssättet när ett ärende lämnas utan prövning med stöd av 32 §

Prioriteringen är en mångfasetterad helhet. När Konkurrensverket överväger behandlingen av en ansökan om åtgärd och prövningen av ett ärende kan det finnas flera aspekter att beakta som delvis överlappar varandra: konkurrensreglernas yttersta syfte (hur inverkar konkurrensbegränsningen och ingripandet mot den på tryggheten av konkurrensen), frågor som rör utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen och partsställningen (partens egen utredningsskyldighet och rätt att få saken avgjord), rekvisiten för förbud mot konkurrensbegränsningar (t.ex. att konkurrensen märkbart begränsas som förutsättning för tillämpning av förbudet) och därutöver även kraven på god förvaltning (t.ex. rätten att få ett förvaltningsbeslut fört till en myndighet för att behandlas och kravet på jämlikt bemötande inom förvaltningen).

Vid tillämpningen av 32 § 2 mom. (lämnande av ett ärende utan prövning) i konkurrenslagen kan Konkurrensverket beakta exempelvis följande aspekter, som i tillämpliga delar kan vara av betydelse även vid tillämpningen av paragrafens 1 mom. (ärendenas angelägenhetsordning):

- Kan man på grundval av den tillgängliga utredningen, med hänsyn till ärendets sannolika natur och betydelse, rimligen anta att det inte rör sig om en förbjuden konkurrensbegränsning?
- Är ett undanröjande av begränsningen till nytta genom att konkurrensen tryggas?
- Skapar regleringen ett sådant underlag för konkurrensbegränsningen eller en sådan marknadsstruktur att nyttan av ett ingripande inte är långvarigt?
- Undanröjs konkurrensproblemet om verket ingriper mot förfarandet?
- Finns det behov av ett tolkningsbeslut i ärendet, även om den direkta ekonomiska effekten av begränsningen förefaller liten?
- Finns det straffmässiga mål i anslutning till beteendet?

- Är någon annan myndighet, t.ex. en regleringsmyndighet, bättre lämpad att åtgärda problemet?
- Befinner sig marknaden i ett sådant förändringsskede att ett ingripande inte leder till ett ändamålsenligt resultat?
- Visar verkets tidigare utredningar att ett ingripande mot problemet inte är nödvändigt för att trygga konkurrensen?
- Har begränsningen upphört och hur långvariga eller betydande effekter har den?
- Är företaget som begår begränsningen en nykomling i branschen, en ny utmanare eller en försvarare av sin marknadsställning?
- Kan tillämpningen av en begränsning av mindre betydelse avslutas på ett verifierbart sätt utan detaljerad utredning?
- Rör det sig inte om märkbar begränsning av konkurrensen utan om en tvist mellan parter, där en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsningar kan utredas genom ett civilrättsligt förfarande (t.ex. skälighetsförfarande enligt lagen om rättshandlingar eller bestämmelserna om skadestånd och förbud mot genomförande i konkurrenslagen)?
- Har den som ansöker om åtgärder lagt fram en utredning enligt 31 § 2 mom. i förvaltningslagen om grunderna för sina yrkanden?

De centrala frågorna vid prioriteringen är:

- Hur stor skada kan konkurrensbegränsningen antas åsamka kunderna, konsumenterna och samhället?
- Vilken är Konkurrensverkets egen utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen och hur inverkar ärendets natur på verkets utredningsskyldighet?
- Vilka bevis och påståenden har den som ansöker om åtgärder anfört om begränsningen och dess effekter?
- Kan verket inom denna ram, inom gränserna för sin prövningsrätt enligt konkurrenslagens 32 § och med motivering av sitt beslut enligt 7 kap. i förvaltningslagen, konstatera att ärendet lämnas utan prövning?

Principerna för bedömning av ärendens angelägenhetsordning och lämnande av ärenden utan prövning kan också belysas med den indelning av ärendena i klasser som verket tillämpar för att inrikta sin verksamhet på betydande konkurrensbegränsningar.

4 Principerna för Konkurrensverkets klassning av konkurrensbegränsningsärenden

Vid ansökningarna om åtgärder och även när Konkurrensverket väljer ärenden på eget initiativ prioriteras ärenden som är av klass 1 och 2 med avseende på deras inverkan. När det rör sig om ärenden av klass 3 gör verket i regel inga detaljerade utredningar.



Med uttrycket "naken" (eller ren) konkurrensbegränsning som används i schemat avses en begränsning vars enda syfte eller effekt är begränsning av konkurrensen. Begränsningen ger alltså inga andra fördelar som väger upp begränsningen av konkurrensen.

Uttrycket "principiell betydelse" har en tidsmässig dimension och avser inte bara de direkta utan även de indirekta effekterna av en begränsning. En begränsning som är av mindre betydelse vid tidpunkten för behandlingen kan få betydande inverkan om den fortsätter eller sprider sig på marknaden. Å andra sidan kan ett ingripande mot en begränsning av mindre betydelse även som indirekt effekt ge att en flaskhals på marknaden med väsentlig inverkan på branschens prestationsförmåga öppnas.

5 Lämnande av ärenden utan prövning och fall som utretts under en längre tid

Konkurrenslagens 32 § kan undantagsvis även tillämpas på ärenden som utretts under en längre tid. Enligt motiveringen till paragrafen kan t.ex. förändrade konkurrensförhållanden leda till att ett ärende lämnas utan prövning, även om det utretts under en längre tid. Paragrafens 3 mom. förutsätter dock att beslutet om att avstå från att pröva ärendet fattas utan dröjsmål, och därför används 32 § huvudsakligen för att avskryva relativt klara fall innan detaljerade utredningar inleds.

Om det i ett ärende som utretts under en längre tid inte finns bevis på en förbjuden begränsning eller om ett ingripande mot begränsningen inte har betydelse för att trygga konkurrensen, avskriver Konkurrensverket ärendet med stöd av lagens 31 §.

När Konkurrensverket avskriver ett ärende med stöd av lagens 31 § använder det ofta uttrycket att det vid utredningarna inte har framkommit tillräckliga bevis på en konkurrensbegränsning, varför ärendet avskrivs. Verket använder inte uttryck i vilka ett förfarande konstateras vara tillåtet eller förenligt med konkurrenslagen. Orsaken är slopandet av dispensförfarandet i samband med lagreformen 2004 samt artikel 5 i rådets förordning 1/2003, som handlar om medlemsstaternas konkurrensmyndigheters behörighet och endast ger de nationella myndigheterna möjlighet att konstatera att det på grundval av de uppgifter som de förfogar över "inte finns skäl för dem att ingripa".

6 Verkets interna förfarande när ärenden ställs i angelägenhetsordning eller lämnas utan prövning

Det preliminära bestämmandet av vilken klass ett konkurrensbegränsningsärende ska hänföras till och ärendenas angelägenhetsordning samt beslutet att lämna ett ärende utan prövning grundar sig på uppgifter som inhämtats vid den så kallade förutredningen (förutredningen kan variera beroende på vilken typ av konkurrensbegränsning det rör sig om och hur allvarlig den är). Förutredningen kan innehålla t.ex. följande element:

- Diskussioner med den som ansöker om åtgärder samt rådgivning och vägledning
- Preliminär identifiering av centrala konkurrensrättsliga frågor
- Precisering av partsställningen hos den som ansöker om åtgärder och av dennes yrkanden
- Inhämtande av ytterligare uppgifter från den som ansöker om åtgärder

- Utnyttjande av huvudsakligen offentligt källmaterial för att bedöma begränsningens natur och betydelse
- Vid behov, om det låter sig göras utan att utredningen äventyras, inhämtande av ytterligare uppgifter från andra parter inbegripet den som begår begränsningen
- Bedömning av möjligheterna till utredningssamarbete mellan Konkurrensverket och regionförvaltningsverken.

På basis av förutredningens resultat beslutar den enhet som behandlar ärendet vid verket om ärendet ska avskrivas. När det rör sig om principiella frågor och ärenden av klass 1 och 2 behandlas ärendet i verkets snävt sammansatta ledningsgrupp, som drar upp riktlinjerna för den fortsatta behandlingen.

7 Tidsramarna för behandlingen och prövningen

Vid behandlingen av ärenden strävar Konkurrensverket efter att iakttä följande tidsfrister:

inom 1 månad

- Förfrågningar, meddelanden och andra s.k. medborgarinitiativ besvaras.
- Den som ansöker om åtgärder underrättas om vem som behandlar ärendet, om ärendet inte har avskrivits före det.
- Klara fall som lämnas utan prövning (32 §) avskrivs.

inom 4 månader efter att ansökan om åtgärder inkommit

- En förutredning görs som resulterar i en helhetsbild av konkurrensproblemetets natur och graden av allvar.
- Den grupp som prövar ärendet gör en preliminär klassning av ärendet efter dess inverkan.

inom 6 månader efter att ansökan om åtgärder inkommit eller efter att verket inlett en utredning på eget initiativ

- Ärenden av klass 3 avskrivs.
- Ärenden av klass 1 och 2 behandlas i verkets snävt sammansatta ledningsgrupp och erforderliga linjebeslut fattas.
- För ärenden av klass 1 och 2 upprättas en preliminär utredningsplan och tidsmål sätts för förutsebara utredningsskeden.
- Parterna underrättas om att detaljerad behandling inleds, om det kan ske utan att utredningarna äventyras.

Enligt konkurrenslagens 32 § ska beslut om att avstå från att pröva ärendet fattas utan dröjsmål. Strävan är att klara fall som lämnas utan prövning och övriga ärenden av klass 3 behandlas inom i medeltal 30 dagar, men senast inom en sex månader lång förutredningsperiod.