

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet AI-kommissionens Färdplan för Sverige (SOU 2025:12)

Fi2025/00457

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 7 december 2023 att tillsätta en kommitté (AI-kommission) med uppdrag att identifiera behov av och lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att stärka utvecklingen och användningen av artificiell intelligens (AI) i Sverige på ett hållbart och säkert sätt. Betänkandet innehåller en färdplan som består av en kombination av resonemang om hur Sveriges väg framåt bör se ut, konkreta förslag på åtgärder som ska stärka det svenska AI-ekosystemet och visioner om mål som skulle kunna uppnås i framtiden. Sammanlagt lämnas 75 olika förslag på åtgärder.

AI-kommissionens bedömning är att Sverige har goda förutsättningar att ta sig an den kommande AI-utvecklingen på ett bra sätt, men att Sverige i nuläget har halkat efter andra länder. Mot bakgrund av detta menar AI-kommissionen att utvecklingen behöver gå snabbare och att det kräver en bred uppsättning av åtgärder som kompletterar varandra samt täcker in många olika samhällsområden. Enligt AI-kommissionen är de nödvändiga beståndsdelarna i ett väl fungerande svenskt AI-ekosystem följande: elektricitet, telekom, beräkningskraft, data, säkerhet, spetsforskning, tillgång till utländska AI-resurser, AI-kompetens för alla, innovation, riskkapital och ledarskap.



Övergripande synpunkter

AI-kommissionen tar upp ett flertal utmaningar för att stärka utvecklingen och användningen av AI i Sverige på ett hållbart och säkert sätt. Konkurrensverket ställer sig positivt till betänkandets ansats att en väl fungerande utveckling och implementering av AI-teknologier kan bidra till en ökad samhällsekonomisk effektivitet och innovationskraft. Inledningsvis vill Konkurrensverket lyfta fram några övergripande aspekter som är viktiga att beakta i det fortsatta arbetet.

Konkurrensverket ser behov av att understryka vikten av konkurrens i resonemangen om hur AI-utvecklingen potentiellt kan åstadkommas och gynna Sverige samhällsekonomiskt. AI-utvecklingen kan främja produkt- och processinnovation och/eller bidra till marknadsinträden som kan leda till ökad konkurrens på olika marknader. Att fler företag konkurrerar med varandra kan i sin tur öka innovationstrycket på en produktmarknad eller närliggande marknader.

Samtidigt bör det noteras att all användning av AI inte enbart leder till positiva effekter utifrån ett konkurrensperspektiv, exempelvis kan samspelet mellan självlärande prissättningsalgoritmer under vissa omständigheter leda till priskonvergens på kartellliknande nivåer.¹ Tidigare erfarenheter från andra teknologiintensiva marknader har också visat på risken att företag som är tidiga med att utveckla nya digitala produkter och tjänster kan få grindvaktliknande positioner som skapar hinder för en effektiv konkurrens och färre val för kunder och konsumenter (se vidare nedan angående marknadsmakt).² För att minimera eventuella negativa effekter av AI-utvecklingen i olika led i värdekedjan, anser Konkurrensverket därför att konkurrensperspektivet är viktigt i konsekvensanalysen av de konkreta förslag som kan komma att tas fram i det fortsatta arbetet.

Övriga synpunkter

1.3.5 Konsekvenser för företagen (s. 18)

AI-kommissionen beskriver att vid etableringen av en gemensam AI-kärninfrastruktur för offentliga aktörer uppstår frågor om konkurrens, dvs. om staten bör tillhandahålla tjänster till kommuner och regioner eller ifall detta stör konkurrensen. AI-kommissionen anger även att exempelvis den föreslagna AI-verkstaden inte bör betraktas som konkurrensbegränsande på ett sätt som är oförenligt med gällande lagstiftning. Konkurrensverket instämmer i vikten av att beakta konkurrensaspekterna när det offentliga utvecklar eller säljer tjänster som privata företag kan erbjuda. Förslagen i denna del är av övergripande karaktär och det gör det svårt att bedöma om de är väl avvägda utifrån ett konkurrensperspektiv.

¹ OECD (2023). Algorithmic Pricing – Background Note (DAF/COMP(2023)3).

² Jfr t.ex. sökmotorer på internet.



Bedömningen kan även förändras över tid. Det är därför viktigt att fortsätta överväga konkurrensaspekterna i det fortsatta arbetet.³

1.4.4 AI-verkstad för offentlig sektor (s. 21)

En brist i betänkandet är att det helt saknas en analys utifrån ett upphandlingsrättsligt perspektiv. Upphandlingsregelverket kan, beroende på omfattning och utformning, behöva beaktas av upphandlande organisationer, även vid samverkan mellan eller anskaffningar från olika offentliga organisationer. I det fortsatta arbetet behöver enligt Konkurrensverkets mening upphandlingsrättsliga aspekter övervägas ytterligare.

Konkurrensverket ser inte behov att reformera konkurrensregelverket inom telekom (s. 59–61)

AI-kommissionen betonar telekomsektorns centrala roll i samhällets digitalisering och hur dess betydelse ökar på grund av AI-utvecklingen. I betänkandet beskrivs Sveriges utbyggnad av 5G-nät som långsammare än i flera andra länder, och att en förklaring som ofta lyfts fram är att låg lönsamhet för operatörerna påverkar deras vilja att investera negativt. AI-kommissionen beskriver den svenska operatörsmarknaden som fragmentiserad med många olika aktörer och hög konkurrens. AI-kommissionen menar att fragmenteringen har sin grund i EU:s konkurrensregler som i vissa fall inte medgett företagsförvärv inom telekomområdet eller ställt krav på åtaganden för att förvärv ska få genomföras. Baserat på dessa argument menar AI-kommissionen att det finns ett behov av att undersöka behovet av att reformera den europeiska telekommarknaden i likhet med vad som beskrivs i Mario Draghis rapport "The Future of European Competitiveness" (Draghi-rapporten). AI-kommissionen föreslår därför att utredningen om att påskynda 5G-utbyggnaden ges i uppdrag att analysera förslagen i Draghi-rapporten som berör telekommarknaden, särskilt de som rör hur konkurrensrätten påverkar företagskonsolideringar.

Konkurrensverket vill i sammanhanget peka på underlag som ger en annan bild av marknaden än betänkandet. Post- och telestyrelsens (PTS) rapport "Telekomoperatörer och avkastning på investeringar" redogör för att det under de senaste åren inte funnits någon tydlig skillnad mellan Nordamerika, Europa, Sverige och resten av världen, avseende telekomoperatörers avkastning på investeringar.⁴ PTS anser att detta är särskilt intressant med tanke på argumenten som framförts om att de europeiska marknaderna har en lägre koncentration och lägre regulatoriska inträdesbarriärer jämfört med USA. Därtill påpekar PTS att intäktsnivån avseende den svenska slutkundsmarknaden för elektroniska kommunikationstjänster har varit stabil under de senaste 15 åren medan intäktsmixen har förändrats. En studie av Lear et al., beställd av kommissionen, har undersökt sambanden mellan

³ För mer information om de s.k. KOS-reglerna i konkurrenslagen, se t.ex. Konkurrensverket, "Offentligt privat", Analys i korthet 2023:5.

⁴ Post- och telestyrelsen (PTS), "Telekomoperatörer och avkastning på investeringar". Rapport. Rapportnummer: PTS-ER-2025:8. Publicerad 2025-04-22.



marknadskoncentration, priser och investeringar baserat på data från 29 OECD-länder mellan 2009 och 2019.⁵ Studien ger inget stöd för att en högre marknadskoncentration leder till större investeringar i mobilinfrastruktur, snarare tvärtom. Studien visar också att en lägre koncentrationsgrad medför lägre priser. Givet detta anser Konkurrensverket att konkurrensen i Sverige har varit positiv för användare av telekomtjänster, såväl näringslivet som privatpersoner.

EU:s koncentrationsregler har inte utgjort något hinder för mobiloperatörer att växa genom gränsöverskridande samgåenden. Enligt Konkurrensverket saknas argument för att främja ytterligare koncentration på nationell nivå så länge telekommarknaderna fortfarande är nationella, eftersom det resulterar i ökad koncentration utan att fördjupa (effektivisera) den inre marknaden ytterligare. Med hänvisning till ovanstående avstyrker Konkurrensverket förslaget om att utredningen om 5G-utbyggnaden ska ges i uppdrag att analysera de förslag i Draghi-rapporten som rör hur konkurrensrätten påverkar företagskonsolideringar inom telekomsektorn.

Risk att hög marknadsmakt inom AI-teknologier missgynnar andra företag och kan påverka konsumenter negativt (s. 119–121)

AI-kommissionen beskriver att det finns en risk för ökad marknadsmakt hos de ledande företagen i en AI-baserad strukturomvandling. I betänkandet framgår att konkurrenspolitiken har en viktig roll genom att den motverkar marknadsmisslyckanden i form av marknadsmakt hos dominerande företag.

Konkurrensverket instämmer i behovet av att uppmärksamma konsekvenserna av marknadsmakt på framväxande marknader såsom de för AI-teknologier, med tanke på att stor marknadsmakt tenderar att hämma konkurrensen. På marknader där konsumenter har ett fåtal leverantörer att välja på, i kombination med att vissa företag har stor marknadsmakt, kan det leda till att företag utnyttjar sin marknadsmakt till nackdel för andra företag och konsumenterna. Konkurrensverket instämmer även i argumentet att teknologiintensiva branscher såsom AI ofta bygger på stordriftsfördelar. Detta betyder att AI-företagens värde till en stor del består av att ha tillgång till komplexa och kostsamma teknologier, vilket försvårar inträde för nya företag.

Konkurrensverket saknar däremot resonemang om marknadsmakt och dess konsekvenser i betänkandets konsekvensanalys, vilket bör beaktas i det fortsatta arbetet. För vidare vägledning om hur AI kan påverka konkurrensen, hänvisar Konkurrensverket till OECD:s rapport om "Artificial Intelligence, Data and Competition".⁶

⁵ Lear, E.CA Economics, Fideres, Prometeia, the University of East Anglia and Verian (2024), *Exploring aspects of the state of competition in the EU: Final report*, June.

⁶ OECD. "Artificial Intelligence, Data and Competition". *OECD Artificial Intelligence Papers*, May 2024, No. 18.



Koncentrationer kan i vissa fall förvärra den existerande konkurrensdynamiken och även produktivitetstillväxten (s. 119–121)

AI-kommissionen anser att avgörande för en effektiv AI-driven kreativ förstörelseprocess är att de företag som använder den nya tekniken mest effektivt växer (organiskt eller genom förvärv) medan mindre effektiva företag minskar i storlek. Detta förutsätter väl fungerande konkurrens enligt AI-kommissionen. Därutöver framgår av betänkandet att den stora produktivitetsökningen i stället tenderar att komma från att redan etablerade företag ökar sin produktivitet. AI-kommissionen exemplifierar att detta sker när koncerner skapar nya dotterbolag genom uppköp och senare stöttar dotterbolagen genom implementeringen av ny teknik såsom AI. Utifrån detta argumenterar AI-kommissionen att företagsförvärv kan bli en allt viktigare del för teknikspridningen inom AI-området och produktivitetstillväxten, men samtidigt utgör en risk för alltför stor koncentration och marknadsmakt.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang belysa att förvärvsprövningen är ett centralt verktyg för att motverka att konkurrensproblem uppstår till följd av marknadskoncentration. Det är även viktigt med tanke på att marknaderna avseende AI-teknologier tenderar att domineras av ett fåtal stora internationella företag och kännetecknas av stora inträdeshinder. Risken med ytterligare marknadskoncentration är i vissa fall en sämre konkurrensdynamik som varken gynnar innovation eller konsumenternas intressen. Detta kan inträffa genom att ett väletablerat företag förvärvar ett mindre företag med innovativ teknologi utan intresse av att vidareutveckla denna teknologi. Därmed hämmas innovationen på den berörda marknaden (s.k. *killer acquisitions*). Detta är ett inte ovanligt förekommande exempel på att förvärv inte nödvändigtvis leder till den teknikspridning som AI-kommissionen framhäver och att en förhandsgranskning av koncentrationer av viss storlek fortsättningsvis är viktig. I det sammanhanget finns det även anledning att uppmärksamma EU-kommissionens pågående översynen av riktlinjerna för bedömning av koncentrationer, vilka får betydelse även vid nationell koncentrationsprövning i Sverige och andra EU-länder.⁷

Konkurrensverket vill också påminna om att teknikspridning även kan ske på andra sätt än genom förvärv, till exempel genom rekrytering av kritisk kompetens och strategiska investeringar. Andra konkurrensmyndigheter har uppmärksammat att detta kan vara problematiskt utifrån ett konkurrensperspektiv när de internationella storföretag som redan har marknadsmakt tillskansar sig ny teknik på ett sätt som inte träffas av konkurrensregelverket.⁸

⁷ Se Europeiska kommissionens pressmeddelande den 8 maj 2025, *EU-kommissionen vill ha återkoppling om översynen av riktlinjerna för företagskoncentrationer*. Hämtad 2025-05-30 från: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_25_1141

⁸ Se exempelvis: Competition and Markets Authority (CMA). *AI Foundations Models: Update Paper*. 2024-04-11. Hämtad 2025-05-27 från: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/661941a6c1d297c6ad1dfeed/Update_Paper_1.pdf



Ett annat sätt att sprida teknik mellan företag är genom licensiering av teknikrättigheter eller andra samarbeten. Samarbeten och samverkan inom ramen för FoU-verksamheter är ofta centrala och nödvändiga inslag. FoU-samarbeten kan ofta ha konkurrensfrämjande effekter, men kan under vissa omständigheter begränsa konkurrensen genom att exempelvis inskränka, likrikta eller fördröja innovation. Detta kan leda till att nya produkter kommer ut på marknaden senare än de annars skulle göra eller till en snedvridning av villkoren för olika företag. EU:s och Sveriges konkurrensregler förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag, men i den mån exempelvis FoU-samarbeten begränsar konkurrensen kan sådana samarbeten undantas om de bidrar till förbättringar som även kommer konsumenterna till del.⁹

För att skydda konkurrensen och samtidigt ge företag tillräcklig rättslig förutsebarhet rörande sådana avtals förenlighet med förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, har kommissionen antagit gruppundantagsförordningar för FoU-avtal, specialiseringsavtal och avtal om tekniköverföring, samt tillhörande riktlinjer. Motsvarande gruppundantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i konkurrenslagen gäller även i Sverige. Gruppundantagen för FoU-avtal och specialiseringsavtal reviderades 2023, bland annat för att ge större vikt åt skyddet av innovationskonkurrens.¹⁰ I de tillhörande riktlinjerna finns även ett nytt avsnitt om samarbeten om utbyggnad av infrastruktur för mobil telekommunikation. Sådana samarbeten kan bland annat medföra lägre kostnader för utbyggnad och underhåll, och leda till en snabbare utbyggnad av nya nät och ny teknik samt bättre täckning, men utan att ge upphov till de negativa effekter för konkurrensen och konsumenterna som en konsolidering av marknaden ger. Kommissionen inledde i januari 2025 en översyn av reglerna för avtal om tekniköverföring med syftet att företag ska ha tydliga, enkla och aktuella regler för konkurrensfrämjande tekniklicensavtal, vilket underlättar teknikspridning, stimulerar forskning och utveckling samt främjar innovation.¹¹

Konkurrensverket menar vidare att det inte behöver vara så att den stora produktivitetsökningen tenderar att komma från att redan etablerade företag ökar sin produktivitet. Ur ett konkurrensperspektiv kan produktivitetsökningar från redan etablerade företag vara ett tecken på existensen av såväl höga inträdeshinder som stor marknadsmakt. Detta kan exempelvis uttrycka sig i form av svårigheter för nya företag på marknaden att träda in eller stanna på marknaden

⁹ För mer information om konkurrensbegränsande samarbeten och gällande undantag, se kommissionens Riktlinjer för tillämpning av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal, EUT C 259/01, 21.7.2023, s. 1–125.

¹⁰ Se Europeiska kommissionens pressmeddelande den 1 juni 2023, *Antitrustregler: Kommissionen antar nya horisontella gruppundantagsförordningar och horisontella riktlinjer*. Hämtad 2025-05-30 från: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_23_2990

¹¹ Europeiska kommissionen. Konkurrenskraftskompassen – EU:s nya ledstjärna för innovation och klimatneutralitet. Hämtad 2025-05-21 från: https://sweden.representation.ec.europa.eu/news/konkurrenskraftskompassen-eus-nya-ledstjarna-innovation-och-klimatneutralitet-2025-01-30_sv



och ökade nivåer av uppköp. En ökad produktivitet från redan etablerade företag kan även vara ett tecken på att företag försöker bli mer produktiva för att de upplever ett större konkurrenstryck från andra företag i samma bransch. Mot bakgrund av detta menar Konkurrensverket att det skulle vara värdefullt att sätta produktivitetsökningar i relation till konkurrensaspekter för att kunna avgöra hur AI-utvecklingen påverkar såväl ekonomisk tillväxt som produktivitetstillväxt.

AI Factory, AI-verkstaden och regulatoriska sandlådor bör vara teknikneutrala och verka för att minimera inträdeshinder (s. 49–50, 66–67, 118, 133)

I betänkandet beskrivs tre olika styrmedel/verktyg som ska skapa förutsättningar för innovation och att Sverige följer med i AI-utvecklingen. Dessa är AI Factory, AI-verkstaden och regulatoriska sandlådor med syftet att främja utvecklingen, testning och implementering av AI-teknologier.

Konkurrensverket har inget att invända mot bedömningen att implementering av AI Factory, AI-verkstaden och regulatoriska sandlådor kan gynna AI-utvecklingen. Konkurrensverket vill däremot understryka att dessa tre styrmedel/verktyg bör vara utformade på ett sådant sätt att de främjar olika former av AI-lösningar och inte gynnar etablerade aktörer framför nya. Det är också viktigt att de inte orsakar eller förstärker marknadsmakt genom att skapa inträdeshinder eller på annat sätt påverkar företags incitament och förmåga att konkurrera med varandra. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport om regulatoriska sandlådor kan ge vidare vägledning i frågan ur ett konkurrensperspektiv.¹²

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit föredragande ekonomen Alma Hemberg.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

¹² Persson, L. & Norbäck, P-J. Hur påverkar regulatoriska sandlådor konkurrensen?. Konkurrensverket, Uppdragsforskning 2023.4.