

Datum: 2025-06-11

Ärendenummer: SLK-2025-00405

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: siri.saeed@regeringskansliet.se

Diarienummer: KN2025/00748, KN2025/00567

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet Betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer (SOU 2025:22)

Göteborgs Stad har givits tillfälle att yttra sig över remiss gällande betänkande från Klimat- och näringslivsdepartementet – Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet samt PM från Konkurrensverket avseende hemställan om ändringar i konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser om företagskoncentrationer. Göteborgs Stad väljer att yttra sig endast gällande betänkandet från klimat- och näringslivsdepartementet.

Lagförslaget avseende offentlig säljverksamhet medför ett systemskifte, där utgångspunkten är att offentlig säljverksamhet inte är tillåten om den inte kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Göteborgs Stad anser att det tydligt framgår av utredningen vad den vill ska förändras med rådande regelverk men bedömer att det finns påtagliga otydligheter i hur förslaget ska genomföras. Övergripande ses förslaget som otydligt i vad som avses med otillbörlig säljverksamhet och vad som kan anses vara försvarbart från allmän synpunkt. Lagförslaget avseende regelbunden utvärdering av den kommunala säljverksamhet ser Göteborgs Stad som ändamålsenligt i förhållande till hur lagförslaget är uppbyggt i övrigt. Vidare bedöms det rimligt i sammanhanget att statliga aktörer föreslås behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer.

Nedan redovisar Göteborgs Stad sin bedömning utifrån relevanta förslag i kapitel 6.

Under varje avsnitt, ges inledningsvis, en kort sammanställning följt av en mer beskrivande text.

Kapitel 6.6.2 – Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet införs

Göteborgs Stads bedömning är att det föreslagna förbudet mot otillbörlig offentlig verksamhet är för långtgående i sin rådande utformning. Det finns ett flertal otydligheter med lagförslaget som leder till en oförutsägbar tillämpning. Avsaknad av vägledningar innebär även breda tolkningsutrymmen, vilket kan innebära tillämpningar som inte är ändamålsenliga utifrån lagens syfte. Det finns även aspekter utifrån offentliga aktörers ansvar avseende beredskap i händelse av krig eller höjd beredskap som inte bedöms vara tillräckligt belysta i utredningen.

En av grundsatserna som utredningen lutar sig mot när det gäller att införa ett förbud är att det numera finns mer erfarenhet avseende tillämpningen av konfliktlösningsregeln. Av

utredningen framgår dock att det inte finns så många avgöranden som berör detta. De antal ärenden som prioriterats har minskat sedan 2014, och Konkurrensverket har inte drivit något ärende till domstol sedan hösten 2017.

Det har skett enstaka avgöranden men i merparten av fallen har ärenden skrivits av med hänvisning till att den offentlige aktören har ändrat sitt beteende. Utifrån ovanstående, samt att fokus i prövningen förflyttas från marknadspåverkan till vad som anses försvarbart från allmän synpunkt, är Göteborgs Stads bedömning att förslaget om förbudsreglering inte är tillräckligt underbyggt i sin nuvarande utformning.

I förslag till ny lag om offentlig säljverksamhet används i 3 § skrivningen ”Det är förbjudet för en offentlig aktör att bedriva säljverksamhet som på ett otillbörligt sätt påverkar eller är ägnat att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden”. Vad som avses med otillbörligt är oklart och begreppet används inte i nuvarande lagstiftning som ledning kan hämtas från.

Av utredningen framgår bland annat att det bör ställas relativt låga krav på bedömningen avseende påverkan på privata aktörer och att det inte uppställs något krav på märkbarhet samt att det även avser sådana beteenden som har en liten påverkan på marknaden. Det kan även vara sådan verksamhet eller ett förfarande som ännu inte kan anses ha påverkat möjligheterna för privata aktörer men som bedöms ägnad att göra det. Utgångspunkten för prövningen av påverkan på marknaden ska vidare utgå från de privata aktörernas perspektiv. Dessa skrivningar tolkas som att förslaget är avsett att träffa brett och att i princip all offentlig säljverksamhet som kan ha en påverkan på en privat aktör som utgångspunkt är förbjuden.

Enligt Göteborgs Stads bedömning kommer fokus i prövningen sannolikt bli på andra stycket i angiven bestämmelse, nämligen huruvida säljverksamheten är försvarbar från allmän synpunkt. Även här saknas tillräcklig vägledning för vad som kommer att vara försvarbart. Vad som omfattas av den kommunala kompetensen är i många fall en svår fråga som varierar över tid och geografiskt. Att fokus hamnar på om verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt innebär att det till stor del kommer vara en fråga om säljverksamheten faller inom den kommunala kompetensen.

I relation till den kommunala kompetensen konstaterar Göteborgs Stad att det för närvarande pågår flertalet statliga utrednings- och lagförslagsinitiativ som på olika sätt belyser kommuner och regioners utökande ansvar i händelse av krig eller höjd beredskap. Effekten av dessa aspekter i relation till lagförslaget analyseras bristfälligt i betänkandet.

Otydligheterna i lagförslaget riskerar vidare att offentliga aktörer kan bli mer restriktiva gällande innovationsprojekt. Dessa projekt har många gånger till syfte att förändra beteenden och påverka samhällsutvecklingen. Det kan exempelvis handla om klimatanpassnings- och trygghetsskapande åtgärder. I flera fall kan offentliga aktörer behöva gå före innan det blir aktuellt för kommersiella marknadskrafter att ta vid.

Med anledning av otydligheterna är det svårt för offentliga aktörer att överblicka vilka konsekvenser en förbudsregel får och hur lagförslaget kommer att utfalla i praktiken. Det är därför av vikt att förtydliganden görs avseende hur förbudsregeln ska tillämpas och tolkas. En otydlig lagstiftning riskerar att leda till oönskade effekter.

Kapitel 6.6.4 – Krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet införs

Göteborgs Stads bedömning är att förslaget kan ge positiva effekter, men det finns utmaningar i vad som kan sägas falla inom den kommunala kompetensen, vilket i förlängningen kommer försvåra de utvärderingar som ska göras.

Föreslaget krav på utvärdering av verksamhet kan medföra positiva följder. Det innebär ett kontinuerligt uppdrag för offentliga aktörer att kartlägga och få en överblick över den offentliga säljverksamhet som bedrivs.

Utifrån föreslagen förbudslagstiftning är Göteborgs Stads bedömning att utvärderingen kommer bli central i att bedöma om en säljverksamhet omfattas av den kommunala kompetensen eller annan lagstiftning och därmed kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Av utredningen framgår att regleringen inte ska påverka gränserna för den kommunala kompetensen och att prövning bör utgå ifrån det gällande rättsläget. Av utredningen framgår vidare att reglerna ska dock kunna träffa verksamhet som bedrivs på det egentliga näringslivets områden och på områden som befinner sig i skärningspunkten mellan det egentliga näringslivet och det område inom vilket kommuner har kompetens att engagera sig. Sammantaget finns utmaningar i vad som kan sägas falla inom den kommunala kompetensen, vilket i förlängningen kommer försvåra de utvärderingar som ska göras. Vidare är det också oklart om utvärderingen ska genomföras på samlad kommunnivå eller utifrån respektive förvaltning och bolag som bedriver offentlig säljverksamhet.

Kapitel 6.6.5 – Krav på särskild redovisning av säljverksamhet införs

Utifrån att förslaget endast är avsett att tillämpas när frågan inte regleras i annan relevant speciallagstiftning gör Göteborgs Stad bedömningen att det är otydligt hur kommuner och regioner kommer att påverkas av förslaget.

Utredningen ställer krav på att respektive säljverksamhet ska upprätta en årlig särredovisning utifrån vissa kriterier. Av utredningen framgår att detta krav är subsidiärt i förhållande till specialreglering och vidare anges att verksamhet av tillfällig natur eller av mindre omfattning inte behöver redovisas. Göteborgs Stad gör bedömningen att transparenslagen om insyn i vissa finansiella förbindelser med mera (2005:590) till stor del beaktar samma problematik, och att det är oklart hur mycket av stadens verksamheter som kan tänkas beröras utifrån att förslaget anges vara subsidiärt i relation till transparenslagen.

Kapitel 6.6.8 – Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet

Lagförslaget innebär att fokus flyttas från konkurrens utifrån en given marknadssituation till om en offentlig säljverksamhet kan anses inrymmas i den kommunala kompetensen. Göteborgs Stads bedömning är att det finns osäkerheter avseende om Konkurrensverket, utifrån sitt uppdrag, är lämpligt att i första instans bedöma om en offentlig säljverksamhet kan anses vara kompetensenlig enligt kommunallagen eller annan lagstiftning.

Av lagförslaget framgår att Konkurrensverket, utöver tillsynsansvar, också ges mandat att besluta om lagens tillämpning i första instans. Det är Konkurrensverket som initialt bedömer och avgör om en offentlig säljverksamhet faller inom den kommunala kompetensen eller omfattas av annan lagstiftning, exempelvis lagen om vissa kommunala befogenheter, och därmed kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Även om den offentliga aktören ska ges tillfälle att yttra sig så gäller myndighetens beslut om

föreläggande omedelbart. Av lagförslaget framgår att myndighetens förelägganden exempelvis kan omfatta begränsningar av rådighet över egendom såväl som krav på att verksamheter omstruktureras.

Göteborgs Stads bedömning är att lagförslaget innebär ett tydligt systemskifte i vad som avgör om en offentlig säljverksamhet kan anses vara tillåten eller inte. I nuläget avgör Patent- och marknadsdomstolen frågan, utifrån om det i en given marknadssituation kan anses finnas en otillåten offentlig konkurrenspåverkan. Med lagförslaget skiftas perspektivet. Göteborgs Stads bedömning är att det inte är förfarandets påverkan på konkurrensen som kommer bli avgörande vid en prövning utan om en offentlig säljverksamhet kan anses vara kompetensenlig enligt kommunallagen eller annan lagstiftning och därmed möta kraven på från allmän synpunkt.

Konkurrensverket har i uppdrag att bedriva tillsyn och ge stöd inom konkurrensområdet samt att bedriva tillsyn inom områdena offentlig upphandling och otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Så som den kommunala kompetensen är formulerad i kommunallagen är den vidsträckt och avgörande för kompetensfrågan är den bakomliggande orsaken till att en viss verksamhets bedrivs. Utifrån Konkurrensverkets uppdrag, bedömer Göteborgs Stad det som osäkert, om myndigheten i dag har den erfarenhet och kunskap som krävs för att i första instans kunna avgöra vad faller inom den kommunala kompetensen för landets samtliga kommuner och regioner.

Kapitel 6.6.10 och 6.6.11 – Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift vid överträdelser av lagens förbud samt marknadsstörningsavgiftens storlek

Göteborgs Stads bedömning är att marknadsstörningsavgiften är otydlig i hur den kommer att tillämpas, och storleken på avgiften bedöms hög i förhållande till sitt syfte. Vidare bedömer Göteborgs Stad att avgiften kan verka hämmande exempelvis för offentliga innovationsprojekt.

Enligt lagförslaget får Konkurrensverket besluta att en offentlig aktör ska betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift). Av utredningen framgår det inte tydligt när det bedöms som lämpligt att Konkurrensverket beslutar om marknadsstörningsavgift. Konkurrensverket får i och med förslaget ett stort utrymme att skapa en egen praxis vad gäller tillämpningen.

Göteborgs Stad bedömer att otydligheten medför en ytterligare osäkerhet vad avser offentliga aktörers vilja att driva innovationsprojekt, vilka i en lokal kontext kan vara till fördel för lokalsamhällets utveckling. I sammanhanget ifrågasätts om avgiften kan anses vara proportionerlig i förhållande till vad för följer det faktiskt kan få för exempelvis offentliga innovationsprojekt. Eventuella negativa följder är något som lyfts fram i utredningen men man bedömer ändå att skälen att införa en sådan avgift väger tyngre. Vilka skäl som talar för en marknadsstörningsavgift lyfts inte fram i tillräcklig utsträckning.

Göteborgs Stad anser att föreslagen preskriptionstid om 5 år inte är tillräckligt motiverad. I utredningen jämför man med preskriptionstider i konkurrenslagen men utredningen föreslår att lyfta ut bestämmelser kopplade till offentlig säljverksamhet till en egen lag. Denna jämförelse blir därför inte aktuell. Göteborgs Stads bedömning är att föreslagen preskriptionstid är för lång mot bakgrund av att den kommunala kompetensen skiftar över tid och är svår att bedöma i efterhand. Den långa preskriptionstiden medför även att en

offentlig aktör kan belastas med en marknadsstörningsavgift trots att verksamheten inte länge bedrivs. Konkurrensverket behöver vidare inte samma utredningstid som tidigare enligt förslaget eftersom fokus för prövningen skiftar.

Kapitel 6.6.14 – Överklaganden

Göteborgs Stad konstaterar att bytet av domstol är i linje med skiftet i bedömningsgrund från konkurrens till kommunal kompetens. Vissa tveksamheter finns dock i relation till konkurrensrättsliga aspekter.

Enligt föreslagen bestämmelse 20 § lagen om offentlig säljverksamhet kan Konkurrensverkets beslut avseende bland annat föreläggande att upphöra med en överträdelse och marknadsstörningsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Detta tydliggör vart fokus för prövningen kommer att ligga, nämligen om en verksamhet är försvarbar från allmän synpunkt. Oaktat detta finns det fortfarande en konkurrensrättslig aspekt som kommer vara en del av prövningen. I föreslagen bestämmelse 15 § lagen om offentlig säljverksamhet, framgår till exempel att vid fastställandet av marknadsstörningsavgift ska särskilt beaktas överträdelsens art, säljverksamhetens omfattning och betydelse och överträdelsens konkreta eller potentiella påverkan på privata aktörers möjlighet att bedriva sin verksamhet på marknaden. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att allmän förvaltningsdomstol är bäst lämpad till att pröva frågor om den kommunala kompetensen men konstaterar att allmän förvaltningsdomstol inte har samma erfarenhet som andra forum att pröva konkurrensrättsliga frågor.

Göteborg den 11 juni 2025

Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Lina Isaksson