

Yttrande över betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Regelrådet konstaterar att utredningen inrättades innan den nya förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) trädde i kraft, vilket skulle tala för att den tidigare förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) ska ligga till grund för Regelrådets granskning. Remissen innehåller emellertid också en hemställan från Konkurrensverket som är upprättad efter att den nya förordningen trädde i kraft, varför granskningen utgår från förordning 2024:183.

Bakgrund och innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag i utredningsbetänkande SOU 2025:22 och i hemställan från Konkurrensverket. I betänkandet lämnas fem författningsförslag som bland annat syftar till mer strukturellt främjande av konkurrens och en ny reglering om offentlig säljverksamhet. När det gäller offentlig säljverksamhet föreslås att det ska vara förbjudet för en offentlig aktör att bedriva en sådan verksamhet som på ett otillbörligt sätt påverkar eller är ägnad att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden. Förbudet ska dock inte gälla en säljverksamhet som är försvarbar från allmän synpunkt. I hemställan från Konkurrensverket ingår två promemorior där det lämnas ytterligare förslag, bland annat avseende tidsfrister för Konkurrensverkets prövning av företagskoncentrationer i vissa fall och att det inte längre ska krävas att en företagskoncentration påtagligt hämmar förekomst eller utveckling av konkurrens i hela eller en avsevärd del av landet för att den ska kunna förbjudas.

I betänkandet anges bland annat följande om problembeskrivning och syfte med förslag. De nuvarande materiella bestämmelserna anges vara inriktade på förfaranden från enskilda företag medan det under vissa förhållanden kan finnas skäl att vidta åtgärder mot konkurrensproblem som rör en hel marknad, exempelvis på marknader som karaktäriseras av hög koncentration, låg pristransparens eller låg kundrörlighet. Bland annat mot denna bakgrund lämnas förslagen avseende utredningar för konkurrensfrämjande åtgärder. När det gäller informationsplikt för företagskoncentration anges det vara möjligt för Konkurrensverket att begära att en företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket för prövning. Det kräver dock att verket får information om koncentrationen. I nuläget finns det ingen plikt att informera Konkurrensverket om koncentrationer som inte är anmälningspliktiga enligt konkurrenslagen. Det problem som ska lösas är att koncentrationer som skulle kunna vara konkurrensskadliga inte kommer till verkets kännedom och därmed inte heller blir föremål för

prövning. Bland annat mot denna bakgrund lämnas förslag om informationsplikt för företagskoncentration. Avseende offentlig säljverksamhet anges att utredningens uppdrag är att göra en översyn av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet med syfte att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot sådan verksamhet. Problemet som utredningens förslag ska åtgärda anges vara att offentlig säljverksamhet som bedrivs på ett otillbörligt sätt riskerar att snedvrida konkurrensen. Orsaken till risken för konkurrenssnedvridningar som ett resultat av offentlig säljverksamhet är de skilda villkor som offentliga respektive privata aktörer verkar under. Sådana skillnader exemplifieras. Utredningen har konstaterat att det finns ett behov av att omarbета och skärpa reglerna för att öka deras ändamålsenlighet och genomslag. Den eftersträlvade förändringen anges vara att reglerna om offentlig säljverksamhet ska få en större preventiv effekt och kunna användas för att effektivt ingripa mot de problem som kan uppstå med anledning av offentlig säljverksamhet. Det finns också en beskrivning av de problem som utredningsskadeavgiften avses åtgärda.

I promemoriorna från Konkurrensverket anges bland annat följande om problembeskrivning och syfte med förslag. Alltför koncentrerade marknader kan leda till högre priser, sämre produktkvalitet och mindre urval för konsumenterna. En rättssäker och ändamålsenlig prövning förutsätter att Konkurrensverket får en tillräcklig utredningstid för att utreda olika skadeteorier och i förekommande fall analysera förslag till åtagande. Det anges en rad faktorer som verket anser talar för en utökad frist för särskilt undersökning till 90 arbetsdagar, bland annat att de aktuella prövningarna över tid blivit mer komplexa samt resurs- och tidskrävande. Det föreslås också en förlängning av fristerna för domstolarnas handläggning av koncentrationsärenden med likartad motivering. Det anges också att det nu gällande rekvisitet "en avsevärd del av [landet]" i 4 kap. 1 § konkurrenslagen uppställer ett krav på den relevanta marknadens relativa storlek i förhållande till landet som helhet. För att en företagskoncentration ska kunna förbjudas krävs att den relevanta geografiska marknaden är av en viss storlek i förhållande till landet i övrigt. Genom kravet undantas från förbudsbestämmelsen sådana koncentrationer som kan leda till konkurrensproblem på små, lokala marknader, oavsett hur allvarliga konkurrensproblemen är och hur betydelsefulla de varor eller tjänster som påverkas är för konsumenterna och samhällsekonomin. Denna begränsning anges innebära en risk att skadliga företagskoncentrationer lämnas utan åtgärd, trots att de påtagligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i en avgränsad del av landet. Bland annat mot denna bakgrund lämnas förslaget att ta bort det aktuella rekvisitet. Det finns ytterligare problembeskrivningar utöver detta.

Konsekvenser för företag

Det anges i underlaget att för stora delar av förslaget uppstår inga direkta konsekvenser för företagen av att reglerna ändras, medan indirekta konsekvenser kan väntas träffa i princip alla företag. När det gäller de delar av förslaget som har en direkt koppling till prövningen av företagskoncentrationer anges att dessa troligen kommer att träffa stora företag på grund av de tröskelregler som finns om företags omsättning. Specifikt när det gäller den föreslagna nya lagen om offentlig säljverksamhet finns information på en mer detaljerad nivå. Det anges således att företagen som berörs av förslagen kan delas in i två motstående sidor. Den ena sidan som påverkas positivt av reglernas införande är företag inom det privata näringslivet. Reglerna införs för att värna om deras möjligheter att bedriva sin verksamhet på en marknad utan att påverkas på ett otillbörligt sätt av det offentliga. Den andra sidan som berörs av förslagen är företag inom den offentliga sektorn. Lagen omfattar de företag som en offentlig aktör som staten, en kommun eller en region har bestämmande inflytande över. Det kan handla till exempel om aktiebolag som drivs i kommunal förvaltning eller statliga bolag.

Reglerna träffar även ekonomisk verksamhet som inte bedrivs i egen juridisk person, men som är företag i konkurrensrättslig mening. Det konkurrensrättsliga företagsbegreppet omfattar verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, vilket kan omfatta även statliga och kommunala organ. Till den del verksamheten utgörs av myndighetsutövning omfattas den inte av begreppet. Det redovisas statistik från SCB som sammantaget indikerar att det finns cirka 1 725 företag som omfattas av utredningens förslag om man antar att ett ägande om 50 procent innebär ett bestämmande inflytande.

I underlaget finns såväl kvalitativa beskrivningar av förslagets påverkan på företagens kostnader som viss kvantifiering av sådana effekter. När det gäller delförslaget utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder kvantifieras således kostnadspåverkan enligt följande. Det som uppskattas är företagens kostnader under Konkurrensverkets utredning och företagens rättegångskostnader. Det redovisas i form av exempelberäkningar. Som underlag för beräkningarna har förslagsställaren kontaktat några företag som mer nyligen varit föremål för utredning enligt något av de konkurrensrättsliga förbuden eller en sektorsundersökning. I tabell anges ett spann för kostnader för internt arbete mellan ca 92 000 kr och 413 000 kr i fallet sektorsundersökning och motsvarande spann för utredning vid överträdelse mellan ca 21 000 kr och ca 1 717 000 kr. Kostnaden för ekonomisk och juridisk rådgivning anges variera mellan 0 kr och 210 000 kr vid sektorsundersökning medan spannet vid överträdelse anges vara mellan 273 000 kr och 1 470 000 kr. Det anges förutsättningar för beräkningarna (månadslön för bolagsjurist, rådgivningskostnad per timme med mera). Det finns fler kvantifierade uppskattningar än denna, såväl i betänkande som – i mer begränsad utsträckning – i underlaget från Konkurrensverket.

I betänkandet anges att när det gäller utredningar för konkurrensfrämjande åtgärder är själva syftet med förslaget att sådana utredningar ska förbättra konkurrensförhållandena på de marknader där dessa används. Samtidigt kan genomförandet av en utredning om konkurrensfrämjande åtgärder, i vart fall tillfälligt, skapa osäkerhet för företag som kan minska deras incitament att utveckla sin verksamhet på en marknad som är föremål för Konkurrensverkets utredning. Eventuellt skulle även en förväntan om att Konkurrensverket skulle kunna använda sig av konkurrensfrämjande åtgärder leda till osäkerhet inom bredare delar av ekonomin. Dessa är dock endast indirekta effekter i förhållande till förslagen som anges vara svåruppskattade med hänsyn till att det inte är känt på vilka marknader Konkurrensverket skulle vidta åtgärder. På grund av osäkerheten i hur, när och på vilka marknader som Konkurrensverket kommer att genomföra utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder anges det inte vara meningsfullt att försöka analysera effekten på konkurrensförhållandena mellan företagen närmare. Beträffande offentlig säljverksamhet anges att syftet med utredningens förslag på det området är att förbättra konkurrensförhållandena på de marknader där offentlig säljverksamhet förekommer. Det kan dessutom enligt utredningen antas att många av de privata företag som drabbas av otillbörlig påverkan genom offentlig säljverksamhet är små företag. Utredningens förslag bör därför enligt utredningen gynna konkurrensen. Samtidigt kan införandet av förslaget till förbud innebära en osäkerhet för offentliga aktörer som bedriver säljverksamhet, åtminstone fram till dess att en viss praxis har utvecklats om hur förbudet ska tolkas. Även tillsyn från Konkurrensverket i enskilda ärenden kan skapa osäkerhet för de företag, både offentliga och privata, som berörs av utredningen. Det kan minska incitamenten att utveckla sin respektive verksamhet som berörs av Konkurrensverkets utredning. Dessa anges emellertid vara indirekta effekter i förhållande till utredningens förslag. På grund av osäkerheten i hur, när och angående vilka säljverksamheter Konkurrensverket kommer att genomföra tillsyn anges det inte vara meningsfullt att försöka analysera effekterna på konkurrensförhållandena mellan

företagen närmare än så. Det finns också resonemang om möjlig påverkan på konkurrens till följd av övriga förslag i betänkandet och i båda promemoriorna från Konkurrensverket.

Det anges i betänkandet att utredningens förslag innebär att Konkurrensverket får genomföra utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder inom hela näringslivet. Det innebär att också små företag kan bli föremål för verkets åtgärder. Hänsyn tas till små företag genom regler om proportionaliteten av verkets åtgärder. Verket får inte betunga företag onödigt när det inhämtar information. Därutöver måste verket göra en proportionerlighetsbedömning i samband med beslut om åtgärder. Det finns också resonemang när det gäller små företag i förhållande till övriga delförslag i betänkandet, men inte i promemoriorna från Konkurrensverket.

Det finns beskrivningar av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter i såväl betänkandet som i underlaget från Konkurrensverket.

Det anges i betänkandet att även om äldre förordning om konsekvensutredning inte ställer krav på information om utvärdering har utredningen valt att redovisa sådan. I denna anges bland annat att konsekvenserna av utredningens förslag avseende utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder bör kunna utvärderas efter det att Konkurrensverket har genomfört ett antal utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder. För att fullt ut utvärdera förslagen bör dessutom viss tid ha gått sedan de berörda företagen genomfört de åtgärder som Konkurrensverket har beslutat om. För att undvika att allt för mycket tid förflyter innan en utvärdering görs, bör Konkurrensverket utvärdera konsekvenserna av var och en av de första fem utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder som verket genomfört. Utvärderingarna bör genomföras vid en tidpunkt som verket finner lämpligt med hänsyn till utredningens och åtgärdernas natur. Utvärderingarna bör göras allmänt tillgängliga, exempelvis på verkets webbplats. Likartad information anges när det gäller de andra delförslagen i betänkandet.

I underlaget från Konkurrensverket anges bland annat att den föreslagna ändringen rörande fristen för Konkurrensverkets särskilda undersökning av företagskoncentrationer och förslaget rörande hur förlängningar av denna frist ska beräknas bör kunna utvärderas när Konkurrensverket har samlat erfarenhet från tillräckligt många prövningar av anmälda företagskoncentrationer under en särskild undersökning med tillämpning av de nya bestämmelserna, dock senast inom fem år efter ikraftträdandet. Utvärderingen kan komma att ske löpande om detta bedöms som ändamålsenligt. Med hänsyn till att mycket få företagskoncentrationsärenden avslutas med slutligt beslut om förbud eller åläggande, samt att inte heller alla sådana ärenden blir föremål för domstolsprövning, bedömer Konkurrensverket att de föreslagna ändringarna rörande patent- och marknadsdomstolarnas handläggningsfrister kommer att tillämpas mycket sällan. Konkurrensverket bedömer dock att bestämmelserna bör kunna utvärderas fem år efter ikraftträdandet.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Delaspekterna problembeskrivning, konsekvenser av om ingen åtgärd skulle vidtas, alternativa lösningar, berörda företag, påverkan på företagens kostnader, påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag, åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter, förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven samt särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser har alltihop redovisats tillräckligt tydligt. Det kan särskilt noteras att även i de fall där kostnadspåverkan inte har kvantifierats är den kvalitativa beskrivningen ofta tydlig och det redovisas tydligt vilka förutsättningar som finns för exempelberäkningar som görs.

Påverkan på konkurrensförhållanden är tydligare redovisad än vad som är fallet i många andra ärenden. Det är också positivt att det i betänkandet har redovisats vissa aspekter som inte krävs enligt äldre förordning om konsekvensutredning vid reglering och när det gäller aspekten åtgärder för att begränsa kostnader och andra effekter är denna redovisning också som nämnts tillräckligt tydlig.

Det som inte är tillräckligt tydligt redovisat är påverkan på företagens intäkter, som inte har tagits upp explicit överhuvudtaget. En beskrivning av när och hur förslaget kan utvärderas finns och det är positivt att denna innehåller tydlig information om lämplig tidpunkt för utvärderingar men det finns inte tillräcklig information om det sätt som dessa utvärderingar skulle genomföras, i vilken mån effekter för företag skulle utvärderas och på vilket sätt. Det är inte heller tydligt vilka kriterier som tänks användas vid utvärderingen. Därför är redovisningen av denna delaspekt, trots att värdefull information finns, inte tillräcklig. Trots den ofullständiga redovisningen vill Regelrådet uttrycka sin uppskattning för att det även i utredningsbetänkandet har gjorts ett försök att hantera frågan.

Regelrådets bedömning är i alla händelser att de brister som finns när det gäller dessa två delaspekter inte hindrar att konsekvensutredningen sammantaget är tillräckligt tydlig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 juni 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Per Högström

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Per Högström
Föredragande