

TILL: Klimat- och näringslivsdepartementet

2025-06-16

ATT: Håkan Hillefors

REMISSVAR – BETÄNKANDET 2025:22 FÖRBÄTTRAD KONKURRENS I
OFFENTLIG OCH PRIVAT VERKSAMHET OCH HEMSTÄLLAN FRÅN
KONKURRENSVERKET OM FÖRETAGSKONCENTRATIONER

1. SAMMANFATTNING

1. Bokwall Rislund Advokatbyrå har inga synpunkter mot betänkandets förslag på att tilldela Konkurrensverket branschomfattande verktyg.
2. Vi ställer oss positiva till betänkandets förslag om att ersätta bestämmelserna 3 kap. 27 § till 3 kap. 32 § i konkurrenslagen (2008:579) ("**KOS-reglerna**") med en särskild lag, lag om offentlig säljverksamhet ("**LOS**"). Vi har emellertid två invändningar mot betänkandet i denna del.
3. För det första föreslås att överklaganden av Konkurrensverkets beslut om offentlig säljverksamhet ska prövas av förvaltningsrätterna. Med erfarenhet från förvaltningsrätternas avgöranden i mål om offentlig upphandling kan vi konstatera att utfallet i de lägre instanserna kan vara spretigt. För att snabbare nå en enhetlig rättstillämpning föreslår vi därför att en specialdomstol utses, på samma sätt som Patent- och marknadsdomstolen för konkurrensmål, för att säkerställa en hög och samlad kompetens samtidigt som risken för rättsosäkerhet minskas.
4. För det andra föreslås i betänkandet att det inte ska finnas en rätt till subsidiär talan i de fall då Konkurrensverket inte väljer att ingripa mot en offentlig säljverksamhet. Detta medför att privata aktörer som utsätts för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är beroende av att Konkurrensverket har tillgängliga resurser och väljer att prioritera det aktuella ärendet. Vi föreslår att det införs en möjlighet för privata aktörer att överklaga Konkurrensverkets beslut att skriva av ett ärende, dels för att snabbt säkerställa vägledande praxis på området, dels för att motverka att konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kan fortskrida till följd av Konkurrensverkets prioriteringar. Alternativet till denna ordning är att behålla dagens möjlighet till subsidiär talan för privata aktörer. Detta skulle vara processekonomiskt fördelaktigt för samtliga samhällsaktörer och säkerställa att privata aktörer inte riskerar att bortprioriteras till följd av Konkurrensverkets prioriteringspolicy.

5. Avseende Konkurrensverkets promemoria av den 24 februari 2025 med diarienummer 688/2024 har vi starka invändningar mot Konkurrensverkets hemställan om utökad tid för utredning av företagskoncentrationer. Det stämmer visserligen att Konkurrensverkets utredningar med tiden har blivit mer omfattande. Dock beror detta enligt vår erfarenhet sällan på att företagskoncentrationerna blivit mer komplexa, utan snarare på att Konkurrensverkets utredningsåtgärder inte varit ändamålsenliga och att myndigheten begärt in onödigt omfattande uppgifter från parterna och marknadsaktörer. Detta medför resurskrävande utredningar såväl för parterna som för Konkurrensverket utan att bidra till mer robusta utredningar.
6. Bristen på precision i Konkurrensverkets utredningar medför vidare att arbetet för Patent- och marknadsdomstolen blir onödigt omfattande. Konkurrensverket kan således, genom att bättre avgränsa sin informationsinhämtning till vad som faktiskt är nödvändigt för utredningen, effektivisera sin handläggning och den eventuellt efterföljande domstolsprocessen, inom ramen för dagens legala tidsfrister. Vi anser att Konkurrensverket i första hand bör uttömma möjligheterna till sådana effektivitetsåtgärder innan de legala tidsfristerna utökas, annars riskerar bristerna i dagens utredningsmetodik att byggas in i systemet för koncentrationsprövning.

2. UTREDNINGAR OM KONKURRENSFRÄMJANDE ÅTGÄRDER

Bokwall Rislund Advokatbyrå har inga synpunkter på föreslagna ändringar.

3. INFORMATIONSPLIKT OM FÖRETAGSKONCENTRATIONER

Bokwall Rislund Advokatbyrå har inga synpunkter på föreslagna ändringar.

4. OFFENTLIG SÄLJVERKSAMHET

Bokwall Rislund Advokatbyrå välkomnar att nuvarande bestämmelser i konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet ersätts med en särskild lag där även statliga verksamheter omfattas.

Vi anser att rättssäkerheten kommer att bli lidande utan att utse en specialdomstol för prövning av LOS-ärenden. Målen kommer att vara komplexa och av varierande karaktär. Spretande praxis riskerar att leda till oförutsebarhet på området, både för det offentliga och för privata aktörer.

Vi menar vidare att det är nödvändigt att införa subsidiär talerätt för privata aktörer som anser sig utsatta för konkurrensbegränsande förfaranden från det offentliga. Ett alternativ till subsidiär talan är att den aktör som klagat på ett offentligt förfarande ges partsställning och kan överklaga Konkurrensverkets beslut att inte prioritera ett ärende. Utan dessa möjligheter riskerar LOS att

liksom KOS, bli tandlöst och beroende av Konkurrensverkets prioriteringspolicy och resursbegränsningar.

4.1 Välkommet med ny reglering

7. Det är välkommet att se betänkandets förslag om LOS. Det har tidigare varit svårt och resurskrävande att visa på fortgående negativa effekter av konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Enligt vår erfarenhet består offentliga förfaranden ofta av underprissättning i offentliga upphandlingar där förfarandet snedvridit konkurrensen på annars välfungerande marknader – ett beteende Konkurrensverket till synes haft svårt att komma åt inom ramen för nuvarande reglering.
8. Att skifta fokus till att utgå från de privata aktörernas verksamhet, och den marknaden dessa verkar på, kommer att göra regleringen mer ändamålsenlig.

4.2 Specialdomstol nödvändigt för effektiv rättsutveckling

9. Liksom domstolsprocesser enligt nuvarande regelverk, där Patent- och marknadsdomstolen varit utsedd specialdomstol, förordar vi en liknande ordning för domstolsprövningar enligt LOS. Det kommer att röra sig om en ny lagstiftning där mycket specifika och komplicerade frågor prövas. En ordning där dessa prövningar sköts av förvaltningsdomstolarna riskerar att medföra en mycket spretig praxis med rättsosäkerhet och fortsatta konkurrenssnedvridningar som följd. Kanske än viktigare är att nuvarande KOS-regler varit tandlösa. Både Konkurrensverket och privata aktörer har haft mycket svårt att nå framgång i domstol. Vi menar därför att det är av stor vikt att det, vid ett nytt regelsystem, snabbt bildas en enhetlig och vägledande praxis som säkerställer att inte även LOS blir ett misslyckande.
10. Genom att utse en specialdomstol, företrädesvis Patent- och marknadsdomstolarna, säkerställs att kompetens hos domstolen snabbt byggs upp i ett rättsområde som är komplicerat och där privata aktörer snabbt riskerar att utmanövreras av offentliga aktörers säljverksamhet. En hög och samlad kompetens hos både Konkurrensverket och domstolen är en förutsättning för att LOS ska bli effektivt och skydda konkurrensen från offentlig aktörers konkurrenssnedvridande förfaranden.

4.3 Konkurrensverket – en gate-keeper utan subsidiär talerätt

11. Vi noterar att subsidiär talerätt för privata aktörer som klagat till Konkurrensverket tagits bort enligt de föreslagna LOS-regelverket. Vi anser att en subsidiär talerätt bör finnas kvar för att säkerställa att utredningar enligt LOS inte avskrivs med hänvisning till Konkurrensverkets prioriteringspolicy eller resursbrist hos myndigheten. En subsidiär talan skulle vidare vara processekonomiskt fördelaktigt för Konkurrensverket eftersom privata aktörer som drabbats av den offentliga säljverksamheten har bäst insyn i förhållandena på marknaden och därför kan vara bäst lämpad att föra processen i mål.
12. En tänkbar nackdel med en subsidiär talerätt är att Konkurrensverket väljer att "lämpa" över resurskrävande och komplicerade ärenden på den privata aktören utan att ha utrett omständigheterna tillfyllest. Med hänsyn till hur nuvarande betänkande är formulerat, ser

vi emellertid att privata aktörer har mycket att vinna genom subsidiär talerätt i relation till processkostnaden för att driva ärendet vidare i egen regi.

13. Ett alternativ till den subsidiära talerätten är att den privata aktören som till Konkurrensverket klagat på ett offentligt förfarande ges partsställning och genom denna ställning möjlighet att överklaga Konkurrensverkets beslut att avskriva ett ärende. Genom detta förfarande blir Konkurrensverket tvunget att driva utredningen till den punkt att det står klart att det inte förekommer något otillåtet förfarande från den offentliga aktören. Den privata aktören kan därmed ta tillvara sin rätt genom att framtvinga en fortsatt utredning av Konkurrensverket.

5. UTREDNINGSSKADEAVGIFT

Bokwall Rislund Advokatbyrå har inga synpunkter på föreslagna ändringar.

6. KONKURRENSVERKETS FÖRSLAG OM FÖRLÄNGD TIDSFRIST

Konkurrensverkets utredningar har blivit mer omfattande. Detta beror enligt vår mening sällan på att företagskoncentrationerna blivit mer komplexa utan på att Konkurrensverkets utredningsåtgärder inte varit ändamålsenliga och att myndigheten begär in onödigt omfattande uppgifter från parterna i företagskoncentrationer. Detta medför resurskrävande utredningar för parterna och för Konkurrensverket utan att bidra till mer robusta utredningar. Vi avstyrker förslaget i sin helhet och anser att de problem som Konkurrensverket ger uttryck för kan hanteras mer ändamålsenligt genom att utredningarna effektiviseras hos myndigheten.

6.1 Inledande kommentar

14. Konkurrensverket har i sin hemställan om längre tidsfrister för företagskoncentrationer framfört två huvudsakliga argument: (1) Konkurrensverket menar att utredningarna blivit mer komplexa med större akter, mer ekonom- och medarbetartid, mer arbete med sekretessfrågor, samt (2) att andra myndigheter, särskilt EU-kommissionen har en längre utredningsfrist.
15. Vi anser att argumenten till stöd för Konkurrensverkets förslag är svaga och kommer i det följande att kommentera dessa var för sig.

6.2 Konkurrensverkets ineffektiva handläggning står bakom ärendenas ökade omfattning

16. Det stämmer att Konkurrensverkets utredningar ökat i omfattning, något även vi som ombud i företagskoncentrationer märker av. Akterna har blivit större, med fler aktbilagor. Enligt oss är det emellertid viktigt att inte bara belysa att utredningarna blivit mer

omfattande, utan *varför* så har skett. I denna del menar vi att Konkurrensverkets hemställan saknar flera starkt bidragande orsaker.

17. Enligt vår mening har akterna i Konkurrensverkets utredningar om företagskoncentration ökat i omfattning eftersom verkets utredningar och ålägganden att inkomma med uppgifter sällan varit vare sig ändamålsenliga eller specifika. Detta medför att Konkurrensverket och parterna till företagskoncentrationerna får administrera och hantera ett stort antal handlingar som saknar relevans för utredningen.
18. Många gånger kan inte Konkurrensverkets medarbetare förklara vad begärda handlingar ska användas till. Inte heller kan eventuella skadeteorier formuleras i ett tidigt stadium, eller ens när Konkurrensverket beslutar om en särskild utredning, s.k. fas 2. I andra fall identifierar Konkurrensverket ett flertal skadeteorier, varav vissa är ömsesidigt uteslutande av varandra, vilket medför att både ombudens och Konkurrensverkets arbete blir onödigt omfattande.
19. Konkurrensverkets omfattande och ospecifika ålägganden för parterna i en företagskoncentration att inkomma med handlingar medför av naturliga skäl även att efterföljande sekretessprövningar tar ytterligare onödiga resurser i anspråk.
20. Genom att Konkurrensverket i ett tidigt skede av utredningen identifierar och kommunicerar möjliga skadeteorier kan både handläggningen av ärendet samt eventuell informationsinhämtning effektiviseras.
21. Såsom Konkurrensverkets hemställan är formulerad i dagsläget saknas helt självvranssakande resonemang kring hur myndigheten kan bli mer effektiv och träffsäker i sin handläggning. Det är enligt vår mening anmärkningsvärt att Konkurrensverket inte ens nämner effektiviserande åtgärder som möjliga alternativ (jfr. Konkurrensverkets hemställan, avsnitt 8.5). Vi menar därför att en förlängd tidsfrist för prövning av företagskoncentrationer är att börja i fel ände och riskerar att få som följd än mer omfattande utredningar utan fokus på kärnfrågan – att motverka att konkurrensen väsentligen hämmas av företagskoncentrationen.
22. Än värre är att en fristförlängning riskerar att cementera och uppmuntra till eventuell ineffektivitet och omfattande utredningar där så uppenbart är onödigt.

6.2.1 Tidsbrist är inte ett återkommande problem för Konkurrensverket

23. Såvitt vi känner till har Konkurrensverket endast vid ett tillfälle hänvisat till tidsbrist vid godkännande av ett företagsförvärv. Så skedde vid prövningen av Remondis förvärv av Delete Group med diarienummer 392/2023. Inte heller efter denna prövning, där Konkurrensverket inte hann avsluta utredningen inom tidsfristen, visade Konkurrensverket självvranssakande tendenser avseende bristande effektivitet. Korta tidsfrister verkar därför till synes inte vara ett återkommande problem.

6.3 Konkurrensverkets hänvisning till andra myndigheters tidsfrister är missvisande

24. Konkurrensverket har i sin hemställan om längre tidsfrist för företagskoncentrationer även hänvisat till att EU-kommissionen har längre frister. Det stämmer i sak. Konkurrensverket nämner emellertid inte att ett skäl till EU-kommissionens längre tidsfrist är ett betydligt högre ställt krav på prövningen hos EU-kommissionen.
25. Till skillnad från Konkurrensverket, måste EU-kommissionen ange alla relevanta omständigheter och bevis i sitt utkast till beslut. Eventuella ändringar eller tillkortakommanden i EU-kommissionens arbete kan enbart läkas genom att EU-kommissionen presenterar ett nytt utkast till beslut. Därtill är det möjligt för tredje man att överklaga EU-kommissionens godkännandebeslut av en företagskoncentration. Det fordras därför att EU-kommissionens utredningar och beslut är betydligt mer robust underbyggda. Inget av dessa krav ställs enligt svensk rätt på Konkurrensverket. Tredje man har enligt svensk rätt inte heller möjlighet att överklaga Konkurrensverkets godkännandebeslut.
26. I svenska prövningar av företagskoncentrationer kan Konkurrensverket tillföra nya omständigheter såväl efter att ha presenterat utkast till beslut som under själva domstolsprövningen. Konkurrensverkets utredning fortgår således långt efter det att parterna till koncentrationen tagit del av verkets utkast. Därtill är det inte ovanligt att Konkurrensverkets utkast till beslut skiljer sig i väsentliga delar från det slutliga beslutet.
27. Vi menar därför att det varken är konstigt eller olämpligt att Konkurrensverket har marginellt kortare tidsfrister än vad EU-kommissionen har för motsvarande prövningar. För det fall Konkurrensverket ges längre tidsfrister bör dock samma högt ställda krav tillämpas i Konkurrensverkets utredningar och processföring i domstol, dvs. Konkurrensverket ska vara bundna av sitt utkast till beslut samt i domstolsprövning inte åberopa sådant som inte behandlats i det överklagade beslutet. Vid längre tidsfrister bör även tredje part ha laglig rätt att överklaga Konkurrensverkets godkännandebeslut av företagskoncentrationer.

6.4 Förlängning av tidsfrister för domstolsprövning är inte nödvändigt

28. Konkurrensverket har i sin hemställan inte endast lyft behovet av ökad tidsfrist för prövningar av företagskoncentrationer hos Konkurrensverket, utan även hemställt om förlängning av tidsfrister för domstolsprövning. Konkurrensverket har i denna del presenterat två huvudsakliga skäl: (1) att domstolarna har mycket omfattande material att ta del av, samt (2) att domstolsprocessen som sådan är tidskrävande.
29. Vid domstolsprövning av företagskoncentrationer baserar Konkurrensverket sitt processmaterial på ärendets akt. Med anledning av Konkurrensverkets breda och ospecifika ålägganden om information kan materialet således vara omfattande utan att för den sakens skull ha relevans för prövningen i målet. Om domstolsprövningen hade avgränsats till enbart det som framgår av Konkurrensverkets beslut och i beslutet hänvisade bilagor, minskar processmaterialets omfattning, domstolsprövningen avgränsas och effektivitet ökar. Därutöver ökar rättssäkerheten för parterna genom en större förutsebarhet.

30. Att processen är betungande genom omfattande vittnesförhör och inlagor är enligt oss en direkt följd av att processen inte avgränsats till Konkurrensverkets beslut, det beslut som ska vara föremål för domstolens prövning. Vi menar att ett välavvägt beslut från Konkurrensverkets sida inte ska vara nödvändigt att vidareutveckla med ytterligare omständigheter och handlingar som inte framkommer direkt av beslutet. Beslutet som sådant bör redan innefatta alla relevanta omständigheter, invändningar från parterna samt de handlingar (den bevisning) som Konkurrensverket grundat sitt beslut på.
 31. Sammantaget anser vi att starka skäl talar emot en förlängning av legala tidsfrister i enlighet med Konkurrensverkets hemställan. Den mest närliggande och naturliga åtgärden vore i stället att effektivisera Konkurrensverkets utredningar och processföring i domstol för att inte hamna i tidsnöd under gällande tidsfrister.
-