

Remissvar över betänkandet 2025:22 Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet

Inledning

Sobona är de kommunala företagens arbetsgivarorganisation och representerar kommunala företag, däribland kommunalt och regionalt ägda bolag.

Initialt vill Sobona understryka att offentliga aktörer, däribland kommunala företag, inte ska bidra till snedvriden eller osund konkurrens. Alla ska verka för ett starkt näringsliv, och därför är det också viktigt att kommuner agerar ansvarsfullt när de bedriver säljverksamhet. Vi välkomnar därför att frågan lyfts och att diskussionen hålls levande. Dock anser vi att de förslag som presenteras i detta betänkande saknar nyansering och är alltför långtgående.

Sobona begränsar sitt yttrande till den del av betänkandet som gäller offentlig säljverksamhet.

Sobonas sammanfattande ställningstaganden

Sobona avstyrker förslaget om att införa en förbudsregel mot otillbörlig offentlig säljverksamhet med undantag för det som är försvarbart från allmän synpunkt. Begreppen "otillbörlig" och "försvarbart från allmän synpunkt" är oklara och skapar rättsosäkerhet. Att enbart offentlig närvaro på en marknad kan ses som otillbörlig påverkan är en orimligt hård tolkning. Förslaget hänvisar även till den kommunala kompetensen som måttstock för vad som är försvarbart, men denna kompetens är varken uttömmande reglerad eller statisk – den påverkas av lokala förutsättningar och samhällsutveckling. Det gör det omöjligt för offentliga aktörer att kunna förutse om deras verksamhet kommer bedömas som försvarbar eller ej av Konkurrensverket. Detta riskerar skapa en stor hämsko för kommunal utveckling och med det också utveckling av det lokala näringslivet.

Sobona avstyrker förslaget att Konkurrensverket ska vara både tillsyns- och beslutsmyndighet eftersom det innebär en oproportionerlig inskränkning av det kommunala självstyret.

Sobona avstyrker förslaget om marknadsstörningsavgift, eftersom ett hot om mångmiljonbelopp i avgift kan avskräcka viktiga satsningar där kommunal verksamhet banar väg för nya marknader och innovation.

Sobona avstyrker förslaget om att preskriptionstiden ska vara fem år. Utredningen har inte motiverat en sådan lång preskriptionstid.

Allmänna synpunkter

Som betonades inledningsvis vill Sobona framhålla vikten av att offentlig verksamhet inte ska bidra till osund konkurrens. Ett starkt och livskraftigt lokalt

näringsliv är avgörande för sysselsättning, innovation och tillväxt i alla kommuner och regioner. En välfungerande konkurrens är viktig för såväl konsumenter som för samhällsekonomin. Dock delar Sobona inte utredningens problembild och slutsatser.

För det första bygger betänkandet på tesen att offentlig säljverksamhet är ett stort problem, vilket är en uppfattning som inte är faktabaserad, utan bygger på att delar av det privata näringslivet upplever att de påverkas av offentliga aktörers säljverksamhet (s. 327). Utredningen har inte kunnat påvisa att offentliga aktörers säljverksamhet hämmar eller snedvrider en effektiv konkurrens i någon större omfattning. Det förekommer enstaka problem med osund konkurrens, men ej i den omfattning som det ges sken av. Det innebär att många av lagförslagen är att betrakta som oproportionerliga.

För det andra finns det en stor vilja runt om i Sveriges kommuner och bland kommunala bolag att stärka det lokala näringslivet och undvika osund konkurrens. Faktum är att många av Konkurrensverkets ärenden har lagts ned i ett tidigt skede eftersom offentliga aktörer har ändrat förfarande eller upphört med säljverksamheten när de blivit upplysta om problemen. Ännu vanligare är att den offentliga aktören ändrar sitt förfarande eller upphör med säljverksamhet innan Konkurrensverket har inlett någon granskning.

För det tredje finns det ofta en rimlig förklaring till offentlig verksamhet som vid första anblick kan tyckas ligga utanför den kommunala kompetensen. Det kan handla om ett **marknadsmislyckande**, där exempelvis lönsamheten är för låg, såsom i fallet med Sala Silvergruva som gärna vill kunna erbjuda besökarna fika, men det saknas privata aktörer som är intresserade. Därför har man valt att ha en hög prissättning på caféet för att ej snedvrider konkurrensen och rekommenderar större grupper att fika på stan. Det kan också handla om **rådighet**, där det exempelvis finns flera privata aktörer som är intresserade av att köpa stadsnätet, men kommunen väljer att behålla samhällskritisk infrastruktur i egen regi för att kunna ha rådighet och **stärka beredskapen**. Dessutom har såväl OECD som den ansvariga myndigheten Post- och telestyrelsen i egna utredningar pekat på att den kommunala närvaron på området främjar konkurrensen. Detta eftersom de kommunala stadsnäten har bjudit in privata marknadsaktörer att hyra in sig i kommunernas fibernät, vilket totalt sett främjar konkurrensen på hela bredbandsmarknaden. Det kan även handla om att **driva innovation och hållbarhet**, såsom i fallet med Vimmerby Energi och Miljö AB där man var tidiga i installationen av allmänna laddstolpar för att bidra till omställningen av en fossilfri fordonsflotta. Med en större efterfrågan finns det nu privata aktörer som är intresserade, och det kommunala bolaget har därför valt att inte sätta upp snabbbladdare i centrala delar av kommunen, där det nu finns en marknad.

Om de aktuella bestämmelserna blir verklighet finns stor risk att kommuner inte vågar ta liknande initiativ i framtiden, vilket riskerar att få negativa effekter för konsumenter, samhällsekonomin i stort och hämma angelägna offentliga initiativ och i förlängningen också hämma det lokala näringslivets utveckling.

Det leder till att förslagen i betänkandet är oproportionerliga i förhållande till problemen och kan ej motivera de ingripande åtgärder som föreslås.

6.6.2 Förbud mot otillbörlig säljverksamhet införs (s.340)

Sobona avstyrker förslaget om en förbudsregel. Förslaget om att förbjuda otillbörlig offentlig säljverksamhet är otydligt, rättsosäkert och svårtolkat. En effektiv förbudsregel kräver tydliga definitioner och förutsägbara bedömningsgrunder – något som saknas i förslaget.

Oklar definition av begreppet otillbörlig

Utredningens förslag om ett förbud mot offentlig säljverksamhet, som på ett otillbörligt sätt kan påverka privata aktörers möjligheter att bedriva verksamhet på en marknad, är ytterst otydlig och skulle leda till stor osäkerhet hos de kommuner som vill försäkra sig om att de inte agerar i strid med förbudet.

Därtill är tröskeln för vad som ska anses vara otillbörligt alldeles för låg, när blotta närvaron av en offentlig aktör på en marknad föreslås utgöra otillbörlig påverkan. Ett sådant omfattande förbud kräver tydliga bedömningsgrunder, vilket saknas. Det gör det mycket svårt för den offentliga aktören att bedöma vilken verksamhet som är förbjuden under den föreslagna regleringen.

Undantaget "försvarbart från allmän synpunkt" är otillräckligt

Förbudet föreslås inte gälla om verksamheten är "försvarbar från allmän synpunkt", vilket tolkas som förenlig med kommunal kompetens. Men kommunal kompetens är varken uttömmande reglerad eller statisk – den formas av lokala förutsättningar och föränderliga samhällsbehov. Vad som faller inom ramen för kommunal kompetens i en kommun, kan bedömas ligga utanför den kommunala kompetensen i grannkommunen.

Kommunal verksamhet verkar ofta i gråzoner, i enlighet med initiativrätten och det kommunala självstyret. Kommuner måste ha handlingsutrymme att möta invånarnas skiftande behov.

När otillbörlighetsbedömningen har låg tröskel, marknadsbegreppet är oklart och den kommunala kompetensen inte är tydligt avgränsad, skapas stor osäkerhet om vad som är tillåten säljverksamhet.

- Sammanfattningsvis kommer ett otydligt förbud, med låg tröskel, i kombination med oklarhet kring vad som ryms inom den kommunala kompetensen skapa stor osäkerhet kring vad som är tillåten säljverksamhet. Det innebär stora risker att viktiga initiativ uteblir, vilket får **negativa effekter på konsumenter** (exempelvis sämre konkurrens inom stadsnätet eller avsaknad av viktig och efterfrågad samhällsnytta), **försämrad beredskap** (då man tappar rådigheten över samhällskritisk infrastruktur) och **fördröjd eller utebliven samhällsnytta** och **försämrade möjligheter att främja utvecklingen av det lokala näringslivet** (som exempelvis när de kommunala energibolagen tog de första stegen för omställningen till en fossilfri fordonsflotta genom allmänna laddstolpar).

6.6.5 Krav på särskild redovisning av säljverksamhet införs (s.371)

Sobona avstyrker förslaget om krav på särskild redovisning av offentlig säljverksamhet. Det finns redan regler för vissa verksamheter, och ett generellt krav är inte motiverat. Att upprätta särredovisningar ner på lägsta nivå kommer innebära en omfattande administration och kostnader som i sådana fall bör regleras i enlighet med finansieringsprincipen.

- Det saknas skäl att införa en särskild redovisning, som dessutom skulle innebära en omfattande administration och ökade kostnader.

6.6.6. Konkurrensverket är tillsyns- och beslutsmyndighet (s. 386)

Sobona avstyrker förslaget att ge Konkurrensverket både tillsyns- och beslutsroll. För rättssäkerhetens skull måste dessa funktioner fortsatt hållas åtskilda.

Förslaget innebär också att Konkurrensverket i högre grad än idag skulle avgöra vad som ligger inom den kommunala kompetensen. Den kommunala kompetensen är en del av det grundlagsskyddade självstyret, och varje inskränkning kräver särskild försiktighet enligt 14 kap. 3 § Regeringsformen.

Att tjänstepersoner på en statlig myndighet får definiera vad som är lokala eller regionala angelägenheter är en allvarig principförskjutning. Enligt Sobona är en sådan inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte motiverad av ändamålen med förslagen. Därutöver ökar rättsosäkerheten när det gäller risken för sanktioner av att prövningen hos Konkurrensverket i många fall sannolikt kommer att kretsa kring en bedömning av den kommunala kompetensen i en gråzon.

- Förslaget hotar den kommunala självstyrelsen och skapar ökad rättsosäkerhet. Sobona avvisar därför att Konkurrensverket ges beslutanderätt i frågor om kommunal kompetens.

6.6.10 Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift vid överträdelse av lagens förbud (s. 401)

Sobona avstyrker förslaget om en marknadsstörningsavgift, som innebär ett oacceptabelt ingrepp i den kommunala självstyrelsen och går längre än vad både näringslivet och Konkurrensverket har efterfrågat. Förslaget motiveras med behovet av avskräckande effekt, men faktum är att det sker få regelöverträdelser och offentliga aktörer justerar ofta sitt agerande under eller före en utredning. Konkurrensverket redovisar i Konkurrensverket, *Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, 2020:2*, att i 30 fall av 37 under år 2010-2018 har fallet avskrivits efter förändrat beteende.

En sådan sanktionsmodell riskerar att skrämma kommunala aktörer från att bedriva legitim, samhällsnyttig verksamhet inom den kommunala kompetensen –

vilket i sin tur kan leda till att marknadsmisslyckanden kvarstår, viktig infrastruktur uteblir och att beredskapen försämras.

Ett framtåsyftande förbud och möjlighet till vite är ett mindre ingripande verktyg, som också framstår som mer rättssäkert när regleringen i sig behöver förtydligas genom rättspraxis.

- Förslaget om marknadsstörningsavgift är oproportionerligt, rättsosäkert och riskerar att hämma samhällsviktig kommunal verksamhet. Det framtåsyftande förbudet med vite är ett mer balanserat och rättssäkert alternativ.

6.6.11 Marknadsstörningsavgiftens storlek (s. 416)

Förslaget om en marknadsstörningsavgift på upp till 20 miljoner kronor är orimligt högt och skulle slå hårt mot kommuner och kommunala bolag – särskilt i mindre och resurssvaga kommuner. Att ge Konkurrensverket stort utrymme att bestämma beloppet ökar rättsosäkerheten, en avgift på en miljon kronor är tillräckligt kännbar för många.

Samtidigt är det ofta just i mindre och resurssvaga kommuner som marknadsmisslyckanden förekommer och där offentliga insatser behövs mest. Förslaget skulle därmed påverka villkoren för att leva, bo och verka i hela Sverige. Hårda sanktionsregler riskerar att kväva samhällsnyttiga initiativ och försvåra kommunal utveckling, i strid med statliga ambitioner om att främja investeringar och tillväxt i hela landet.

Detta kan även ställas i kontrast till det regeringsuppdrag som nyligen gavs till Accelerationskontoret "(...) att analysera vilka incitament kommuner har att attrahera och ta emot stora företagsinvesteringar som är viktiga för svensk ekonomi, konkurrenskraft och klimatomställning. Accelerationskontoret ska också ta ställning till om det finns behov av att staten underlättar för kommunerna att växa."

- Marknadsstörningsavgiften är oproportionerligt hög och riskerar att förhindra nödvändig kommunal verksamhet där behoven är som störst. Förslaget hotar lokal utveckling och går emot statens mål om att stärka kommunernas tillväxtförmåga.

Preskription (s. 423)

Sobona avstyrker förslaget om en femårig preskriptionstid för marknadsstörningsavgift. Tidsgränsen är inte motiverad och framstår som oproportionerlig, särskilt eftersom den gäller även efter att den ifrågasatta verksamheten, och konkurrenspåverkan, har upphört. Mot bakgrund av att bevisbördan i stor utsträckning dessutom kommer att ligga på den offentliga aktören är det inte motiverat ur utredningssynpunkt.

Utredningen anger att preskriptionstiden för överträdelser av konkurrensrättsliga bestämmelser i regel är fem år och att den därför även bör vara det när det gäller otillbörlig offentlig säljverksamhet. Mot bakgrund av att förbudet rör just offentliga aktörer, där beslutsfattare i många fall sitter på en mandatperiod om fyra år, och att prövningen till stor del kan komma att bli kommunalrättslig, framstår det som en onyanserad slutsats som inte tar hänsyn till den aktuella kontexten.

- Preskriptionstiden på fem år är inte underbyggd och är att betrakta som oproportionerlig. Om verksamheten har upphört borde också den konkurrenspåverkan som bedöms som problematisk ha försvunnit.

6.6.14 Överklagande (s. 426)

Sobona tillstyrker förslaget att överklaganden ska prövas av allmän förvaltningsdomstol. Dock bör överklagan hanteras av den förvaltningsdomstol inom vars domkrets klaganden har sin hemvist, eftersom de bedöms vara bättre lämpade att pröva frågan om vad som är "försvarbart från allmän synpunkt" i det specifika fallet.

- Överklagan hanteras av den förvaltningsdomstol inom vars domkrets klaganden har sin hemvist, eftersom de bedöms vara bättre lämpade att pröva frågan om vad som är "försvarbart från allmän synpunkt" i det specifika fallet.