



Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22) och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer

Statskontoret lämnar endast synpunkter på den del av utredningens betänkande som handlar om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, där vi fokuserar på hur förslagen påverkar statliga myndigheter. Vi avstår från att lämna synpunkter på övriga delar av betänkandet, inklusive frågan om utredningsskadeavgift. Statskontoret lämnar inte heller några synpunkter på Konkurrensverkets hemställan om ändringar i konkurrenslagens bestämmelser om företagskoncentrationer.

Statskontorets ställningstaganden i sammanfattning

- Statskontoret avstyrker förslaget om att införa ett förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet, så vitt avser statliga myndigheter. Statskontoret varken tillstyrker eller avstyrker förslaget, så vitt avser andra offentliga aktörer.
- Statskontoret tillstyrker förslaget om att införa ett krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet.
- Statskontoret avstyrker förslaget om att införa ett krav på särskild redovisning av säljverksamhet.
- Statskontoret anser att en utvärdering eller enklare uppföljning av regeländringarna bör genomföras tidigare än efter åtta år.

Statskontoret avstyrker förslaget om ett förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet så vitt avser statliga myndigheter (avsnitt 6.6.2)

Utredningen förslår att det ska vara förbjudet för staten, en kommun eller en region att bedriva säljverksamhet, eller att i en säljverksamhet tillämpa ett förfarande, som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden. Förbudet ska inte gälla en säljverksamhet som är försvarbar från allmän synpunkt.

Statskontoret delar inte utredningens bedömning att även statliga myndigheter bör omfattas av förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Statskontoret avstyrker därför förslaget om ett förbud så vitt avser statliga myndigheter.

Statskontoret varken tillstyrker eller avstyrker förslaget om ett förbud så vitt avser andra offentliga aktörer.

Det finns inte tillräckligt starka skäl för att statliga myndigheter ska omfattas av förbudet och de ingripande åtgärder som det kan medföra

Det finns enligt Statskontoret sammantaget inte tillräckligt starka skäl för att statliga myndigheter ska omfattas av förbudet. Förbudet innebär att statliga myndigheter kan föreläggas av Konkurrensverket att upphöra med en hel verksamhet eller ett förfarande i den. Liksom utredningen själv framhåller, anser Statskontoret att detta är en ingripande åtgärd för den aktör som träffas av ett sådant föreläggande. Det gäller inte minst statliga myndigheter. Myndigheterna är regeringens verktyg för att genomföra sin politik. Att statliga myndigheter i vissa fall inte ska kunna bedriva en säljverksamhet, eller att de ska kunna föreläggas av Konkurrensverket att upphöra med en sådan verksamhet, riskerar att leda till att regeringens förutsättningar att genomföra sin politik i vissa fall begränsas. Även om regeringen i 2010 års förvaltningspolitiska proposition har framhållit att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden, så pekade den också på att regeringen utifrån ett samhälleligt perspektiv emellanåt måste kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden.¹

Huruvida en säljverksamhet är försvarbar från allmän synpunkt eller inte, får enligt utredningen avgöras i det enskilda fallet. Utredningen pekar på att det är den offentliga aktören som har bevisbördan för att säljverksamheten är försvarbar, eftersom denne har bäst förutsättningar att motivera varför en viss verksamhet drivs. Statskontoret vill här peka på att det kan vara svårt att i det enskilda fallet göra en sammantagen bedömning av vad som är försvarbart från allmän synpunkt. Så har Statskontoret i studien *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?* tidigare visat att det finns många olika motiv för att statliga myndigheter bedriver säljverksamhet. I studien visade och bedömde Statskontoret att vissa motiv kan vara relevanta medan andra motiv är mindre relevanta.²

Vidare tolkar Statskontoret utredningens genomgång i avsnitt 6.3 och 6.4 som att problemen med konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet historiskt har varit betydligt mindre omfattande till följd av säljverksamhet hos statliga myndigheter, jämfört med andra offentliga aktörer. Sedan 2011 har samtliga sju fall där Konkurrensverket ansökt om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i domstol, rört kommunal verksamhet. Bland de indikationer hos Konkurrensverket 2023 där dagens konfliktlösningsregel skulle kunna vara aktuell

¹ Regeringen (2010), *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), s. 63.

² Statskontoret (2014), *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?* (Om offentlig sektor), s. 62.

att tillämpa, gällde 215 indikationer kommunal säljverksamhet, 4 regional säljverksamhet och 29 statlig säljverksamhet. Vi konstaterar också att det som främst lyfts fram som problem av företrädare för näringslivet vid samtal med utredningen, har gällt kommunalt bedriven verksamhet.

Bättre ordning att regeringen löpande omprövar säljverksamheten hos myndigheterna än att införa ett förbud

Statskontoret ifrågasätter inte att statliga myndigheters säljverksamhet i vissa fall kan leda till att företag på en lokal marknad påverkas negativt. Av de skäl vi beskrivit ovan anser vi emellertid att det är en bättre ordning att regeringen löpande omprövar myndigheternas säljverksamhet, än att införa ett förbud. I studien *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?* beskrev Statskontoret vad sådana översyner bör innebära, vilket vi här kortfattat återger. Regeringen behöver initialt analysera och bedöma om det överhuvudtaget finns några motiv för myndigheten att bedriva säljverksamhet. Om regeringen bedömer att det finns sådana motiv bör det i instruktionen preciseras vilken säljverksamhet som ska eller får bedrivas, vilka eventuella restriktioner som finns i denna verksamhet samt vilka motiven är för att myndigheten ska bedriva säljverksamheten. Regeringen bör också bedöma om det finns ett behov av att i instruktionen även reglera hur denna verksamhet ska vara organiserad.³ Statskontoret noterar i sammanhanget att regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen framhöll att myndigheternas instruktioner bör ses över i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet de får bedriva på marknaden.⁴

Avslutningsvis konstaterar Statskontoret att om det föreslagna förbudet inte införs, eller om statliga myndigheter skulle undantas från det, så kommer dagens konfliktlösningsregel fortsatt att gälla. Att inte införa ett förbud innebär följaktligen inte att det kommer att saknas regler för att motverka konkurrensbegränsande säljverksamhet hos statliga myndigheter.

Statskontoret tillstyrker förslaget om att införa ett krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet (avsnitt 6.6.4)

Utredningen föreslår att staten, en kommun och en region vart fjärde år ska utvärdera och dokumentera hur dess säljverksamheter förhåller sig till det föreslagna förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Resultatet av utvärderingen ska dokumenteras. Statskontoret tillstyrker detta förslag. Vi delar utredningens analys att förutsättningarna på en marknad kan ändras över tid, och att skälen för en befintlig offentlig säljverksamhet därmed kan förändras. Som utredningen beskriver kan det till exempel handla om att en offentlig

³ Statskontoret (2014), *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför?* (Om offentlig sektor), s. 70.

⁴ Regeringen (2010), *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175), s. 61.

säljverksamhet tidigare har etablerats på grund av ett marknadsmisslyckande, men att en marknad för tjänsterna eller produkterna har växt fram.

Som vi beskrivit ovan avstryker Statskontoret förslaget om ett förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet, så vitt avser statliga myndigheter. Om förslaget om ett förbud inte genomförs, vill vi ändå framhålla värdet i att offentliga aktörer med jämna mellanrum analyserar och utvärderar behovet av sin säljverksamhet och vilka eventuella negativa konsekvenser den kan få för konkurrensen på marknaden.

Statskontoret avstyrker förslaget om att införa ett krav på särskild redovisning av säljverksamhet (avsnitt 6.6.5)

Utredningen föreslår att en statlig myndighet, en kommun eller en region som bedriver säljverksamhet årligen ska upprätta en särskild redovisning över säljverksamheten, om inte annat följer av lag eller annan författning. Statskontoret avstyrker detta förslag. Vi bedömer att redovisningskravet är långtgående, och vi delar utredningens bedömning att det kan innebära ökade kostnader för statliga myndigheter. Vi konstaterar också att det, efter utredningens kontakt med Ekonomistyrningsverket, har visat sig omöjligt att närmare utreda vilka kostnader som skulle uppstå för statliga myndigheter. Vi noterar även att Sveriges kommuner och regioner bedömer att det inte är möjligt att göra någon kostnadsuppskattning av redovisningskravet, eftersom det inte är närmare klarlagt vilka verksamheter som kommer att omfattas av kravet och exakt vilken omfattning redovisningen ska ha. Vi anser sammantaget att det är svårt att överskåda förslagets samlade konsekvenser, och att väga förslagets nytta mot dess kostnader.

När det gäller statliga myndigheter bör det framhållas att regeringen kan besluta om att myndigheterna på olika sätt ska särredovisa säljverksamheterna, om regeringen ser ett behov av det. Ett exempel på det är Lantmäteriet, vars instruktion föreskriver att myndighetens uppdragsverksamhet ska hållas ekonomiskt skild från övrig verksamhet. Det finns inget som hindrar regeringen från att ställa mer specifika och långtgående redovisningskrav på myndigheternas säljverksamhet än vad detta exempel visar.

Mot bakgrund av att statliga myndigheter likt Lantmäteriet redan i dag kan ha vissa krav på sig när det gäller säljverksamheten, så pekar utredningen på att förslaget om ett krav på särskild redovisning skulle kunna innebära att dessa myndigheter behöver redovisa säljverksamheten enligt flera olika krav. Det kan därför enligt utredningen behövas en översyn av reglerna som styr redovisningen av säljverksamheterna, för att undvika en eventuell dubbel redovisningsbörda. Statskontoret delar denna analys, men menar att detta ytterligare talar för att inte genomföra förslaget.

Statskontoret anser att en utvärdering eller enklare uppföljning av regeländringarna bör genomföras tidigare än efter åtta år

Utredningen anser att regeländringarna som rör offentlig säljverksamhet bör utvärderas efter det att offentliga aktörer har hunnit genomföra minst två utvärderingar av sin säljverksamhet, vilket kan komma att innebära att en utvärdering sker först åtta år efter att reglerna trätt i kraft. Utredningen beskriver inte närmare vad som bör utvärderas. Men Statskontoret tolkar det som att det handlar om en bred utvärdering av både förutsättningarna att motverka konkurrensbegränsande beteenden hos offentliga aktörer, konsekvenserna på marknaden för privata företag samt konsekvenserna för de offentliga aktörerna.

Som vi beskrivit delar inte Statskontoret utredningens bedömningar i vissa delar, och vi avstryker flera av förslagen. Ett viktigt skäl till detta är att vi anser att flera av förslagen är långtgående, inte minst för statliga myndigheter. Vi ser därför ett behov av att genomföra en bredare utvärdering tidigare än efter åtta år om förslagen genomförs, förslagsvis efter fyra år. Ett alternativ är att göra en enklare uppföljning efter fyra år av enbart konsekvenserna för statliga myndigheter och eventuellt andra offentliga aktörer. Det gör det möjligt att tidigare identifiera utmaningar för de offentliga aktörerna av regeländringarna, till exempel när det gäller kravet att varje år upprätta en särskild redovisning av säljverksamheten. Oaktat frågan om när en utvärdering bör ske, vill vi framhålla vikten av att utvärderingen innehåller en analys av konsekvenserna för den offentliga servicen i olika delar av landet. Som utredningen själv beskriver skulle regeländringarna kunna medföra en viss minskning av offentlig service i delar av landet.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, praktikant Filip Garpenby och utredare Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom