

Klimat- och
näringslivsdepartementet
KN2025/00748 och KN2025/00567

Yttrande

Stockholm 2025-06-23

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

Svensk Försäkring avgränsar sitt yttrande till förslaget om ett nytt konkurrensverktyg i betänkandet *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet* (SOU 2025:22). Vi har inga synpunkter på övriga remitterade förslag.

Sammanfattning

Förslaget om ett nytt konkurrensverktyg innebär att Konkurrensverket ges mycket långtgående befogenheter att begränsa företags handlingsfrihet. Verktöget har dock sådana brister i fråga om öppenhet och förutsägbarhet att rättssäkerheten inte kan garanteras. Till skillnad från i andra länder med liknande verktyg saknas flera viktiga kontrollstationer som är nödvändiga för att berörda företag ska kunna ta till vara sina rättigheter. Enligt Svensk Försäkring måste därför ytterligare analys göras och utredarens förslag ändras så att det ställs betydligt högre krav på Konkurrensverkets process om regeringen väljer att införa det nya verktyget.

Övergripande synpunkter

Utredarens förslag innebär att Konkurrensverket får mycket långtgående befogenheter att vidta åtgärder mot enskilda företag i syfte att påverka en hel marknad. Det kommer inte längre krävas att ett företag gjort sig skyldig till en överträdelse av konkurrensreglerna, utan Konkurrensverket får möjlighet att ingripa redan av det skälet att företaget är verksamt på en marknad där det bedöms finnas hinder mot konkurrensen.

En förutsättning för väl fungerande marknader är att det finns tydliga och förutsebara regelverk för företagen att förhålla sig till. På ett principiellt plan kan det därför ifrågasättas om en myndighet ska kunna fatta enskilda beslut som begränsar ett företags handlingsfrihet, trots att företaget följt de regler som styr verksamheten. Även om ett beslut om konkurrensfrämjande åtgärder riktas mot enskilda utpekade företag är dessutom syftet att beslutet ska ha framåtsyftande effekt för hela marknaden. Det kan ifrågasättas om inte beslutets verkningsgrad för

en obestämd krets av företag innebär att Konkurrensverkets åtgärder gränsar mot normgivning, med de krav på beredning och konsekvensanalys som följer med det. Svensk Försäkring anser att frågan måste analyseras ytterligare i det kommande lagstiftningsarbetet.

Det är lagstiftarens och sektorsmyndigheternas uppgift att åtgärda problem som bedöms vara av strukturell karaktär. Enligt Svensk Försäkring medför utredarens förslag att ansvarsfördelningen mellan Konkurrensverket och respektive sektorsmyndighet blir överlappande och otydlig. Förslaget riskerar också att skapa osäkerhet om förutsättningarna att driva verksamhet på svenska marknader, vilket inte leder till förbättrad konkurrens.

När en myndighet får vidsträckta befogenheter krävs också att det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för de aktörer som berörs. Svensk Försäkring anser att det finns flera allvarliga brister med utredarens förslag i detta avseende. Vi utvecklar dessa synpunkter i det följande.

Bristande insyn och transparens

Förslaget är utformat så att företag och andra aktörer inte kommer att ha någon insyn i, eller ens få kännedom om, en pågående process som berör deras marknad förrän Konkurrensverket offentliggör att en utredning ska inledas. Detta trots att myndigheten då redan kommer att ha tagit ställning till att det finns hinder för konkurrensen på marknaden och att det behövs konkurrensfrämjande åtgärder (se figur 4.3 på s. 204 i betänkandet). Enligt Svensk Försäkring är det tveksamt om förslaget är förenligt med grundläggande principer om insyn och transparens.

I betänkandet anges visserligen att Konkurrensverket kan behöva genomföra någon form av samråd innan en utredning inleds (se s. 225–226). Det bedöms däremot inte finnas skäl att reglera en sådan samrådsskyldighet eftersom det inte skulle skapa några rättigheter eller skyldigheter för någon annan än Konkurrensverket. Svensk Försäkring ställer sig mycket frågande till detta resonemang. En skyldighet för Konkurrensverket att hämta in synpunkter från berörda aktörer innebär samtidigt en rättighet för aktörerna att komma till tals i en fråga som kan få stor inverkan på deras verksamhet. Rätten till insyn och att lämna synpunkter behöver säkerställas i ett så tidigt skede som möjligt i processen, så att aktörerna har möjlighet att klargöra de förhållanden som råder på marknaden innan Konkurrensverket tar ställning till om det föreligger hinder mot konkurrensen. I länder som Danmark och Norge krävs att ansvariga myndigheter har offentliga samråd innan de får inleda en utredning (s.k. marknadsundersökning). Resultatet av samrådet är därmed en del av det underlag som ligger till grund för beslutet att gå vidare med utredningen. Svensk Försäkring anser att det bör införas en motsvarande samrådsskyldighet även för Konkurrensverket.

Enligt Svensk Försäkring är det också viktigt att Konkurrensverket har en nära och kontinuerlig dialog med ansvariga sektorsmyndigheter, t.ex. Finansinspektionen. Myndigheterna behöver, i likhet med berörda företag, komma in i tidigt i processen eftersom de har nödvändig expertkunskap om aktuella marknader som inte Konkurrensverket besitter. Konkurrensverket bör därför vara skyldig att samverka med berörda myndigheter innan en utredning inleds.

Vidare måste marknadsaktörer och berörda myndigheter ges större möjlighet att lämna synpunkter när en utredning om konkurrensfrämjande åtgärder har inletts. Det är inte tillräckligt att samråd sker först när Konkurrensverket tagit fram ett utkast till beslut utan samrådsförfarandet bör användas tidigare i syfte att ge myndigheten ett fullständigt beslutsunderlag. Den föreslagna samrådsskyldigheten i 3 a kap. 4 § konkurrenslagen måste justeras för att säkerställa detta.

För låg tröskel för att inleda en utredning

Utredaren föreslår att Konkurrensverket ska kunna inleda en utredning om konkurrensfrämjande åtgärder utan att några särskilda förutsättningar behöver vara uppfyllda. När utredningen inleds kommer dock myndigheten redan ha gjort bedömningen att det finns hinder mot konkurrensen på den aktuella marknaden och att det behöver vidtas åtgärder. Offentliggörandet av ett beslut att inleda en utredning kommer därmed ha stor påverkan på marknaden och dess aktörer, trots att beslutet i princip kan vara baserat enbart på ett tips (se figur 4.3 på s. 204 i betänkandet). Svensk Försäkring anser att kraven i det inledandet skedet av processen är för låga, inte minst mot bakgrund av de brister i fråga om insyn och transparens som berörts ovan.

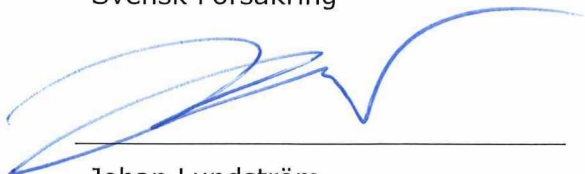
I Förenade konungariket behöver en fördjupad utredning om konkurrenshinder (s.k. marknadsundersökning) i regel föregås av en marknadsstudie som genomförs av konkurrensmyndigheten eller en sektorsmyndighet. Det inledandet förfarandet är därmed formaliserat, vilket säkerställer att berörda parter ges nödvändig insyn och att underlaget som ligger till grund för ett beslut att gå vidare med en marknadsundersökning håller tillräcklig nivå. Det är dessutom möjligt att överklaga beslutet att inleda undersökningen. Enligt Svensk Försäkring måste processen som kan leda fram till en utredning hos Konkurrensverket formaliseras på liknande sätt. Det bör till t.ex. ställas krav på att Konkurrensverket har genomfört en sektorundersökning innan en fördjupad utredning får inledas. Beslutet att inleda en utredning om konkurrensfrämjande åtgärder bör också vara överklagbart med hänsyn till dess konsekvenser för marknadsaktörerna.

Konkurrensverket ges för stor handlingsfrihet

Genom utredarens förslag får Konkurrensverket möjlighet att besluta om både beteendemässiga och strukturella åtgärder. Vilka åtgärder som kan bli aktuella regleras dock inte närmare utan myndigheten ges ett i princip obegränsat mandat. Till detta kommer att kraven för att få vidta åtgärder är lågt satta och allmänt hållna. Vad som kan anses utgöra hinder för en effektiv konkurrens är mycket vagt definierat och till skillnad från i andra länder krävs inte att hindren är av en viss storlek eller allvarlighetsgrad. Sammantaget anser Svensk Försäkring att förslaget ger Konkurrensverket för stor handlingsfrihet. Förslaget skapar en oförutsägbarhet som riskerar att påverka konkurrensen negativt genom att hämma investeringar och innovation. Vi har också en farhåga att myndigheten kommer att välja att tillämpa det nya verktyget i stället för befintliga ingripandemöjligheter eftersom utredningsbördan är mindre.

Svensk Försäkring anser därför att det krävs en högre tröskel för att få ingripa med konkurrensfrämjande åtgärder. Det gäller inte minst strukturella åtgärder där det i likhet med t.ex. Tyskland bör vara ett kvalificerat rekvisit för ingripande. Därutöver finns det skäl att införa en lagstadgad lista över tillåtna åtgärder för att Konkurrensverkets befogenhet ska bli mer balanserad.

Svensk Försäkring



Johan Lundström



Jonas Sunding