

2025-06-23

Klimat- och näringsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

siri.saeed@regeringskansliet.se

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

Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) har bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet SOU 2025:22 samt Konkurrensverkets hemställan om företagskoncentrationer. Bankföreningen avgränsar sitt yttrande till betänkandets förslag om utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder (kap.4).

Bankföreningen motsätter sig förslaget. Förslaget innebär att Konkurrensverket ges långtgående befogenheter att ingripa i företagets verksamhet utan tydliga ramar vilket medför brister i såväl rättssäkerheten som förutsägbarheten. Behovet av ett nytt verktyg är inte tydligt klarlagt och det kan ifrågasättas om inte befintliga verktyg uppfyller behoven för att åtgärda eventuella konkurrensproblem. Utöver behovet av ett nytt verktyg är de konsekvenser som verktyget kan medföra i delar bristfälligt analyserade. Mot denna bakgrund kan proportionaliteten av förslaget som helhet, men i synnerhet möjligheten att ålägga om strukturella åtgärder, ifrågasättas.

Inledning

Inledningsvis vill Bankföreningen poängtera att vi i grunden är positiva till konkurrensfrämjande initiativ. Det kan dock noteras att betänkandet inte ger ett klart och tydligt svar på behovet av ett nytt konkurrensverktyg. Att behovet av ett sådant verktyg inte är klarlagt konstateras även i betänkandet där det framgår att det krävs en mer noggrann utredning, som tar hänsyn till de förutsättningar som gäller i en viss bransch eller på en viss marknad, för att kunna dra slutsatser om hur väl konkurrensen fungerar i Sverige.

Det framstår inte heller som tydligt hur de nu aktuella förslagen förhåller sig till behovet av regelförenklingar och proportionalitet i regelgivningen som identifierats både i Sverige och på EU-nivå. Nya regler på nationell nivå som uppställer ytterligare krav riskerar snarare att skapa en mer komplex regelmiljö och försvåra för gränsöverskridande verksamhet. Även dessa aspekter måste beaktas i analysen av huruvida nu aktuella förslag bör genomföras eller inte.

När det gäller den svenska bankmarknaden har Copenhagen Economics nyligen genomfört en analys av konkurrensen på den svenska bankmarknaden¹ som påvisar att bankmarknaden har en hög konsumentrörlighet och att marknadsandelarna förändras över tid. Att konkurrensen på finansmarknaden har förbättrats de senaste åren och att kundrörligheten ökat framgår även av Konkurrensverkets analys i korthet 2023:2 s 5².

Finansinspektionen, som sektorsansvarig myndighet, ansvarar för tillsyn, regelgivning, tillståndsprövning men också för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser. Finansinspektionen har även ett konkurrensfrämjande uppdrag och ska arbeta för att de finansiella marknaderna är väl fungerande med konkurrens och ett starkt konsumentskydd.

Sammanfattningsvis kan konstateras att konkurrensen inom den finansiella sektorn synes fungera väl och att, i tillägg till Konkurrensverket, har Finansinspektionen redan idag genom sitt uppdrag möjlighet att agera mot eventuella konkurrensproblem dels via sin tillsyn, dels genom att utfärda föreskrifter eller allmänna råd. Det kan därför ifrågasättas om behovet av ett konkurrensverktyg är tillräckligt belyst, i vart fall såvitt avser den finansiella sektorn.

Förslaget riskerar även att medföra överlappande tillsynsansvar mellan Konkurrensverket och sektorsmyndigheten. Det kan möjligen övervägas om instruktionerna för sektorspecifika myndigheter som också har ett generellt konkurrensfrämjande uppdrag bör justeras för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Konkurrensverket och dessa myndigheter.

Behovet av utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder

I betänkandet redogörs för förhållanden som kan ge upphov till konkurrensproblem

¹ Competition in the Swedish banking sector, Copenhagen Economics, April 2025, [Competition in the Swedish banking sector](#)

² [Finansmarknaden – konkurrens i kristider. Konkurrensverkets analys i korthet 2023:2.](#)

och som inte anses nås effektivt med ingripanden med stöd av konkurrenslagen samt vilka lösningar som kan vara lämpade för att åtgärda problemen.

På ett övergripande plan bör möjligheten att använda befintliga verktyg för att åtgärda konkurrensproblem analyseras närmare innan man överväger att införa nya verktyg för Konkurrensverket.

Nuvarande förbudsreglering i konkurrenslagen bör i flertalet av de fall som lyfts i betänkandet kunna användas för att åtgärda eventuella problem. Även i de fall ett ingripande endast kan riktas mot en enskild aktör på marknaden bör ett beslut från Konkurrensmyndigheten ha viss preventiv effekt även för övriga aktörer. Att ett ingripande enligt konkurrenslagen i vissa situationer skulle innebära flera resurskrävande utredningar och beslut från Konkurrensverkets sida, kan inte anses utgöra en grund för att införa ett nytt konkurrensverktyg. Inte heller den omständigheten att nuvarande regelverk kan medföra att Konkurrensverket avstår från att påbörja resurskrävande utredningar bör tillmätas betydelse vid bedömningen.

I betänkandet har flexibilitet, snabbhet, risk för regleringsmisslyckanden, legitimitet, rättssäkerhet och deltagande av berörda intressenter lyfts som parametrar vid en jämförelse mellan det föreslagna nya konkurrensverktyget och andra lagstiftningsalternativ.

Legitimitet och rättssäkerhet är två viktiga komponenter som bör tillskrivas ett högt värde vid en sådan jämförelse. I betänkandet noteras att legitimiteten vid uppkomsten av en regel försvagas när det är en myndighet som uppställer regler för ett företags beteende eller förutsättningar för deras verksamhet. Om så är fallet torde den tesen gälla för alla myndigheter som utfärdar regler. I fråga om legitimitet bör beaktas att sektorsmyndigheter har en jämförelsevis betydande kunskap om "sin" sektor och de regelverken som styr densamma, vilket i sig torde borge för en hög grad av förtroende för sektorsmyndighetens åtgärder både i form av myndighetens reglering som tillsynsbeslut.

Vilka legala krav ett företag i dag har att förhålla sig till framgår av såväl sektorsspecifika regelverk som generella regler exempelvis de befintliga förbuden i konkurrenslagen samt regleringar på associations-, marknadsförings- och arbetsrättens område. Företagen har därmed god möjlighet att bedöma huruvida deras verksamhet/agerande faller inom lagens ram vilket skapar såväl rättssäkerhet som förutsägbarhet. Detta till skillnad mot förslaget om ett nytt konkurrensverktyg där ingripanden ska få ske när hinder för en effektiv konkurrens föreligger, utan att det

närmare anges i vilka fall ett ingripande får ske. Det senare är varken ägnat att skapa legitimitet eller rättssäkerhet. En ökad transparens i handläggningen av ett ärende hos Konkurrensverket ändrar inte det faktum att det nya verktyget kommer att användas i fall där någon överträdelse av en regel inte är för handen.

I betänkandet klargörs att den föreslagna regleringen bör vara generell för att konkurrensmyndigheten ska kunna komma till rätta med konkurrensproblem på olika marknader och i olika situationer. Vad som utgör hinder för en effektiv konkurrens är allmänt hållet och innebär att konkurrensmyndigheten får ett brett mandat att ingripa mot beteenden som inte strider mot lag. De åtgärder som kan åläggas företagen är inte heller fastställda. Detta innebär en oförutsägbarhet som riskerar att hämma företagens investeringar och innovation, det kan till och med riskera att utgöra men för konkurrensen på den marknad som Konkurrensverket har valt att utreda.

Vad gäller flexibilitet och snabbhet bör beaktas att föreskrifter och/eller allmänna råd utfärdade av en sektorsmyndighet normalt sett bereds och beslutas inom en relativt kort tidsram, sannolikt inom en kortare tidsram än den som anges för det nya konkurrensverktyget – från inledande av en utredning till ett lagakraftvunnet beslut.

Eftersom vissa sektorsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta konkurrensen riskerar förslaget att medföra överlappande tillsynsansvar mellan Konkurrensverket och sektorsmyndigheten.

Rättsliga ramar för utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder

I betänkandet redogörs för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det påpekas vidare att en reglering som gör det möjligt för Konkurrensverket att vidta åtgärder som utgör ett ingrepp i egendomsskyddet måste ge utrymme för en proportionalitetsbedömning. Som tidigare nämnts saknas det ett klart och tydligt svar på om det finns ett behov av att införa ett nytt konkurrensverktyg. Behovet måste ses i ljuset av att befintlig lagstiftning och befintliga verktyg, torde ge myndigheterna bra möjligheter att åtgärda eventuella problem. Mot denna bakgrund framstår det som mycket tveksamt om det kan anses proportionerligt att införa nya verktyg som öppnar upp för ingrepp i egendomsskyddet. Resultatet av ett beslut om strukturella åtgärder kan medföra konsekvenser för företagen som inte går att korrigera i efterhand. Sammantaget finns starka skäl att motsätta sig att Konkurrensverket ska ges möjlighet till åtgärder som innebär ett ingrepp i näringsfriheten och den grundlagsskyddade äganderätten. Om förslaget ändå genomförs bör ålägganden om strukturella åtgärder inte inkluderas.

Den otydlighet som förslaget medför kring ramarna för när ett beslut om åläggande kan fattas, riskerar att sänka beviskraven för överträdelser av befintliga förbudsregler i konkurrenslagen, genom att det nya konkurrensverktyget kan tillämpas i de fall beviskraven enligt nu gällande reglering inte uppnås.

Beslut om åläggande

Enligt förslaget i betänkandet ska Konkurrensverket ges möjlighet att ålägga ett eller flera företag att vidta åtgärder för att främja konkurrensen på marknaden. Avsikten med att rikta krav om åtgärder mot ett eller flera företag är, som det får förstås, att undanröja de hinder mot en effektiv konkurrens som noterats på en eller flera marknader, dvs. beslutet mot enskilda företag är tänkt att ge effekt för en hel marknad. Även om beslut i enskilda fall kan medföra preventiva effekter för hela marknaden synes det vara fråga om beslut mot enskilda.

Ett beslut ska vidare kunna överklagas till Patent- och marknadsdomstolen. Det kan därmed ta viss tid innan ett beslut om åläggande har vunnit laga kraft. I och med den preventiva effekt som Konkurrensmyndighetens beslut kan medföra för marknaden kan ett överklagande, förutsatt att Patent- och marknadsdomstolen undanröjer eller delvis ändrar Konkurrensverkets beslut, skapa sådana effekter på marknaden som domstolen underkänt. Det kan ifrågasättas om den tänkta verkningsgraden av denna typ av beslut innebär att beslutet närmar sig området normgivning, där krav uppställs på bland annat viss beredning och att en konsekvensanalys upprättas.

Det saknas en närmare analys av vilka effekter som kan uppstå mellan företag på berörd marknad vid ett beslut om åläggande dels om beslut upphävs av domstolen, dels om beslutet vinner laga kraft.

En annan fråga som inte heller är närmare analyserad i betänkandet är vilka konsekvenser ett beslut kan få för övriga företag på marknaden om Konkurrensverket omprövar ett beslut eller återkallar ett tidigare beslut som gäller ett eller några företag på den marknaden.

Det framstår som tveksamt att Konkurrensverket ska kunna förena ett beslut om åläggande med vite eftersom åläggandet inte är en reaktion mot att ett företag har agerat eller vidtagit åtgärder som står i strid med konkurrensrättsliga regler. Det är inte heller tydligt i vilka graverande fall ett åläggande ska kunna förenas med vite.

Betänkandet ger inte besked om hur en situation bör hanteras där Konkurrensverket och sektorsmyndigheten/sektorsmyndigheterna har olika uppfattning om behovet av ett åläggande, framför allt i fråga om ett åläggande som innefattar strukturella förändringar.

Bankföreningen vill slutligen lyfta att om förslaget trots noterade brister genomförs är det av vikt att ålägganden om strukturella åtgärder inte inkluderas, att noterade oklarheter förtydligas samt att företagen och sektorsmyndigheten ges inflytande i processen. Vidare är det av vikt att de nya reglerna medger att beslutade ålägganden kan omprövas och upphävas utan oproportionerligt stora ansträngningar

och kostnader för det berörda företaget, t ex när ursprungligt konkurrenshinder försvunnit eller marknaden förändrats av andra skäl.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Hans Lindberg