



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-13

Ärendenummer SLK-2025-00405

Handläggare

Tommy Eliasson, Magnus Junsäter

Telefon: 031-368 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet – Betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer (SOU 2025:22)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över Betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer (SOU 2025:22), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt Betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22) och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2025-03-21 och ska besvaras senast 2025-06-23. Utifrån huvudsaklig påverkan på Göteborgs Stads verksamheter har stadsledningskontoret valt att avgränsa yttrandet till att endast omfatta betänkandet från klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammantaget behandlar utredningen tre huvuddelar. Ett nytt och bredare konkurrensverktyg för Konkurrensverket, en ny informationsplikt för företagskoncentrationer samt en genomgripande översyn av och nytt lagförslag avseende offentlig säljverksamhet (det vill säga när stat, kommun eller region säljer varor och tjänster på marknaden i konkurrens med privata aktörer).

Lagförslaget avseende offentlig säljverksamhet medför ett systemskifte, där utgångspunkten är att offentlig säljverksamhet inte är tillåten om den inte kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Stadsledningskontoret anser att det tydligt framgår av utredningen vad den vill ska förändras med rådande regelverk men bedömer att det finns påtagliga otydligheter i hur förslaget ska genomföras. Övergripande ses förslaget som otydligt i vad som avses med otillbörlig säljverksamhet och vad som kan anses vara försvarbart från allmän synpunkt. Lagförslaget avseende regelbunden utvärdering av den kommunala säljverksamhet ser stadsledningskontoret som ändamålsenligt i förhållande till hur lagförslaget är uppbyggt i övrigt. Vidare bedöms det rimligt i sammanhanget att statliga aktörer föreslås behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslaget om marknadsstörningsavgift om högst 20 miljoner kronor kan ge effekt i den händelse någon av stadens verksamheter eller någon som handlar på verksamhetens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet.

Förslagen om föreläggande om beteendemässiga eller strukturella åtgärder vid överträdelser av förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet, kan ge effekt i den händelse föreläggandet exempelvis omfattar avveckling av en viss verksamhet eller inskränkning av handlingsfrihet i verksamhetsutövning.

Förslagen om regelbunden utvärdering av säljverksamheten samt kraven på särskild redovisning av säljverksamheten bedöms kunna driva kostnader i form av ökad administration inom de verksamheter som berörs.

Bedömning ur ekologisk dimension och social dimension

Otydligheten kopplad till när Konkurrensverket kan förväntas fatta beslut om marknadsstörningsavgift eller beslut om föreläggande kan medföra att offentliga aktörer blir mer restriktiva till att exempelvis bedriva offentliga innovationsprojekt. Dessa projekt har många gånger till syfte att förändra beteenden och påverka samhällsutvecklingen. Det kan exempelvis handla om klimatanpassnings- och trygghetsskapande åtgärder.

Bilagor

1. Sammanfattning SOU 2025:22
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt Betänkandet – Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (SOU 2025:22) och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom 2025-03-21 och ska besvaras senast 2025-06-23.

Beskrivning av ärendet

Den 28 september 2023 beslutade regeringen om kommittédirektiven Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (dir. 2023:136). Enligt direktiven ska en särskild utredare överväga om det finns behov av nya, kompletterande regler inom konkurrensområdet. Syftet är att stärka och komplettera konkurrenslagstiftningen för att i högre utsträckning kunna säkerställa en effektiv konkurrens och väl fungerande marknader.

Den 15 februari 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2024:20) till utredningen. Utredaren fick nu i uppdrag att även se över reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Syftet är att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot sådan verksamhet.

Sammantaget behandlar utredningen tre huvuddelar. Ett nytt och bredare konkurrensverktyg för Konkurrensverket, en ny informationsplikt för företagskoncentrationer samt en genomgripande översyn av och nytt lagförslag för offentlig säljverksamhet. Det vill säga, när stat, kommun eller region säljer varor och tjänster på marknaden i konkurrens med privata aktörer. Förslagen i utredningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026, undantaget bestämmelser om särredovisning och utvärdering som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Utifrån huvudsaklig påverkan på Göteborgs Stads verksamheter har stadsledningskontoret valt att avgränsa yttrandet till att endast omfatta betänkandet från klimat- och näringslivsdepartementet.

Stadsledningskontoret redogör översiktligt för de två första delarna i förslaget och gör en fördjupning vad avser del tre, förslag till ny lag om offentlig säljverksamhet. I fördjupningsavsnittet lyfter stadsledningskontoret fram de delkapitel som bedöms vara av huvudsaklig relevans för Göteborgs Stad.

Del ett – förslag till nytt bredare konkurrensverktyg

Den första delen av utredningsuppdraget har bestått i att analysera och bedöma behovet av ett nytt, bredare konkurrensverktyg, som skulle göra det möjligt för Konkurrensverket att rikta åtgärder mot marknader eller branscher, i stället för enbart mot enskilda företag.

Av utredningen framgår att i dag saknar Konkurrensverket möjlighet att rikta ett konkurrensfrämjande åläggande till samtliga företag på en viss marknad. Av nuvarande regler följer att förbuden i konkurrenslagen enbart kan tillämpas efter det att ett konkurrensbegränsande förfarande har inletts eller aviserats. Det innebär att de konkurrensrättsliga förbuden inte kan tillämpas för att reglera framtida förfaranden. I dag finns även begränsade möjligheter för Konkurrensverket att rikta beteendemässiga eller strukturella ålägganden mot företag som är framåtsyftande, utan åläggandena kan enbart syfta till att undanröja en specifik överträdelse. Det saknas också möjlighet för Konkurrensverket att närmare ange vilka åtgärder ett företag ska vidta för att upphöra

med ett förfarande som konstaterats strida mot något av förbuden i konkurrenslagen eller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EUF-fördraget innehåller konkurrensregler, bland annat artiklarna 101 och 102 som förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning, samt artiklarna 107-109 som reglerar statligt stöd och ger EU-kommissionen befogenhet att övervaka och kontrollera att konkurrensen inom EU inte snedvrids.

Enligt utredningens bedömning finns det konkurrensproblem på svenska marknader som inte kan åtgärdas effektivt med stöd av dagens regler. Utredningens slutsats är därför att nuvarande konkurrensregler bör kompletteras med möjligheter för Konkurrensverket att besluta om framtidsytande och konkurrensfrämjande åtgärder som ett komplement till befintliga konkurrensregler och annan lagstiftning.

Del två – föreslagen informationsplikt vid företagskoncentrationer

Den andra delen av utredningsuppdraget har bestått i att överväga införandet av en ny informationsplikt, utöver den nuvarande anmälningssplikten i samband med företagskoncentrationer. En företagskoncentration uppstår exempelvis när två självständiga företag slås samman till ett. Därigenom minskar antalet konkurrerande företag på en given marknad och det kan leda till sämre konkurrens.

Av utredningen framgår att den nuvarande anmälningssplikten endast omfattar relativt stora företag. Anmälningssplikten gäller för koncentrationer där de berörda företagen tillsammans har en omsättning på över en miljard kronor, och där minst två av företagen har en omsättning på över 200 miljoner kronor vardera. Utredningen bedömer att en väl fungerande konkurrens på enskilda marknader i Sverige skulle stärkas av om Konkurrensverket fick information om vissa företagskoncentrationer som i dag inte omfattas av anmälningssplikt.

Utredningen föreslår att Konkurrensverket ges befogenhet att ålägga ett företag en informationsplikt avseende bland annat uppgift om parterna i koncentrationen, en beskrivning av koncentrationen samt tidpunkten för dess genomförande.

Konkurrensverket ska sedan kunna använda den information som lämnats för att i nästa skede kunna ålägga en part i företagskoncentrationen att anmäla den till verket för prövning. Informationsplikten ska inte vara avgränsad till vissa sektorer.

Del tre – förslag om ny lag om offentlig säljverksamhet

I den tredje delen av utredningsuppdraget har utredningen övervägt om de nuvarande reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet bör ändras. Enligt den nuvarande regeln i konkurrenslagen, som brukar kallas konfliktlösningsregeln, får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Utredningens uppgift har varit att analysera hur bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet skulle kunna utformas på ett mer ändamålsenligt sätt för att motverka konkurrensbegränsande beteenden av offentliga aktörer på lokala marknader, liksom att analysera om verksamhetsförbud bör kunna meddelas även mot statliga aktörer.

Kapitel 6.6.2 – Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet verksamhet införs

Utredningens slutsats är att konfliktlösningsregeln behöver förändras. Offentliga aktörer behöver dock ges möjlighet att tillhandahålla varor och tjänster av allmännyttig karaktär. Det innebär att reglernas utformning bör möjliggöra hanteringen av en balansgång mellan två olika och befogade intressen. Vidare föreslår utredningen att tillämpningsområdet för reglerna utvidgas så att även statliga aktörer behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer.

Utredningen föreslår att en ny lag, lagen om offentlig säljverksamhet (LOS), ersätter konfliktlösningsregeln i konkurrenslagen. I syfte att få ett större genomslag föreslår utredningen en förbudsreglering. När konfliktlösningsregeln infördes ansågs en förbudsreglering kräva omfattande undantag och därmed bli alltför komplex och kräva ett betungande system för dispenser i enskilda fall. Till skillnad från tiden då konfliktlösningsregeln infördes anser utredningen att det numera finns erfarenhet från tillämpningen av en regel, vilket underlättar utformningen av ett förbud. Enligt utredningen är förbudets syfte att säkerställa att offentliga aktörers säljverksamheter inte påverkar privata företags möjligheter att bedriva sina verksamheter på otillbörligt sätt.

Av utredningen framgår att det är relativt vanligt att Konkurrensverket inte prioriterar ärenden om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Det antal ärenden som prioriterats har minskat sedan 2014. Konkurrensverket har inte drivit något ärende till domstol sedan hösten 2017. I flera ärenden och i ett mål i domstol har ett ändrat beteende lett till att ärendena avslutats respektive att talan i målet återkallats. Vid fler än 25 tillfällen har Konkurrensverket avskrivit ärenden med hänvisning till att den offentlige aktören har ändrat sitt beteende.

Utredningen menar att för ett privat företag som säljer varor och tjänster på öppna marknader kan konkurrens från en offentlig aktör upplevas som ett hinder för den egna verksamheten, beroende på de vitt skilda förutsättningarna för offentlig respektive privat säljverksamhet. Enligt utredningen består skillnaderna främst i att en säljverksamhet som bedrivs av staten, en kommun eller en region kan drivas utan vinstkrav, drivas utan hänsyn till risken att försättas i konkurs, finansieras med offentliga medel eller få mer förmånliga lånevillkor än en privat aktör, nyttja personal och utrustning som annars används i anslagsfinansierad verksamhet samt dra nytta av sin myndighetsutövande funktion.

Alla offentliga säljverksamheter kommer därmed inte att omfattas av ett förbud, utan bara de som har en otillbörlig påverkan på privata aktörers möjligheter att bedriva säljverksamhet. Utredningen föreslår att utgångspunkten för bedömningen om vad som ska anses vara en otillbörlig påverkan är de privata aktörernas möjligheter att bedriva sin verksamhet på marknaden. Exempel på otillbörlig påverkan kan vara underprissättning, sammanblandning mellan myndighetsutövning och säljverksamhet, diskriminering, vägran att ge tillträde till infrastruktur samt att även blotta närvaron på en marknad kan anses vara otillbörlig om det bedöms förhindra privat konkurrens. Förslaget innebär ett skifte i bedömningen, från att fokusera på konkurrenseffekter inom en konkurrensrättsligt definierad marknad till att istället utgå från den privata aktörens verksamhet och den marknad där aktören är verksam. Utredningen menar att skiftet i bedömningsgrund bör medföra att reglerna blir mer ändamålsenliga vad gäller att kunna ingripa mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på lokala marknader.

Av utredningen framgår att vad som kan sägas utgöra otillbörlig påverkan bör avgöras i varje enskilt fall. Utredningen anser att det inte är ändamålsenligt att ha en lista i förbudsbestämmelsen på verksamheter eller förfaranden som kan ha en otillbörlig påverkan på privata aktörers möjligheter att bedriva sin verksamhet. Det beror på att omständigheterna kan variera stort mellan enskilda fall. Marknadsförhållanden kan skilja sig åt, till exempel mellan olika kommuner och beroende på var i landet verksamheten bedrivs. En viss typ av beteenden bör därför inte stämplas som otillbörliga i samtliga fall eftersom förutsättningarna kan skilja sig åt beroende på förhållanden på den aktuella marknaden. Det finns även en stor risk att en uppräkningslista inte omfattar alla förfaranden och verksamheter som borde kunna anses ha en otillbörlig påverkan eftersom inte alla exempel har kunnat förutses. Vidare anser utredningen att en uppräkningslista av förbjudna beteenden riskerar att hämma en dynamisk rättstillämpning och rättsutveckling.

Med hänsyn till att den föreslagna lagen vilar på förutsättningen att offentliga aktörer verkar under andra villkor än privata aktörer anser utredningen att det bör ställas relativt låga krav på bedömningen av om möjligheterna att bedriva en säljverksamhet påverkas eller är ägnad att påverkas av ett otillbörligt beteende. I lagen föreslås inga krav på märkbarhet eller på att det ska finnas effekter av någon betydelse på marknaden. Det innebär att kraven tydligt sänks jämfört med de krav som ställts vid tillämpning av dagens konfliktlösningsregel. Ett konstaterande av förekomsten av en otillbörlig påverkan kan innefatta även sådana beteenden som har en liten påverkan på marknaden. Det väsentliga för påverkan på privata aktörers möjligheter att bedriva säljverksamhet på marknaden är att kunna konstatera att säljverksamheten bedrivs i konkurrens med privata aktörer, eller att privata aktörer potentiellt skulle kunna konkurrera med säljverksamheten.

Utredningens förslag innebär att prövningen av om en verksamhet eller ett förfarande är förbjudet görs i två steg. I steg ett prövas om verksamheten eller förfarandet otillbörligt påverkar eller är ägnat att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden. Om så är fallet är verksamheten eller förfarandet som utgångspunkt förbjuden. I steg två prövas om förfarandet eller verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt. Om förfarandet eller verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt är den inte förbjuden.

Om ett förfarande eller en säljverksamhet är försvarbar eller inte får avgöras i det enskilda fallet. Det är den offentlige aktören som har bevisbördan för att förfarandet eller verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt eftersom denne har bäst förutsättningar att motivera varför en viss verksamhet drivs. En viktig faktor vid prövningen är om förfarandet eller verksamheten strider mot en lag, annat riksdagsbeslut eller annat bindande ägardirektiv.

Det kan finnas regleringar i vilka man ansett att konkurrensintresset ska få stå tillbaka. En säljverksamhet som är en direkt och avsedd följd av specialreglering bör alltid anses vara försvarbar från allmän synpunkt. I bedömningen av om en verksamhet eller ett förfarande är förenligt med lag ingår även om förfarandet eller verksamheten som en kommun eller en region bedriver är kompetensenlig i förhållande till den kommunala kompetensen. Om en bolagsordning i ett kommunalt bolag i sig är oförenlig med kommunallagen, kan denna inte åberopas till stöd för att ett visst förfarande är försvarbart.

6.6.3 Statliga aktörer bör behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer

I utredningen föreslås att statliga aktörer bör behandlas på samma sätt som kommunala aktörer, det vill säga att en säljverksamhet som inte är en följd av ett riksdagsbeslut bör omfattas av förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Förslaget innebär mer lika behandling av offentliga aktörer i förhållande till säljverksamhet, men det statliga skiljer sig ändå på sådant sätt att ett riksdagsbeslut kan legitimera säljverksamheten, till skillnad från en kommun som har att förhålla sig till om det är försvarbart utifrån kommunallagen.

Kapitel 6.6.4 – Krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet införs

För att öka reglernas genomslag och effektivitet föreslår utredningen att staten, en kommun och en region vart fjärde år måste utvärdera hur dess säljverksamheter förhåller sig till förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Resultatet av utvärderingen ska dokumenteras.

Utredningen lyfter fram att den kommunala kompetensen i sammanhanget utgör en särskild utmaning. Det beror på att den kommunala kompetensen som den formulerats i kommunallagen är vidsträckt. När en kommun startar och driver ett kafé kan det falla såväl inom som utanför den kommunala kompetensen. Avgörande för kompetensfrågan är den bakomliggande anledningen till att en viss verksamhet bedrivs. Ett kafé som drivs som en daglig verksamhet för funktionshindrade faller i normalfallet inom den kommunala kompetensen. Ett kafé som däremot drivs utan anknytning till kommunala verksamheter eller uppdrag får i regel anses falla utanför den kommunala kompetensen.

Om verksamheten bedöms vara kompetensenlig ska den inte omfattas av förbudet. Utredningen anser dock att ett förfarande i en i och för sig kompetensenlig verksamhet kan omfattas av förbudet om det bedöms ha en otillbörlig påverkan på privata aktörers förutsättningar att agera på marknaden. Ett exempel på detta skulle kunna vara att vägra tillträde till en nytthet eller infrastruktur eller att i övrigt tillämpa villkor som gynnar egen säljverksamhet. Kommuner och regioner har vissa uppgifter enligt lag och utförandet av dessa ska inte förbjudas. Det kan dock finnas fall där de agerar utanför uppdraget och bedriver säljverksamhet.

Den näringsverksamhet som omfattas av kommunernas kompetens kallas allmänt för sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte hjälper till med avgränsningen av det tillåtna området. Om det i det enskilda fallet verkat konstlat att driva verksamheten utan ett sådant syfte är det ett argument för att den faller utanför den kommunala kompetensen. I kravet på allmännytta ligger att verksamheten, om det inte är fastslaget att den ska bedrivas av kommuner, ska tillgodose ett behov som är särskilt angeläget. Eftersom levnadsvillkoren och förhållanden i övrigt varierar mellan olika delar av landet kan också kommuner och regioner ha motsvarande olika kompetens på näringslivets område.

Lagen om vissa kommunala befogenheter ger kommuner och regioner utökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen, bland annat rätt att bedriva näringsverksamhet inom vissa områden utan krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar. Dessa områden är sysselsättning för personer med funktionshinder, sjuktransporter och kollektivtrafik. Verksamheterna, med undantag för sysselsättning för personer med funktionshinder, ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

I lagen finns även kompetensutvidgande bestämmelser gällande bland annat åtgärder för uppförande och drift för turismanläggningar. Kommuner får vidta åtgärder på området i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen.

En viktig förutsättning för utredningens förslag om ändrad reglering av offentlig säljverksamhet är att regleringen inte ska påverka gränserna för den kommunala kompetensen. Prövningen av den kommunala kompetensen bör utgå från det gällande rättsläget. Reglerna om otillbörlig säljverksamhet ska inte träffa kommunal kärnverksamhet och ska inte inskränka kommunernas möjligheter att agera inom de områden där de har kompetens. Däremot ska reglerna kunna träffa verksamhet som bedrivs på det egentliga näringslivets område och på områden som befinner sig i skärningspunkten mellan det egentliga näringslivet och det område inom vilket kommuner har kompetens att engagera sig.

Kapitel 6.6.5 – Krav på särskild redovisning av säljverksamhet införs

Utredningen föreslår att offentliga aktörer som bedriver säljverksamhet varje år ska upprätta en särskild redovisning över säljverksamheten, om inte detta redan följer av särskilda föreskrifter. I redovisningen ska säljverksamhetens organisation och finansiering beskrivas, intäkter och kostnader i säljverksamheten redovisas skilt från intäkter och kostnader i annan verksamhet, och de principer och metoder som tillämpas för beräkning och fördelning av intäkter och kostnader för olika verksamheter anges.

Kapitel 6.6.8 – Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet

Konkurrensverket ska utöva tillsyn över lagen om offentlig säljverksamhet och besluta om lagens tillämpning som första instans. Konkurrensverket ska alltså kunna meddela en offentlig aktör ett föreläggande om att upphöra med en överträdelse av förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Föreläggandet får innefatta de beteendemässiga eller strukturella åtgärder som är nödvändiga för att överträdelsen ska upphöra. Föreläggandet ska gälla omedelbart om inte något annat beslutas. Men innan Konkurrensverket beslutar om föreläggande för en offentlig aktör, ska den offentliga aktören ges tillfälle att yttra sig över myndighetens utkast till beslut. Av utredningen framgår att Konkurrensverket har möjlighet att godta åtaganden från offentliga aktörer. Av utredningen framgår att beteendemässiga åtgärder kan användas för att komma till rätta med till exempel en vägran att ge tillträde till en nytthet eller diskriminering. Strukturella åtgärder kan innebära att en viss verksamhet avvecklas, till exempel extern försäljning av varor eller tjänster, eller att en tillgång eller verksamhet avyttras.

Utredningen lyfter fram att skiljelinjen mellan beteendemässiga och strukturella åtgärder kan definieras som att beteendemässiga åtgärder inskränker offentliga aktörers handlingsfrihet i hur de bedriver sin verksamhet och kan innefatta begränsningar av rådigheten över egendom. Det kan exempelvis röra en förlust av en andel av kapaciteten av en infrastruktur om företaget måste ge andra tillgång till infrastrukturen. Strukturella åtgärder omfattar däremot åtgärder som ingriper i offentliga aktörers förmögenhetsförhållanden genom att exempelvis kräva att egendom säljs eller verksamheter omstruktureras.

Kapitel 6.6.10 och 6.6.11 – Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift vid överträdelser av lagens förbud samt marknadsstörningsavgiftens storlek

Utredningen anger att det är av vikt för reglernas efterlevnad att Konkurrensverket och ytterst domstolarna har möjlighet att utfärda sanktioner mot offentliga aktörer som överträtt förbudet. Konkurrensverket ska därför kunna besluta om en särskild marknadsstörningsavgift om högst 20 miljoner kronor, då en offentlig aktör eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet har överträtt förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Konkurrensverkets beslut om marknadsstörningsavgift enligt lagen om offentlig säljverksamhet ska kunna överklagas.

Kapitel 6.6.14 – Överklagande

En nyordning som utredningen föreslår är att överklaganden av beslut om offentlig säljverksamhet ska prövas av allmän förvaltningsdomstol och Högsta förvaltningsdomstolen som sista instans i stället för patent- och marknadsdomstolarna. Skälet bakom den föreslagna ordningen är att så länge som tyngdpunkten i ärenden om konkurrensbegränsande säljverksamhet har varit en konkurrensrättslig bedömning, har det varit motiverat att domstolsprövningen bör ske i patent- och marknadsdomstolarna som har särskild kompetens i konkurrensrätt. Det skiftade perspektivet som utredningen nu föreslår medför att prövningen främst kommer att gälla i vilken utsträckning den offentliga aktörens agerande har stöd i lag, föreskrifter eller, i förekommande fall, ligger inom ramen för den kommunala kompetensen samt om verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt. För en sådan prövning framstår de allmänna förvaltningsdomstolarna som bäst lämpade.

Tidigare genomförda och angränsande utredningar

Kommunfullmäktige gav i budget 2021 stadsledningskontoret i uppdrag att kartlägga kommunala verksamheter som konkurrerar med privat näringsliv. Vid stadsledningskontorets återrapportering av uppdraget 2021-10-27 § 814 fick stadsledningskontoret kompletterande uppdrag att göra en fördjupad analys med efterföljande kartläggning av nuvarande kommunala näringsverksamheter med momspliktiga intäkter samt en redovisning över vilka verksamheter som i dag bedrivs i kommunal regi och bidrar till osund konkurrens som kan utföras av externa aktörer.

När uppdraget återrapporterades till kommunstyrelsen 2022-06-15 § 517 fick stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av den kommunala bolagssektorn och utreda dessa utifrån perspektivet osund konkurrens. Stadsledningskontoret bedömde att en bred genomlysning av den kommunala bolagssektorn redan genomförts i tidigare utredning och att denna på ett kostnadseffektivt sätt identifierat de främsta riskområdena kopplade till osund konkurrens. Ett förnyat omtag bedömdes därmed inte nödvändigtvis leda till fler identifierade verksamheter. Det som saknades var en fördjupad analys av dessa riskområden, med fokus på kommunal kompetens och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Vid kommunstyrelsens sammanträde 2023-01-25 § 70 beslutades att inte gå vidare med någon fortsatt utredning.

Utifrån ovan genomförda utredningar kan konstateras att såväl förvaltningar som bolag inom Göteborgs Stad har genomlysts utifrån begreppet osund konkurrens med grund i befintlig konkurrenslagstiftning. Det är däremot inte givet att likartade utredningar i förhållande till ett förslag om ny lagstiftning om offentlig säljverksamhet skulle leda till samma slutsatser.

Inhämtande av synpunkter från förvaltningar och bolag

Med anledning av kort svarstid har det inte varit möjligt att inhämta synpunkter genom nämnds- eller styrelseremiss. I syfte att ge berörda förvaltningar och bolag möjlighet att lämna synpunkter genomförde stadsledningskontoret den 5 maj ett informations- och dialogmöte där nedan redovisade förvaltningar och bolag deltog. Urvalet av förvaltningar och bolag gjordes med grund i tidigare genomförda och angränsande utredningar. På mötet redogjorde stadsledningskontoret för sin analys av utredningens förslag och deltagande förvaltningar och bolag gavs möjlighet att spela in synpunkter och medskick.

Business Region Göteborg AB, Göteborg & Co AB, Göteborg Energi AB, Göteborgs Hamn AB, Göteborgs Stadsteater AB, Göteborgs Stads Leasing AB, Göteborgs Stads Parkerings AB, Got Event AB, Higab AB, idrotts- och föreningsförvaltningen, Liseberg AB samt äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen deltog.

Sammantaget delar berörda förvaltningar och bolag den bedömning som stadsledningskontoret gör kopplat till nedan redovisade kapitel i utredningen. Deltagarna lyfte särskilt fram otydligheter i utredningen med bäring på kommunal kompetens, val av tillsynsmyndighet, ökad administration, vad som menas med försvarbart ur allmän synpunkt, offentliga innovationsprojekt i relation till föreslagna marknadsstörningsavgifter med tillhörande preskriptionstider samt otydligheter i relation till ökat kommunalt ansvar vad avser samhällskritiska verksamheter i händelse av krig eller höjd beredskap.

Stadsledningskontorets bedömning

Lagförslaget avseende offentlig säljverksamhet medför ett systemskifte, där utgångspunkten är att offentlig säljverksamhet inte är tillåten om den inte kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Stadsledningskontoret anser att det tydligt framgår av utredningen vad den vill ska förändras med rådande regelverk men bedömer att det finns påtagliga otydligheter i hur förslaget ska genomföras. Övergripande ses förslaget som otydligt i vad som avses med otillbörlig säljverksamhet och vad som kan anses vara försvarbart från allmän synpunkt. Lagförslaget avseende regelbunden utvärdering av den kommunala säljverksamhet ser stadsledningskontoret som ändamålsenligt i förhållande till hur lagförslaget är uppbyggt i övrigt. Vidare bedöms det rimligt i sammanhanget att statliga aktörer föreslås behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer.

Nedan redovisar stadsledningskontoret mer utförligt sin bedömning avseende de förslag i kapitel 6 som bedöms relevanta för Göteborgs Stad. Under varje avsnitt ges inledningsvis en kort sammanställning av stadsledningskontorets bedömning följt av en beskrivning.

Kapitel 6.6.2 – Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet införs

Stadsledningskontorets bedömning är att det föreslagna förbudet mot otillbörlig offentlig verksamhet är för långtgående i sin rådande utformning. Det finns ett flertal otydligheter med lagförslaget som leder till en oförutsägbar tillämpning. Avsaknad av vägledningar innebär även breda tolkningsutrymmen, vilket kan innebära tillämpningar som inte är ändamålsenliga utifrån lagens syfte. Det finns även aspekter utifrån offentliga aktörers ansvar avseende beredskap i händelse av krig eller höjd beredskap som inte bedöms vara tillräckligt belysta i utredningen.

En av grundsatserna som utredningen lutar sig mot när det gäller att införa ett förbud är att det numera finns mer erfarenhet avseende tillämpningen av konfliktlösningsregeln. Av

utredningen framgår dock att det inte finns så många avgöranden som berör detta. De antal ärenden som prioriterats har minskat sedan 2014, och Konkurrensverket har inte drivit något ärende till domstol sedan hösten 2017. Det har skett enstaka avgöranden men i merparten av fallen har ärenden skrivits av med hänvisning till att den offentlige aktören har ändrat sitt beteende. Utifrån ovanstående, samt att fokus i prövningen förflyttas från marknadspåverkan till vad som anses försvarbart från allmän synpunkt, är stadsledningskontorets bedömning att förslaget om förbudsreglering inte är tillräckligt underbyggt i sin nuvarande utformning.

I förslag till ny lag om offentlig säljverksamhet används i 3 § skrivningen ”Det är förbjudet för en offentlig aktör att bedriva säljverksamhet som på ett otillbörligt sätt påverkar eller är ägnat att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden”. Vad som avses med otillbörligt är oklart och begreppet används inte i nuvarande lagstiftning som ledning kan hämtas från.

Av utredningen framgår bland annat att det bör ställas relativt låga krav på bedömningen avseende påverkan på privata aktörer och att det inte uppställs något krav på märkbarhet samt att det även avser sådana beteenden som har en liten påverkan på marknaden. Det kan även vara sådan verksamhet eller ett förfarande som ännu inte kan anses ha påverkat möjligheterna för privata aktörer men som bedöms ägnad att göra det. Utgångspunkten för prövningen av påverkan på marknaden ska vidare utgå från de privata aktörernas perspektiv. Dessa skrivningar tolkas som att förslaget är avsett att träffa brett och att i princip all offentlig säljverksamhet som kan ha en påverkan på en privat aktör som utgångspunkt är förbjuden.

Enligt stadsledningskontorets bedömning kommer fokus i prövningen sannolikt bli på andra stycket i angiven bestämmelse, nämligen huruvida säljverksamheten är försvarbar från allmän synpunkt. Även här saknas tillräcklig vägledning för vad som kommer att vara försvarbart. Vad som omfattas av den kommunala kompetensen är i många fall en svår fråga som varierar över tid och geografiskt. Att fokus hamnar på om verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt innebär att det till stor del kommer vara en fråga om säljverksamheten faller inom den kommunala kompetensen.

I relation till den kommunala kompetensen konstaterar stadsledningskontoret att det för närvarande pågår flertalet statliga utrednings- och lagförslagsinitiativ som på olika sätt belyser kommuner och regioners utökande ansvar i händelse av krig eller höjd beredskap. Effekten av dessa aspekter i relation till lagförslaget analyseras bristfälligt i betänkandet.

Otydligheterna i lagförslaget riskerar vidare att offentliga aktörer kan bli mer restriktiva gällande innovationsprojekt. Dessa projekt har många gånger till syfte att förändra beteenden och påverka samhällsutvecklingen. Det kan exempelvis handla om klimatanpassnings- och trygghetsskapande åtgärder. I flera fall kan offentliga aktörer behöva gå före innan det blir aktuellt för kommersiella marknadskrafter att ta vid.

Med anledning av otydligheterna är det svårt för offentliga aktörer att överblicka vilka konsekvenser en förbudsregel får och hur lagförslaget kommer att utfalla i praktiken. Det är därför av vikt att förtydliganden görs avseende hur förbudsregeln ska tillämpas och tolkas. En otydlig lagstiftning riskerar att leda till oönskade effekter.

Kapitel 6.6.4 – Krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet införs

Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget kan ge positiva effekter, men det finns utmaningar i vad som kan sägas falla inom den kommunala kompetensen, vilket i förlängningen kommer försvåra de utvärderingar som ska göras.

Föreslaget krav på utvärdering av verksamhet kan medföra positiva följder. Det innebär ett kontinuerligt uppdrag för offentliga aktörer att kartlägga och få en överblick över den offentliga säljverksamhet som bedrivs.

Utifrån föreslagen förbudslagstiftning är stadsledningskontorets bedömning att utvärderingen kommer bli central i att bedöma om en säljverksamhet omfattas av den kommunala kompetensen eller annan lagstiftning och därmed kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Av utredningen framgår att regleringen inte ska påverka gränserna för den kommunala kompetensen och att prövning bör utgå ifrån det gällande rättsläget. Av utredningen framgår vidare att reglerna ska dock kunna träffa verksamhet som bedrivs på det egentliga näringslivets områden och på områden som befinner sig i skärningspunkten mellan det egentliga näringslivet och det område inom vilket kommuner har kompetens att engagera sig. Sammantaget finns utmaningar i vad som kan sägas falla inom den kommunala kompetensen, vilket i förlängningen kommer försvåra de utvärderingar som ska göras. Vidare är det också oklart om utvärderingen ska genomföras på samlad kommunnivå eller utifrån respektive förvaltning och bolag som bedriver offentlig säljverksamhet.

Kapitel 6.6.5 – Krav på särskild redovisning av säljverksamhet införs

Utifrån att förslaget endast är avsett att tillämpas när frågan inte regleras i annan relevant speciallagstiftning gör stadsledningskontoret bedömningen att det är otydligt hur kommuner och regioner kommer att påverkas av förslaget.

Utredningen ställer krav på att respektive säljverksamhet ska upprätta en årlig särredovisning utifrån vissa kriterier. Av utredningen framgår att detta krav är subsidiärt i förhållande till specialreglering och vidare anges att verksamhet av tillfällig natur eller av mindre omfattning inte behöver redovisas. Stadsledningskontoret gör bedömningen att transparenslagen (lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.) till stor del beaktar samma problematik, och att det är oklart hur mycket av stadens verksamheter som kan tänkas beröras utifrån att förslaget anges vara subsidiärt i relation till transparenslagen.

Kapitel 6.6.8 – Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet

Lagförslaget innebär att fokus flyttas från konkurrens utifrån en given marknadssituation till om en offentlig säljverksamhet kan anses inrymmas i den kommunala kompetensen. Stadsledningskontorets bedömning är att det finns osäkerheter avseende om Konkurrensverket, utifrån sitt uppdrag, är lämpligt att i första instans bedöma om en offentlig säljverksamhet kan anses vara kompetensenlig enligt kommunallagen eller annan lagstiftning.

Av lagförslaget framgår att Konkurrensverket, utöver tillsynsansvar, också ges mandat att besluta om lagens tillämpning i första instans. Det är Konkurrensverket som initialt bedömer och avgör om en offentlig säljverksamhet faller inom den kommunala kompetensen eller omfattas av annan lagstiftning, exempelvis lagen om vissa kommunala befogenheter, och därmed kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Även om den

offentliga aktören ska ges tillfälle att yttra sig så gäller myndighetens beslut om föreläggande omedelbart. Av lagförslaget framgår att myndighetens förelägganden exempelvis kan omfatta begränsningar av rådighet över egendom såväl som krav på att verksamheter omstruktureras.

Stadsledningskontorets bedömning är att lagförslaget innebär ett tydligt systemskifte i vad som avgör om en offentlig säljverksamhet kan anses vara tillåten eller inte. I nuläget avgör Patent- och marknadsdomstolen frågan, utifrån om det i en given marknadssituation kan anses finnas en otillåten offentlig konkurrenspåverkan. Med lagförslaget skiftas perspektivet. Stadsledningskontorets bedömning är att det inte är förfarandets påverkan på konkurrensen som kommer bli avgörande vid en prövning utan om en offentlig säljverksamhet kan anses vara kompetensenlig enligt kommunallagen eller annan lagstiftning och därmed möta kraven på från allmän synpunkt.

Konkurrensverket har i uppdrag att bedriva tillsyn och ge stöd inom konkurrensområdet samt att bedriva tillsyn inom områdena offentlig upphandling och otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Så som den kommunala kompetensen är formulerad i kommunallagen är den vidsträckt och avgörande för kompetensfrågan är den bakomliggande orsaken till att en viss verksamhets bedrivs. Utifrån Konkurrensverkets uppdrag, bedömer stadsledningskontoret det som osäkert, om myndigheten i dag har den erfarenhet och kunskap som krävs för att i första instans kunna avgöra vad faller inom den kommunala kompetensen för landets samtliga kommuner och regioner.

Kapitel 6.6.10 och 6.6.11 – Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift vid överträdelser av lagens förbud samt marknadsstörningsavgiftens storlek

Stadsledningskontorets bedömning är att marknadsstörningsavgiften är otydlig i hur den kommer att tillämpas, och storleken på avgiften bedöms hög i förhållande till sitt syfte. Vidare bedömer stadsledningskontoret att avgiften kan verka hämmande exempelvis för offentliga innovationsprojekt.

Enligt lagförslaget får Konkurrensverket besluta att en offentlig aktör ska betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift). Av utredningen framgår det inte tydligt när det bedöms som lämpligt att Konkurrensverket beslutar om marknadsstörningsavgift. Konkurrensverket får i och med förslaget ett stort utrymme att skapa en egen praxis vad gäller tillämpningen.

Stadsledningskontoret bedömer att otydligheten medför en ytterligare en osäkerhet vad avser offentliga aktörers vilja att driva innovationsprojekt, vilka i en lokal kontext kan vara till fördel för lokalsamhällets utveckling. I sammanhanget ifrågasätts om avgiften kan anses vara proportionerlig i förhållande till vad för följder det faktiskt kan få för exempelvis offentliga innovationsprojekt. Eventuella negativa följder är något som lyfts fram i utredningen men man bedömer ändå att skälen att införa en sådan avgift väger tyngre. Vilka skäl som talar för en marknadsstörningsavgift lyfts inte fram i tillräcklig utsträckning.

Stadsledningskontoret anser att föreslagen preskriptionstid om 5 år inte är tillräckligt motiverad. I utredningen jämför man med preskriptionstider i konkurrenslagen men utredningen föreslår att lyfta ut bestämmelser kopplade till offentlig säljverksamhet till en egen lag. Denna jämförelse blir därför inte aktuell.

Stadsledningskontorets bedömning är att föreslagen preskriptionstid är för lång mot bakgrund av att den kommunala kompetensen skiftar över tid och är svår att bedöma i efterhand. Den långa preskriptionstiden medför även att en offentlig aktör kan belastas med en marknadsstörningsavgift trots att verksamheten inte länge bedrivs. Konkurrensverket behöver vidare inte samma utredningstid som tidigare enligt förslaget eftersom fokus för prövningen skiftar.

Kapitel 6.6.14 – Överklaganden

Stadsledningskontoret konstaterar att bytet av domstol är i linje med skiftet i bedömningsgrund från konkurrens till kommunal kompetens. Vissa tveksamheter finns dock i relation till konkurrensrättsliga aspekter.

Enligt föreslagen bestämmelse 20 § lagen om offentlig säljverksamhet kan Konkurrensverkets beslut avseende bland annat föreläggande att upphöra med en överträdelse och marknadsstörningsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Detta tydliggör vart fokus för prövningen kommer att ligga, nämligen om en verksamhet är försvarbar från allmän synpunkt. Oaktat detta finns det fortfarande en konkurrensrättslig aspekt som kommer vara en del av prövningen. I föreslagen bestämmelse 15 § lagen om offentlig säljverksamhet, framgår till exempel att vid fastställandet av marknadsstörningsavgift ska särskilt beaktas överträdelsens art, säljverksamhetens omfattning och betydelse och överträdelsens konkreta eller potentiella påverkan på privata aktörers möjlighet att bedriva sin verksamhet på marknaden. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att allmän förvaltningsdomstol är bäst lämpad till att pröva frågor om den kommunala kompetensen men konstaterar att allmän förvaltningsdomstol inte har samma erfarenhet som andra forum att pröva konkurrensrättsliga frågor.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningens tre uppdrag

En viktig förutsättning för att skapa produktivitet, ökad tillväxt, ekonomiskt välbefinnande och konkurrenskraft är att det råder en effektiv konkurrens på marknader där företagen bedriver verksamhet. Förhållandena på marknader är föränderliga. Det betyder att med jämna mellanrum måste också förändringar av konkurrenslagstiftningen övervägas för att förbättra konkurrensen i offentlig och privat verksamhet.

Utredningens uppdrag kan delas i tre delar:

- Bör ett nytt, bredare konkurrensverktyg för Konkurrensverket införas i svensk rätt?
- Bör det införas en informationsplikt för företagskoncentrationer som i dag inte omfattas av anmälningsplikt?
- Kan reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet effektiviseras?

Nytt konkurrensverktyg för väl fungerande marknader

Den första delen av utredningsuppdraget har bestått i att analysera och bedöma behovet av ett nytt, bredare konkurrensverktyg, som skulle göra det möjligt för Konkurrensverket att rikta åtgärder mot marknader eller branscher, i stället för enbart mot enskilda företag.

Med förebild i den Europeiska unionens (EU) konkurrensregler är den svenska konkurrenslagen (2008:539) inriktad på att motverka ageranden som kan skada en effektiv konkurrens, nämligen konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, företags missbruk av dominerande ställning och förhandsprövning och eventuellt för-

bud mot vissa företagskoncentrationer. Dessutom finns i konkurrenslagen regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som gäller offentligt kontrollerade företag. Konkurrensreglerna är alltså inriktade på att stävja enskilda företags konkurrensskadliga beteende, men det saknas befogenhet för Konkurrensverket att besluta om konkurrensfrämjande åtgärder som avser marknadens funktionssätt.

Följande exempel hämtat från bolånemarknaden kan åskådliggöra varför en ny befogenhet att vidta konkurrensfrämjande åtgärder för Konkurrensverket skulle kunna leda till ett skärpt konkurrenstryck på företagen och förbättringar för konsumenterna.

Om det upplevs som svårt för kunder att flytta sina bolån till en annan långivare försämras konkurrensen på bolånemarknaden. Ett led i att flytta sitt bolån är att kundens så kallade amorteringsunderlag skickas till den nya långivaren. Amorteringsunderlagen kan skickas elektroniskt, men vissa bolåneföretag har ansett sig kunna skicka amorteringsunderlag endast per post eller kunna överlämna dem i pappersform vid ett fysiskt möte. Många bolånekunder har därför varit hänvisade till en delvis manuell process som tagit flera dagar, trots att en snabbare hantering varit tekniskt möjlig. Den ansvariga tillsynsmyndigheten Finansinspektionen meddelade år 2023 en föreskrift om enklare och snabbare hantering av amorteringsunderlag. Sedan föreskriften infördes måste samtliga bolånegivare kunna tillhandahålla kundens amorteringsunderlag digitalt och skyndsamt.

Exemplet med amorteringsunderlagen är hämtat från marknaden för finansiella tjänster, som är en särreglerad marknad med en särskild tillsynsmyndighet som har befogenhet att utfärda bindande föreskrifter, men kan ändå tjäna som ett konkret exempel.

Konkurrensverket saknar alltså i dag möjlighet att rikta ett konkurrensfrämjande åläggande till samtliga företag på en viss marknad. Av nuvarande regler följer att förbuden i konkurrenslagen enbart kan tillämpas efter det att ett konkurrensbegränsande förfarande har inletts eller åtminstone aviserats. Det innebär att de konkurrensrättsliga förbuden inte kan tillämpas för att reglera framtida förfaranden. Det finns i dag begränsade möjligheter för Konkurrensverket att rikta beteendemässiga eller strukturella ålägganden mot företag som är framtänsyftande, utan åläggandena kan enbart syfta till att undanröja en specifik överträdelse. Det saknas också

en möjlighet för Konkurrensverket att närmare ange vilka åtgärder ett företag ska vidta för att upphöra med ett förfarande som konstaterats strida mot något av förbuden i konkurrenslagen eller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Dessutom gäller att utredningar om överträdelse av konkurrensreglerna enbart omfattar de företag som misstänks ha gjort sig skyldiga till en överträdelse, men det saknas en möjlighet att ta ett helhetsgrepp avseende en viss marknad. I fråga om företagskoncentrationer möjliggör koncentrationskontrollen i dag inte åtgärder som rör konkurrensen i stort på den aktuella marknaden.

Enligt utredningens bedömning finns det konkurrensproblem på svenska marknader som inte kan åtgärdas effektivt med stöd av dagens regler. Utredningens slutsats är därför att nuvarande konkurrensregler bör kompletteras med möjligheter för Konkurrensverket att besluta om framåtsyftande och konkurrensfrämjande åtgärder som ett komplement till befintliga konkurrensregler och annan lagstiftning.

Flera länder i Sveriges omedelbara närområde, som Danmark, Norge, Island och Tyskland har alla infört liknande konkurrensverktyg för bättre fungerande marknader. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Förenade kungariket) har med goda erfarenheter haft ett sådant konkurrensverktyg i sin nuvarande form sedan början av 2000-talet.

Det viktigaste skälet för Sverige att införa liknande regler som flera av våra grannländer redan har beslutat om är att det skulle kunna leda till förbättrad konkurrens på svenska marknader. Det vore även ett sätt att möta nya utmaningar för konkurrensen som kan uppstå exempelvis på digitala marknader eller att åtgärda problem på marknader som länge dragits med otillräcklig konkurrens på grund av strukturella brister. Utredningen innehåller en genomgång av forskningsläget avseende hur väl konkurrensen fungerar internationellt och i Sverige. Det finns stöd för att koncentrationsnivåerna på konsumentmarknader i Sverige är relativt höga vid en internationell jämförelse. Inom forskningen betonas också vikten av en effektiv konkurrenstillsyn och ändamålsenliga befogenheter för konkurrensmyndigheter.

De föreslagna reglerna är tänkta att fungera på följande sätt.

Baserad på den kännedom Konkurrensverket har om förhållandena på en eller flera marknader tar verket ställning till om det

finns hinder för en effektiv konkurrens på de aktuella marknaderna. Konkurrensverket ska också ta ställning till om konkurrensfrämjande åtgärder som verket kan besluta om vore ändamålsenliga i det aktuella fallet.

På grundval av sina överväganden offentliggör verket sin intention att rikta konkurrensfrämjande åtgärder mot företag på de aktuella marknaderna samt anger vilka hinder för konkurrensen som åtgärderna syftar till att undanröja. Mellan offentliggörandet av de åtgärder Konkurrensverket planerar att vidta och det faktiska beslutet om åtgärder får det förflyta högst 18 månader, med möjlighet till ytterligare sex månaders förlängning. Konkurrensverket får också godta åtaganden från företag i stället för att själv utforma åtgärderna.

Innan Konkurrensverket har rätt att meddela beslut riktade mot företag, måste verket göra ett utkast till beslut allmänt tillgängligt för samråd. Samrådet ska hållas brett och omfatta bland annat de berörda företagen, andra marknadsaktörer eller intresseorganisationer och relevanta myndigheter.

De ålägganden som Konkurrensverket ska kunna besluta om får både vara inriktade på företags beteenden på marknaden, och vara av strukturell art. Vid valet mellan åtgärder som är lika effektiva ska den åtgärd väljas som är minst betungande för företaget. Utredningens bedömning är att förslagen är väl förenliga med såväl Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som med all unionsrätt.

Konkurrensverket föreslås få beslutanderätt i fråga om den nya befogenheten att besluta om åtgärder för att främja en effektiv konkurrens. Verket ska vidare kunna godta åtaganden från företag, kunna ompröva beslut vid behov, besluta om utredningsskadeavgift i vissa fall, samt kunna besluta att förena vissa beslut med vite. Konkurrensverkets beslut i dessa frågor får överklagas till patent- och marknadsdomstolarna.

Informationsplikt vid företagskoncentrationer

I den andra delen av utredningsuppdraget har ingått att överväga införandet av en ny informationsplikt, utöver den nuvarande anmälningsplikten i samband med företagskoncentrationer.

En företagskoncentration uppstår exempelvis när två självständiga företag slås samman till ett. Därigenom minskar antalet konkurrerande företag på en given marknad och det kan leda till sämre konkurrens. De svenska reglerna har utformats med EU:s regler om företagskoncentrationer som förebild. Konkurrenslagen innehåller bestämmelser som medför att vissa företag måste anmäla en planerad företagskoncentration till Konkurrensverket innan den får genomföras. Konkurrensverket får därigenom möjlighet att ta ställning till företagskoncentrationens eventuellt negativa effekter på konkurrensen. Verket har möjlighet att förbjuda företagskoncentrationer som bedöms vara skadliga för konkurrensen. Ett sådant beslut kan efter överklagande prövas i domstol.

Med nuvarande regler gäller anmälningsplikten relativt stora företag, nämligen koncentrationer där de berörda företagen under föregående räkenskapsår i Sverige har haft en omsättning som överstiger en miljard kronor och minst två av företagen har haft en omsättning som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen. Om företagen har haft en omsättning som överstiger en miljard kronor, men där minst två av företagen inte har haft en omsättning som överstiger 200 miljoner kronor, får Konkurrensverket ålägga en part i koncentrationen att anmäla den om det finns särskilda skäl. Det finns också en möjlighet för företag att frivilligt anmäla en företagskoncentration till Konkurrensverket.

Nuvarande regler medför att ett stort antal oproblematiska företagskoncentrationer är anmälningspliktiga, medan andra potentiellt konkurrensskadande företagskoncentrationer inte träffas av anmälningsplikten. Under perioden 2019–2023 har Konkurrensverket handlagt 494 anmälningar om koncentrationer. Nästintill samtliga anmälningar har lämnats utan åtgärd. Däremot föreligger ingen anmälningsplikt till exempel om ett företag med en stor marknadsandel förvärvar många småföretag vars omsättning understiger 200 miljoner kronor. Över tid kan företaget få en position på marknaden som innebär att konkurrensen påtagligt hämmas.

Omsättningströsklarna i konkurrenslagen träffar inte heller förvärv av företag som har ett högt värde, men låg omsättning. Inom den digitala sektorn har det uppmärksammats att det finns förvärv där stora företag har köpt mindre konkurrenter som har haft en mycket låg omsättning. Syftet kan då vara att företag köper upp en konkurrent eller potentiell konkurrent för att undvika att

den på sikt blir en stark konkurrent. Omsättningströsklarna har med andra ord en begränsad träffsäkerhet.

Konkurrensverket kan i dag få information om företagskoncentrationer som inte är anmälningsspliktiga genom anmälningar som görs enligt associationsrättslig lagstiftning, mediebevakning, klagomål eller tips. Vi bedömer dock att dessa informationskällor inte är tillräckligt träffsäkra för att fylla verkets informationsbehov.

I enlighet med våra direktiv har vi studerat några länder som redan har en informationsplikt som omfattar fler företag än dem som omfattas av den i lag föreskrivna anmälningssplikten.

Vi bedömer att en väl fungerande konkurrens på enskilda marknader i Sverige skulle stärkas av om Konkurrensverket fick information om vissa företagskoncentrationer som i dag inte omfattas av anmälningssplikt. Vår slutsats är därför att en informationsplikt bör införas i konkurrenslagen. Vår bedömning är att en lagändring skulle öka koncentrationsreglernas träffsäkerhet.

Den lösning som utredningen föreslår är att Konkurrensverket ges befogenhet att ålägga ett företag en informationsplikt avseende bland annat uppgift om parterna i koncentrationen, en beskrivning av koncentrationen samt tidpunkten för dess genomförande. Konkurrensverket ska sedan kunna använda den information som lämnats för att i nästa skede kunna ålägga en part i företagskoncentrationen att anmäla den till verket för prövning. Informationsplikten ska inte vara avgränsad till vissa sektorer.

Information om en företagskoncentration ska få lämnas så snart ett företag kan visa att de avser att genomföra en koncentration. Informationen ska i vart fall lämnas innan företagskoncentrationen genomförs. Ett åläggande om informationsplikt ska kunna gälla i högst två år.

Om Konkurrensverket har fått information om en företagskoncentration till följd av ett åläggande om informationsplikt, ska verket inom 15 arbetsdagar antingen meddela ett anmälningssåläggande eller besluta att lämna koncentrationen utan åtgärd. Tidsfristen ska räknas från den dag verket fick del av informationen. Ett fullföljdsförbud ska gälla under 15-dagarsfristen.

Utredningen föreslår även att sekretess ska gälla vid Konkurrensverkets rådgivning inför det att information om en företagskoncentration lämnas. När information om en koncentration väl kommit in till verket bör sekretess gälla om det kan antas att den

enskilde lider skada om uppgiften röjs. Vi föreslår slutligen att Konkurrensverket ges möjlighet att besluta om utredningsskadeavgift vid undersökningar av företagskoncentrationer av hänsyn till intresset av en effektiv handläggning.

Ny lag om offentlig säljverksamhet – från KOS till LOS

Den tredje delen av utredningsuppdraget har varit att överväga om de nuvarande reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet bör ändras. Vid sidan om förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning finns i konkurrenslagen särskilda bestämmelser som gäller när staten, en kommun eller en region bedriver säljverksamhet, alltså säljer varor eller tjänster direkt till konsumenter eller företag. Exempel kan vara att en kommun eller en region driver ett café, restaurang eller gym, konferensverksamhet eller installerar laddstolpar hos privatpersoner. Det kan också vara fråga om en statlig aktör som har till uppdrag att vara verksam på en viss marknad.

Enligt den nuvarande regeln i konkurrenslagen, som brukar kallas konfliktlösningsregeln, får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. En kommun eller en region – men inte staten – får förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som snedvrider konkurrensen, dock inte om verksamheten är förenlig med lag.

Utredningens uppgift har varit att analysera hur bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet skulle kunna utformas på ett mer ändamålsenligt sätt för att motverka konkurrensbegränsande beteenden av offentliga aktörer på lokala marknader, liksom att analysera om verksamhetsförbud bör kunna meddelas även mot statliga aktörer.

Utredningen har analyserat rättspraxis, gått igenom redan genomförda utvärderingar av de nuvarande reglerna och tagit del av Konkurrensverkets, näringslivets och offentliga aktörers synpunkter på regelverket.

Vi har kunnat konstatera att ärenden som gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet kräver omfattande utredningsresurser från Konkurrensverkets sida, främst i fråga om att kunna bevisa omfattningen av den relevanta marknaden. Detta kan ha bidragit till att verket kunnat genomföra en fördjupad utredning i endast ett fåtal ärenden per år.

Utredningens kontakter med näringslivet respektive offentliga aktörer visar att det från näringslivets sida, särskilt bland små- och mellanstora företag, finns ett utbrett missnöje med hur det nuvarande regelverket fungerar. Företrädare för offentliga aktörer framhåller att de vill se goda villkor för näringslivet och att de ser som sin uppgift att leverera affärsmässig samhällsnytta.

För ett privat företag som säljer varor och tjänster på öppna marknader kan konkurrens från en offentlig aktör upplevas som ett hinder för den egna verksamheten, beroende på de vitt skilda förutsättningarna för offentlig respektive privat säljverksamhet.

Skillnaderna består främst i att en säljverksamhet som bedrivs av staten, en kommun eller en region kan

- drivas utan vinstkrav,
- drivas utan hänsyn till risken att försättas i konkurs,
- finansieras med offentliga medel eller få mer förmånliga lånevillkor än en privat aktör,
- nyttja personal, lokaler och utrustning som annars används i anslagsfinansierad verksamhet, och
- dra nytta av sin myndighetsutövande funktion.

Dessa fördelar har inte en privat aktör. Privata aktörer tar själva risker med egna eller lånade medel och måste se till att verksamheten går runt för att kunna betala sina kostnader. Om privata aktörer vill utveckla sin verksamhet krävs också att den ger avkastning på investerat kapital och gjorda arbetsinsatser. Offentliga aktörer driver typiskt sett inte sina verksamheter på ett vinstmaximerande sätt. De tvingas inte heller att bedriva sina verksamheter på ett effektivt sätt för att kunna behålla eller öka sina marknadsandelar.

Offentliga aktörers fördelar medför att spelplanen mellan offentliga och privata aktörer blir ojämn. Blotta närvaron av offentliga

aktörer på en marknad för försäljning av varor och tjänster kan innebära att privata aktörer inte får samma möjligheter att bedriva och utveckla sin säljverksamhet som de skulle ha haft om deras offentligt ägda konkurrent agerade utifrån privata företags förutsättningar. Om den offentliga aktören till exempel kan hålla lägre priser än vad den har kostnader för i sin verksamhet kan en privat aktör på sikt tvingas att lämna marknaden, oavsett hur effektivt den bedriver sin verksamhet. Att privata och offentliga aktörer inte konkurrerar på lika villkor hämmar i sin tur förutsättningarna för att en effektiv konkurrens ska kunna utvecklas och råda på marknaden.

De problem som kan uppstå när staten, en kommun eller en region bedriver säljverksamhet på marknaden har i hög grad uppmärksammats i Sverige sedan 1990-talet. Med inrättandet av Konkurrensverket 1992 och införandet av en ny konkurrenslag som vilade på förbudsprincipen 1993 väcktes förhoppningar om att verket skulle kunna agera mot vad som uppfattades som osund konkurrens från offentliga aktörer. Utredningar som SOU 1995:105 pekade på att offentliga aktörer har fördelar som privata aktörer saknar när de bedriver säljverksamhet och att konkurrensen därmed inte sker på lika villkor.

Vi konstaterar att de sedan år 2010 gällande reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet inte har varit tillräckliga för att åtgärda fall av konkurrens på olika villkor som särskilt mindre företag säger sig uppleva från offentliga aktörer.

Enligt utredningens bedömning påverkas genomslaget för reglerna om offentlig säljverksamhet sannolikt negativt av att de utgör en del av konkurrenslagets regler. En förutsättning för att tillämpa konkurrenslagets regler är regelmässigt att den relevanta produktmarknaden och den relevanta geografiska marknaden först definieras, vilket förutsätter en ekonomisk analys som ofta är mycket resurskrävande att genomföra. Det betyder att när ett företag som driver exempelvis ett café eller ett gym anser att en offentlig aktör bedriver konkurrensbegränsande säljverksamhet och anmäler det till Konkurrensverket, måste verket avsätta omfattande utredningsresurser för att korrekt kunna definiera den relevanta lokala marknaden.

Utredningens slutsats är att reglerna om offentlig säljverksamhet bör genomgå en genomgripande förändring för att bättre mot-

svara samhällets behov. Man bör vända på perspektivet och utgå från att enskilda företag, hur liten den lokala marknaden än är, påverkas av offentlig säljverksamhet av varor och tjänster. Den nuvarande konfliktlösningsregeln bör ersättas med en egen lag som vilar på förbudsprincipen. Vi bör alltså gå från KOS till LOS.

Med utredningens förslag ska det fortsättningsvis vara förbjudet för en offentlig aktör att bedriva en säljverksamhet, eller att i en säljverksamhet tillämpa ett förfarande, som på ett otillbörligt sätt påverkar eller är ägnat att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden. Förbudet ska dock inte gälla en säljverksamhet eller ett förfarande som är försvarbart från allmän synpunkt.

Att fokus för bedömningen skiftas från konkurrenseffekter på en konkurrensrättsligt korrekt avgränsad marknad till att utgå från den privata aktörens verksamhet och den marknad denne verkar på bör innebära att reglerna blir mer ändamålsenliga. Vi föreslår samtidigt en ventil från förbudet för verksamheter och förfaranden som är att betrakta som försvarbara från allmän synpunkt.

Prövningen av om en verksamhet eller ett förfarande är förbjudet görs alltså i två steg. I steg ett prövas om verksamheten eller förfarandet otillbörligt påverkar eller är ägnat att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden. Om så är fallet är verksamheten eller förfarandet som utgångspunkt förbjuden. I steg två prövas om förfarandet eller verksamheten är försvarbart från allmän synpunkt. Om så är fallet är förfarandet eller verksamheten inte förbjuden.

Vi föreslår även att tillämpningsområdet för reglerna utvidgas så att statliga aktörer behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer, det vill säga att en säljverksamhet som inte är en direkt följd av ett riksdagsbeslut bör kunna omfattas av förbudet mot offentlig säljverksamhet. Det saknas enligt utredningens bedömning hållbara skäl för att statliga aktörer ska kunna bedriva säljverksamhet som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknader utan att det kan motiveras av ett allmänt intresse.

För att öka reglernas genomslag och effektivitet föreslår vi vidare att staten, en kommun och en region vart fjärde år måste utvärdera hur dess säljverksamheter förhåller sig till förbudet mot

otillbörlig offentlig säljverksamhet. Resultatet av utvärderingen ska dokumenteras.

Därutöver föreslår utredningen att offentliga aktörer som bedriver säljverksamhet varje år ska upprätta en särskild redovisning över säljverksamheten, om inte detta redan följer av särskilda föreskrifter. I redovisningen ska säljverksamhetens organisation och finansiering beskrivas, intäkter och kostnader i säljverksamheten redovisas skilt från intäkter och kostnader i annan verksamhet, och de principer och metoder som tillämpas för beräkning och fördelning av intäkter och kostnader för olika verksamheter anges.

Konkurrensverket ska utöva tillsyn över lagen om offentlig säljverksamhet och besluta om lagens tillämpning i första instans. Konkurrensverket ska ha tillgång till samtliga de utrednings- och påtryckningsbefogenheter som verket normalt har, med undantag från möjlighet att genomföra platsundersökning och besluta om utredningsskadeavgift. Konkurrensverket ska alltså kunna meddela en offentlig aktör ett föreläggande om att upphöra med en överträdelse av förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Föreläggandet får innefatta de beteendemässiga eller strukturella åtgärder som är nödvändiga för att överträdelsen ska upphöra. Vid valet mellan åtgärder som är lika effektiva ska den åtgärd väljas som är minst betungande för den offentlige aktören. Föreläggandet ska gälla omedelbart om inte något annat beslutas. Besluten får förenas med vite. Konkurrensverket får också godta åtaganden från offentliga aktörer. Därutöver föreslår utredningen även att uppgiftslämnarens identitet bör kunna skyddas genom sekretess.

Det är av vikt för reglernas efterlevnad att Konkurrensverket och ytterst domstolarna har möjlighet att utfärda sanktioner mot offentliga aktörer som överträtt förbudet. Konkurrensverket ska därför kunna besluta om en särskild marknadsstörningsavgift på högst 20 miljoner kronor då en offentlig aktör eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet.

Konkurrensverkets beslut om förelägganden om utredningsåtgärder, om att upphöra med överträdelser, att återkalla ett beslut om att godta ett åtagande samt om marknadsstörningsavgift enligt lagen om offentlig säljverksamhet ska kunna överklagas.

En nyordning som utredningen föreslår är att överklaganden av beslut om offentlig säljverksamhet ska prövas av allmän förvalt-

ningsdomstol, alltså förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen som sista instans i stället för patent- och marknadsdomstolarna.

Skälet bakom den föreslagna ordningen är följande. Så länge som tyngdpunkten i ärenden om konkurrensbegränsande säljverksamhet har varit en konkurrensrättslig bedömning, särskilt vad avser definitionen av den relevanta marknaden, har det varit motiverat att domstolsprövningen bör ske i patent- och marknadsdomstolarna som har särskild kompetens i konkurrensrätt.

Det skiftade perspektivet som utredningen nu föreslår medför att prövningen främst kommer att gälla i vilken utsträckning den offentliga aktörens agerande har stöd i lag, föreskrifter eller, i förekommande fall, ligger inom ramen för den kommunala kompetensen samt om verksamheten är försvarbar ur allmän synpunkt. För en sådan prövning framstår de allmänna förvaltningsdomstolarna som bäst lämpade. I förhållande till kommuners och regioners säljverksamhet är det också av särskilt intresse att frågor som ytterst rör gränserna för den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Datum: 2025-05-13

Ärendenummer: SLK-2025-00405

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: siri.saeed@regeringskansliet.se

Diarienummer: KN2025/00748, KN2025/00567

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet Betänkandet Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet och hemställen från Konkurrensverket om företagskoncentrationer (SOU 2025:22)

Göteborgs Stad har givits tillfälle att yttra sig över remiss gällande betänkande från Klimat- och näringslivsdepartementet – Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet samt PM från Konkurrensverket avseende hemställen om ändringar i konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser om företagskoncentrationer. Göteborgs Stad väljer att yttra sig endast gällande betänkandet från klimat- och näringslivsdepartementet.

Lagförslaget avseende offentlig säljverksamhet medför ett systemskifte, där utgångspunkten är att offentlig säljverksamhet inte är tillåten om den inte kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Göteborgs Stad anser att det tydligt framgår av utredningen vad den vill ska förändras med rådande regelverk men bedömer att det finns påtagliga otydligheter i hur förslaget ska genomföras. Övergripande ses förslaget som otydligt i vad som avses med otillbörlig säljverksamhet och vad som kan anses vara försvarbart från allmän synpunkt. Lagförslaget avseende regelbunden utvärdering av den kommunala säljverksamhet ser Göteborgs Stad som ändamålsenligt i förhållande till hur lagförslaget är uppbyggt i övrigt. Vidare bedöms det rimligt i sammanhanget att statliga aktörer föreslås behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer.

Nedan redovisar Göteborgs Stad sin bedömning utifrån relevanta förslag i kapitel 6. Under varje avsnitt, ges inledningsvis, en kort sammanställning följt av en mer beskrivande text.

Kapitel 6.6.2 – Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet införs

Göteborgs Stads bedömning är att det föreslagna förbudet mot otillbörlig offentlig verksamhet är för långtgående i sin rådande utformning. Det finns ett flertal otydligheter med lagförslaget som leder till en oförutsägbar tillämpning. Avsaknad av vägledningar innebär även breda tolkningsutrymmen, vilket kan innebära tillämpningar som inte är ändamålsenliga utifrån lagens syfte. Det finns även aspekter utifrån offentliga aktörers ansvar avseende beredskap i händelse av krig eller höjd beredskap som inte bedöms vara tillräckligt belysta i utredningen.

En av grundsatserna som utredningen lutar sig mot när det gäller att införa ett förbud är att det numera finns mer erfarenhet avseende tillämpningen av konfliktlösningsregeln. Av utredningen framgår dock att det inte finns så många avgöranden som berör detta. De antal ärenden som prioriterats har minskat sedan 2014, och Konkurrensverket har inte drivit något ärende till domstol sedan hösten 2017.

Det har skett enstaka avgöranden men i merparten av fallen har ärenden skrivits av med hänvisning till att den offentliga aktören har ändrat sitt beteende. Utifrån ovanstående, samt att fokus i prövningen förflyttas från marknadspåverkan till vad som anses försvarbart från allmän synpunkt, är Göteborgs Stads bedömning att förslaget om förbudsreglering inte är tillräckligt underbyggt i sin nuvarande utformning.

I förslag till ny lag om offentlig säljverksamhet används i 3 § skrivningen ”Det är förbjudet för en offentlig aktör att bedriva säljverksamhet som på ett otillbörligt sätt påverkar eller är ägnat att påverka möjligheterna för privata aktörer att bedriva verksamhet på marknaden”. Vad som avses med otillbörligt är oklart och begreppet används inte i nuvarande lagstiftning som ledning kan hämtas från.

Av utredningen framgår bland annat att det bör ställas relativt låga krav på bedömningen avseende påverkan på privata aktörer och att det inte uppställs något krav på märkbarhet samt att det även avser sådana beteenden som har en liten påverkan på marknaden. Det kan även vara sådan verksamhet eller ett förfarande som ännu inte kan anses ha påverkat möjligheterna för privata aktörer men som bedöms ägnad att göra det. Utgångspunkten för prövningen av påverkan på marknaden ska vidare utgå från de privata aktörernas perspektiv. Dessa skrivningar tolkas som att förslaget är avsett att träffa brett och att i princip all offentlig säljverksamhet som kan ha en påverkan på en privat aktör som utgångspunkt är förbjuden.

Enligt Göteborgs Stads bedömning kommer fokus i prövningen sannolikt bli på andra stycket i angiven bestämmelse, nämligen huruvida säljverksamheten är försvarbar från allmän synpunkt. Även här saknas tillräcklig vägledning för vad som kommer att vara försvarbart. Vad som omfattas av den kommunala kompetensen är i många fall en svår fråga som varierar över tid och geografiskt. Att fokus hamnar på om verksamheten är försvarbar från allmän synpunkt innebär att det till stor del kommer vara en fråga om säljverksamheten faller inom den kommunala kompetensen.

I relation till den kommunala kompetensen konstaterar Göteborgs Stad att det för närvarande pågår flertalet statliga utrednings- och lagförslagsinitiativ som på olika sätt belyser kommuner och regioners utökande ansvar i händelse av krig eller höjd beredskap. Effekten av dessa aspekter i relation till lagförslaget analyseras bristfälligt i betänkandet.

Otydligheterna i lagförslaget riskerar vidare att offentliga aktörer kan bli mer restriktiva gällande innovationsprojekt. Dessa projekt har många gånger till syfte att förändra beteenden och påverka samhällsutvecklingen. Det kan exempelvis handla om klimatanpassnings- och trygghetsskapande åtgärder. I flera fall kan offentliga aktörer behöva gå före innan det blir aktuellt för kommersiella marknadskrafter att ta vid.

Med anledning av otydligheterna är det svårt för offentliga aktörer att överblicka vilka konsekvenser en förbudsregel får och hur lagförslaget kommer att utfalla i praktiken. Det är därför av vikt att förtydliganden görs avseende hur förbudsregeln ska tillämpas och tolkas. En otydlig lagstiftning riskerar att leda till oönskade effekter.

Kapitel 6.6.4 – Krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet införs

Göteborgs Stads bedömning är att förslaget kan ge positiva effekter, men det finns utmaningar i vad som kan sägas falla inom den kommunala kompetensen, vilket i förlängningen kommer försvåra de utvärderingar som ska göras.

Föreslaget krav på utvärdering av verksamhet kan medföra positiva följder. Det innebär ett kontinuerligt uppdrag för offentliga aktörer att kartlägga och få en överblick över den offentliga säljverksamhet som bedrivs.

Utifrån föreslagen förbudslagstiftning är Göteborgs Stads bedömning att utvärderingen kommer bli central i att bedöma om en säljverksamhet omfattas av den kommunala kompetensen eller annan lagstiftning och därmed kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Av utredningen framgår att regleringen inte ska påverka gränserna för den kommunala kompetensen och att prövning bör utgå ifrån det gällande rättsläget. Av utredningen framgår vidare att reglerna ska dock kunna träffa verksamhet som bedrivs på det egentliga näringslivets områden och på områden som befinner sig i skärningspunkten mellan det egentliga näringslivet och det område inom vilket kommuner har kompetens att engagera sig. Sammantaget finns utmaningar i vad som kan sägas falla inom den kommunala kompetensen, vilket i förlängningen kommer försvåra de utvärderingar som ska göras. Vidare är det också oklart om utvärderingen ska genomföras på samlad kommunnivå eller utifrån respektive förvaltning och bolag som bedriver offentlig säljverksamhet.

Kapitel 6.6.5 – Krav på särskild redovisning av säljverksamhet införs

Utifrån att förslaget endast är avsett att tillämpas när frågan inte regleras i annan relevant speciallagstiftning gör Göteborgs Stad bedömningen att det är otydligt hur kommuner och regioner kommer att påverkas av förslaget.

Utredningen ställer krav på att respektive säljverksamhet ska upprätta en årlig särredovisning utifrån vissa kriterier. Av utredningen framgår att detta krav är subsidiärt i förhållande till specialreglering och vidare anges att verksamhet av tillfällig natur eller av mindre omfattning inte behöver redovisas. Göteborgs Stad gör bedömningen att transparenslagen om insyn i vissa finansiella förbindelser med mera (2005:590) till stor del beaktar samma problematik, och att det är oklart hur mycket av stadens verksamheter som kan tänkas beröras utifrån att förslaget anges vara subsidiärt i relation till transparenslagen.

Kapitel 6.6.8 – Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet

Lagförslaget innebär att fokus flyttas från konkurrens utifrån en given marknadssituation till om en offentlig säljverksamhet kan anses inrymmas i den kommunala kompetensen. Göteborgs Stads bedömning är att det finns osäkerheter avseende om Konkurrensverket, utifrån sitt uppdrag, är lämpligt att i första instans bedöma om en offentlig säljverksamhet kan anses vara kompetensenlig enligt kommunallagen eller annan lagstiftning.

Av lagförslaget framgår att Konkurrensverket, utöver tillsynsansvar, också ges mandat att besluta om lagens tillämpning i första instans. Det är Konkurrensverket som initialt bedömer och avgör om en offentlig säljverksamhet faller inom den kommunala kompetensen eller omfattas av annan lagstiftning, exempelvis lagen om vissa kommunala befogenheter, och därmed kan anses vara försvarbar från allmän synpunkt. Även om den offentliga aktören ska ges tillfälle att yttra sig så gäller myndighetens beslut om föreläggande omedelbart. Av lagförslaget framgår att myndighetens förelägganden exempelvis kan omfatta begränsningar av rådighet över egendom såväl som krav på att verksamheter omstruktureras.

Göteborgs Stads bedömning är att lagförslaget innebär ett tydligt systemskifte i vad som avgör om en offentlig säljverksamhet kan anses vara tillåten eller inte. I nuläget avgör Patent- och marknadsdomstolen frågan, utifrån om det i en given marknadssituation kan anses finnas en otillåten offentlig konkurrenspåverkan. Med lagförslaget skiftas perspektivet. Göteborgs Stads bedömning är att det inte är förfarandets påverkan på konkurrensen som kommer bli avgörande vid en prövning utan om en offentlig säljverksamhet kan anses vara kompetensenlig enligt kommunallagen eller annan lagstiftning och därmed möta kraven på från allmän synpunkt.

Konkurrensverket har i uppdrag att bedriva tillsyn och ge stöd inom konkurrensområdet samt att bedriva tillsyn inom områdena offentlig upphandling och otillbörliga handelsmetoder i livsmedelskedjan. Så som den kommunala kompetensen är formulerad i kommunallagen är den vidsträckt och avgörande för kompetensfrågan är den bakomliggande orsaken till att en viss verksamhets bedrivs. Utifrån Konkurrensverkets uppdrag, bedömer Göteborgs Stad det som osäkert, om myndigheten i dag har den erfarenhet och kunskap som krävs för att i första instans kunna avgöra vad faller inom den kommunala kompetensen för landets samtliga kommuner och regioner.

Kapitel 6.6.10 och 6.6.11 – Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift vid överträdelser av lagens förbud samt marknadsstörningsavgiftens storlek

Göteborgs Stads bedömning är att marknadsstörningsavgiften är otydlig i hur den kommer att tillämpas, och storleken på avgiften bedöms hög i förhållande till sitt syfte. Vidare bedömer Göteborgs Stad att avgiften kan verka hämmande exempelvis för offentliga innovationsprojekt.

Enligt lagförslaget får Konkurrensverket besluta att en offentlig aktör ska betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift). Av utredningen framgår det inte tydligt när det bedöms som lämpligt att Konkurrensverket beslutar om marknadsstörningsavgift. Konkurrensverket får i och med förslaget ett stort utrymme att skapa en egen praxis vad gäller tillämpningen.

Göteborgs Stad bedömer att otydligheten medför en ytterligare en osäkerhet vad avser offentliga aktörers vilja att driva innovationsprojekt, vilka i en lokal kontext kan vara till fördel för lokalsamhällets utveckling. I sammanhanget ifrågasätts om avgiften kan anses vara proportionerlig i förhållande till vad för följder det faktiskt kan få för exempelvis offentliga innovationsprojekt. Eventuella negativa följder är något som lyfts fram i utredningen men man bedömer ändå att skälen att införa en sådan avgift väger tyngre. Vilka skäl som talar för en marknadsstörningsavgift lyfts inte fram i tillräcklig utsträckning.

Göteborgs Stad anser att föreslagen preskriptionstid om 5 år inte är tillräckligt motiverad. I utredningen jämför man med preskriptionstider i konkurrenslagen men utredningen föreslår att lyfta ut bestämmelser kopplade till offentlig säljverksamhet till en egen lag. Denna jämförelse blir därför inte aktuell. Göteborgs Stads bedömning är att föreslagen preskriptionstid är för lång mot bakgrund av att den kommunala kompetensen skiftar över tid och är svår att bedöma i efterhand. Den långa preskriptionstiden medför även att en offentlig aktör kan belastas med en marknadsstörningsavgift trots att verksamheten inte länge bedrivs. Konkurrensverket behöver vidare inte samma utredningstid som tidigare enligt förslaget eftersom fokus för prövningen skiftar.

Kapitel 6.6.14 – Överklaganden

Göteborgs Stad konstaterar att bytet av domstol är i linje med skiftet i bedömningsgrund från konkurrens till kommunal kompetens. Vissa tveksamheter finns dock i relation till konkurrensrättsliga aspekter.

Enligt föreslagen bestämmelse 20 § lagen om offentlig säljverksamhet kan Konkurrensverkets beslut avseende bland annat föreläggande att upphöra med en överträdelse och marknadsstörningsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Detta tydliggör vart fokus för prövningen kommer att ligga, nämligen om en verksamhet är försvarbar från allmän synpunkt. Oaktat detta finns det fortfarande en konkurrensrättslig aspekt som kommer vara en del av prövningen. I föreslagen bestämmelse 15 § lagen om offentlig säljverksamhet, framgår till exempel att vid fastställandet av marknadsstörningsavgift ska särskilt beaktas överträdelsens art, säljverksamhetens omfattning och betydelse och överträdelsens konkreta eller potentiella påverkan på privata aktörers möjlighet att bedriva sin verksamhet på marknaden. Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att allmän förvaltningsdomstol är bäst lämpad till att pröva frågor om den kommunala kompetensen men konstaterar att allmän förvaltningsdomstol inte har samma erfarenhet som andra forum att pröva konkurrensrättsliga frågor.

Göteborgs kommunstyrelse