

Klimat- och näringslivsdepartementet

Betänkandet SOU 2025:22 Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet (KN2005/00748) och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer (KN2025/00567)

### Sammanfattning

Kammarrätten anser att en utgångspunkt för all offentlig förvaltning bör vara att den följer gällande författningar. Med det sagt ifrågasätter inte kammarrätten att även myndigheter, kommuner, regioner och offentligt ägda företag i många fall bör vara satta under tillsyn för att säkerställa efterlevnaden. Det ter sig naturligt att tillsynen utformas på samma sätt för offentliga aktörer som för privata aktörer när de i förhållande till vad som ska säkerställas uppträder på ett likartat sätt – t.ex. som är fallet i fråga om Arbetsmiljöverkets tillsyn av arbetsmiljölagstiftningens efterlevnad på såväl privata som offentliga arbetsplatser. Bestämmelserna om offentlig säljverksamhet riktar sig emellertid enbart mot offentliga aktörer. Om reglerna dessutom tas in i en egen lag blir det än tydligare att de bör utformas för att passa ihop med tillsynen av offentliga aktörer just i deras egenskap av att vara offentliga aktörer.

Det kan konstateras att den föreslagna lagen till stora delar utformats med förebild från den konkurrensrättsliga lagstiftningen i övrigt. Den lagstiftningen syftar till att reglera den fria marknaden för att inte aktörerna på denna ska agera på ett för konkurrensen menligt vis. Drivkraften för ett sådant agerande kan i de allra flesta fall antas vara ekonomisk vinning. Med sådana drivkrafter motverkar också konkurrensskadeavgiften själva incitamentet att överträda regleringen. Offentliga aktörer har dock i de flesta fall andra drivkrafter, vilket även är en av orsakerna till att viss offentlig säljverksamhet i betänkandet föreslås förbjudas. Kammarrätten efterlyser därför en djupare analys av nyttan att utforma sanktionerna mot offentliga aktörer utifrån regleringen i konkurrenslagen. Kammarrätten anser att det ligger närmare till hands att utforma tillsynen efter modell av annan tillsyn av offentlig verksamhet. I denna del kan även nyttan av att tvångsvis inhämta uppgifter från andra än de offentliga aktörerna ifrågasättas. Vidare framstår det som främmande att göra en uppsåts- eller oaktsamhetsbedömning av myndigheters och kommuners handlande, som förslaget är vad gäller marknadsstörningsavgift.

När det gäller förslagen och bedömningarna i betänkandet instämmer kammarrätten med vissa synpunkter i förslagen dels om att offentlig säljverksamhet ska regleras i en ny lag, dels om att Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet och får godta åtaganden. Kammarrätten instämmer även med vissa synpunkter i förslaget

och bedömningen om överklagande. Kammarrätten har vidare synpunkter på förslagen om att Konkurrensverket får fatta beslut om förelägganden och att förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet ska införas. Kammarrätten har också synpunkter på bedömningarna att statliga aktörer bör behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer och om hur reglerna om utredningsskadeavgift bör införas.

I fråga om hemställan motsätter sig kammarrätten förslagen till ändring i 14 kap. 13 och 14 §§ konkurrenslagen (2008:579). Kammarrätten har vidare synpunkter på förslaget till ändring i 4 kap. 1 § konkurrenslagen.

I övrigt har kammarrätten inte några synpunkter på förslagen och bedömningarna i betänkandet och hemställan.

Offentlig säljverksamhet regleras i en ny lag (avsnitt 6.6.1, SOU 2025:22)

Med beaktande av syftet med att flytta bestämmelserna till en ny lag, nämligen att det ska bli ett renodlat förvaltningsförfarande med möjlighet till förvaltningsbesvär, instämmer kammarrätten i förslaget. Kammarrätten ifrågasätter dock nödvändigheten av den föreslagna hänvisningsbestämmelsen i konkurrenslagen.

Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet införs (avsnitt 6.6.2, SOU 2025:22)

En väsentlig skillnad gentemot 3 kap. 27 § konkurrenslagen är att den föreslagna bestämmelsen innehåller ett ständigt gällande förbud. Som konstateras i skälen för förslaget kommer det att i varje enskilt fall få avgöras vad som är förbjudet. Det faktiska förbudet kommer dock att inträda först när Konkurrensverket meddelar ett föreläggande att upphöra med verksamheten eller beslutar om en marknadsstörningsavgift. Med beaktande av att rekvisiten för vad som är förbjudet inte är utan skönsmässiga inslag kan förslaget med en förbudsbestämmelse, i stället för den nuvarande lösningen att Konkurrensverket beslutar om ett förbud, ifrågasättas.

Kammarrätten anser att argumenten för ett förbud i stället för ett förfarande där Konkurrensverket beslutar om förbud inte är övertygande. Alternativet med ett förfarande likt det som nu finns i 3 kap. 27 § konkurrenslagen bör vidare övervägas vid det fortsatta arbetet med förslagen.

Vad gäller rekvisitetet ”otillbörligt sätt påverkar” anser kammarrätten att ett annat ordval bör övervägas. Som kammarrätten uppfattar betänkandet bör ett statligt bolags blotta närvaro på en marknad ses som otillbörligt. Det framstår som en märklig konstruktion att en verksamhet som beslutats av riksdagen ska anses otillbörlig men försvarbar ur allmän synpunkt.

Statliga aktörer bör behandlas på samma sätt som kommunala och regionala aktörer (avsnitt 6.6.3, SOU 2025:22)

Bedömningen som görs i avsnittet får sitt innehåll i föregående avsnitt på så sätt att vad som följer av lag eller riksdagsbeslut alltid är att betrakta som försvarbart ur allmän synpunkt, och därmed inte förbjudet. Kammarrätten

anser att även vad som följer av förordning bör anses försvarbart ur allmän synpunkt. En annan ordning kringskär regeringens möjlighet att styra riket.

Konkurrensverket får fatta beslut om förelägganden (avsnitt 6.6.7, SOU 2025:22)

Det saknas helt bestämmelser om vilken domstol som är rätt forum när en handling överlämnas till allmän förvaltningsdomstol för prövning av om den ska omfattas av Konkurrensverkets undersökning. De allmänna bestämmelserna i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar tar sikte på beslut som överklagas och blir därmed inte tillämpliga. Forumregeln kan t.ex. utformas efter förebild av 47 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet (avsnitt 6.6.8)

Kammarrätten instämmer i förslaget.

Konkurrensverket får godta åtaganden (avsnitt 6.6.9, SOU 2025:22)

Kammarrätten instämmer i förslaget.

Kammarrätten anser emellertid att det är svårförenligt med förslaget att förbud ska följa direkt av lag. Det framstår däremot som lättare att förena med den av kammarrätten förordade lösningen att Konkurrensverket beslutar om förbud eller andra åtgärder. Vid en sådan lösning skulle ett åtagande kunna göra ett förbud obehövligt.

Överklagande (avsnitt 6.6.14, SOU 2025:22)

Kammarrätten instämmer i förslaget och bedömningen.

Konkurrensverkets beslut ska enligt förslaget överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Någon forumregel har inte föreslagits varför huvudregeln i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar kommer att bli tillämplig med en koncentration av målen till Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm som följd.

Kammarrätten anser i likhet med utredningen att bestämmelser om särskilda ledamöter inte bör införas. Det bör dock övervägas att i 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar införa en bestämmelse där det framgår att förvaltningsrätten är domför med endast en lagfaren domare vid handläggning av mål om undantagande av handling enligt 9 § i den föreslagna lagen.

Kammarrätten anser att det inte är nödvändigt med en bestämmelse där det framgår att överklagande av interimistiska beslut ska handläggas skyndsamt eftersom det torde vara det normala vid allmänna förvaltningsdomstolar och redan regleras i domstolarnas arbetsordning. Att tynga den föreslagna lagen med processuella bestämmelser utan faktisk betydelse bör undvikas.

I betänkandet har bedömningen gjorts att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten av beslut som Konkurrensverket fattat, men att någon särskild bestämmelse härom inte behövs till följd av regleringen i

40 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900). Kammarrätten vill härvid framhålla att kravet på prövningstillstånd i den bestämmelsen avser de mål som överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av den (jfr prop. 2016/17:180 s. 247). Eftersom överklagbarhet och forum bestäms i den föreslagna lagen bör även kravet på prövningstillstånd framgå där. Kammarrätten anser vidare att även mål som gäller undantagande av handling ska omfattas av krav på prövningstillstånd i kammarrätten.

Vad gäller följder för processerna i allmän förvaltningsdomstol av de föreslagna bestämmelserna vill kammarrätten framhålla följande. Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är beslutsmyndigheten motpart i de fall en enskild överklagat dess beslut. Av HFD 2022 ref. 37 (plenum) följer att så även är fallet när en kommun överklagat en förvaltningsmyndighets beslut. Motsvarande torde gälla när en region överklagar en förvaltningsmyndighets beslut. Om en klagoberättigad aktör som också är en statlig myndighet överklagar Konkurrensverkets beslut enligt den föreslagna lagen blir däremot inte Konkurrensverket den enskildes motpart (jfr HFD 2011 ref. 52).

Kammarrätten anser att lagens föreslagna utformning, där även myndigheter behandlas som vore de privaträttsliga subjekt, bör medföra att det i allmän förvaltningsdomstol blir fråga om en tvåpartsprocess även när en myndighet överklagar Konkurrensverkets beslut. En bestämmelse om det bör därför införas i den föreslagna lagen. Det bör även ytterligare analyseras i vilken mål ett offentligt företag enligt den föreslagna lagen är en "enskild" i förvaltningsprocesslagens mening.

Reglerna om utredningsskadeavgift utökas (avsnitt 7.3, SOU 2025:22)

Kammarrätten anser i likhet med utredningen att någon utredningsskadeavgift inte bör införas avseende offentlig säljverksamhet. Utöver de skäl emot en sådan som redovisas i betänkandet vill kammarrätten framhålla att det saknas skäl att anta att offentliga aktörer obstruerar tillsynsverksamheten.

Bilaga 1 (hemställan)

Kammarrätten motsätter sig förslaget i 14 kap. 13 och 14 §§ konkurrenslagen att övergå från att beräkna Konkurrensverkets tidsfrister i månader till arbetsdagar. Kammarrätten anser att beräkningen av tidsfrister i månader enkelt låter sig göras utan en närmare kontroll i kalendern för hur helgdagarna infaller i förhållande till tidsfristens början. Vid förlängning av tidsfristen med visst antal "arbetsdagar" kan det aktuella antalet dagar enkelt läggas till efter perioden räknat i månader.

Bilaga 2 (hemställan)

Vad gäller den föreslagna ändringen i 4 kap. 1 § konkurrenslagen vill kammarrätten framhålla följande. Såvitt framgår av syftet med förslaget är det att även mer lokala företagskoncentrationer ska kunna förbjudas i större utsträckning än vad som i dag är möjligt. Orden "inom landet" förekommer inte i ett sammanhang där det behöver förtydligas att det gäller förbud i Sverige och inte utomlands. Den föreslagna formuleringen ger snarare

intryck av att endast träffa situationer där konkurrensen i Sverige i stort, och inte specifikt på en viss ort, hämmas.

---

Yttrandet har beslutats av kammarrättspresidenten Mattias Almqvist och kammarrättsrådet Johannes Gäverth (tillika föredragande).

Mattias Almqvist

Johannes Gäverth