

Kommittédirektiv

Nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader

Beslut vid regeringssammanträde den 28 september 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma behovet av ett nytt, bredare konkurrensverktyg som komplement till nuvarande konkurrensverktyg,
- ta ställning till om företag bör ha en skyldighet att informera Konkurrensverket om att en företagskoncentration genomförs i de fall företagen inte är skyldiga att anmäla förfarandet enligt konkurrenslagen, och
- lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Väl fungerande marknader som ger värde för Sverige

En av förutsättningarna för att skapa produktivitet, ökad tillväxt, ekonomiskt välstånd och konkurrenskraft är att det råder en effektiv konkurrens på marknader där företagen bedriver verksamhet. På en marknad med effektiv konkurrens produceras varor och tjänster utan att det slösas med samhällets resurser och de producerade varorna och tjänsterna används där de skapar mest värde. Detta bidrar till lägre priser, högre kvalitet och ett större utbud av produkter och tjänster, vilket gynnar konsumenterna. Eftersom de minst välbeställda i samhället oftast är de som drabbas mest av högre priser och sämre valmöjlighet på varor och tjänster finns det även en social aspekt av konkurrensen. Konkurrens skapar vidare drivkrafter för företagen att bli mer innovativa och anpassa sig efter konsumenternas efterfrågan. Genom att företag utsätts för konkurrens tvingas de att förbättra sin verksamhet, vilket medför att de blir mer konkurrenskraftiga gentemot andra företag och kan expandera sin verksamhet.

Sverige står i dag inför flera utmaningar i form av bland annat hög inflation, höjda räntenivåer och ökade priser på energi, livsmedel och andra varor. Industrins klimatomställning och utvecklingen av den digitala teknologin kommer att kräva nya innovationer under de kommande åren, vilket innebär att marknader kommer att skapas och förändras i snabb takt. Innovativa företag spelar en viktig roll i hanteringen av de klimatutmaningar vi står inför och en effektiv konkurrens mellan företagen utgör en grundläggande förutsättning för lösningar på både nuvarande och framtida klimatproblem. En fråga som har aktualiserats i allt högre utsträckning är hur konkurrens med företag från länder utanför EU kan ske på likvärdiga villkor. Även i tider av ekonomiska utmaningar är det viktigt att värna om dynamiken mellan företag och värna om en effektiv konkurrens.

För att säkerställa effektiv konkurrens behöver marknader omgärdas av regleringar som förhindrar att konkurrensen begränsas eller snedvrids. En sådan reglering finns på nationell nivå i konkurrenslagen (2008:579), som har som ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagen avser att generellt skydda samhällsekonomin och konsumenterna och är tillämplig på i princip alla företag i hela näringslivet. Konkurrensregler finns även på EU-nivå genom artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det EU-rättsliga konkurrensregelverket är tillämpligt i de fall handeln mellan EU-

medlemsstaterna påverkas. Vid sidan av konkurrenslagstiftningen finns det särskilda sektorsregleringar på vissa marknader där konkurrensen har konstaterats inte kunna fungera utan förhandsreglering. Ett exempel på detta är lagen om elektronisk kommunikation (2022:482) som bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Ett annat är 5 kap. ellagen (1997:857), där Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU har genomförts.

Uppdraget att utreda ett bredare konkurrensverktyg

Konkurrenslagen bygger på den konkurrensrättsliga förbudsprincipen, som innebär att vissa konkurrensbegränsande förfaranden är skadliga och ska vara förbjudna. Lagens materiella bestämmelser är i huvudsak utformade med EU-rätten som förebild och är inriktade på att motverka tre typer av situationer som kan skada en effektiv konkurrens. Det handlar om förbud mot konkurrensbegränsande samarbete (2 kap. 1 §), förbud mot missbruk av dominerande ställning (2 kap. 7 §) och förbud mot företagskoncentrationer (4 kap. 1 §). Lagen innehåller även ett förbud för staten, en kommun eller en region att i vissa fall sälja varor och tjänster på marknaden i konkurrens med privata aktörer (3 kap. 27 §).

Förbuden i konkurrenslagen kännetecknas av att de avser specifika förfaranden som kan hänföras till vissa företag. Om ett företag överträder förbuden kan Konkurrensverket ålägga företaget att vidta vissa åtgärder, besluta om förbud av ett förfarande och i vissa fall besluta att företaget ska betala en konkurrensskadeavgift. Lagens bestämmelser kan däremot inte användas för att åtgärda bredare problem som omfattar marknader som helhet.

Konkurrensverket har i rapporterna *Konkurrensen på digitala plattformsmarknader* (2021:1) och *Konkurrensen i byggmaterialindustrin* (2021:4) lyft att det finns behov av ett nytt, flexibelt konkurrensverktyg som gör det möjligt att ingripa mot konkurrensproblem som omfattar marknader som helhet och som inte bara riktar sig mot förfaranden från enskilda företags sida. Konkurrensverket konstaterar att marknader som karaktäriseras av att marknadskoncentrationen är hög, pristransparensen för kunderna är låg och konkurrensen är begränsad riskerar att leda till svåra komplikationer för hela samhällssektorer. Eftersom den nuvarande lagstiftningen är uppbyggd kring

konkreta förfaranden saknas det i praktiken möjlighet för Konkurrensverket att på ett ändamålsenligt sätt ingripa mot konkurrensproblem som beror på marknadsstruktur. Enligt verket finns det behov av effektivare, snabbare och mer kostnadseffektiva sätt att angripa sådana problem. Ett nytt konkurrensverktyg skulle, enligt verket, kunna användas för att åtgärda konkurrenskadliga marknadsstrukturer eller för att förhindra att sådana uppstår inom en snar framtid. Verktyget skulle exempelvis kunna användas för förbättrad information till kunder eller mer ingripande åtgärder, om det skulle krävas för att förbättra marknadsfunktionssätt. På så sätt skulle det vara möjligt att åtgärda situationer där bristande konkurrens leder till marknadsskador inom vissa sektorer, även innan dessa uppstår.

Konkurrensverktyg som möjliggör ingripande mot marknader som helhet finns i flera andra länder. Den brittiska konkurrensrättsmyndigheten – Competition and Markets Authority (CMA) – och berörda sektorsmyndigheter har inom ramen för den nationella konkurrensrättslagstiftningen the Enterprise Act, möjlighet att vidta åtgärder som riktar sig mot en marknad som helhet och inte enbart mot enskilda företag. Myndigheterna kan genomföra marknadsundersökningar för att undersöka om en marknad har sådana särdrag att konkurrensen förhindras, motverkas eller snedvrids. Det kan vara fråga om konkurrensproblem i form av koncentration, vertikal integration, förutsättningar för inträde, utträde och expansion, informationsasymmetrier eller kostnader för att byta leverantör. Om det konstateras att marknaden har sådana särdrag, och dessa skulle kunna innebära betydande skada för konsumenterna i form av högre priser, lägre kvalitet, färre valmöjligheter eller mindre innovation, görs en bedömning av vilka åtgärder som skulle vara effektiva och proportionerliga för att avhjälpa problemen. Det är även möjligt att ingripa mot olika beteenden från företagets sida, såsom ageranden från oligopolister och tillämpningen av nätverk av avtal eller praxis som tillämpas gentemot kunder i en sektor. Tillsynsmyndigheten har långtgående befogenheter att vidta åtgärder, exempelvis i form av att kräva att företagets framtida beteende ändras eller begära avhändelse av tillgångar. Ett 20-tal marknadsundersökningar har hittills genomförts i Storbritannien.

I Grekland, Island, Mexiko och Sydafrika finns liknande konkurrensrättsliga verktyg. De har dock hittills tillämpats i en mindre omfattning än i Storbritannien. Det finns även länder som överväger att införa ett bredare konkurrensrättsligt verktyg. I juli i år godkände det tyska parlamentet

ändringar i den tyska konkurrenslagstiftningen avseende ett sådant verktyg och i mars i år skickade det norska Närings- og fiskeridepartementet ut ett förslag till sådant verktyg på offentligt samråd.

Frågan om införandet av ett bredare konkurrensverktyg har även övervägts på EU-nivå. I juni 2020 meddelade Europeiska kommissionen att den, som ett av flera alternativ, övervägde att lägga fram ett förslag om ett nytt konkurrensverktyg. Syftet var att möjliggöra ingripanden mot strukturella konkurrensproblem, främst med sikte på digitala plattformsmarknader, som inte kan åtgärdas med stöd av förbuden i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget. Enligt kommissionen skulle den, med stöd av en gedigen marknadsundersökning som visar att det finns strukturella konkurrensproblem på en marknad, kunna besluta om beteendemässiga och, i de fall det är aktuellt, strukturella åtgärder. Vissa begränsade delar av detta initiativ infördes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (förordningen om digitala marknader), vilken i huvudsak baserades på kommissionens initiativ om en förhandsreglering av digitala plattformar. Övervägandena om ett bredare konkurrensverktyg har dock inte lett till något bredare initiativ på EU-nivå.

För att i största möjliga utsträckning få till stånd en effektiv konkurrens och väl fungerande marknader som ger önskade samhällsfördelar kan den nuvarande konkurrenslagstiftningen behöva kompletteras med ett bredare, mer flexibelt verktyg som kan åtgärda problem som omfattar marknader som helhet och inte bara i förhållande till enskilda förfaranden från företagets sida.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns behov av ett nytt, bredare konkurrensverktyg som kompletterar den nuvarande konkurrenslagstiftningen,
- oavsett sin bedömning av behovet utreda och ta ställning till vilket tillämpningsområde ett kompletterande verktyg bör ha och hur det ska fungera i förhållande till annan nationell och internationell lagstiftning, andra myndigheters ansvar och befogenheter samt i förhållande till marknader och företag inom och utanför Sverige,

- oavsett sin bedömning av behovet bedöma och föreslå hur ett effektivt tillsynssystem bör utformas och vilka befogenheter som bör införas för tillsynsmyndigheten, och
- lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Om utredningen identifierar konkurrensproblem som inte bedöms kunna åtgärdas inom ramen för ett nytt konkurrensverktyg får utredningen även lämna förslag på hur dessa problem kan åtgärdas.

Uppdraget att utvärdera behovet av en informationsplikt vid företagskoncentrationer som inte omfattas av anmälningsplikt

En företagskoncentration ska, under vissa förutsättningar, anmälas till Konkurrensverket för prövning av om koncentrationen kan tillåtas med stöd av konkurrenslagen. Av 4 kap. 6 § konkurrenslagen följer att en sådan anmälningsplikt gäller om de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning i Sverige under föregående räkenskapsår som överstiger en miljard kronor samt om minst två av de berörda företagen har haft en omsättning i Sverige under föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen. I de fall endast det första omsättningskravet är uppfyllt får Konkurrensverket enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen, när det av särskilda skäl är påkallat, ålägga en part i en företagskoncentration att anmäla koncentrationen. Om en företagskoncentration kan anses ha en gemenskapsdimension enligt de omsättningströsklar som anges i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, ska en anmälan göras till kommissionen. Enligt artikel 22 i förordningen kan en nationell konkurrensmyndighet under vissa förutsättningar begära att kommissionen prövar en koncentration även om den inte är anmälningspliktig.

En förutsättning för att Konkurrensverket ska kunna utöva sina befogenheter i förhållande till koncentrationer som inte är anmälningspliktiga är att verket får information om dessa. Det finns dock inte någon reglerad skyldighet för berörda företag att informera Konkurrensverket vid sådana koncentrationer.

En sådan informationsplikt finns i vissa andra länder. Av promemorian Digital platforms and the potential changes to competition law at the European level – The view of the Nordic competition authorities från september 2020 framgår att den norska konkurrensmyndigheten kan kräva

att företag informerar om fusioner och förvärv som inte omfattas av anmälningsplikt. En sådan informationsplikt har hittills införts för 24 företag på elva marknader, t.ex. marknader för detaljhandel med motorbränsle, elproduktion, avfallshantering och återvinning samt i livsmedelsbutikskedjor. Även den isländska konkurrensmyndigheten kan under vissa omständigheter ställa ett liknande krav, till exempel som ett resultat av en marknadsundersökning. Befogenheten att ålägga företagen informationsplikt används enligt promemorian vanligtvis i förhållande till branscher som kännetecknas av strukturer som motiverar ett ökat fokus från konkurrenssynpunkt. Det gäller framför allt när det finns ett företag som har en särskilt stark marknadsställning eller när marknaden har en oligopolistisk struktur. Det kan vidare vara aktuellt i fall där beteendemässiga problem har identifierats på en marknad. En informationsplikt kan även säkerställa att konkurrensmyndigheten är tillräckligt informerad om ny utveckling på en marknad, t.ex. för att hantera stora teknikkoncentrationer och göra det möjligt att vidta åtgärder mot potentiellt skadliga transaktioner utan att lägga en orimlig börda på de berörda företagen.

På EU-nivå finns en reglerad informationsplikt för företag som tillhandahåller centrala plattformstjänster, s.k. grindvakter. Enligt EU-förordningen om digitala marknader är de grindvakter som omfattas av förordningen skyldiga att informera kommissionen om alla planerade koncentrationer där de samgående företagen tillhandahåller centrala plattformstjänster, andra tjänster inom den digitala sektorn eller tjänster som möjliggör datainsamling. Informationsplikten gäller oavsett om koncentrationerna omfattas av anmälningsplikt till kommissionen enligt förordning (EG) nr 139/2004 eller till nationella konkurrensmyndigheter enligt nationella koncentrationsregler.

Det finns situationer där det från konkurrenssynpunkt kan vara viktigt för Konkurrensverket att få information om en koncentration även om anmälningsplikten enligt konkurrenslagen inte är uppfylld. Som ett led i att så som långt möjligt åstadkomma en effektiv konkurrens och väl fungerande marknader kan det även i Sverige, åtminstone inom vissa sektorer, behöva införas en informationsplikt för koncentrationer som inte är anmälningspliktiga.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det bör införas en informationsplikt för företag som genomför sådana företagskoncentrationer som inte omfattas av anmälningsplikt enligt konkurrenslagen,
- oavsett sin bedömning av behovet överväga om informationsplikten bör vara avgränsad till vissa sektorer och i så fall föreslå hur dessa ska fastställas och under vilka förutsättningar en informationsplikt bör gälla,
- oavsett sin bedömning av behovet utreda hur en informationsplikt förhåller sig till koncentrationsregler i andra länder, och
- lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Konsekvensbeskrivningar

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt det som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter, företag och eventuellt andra aktörer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, myndigheter, andra statliga utredningar, EU samt i andra länder. Vid behov ska information om lagstiftning och erfarenheter från andra länder och initiativ på EU-nivå inhämtas i utredningens analys.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)