

Sammanfattning

Konkurrenslagen (2008:579) utgör ett viktigt instrument för att uppnå bättre omvandlingstryck och en effektivare konkurrens, till nytta för samhällsekonomin och konsumenterna. Väl fungerande marknader och rättvisa spelregler för såväl stora som små företag är viktiga för detta. Reglerna om kontroll av företagskoncentrationer syftar till att motverka hinder för utvecklingen av en effektiv konkurrens och bidrar därigenom till lägre priser, högre kvalitet och ett större utbud av produkter och tjänster, till nytta för konsumenterna. För att Konkurrensverket ska kunna ingripa mot en anmäld koncentration kräver nuvarande koncentrationsregler att den marknad som är ägnad att påverkas åtminstone utgör en avsevärd del av landet. Reglerna tillåter inte Konkurrensverket att ingripa mot koncentrationer som kan leda till konkurrensproblem på lokala marknader, oavsett hur allvarliga problemen är och hur betydelsefulla de varor eller tjänster som påverkas är för konsumenterna och samhällsekonomin. Vissa marknader är sådana att de från ett konkurrensrättsligt perspektiv i princip alltid är att anses som lokala eller små. Det kan exempelvis bero på produkternas eller tjänsternas karaktär eller på sättet som kunder eller konsumenterna efterfrågar dessa. Dagligvarumarknaden är ett exempel på en marknad där konkurrensen om konsumenternas efterfrågan framför allt sker på lokal nivå. Andra exempel är marknader för apotek, optiker, veterinärer och bilverkstäder. Konkurrensverket har i tre rapporter rörande livsmedelsbranschen belyst problemet med verkets begränsade möjligheter att ingripa mot koncentrationer som endast hämmar konkurrensen på lokal nivå.

Det har framkommit ett behov av att anpassa förutsättningarna i konkurrenslagen för när förbud och åläggande avseende en företagskoncentration får meddelas för att säkerställa väl fungerande konkurrens i hela landet och på alla typer av marknader, även sådana som är lokala till sin karaktär. Det finns också ett behov av att komma till rätta med en brist i lagens bestämmelser om rättegångskostnader, i syfte att säkerställa att det allmänna inte ska svara för företagskostnader när det efter ett överklagande av Konkurrensverkets beslut uppstår hinder för företagen att genomföra den anmälda koncentrationen. Konkurrensverket föreslår därför vissa ändringar i regelsystemet.



I promemorian föreslås en ändring av en av förutsättningarna för när ett förbud av en företagskoncentration eller åläggande för en part i en koncentration kan meddelas samt en mindre begränsning av de situationer i vilka företag som överklagat ett sådant beslut kan få ersättning för rättegångskostnader. Lagändringarna föreslås träda i kraft samtidigt som eventuella regeländringar som föreslås av utredningen KN 2023:03.



Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Författningsförslag	5
1.1 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)	5
2 Förhållandet mellan konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer och EU-rätten	7
3 Konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer	7
4 Huvuddragen i koncentrationsprövningen i svensk rättspraxis	9
5 Överväganden och förslag	11
5.1 Ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen	11
Skälen för förslaget	12
5.2 Begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen	30
Gällande ordning	30
Skälen för förslaget	30
6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	33
7 Konsekvensutredning	34
7.1 Allmänt om konsekvensutredning	34
7.2 Sammanfattning av promemorians förslag	35
7.3 Beskrivning av problemen och syftet med förslagen	35
Inledning	35
Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen	36
Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen.....	36
7.4 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas	37
7.5 Alternativa lösningar och val av lösning	37
Inledning	37
Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen	37



	Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen.....	38
7.6	Konsekvenser av promemorians förslag.....	39
	Förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner och regioner	39
	Förslagets kostnader och intäkter för företag och andra enskilda.....	45
	Andra relevanta konsekvenser	47
7.7	Åtgärder för proportionaliteten av förslagen	48
	Allmänt	48
	Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen	48
	Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte kan eller avser att fullfölja företagskoncentrationen.....	48
7.8	Ikraftträdande och informationsinsatser.....	49
7.9	Utvärdering av förslagets konsekvenser.....	49
7.10	Förslagets förenlighet med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.....	50
8	Författningskommentar.....	50
8.1	Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)	50
	4 kap. Företagskoncentrationer	50
	8 kap. Handläggningen i domstol.....	51
	Bilaga 1 – Förutsättningar för förbud i övriga EES-länder och Storbritannien	53



1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurrenslagen (2008:579)

dels att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 16 §¹, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

En företagskoncentration som prövas enligt denna lag ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet *i dess helhet eller en avsevärd del av det*. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.

En företagskoncentration som prövas enligt denna lag ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.

Ett förbud får meddelas endast om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen därigenom åsidosätts.

I den utsträckning som bildandet av ett gemensamt företag, som utgör en företagskoncentration enligt 1 kap. 9 § andra stycket, har till syfte eller får till resultat att samordna konkurrensbeteendet hos företag som förblir självständiga, ska vid prövningen av fråga om förbud mot företagskoncentrationen samordningen bedömas enligt 2 kap. 1 och 2 §§.

¹ Tidigare 16 § upphävd genom 2021:81.

8 kap.

16 §²

Avskrivs ett sådant ärende som avses i 4 kap. 15 och 16 §§ på grund av att företagskoncentrationen inte kan genomföras, svarar inte staten för parternas rättegångskostnader.

-
1. Denna lag träder i kraft den [***].
 2. Äldre föreskrifter gäller för anmälningar enligt 4 kap. 6 eller 7 § som kommit in till Konkurrensverket före ikraftträdandet.
 3. Ärenden som före ikraftträdandet är anhängiga vid domstol handläggs enligt äldre föreskrifter.

² Tidigare 16 § upphävd genom 2021:81.

2 Förhållandet mellan konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer och EU-rätten

1. Regler om EU:s koncentrationskontroll finns i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (koncentrationsförordningen). Koncentrationsförordningen är tillämplig på koncentrationer med så kallad gemenskapsdimension (artikel 1). Förordningen ger kommissionen exklusiv kompetens att pröva koncentrationer med gemenskapsdimension, men ger vissa möjligheter att hänskjuta prövningen till en medlemsstat (artikel 9).³
2. Koncentrationsförordningen ställer inte några krav på medlemsstaternas prövning av koncentrationer utan gemenskapsdimension. Några formella krav på överensstämmelse mellan nationell rätt och EU-rätt finns alltså inte. Icke desto mindre har konkurrenslagens (2008:579) regler om företagskoncentrationer i praktiken inneburit en betydande anpassning till EU-rätten. Den materiella prövningen av en koncentration är i huvudsak densamma oavsett om prövningen sker enligt konkurrenslagen eller koncentrationsförordningen.
3. En företagskoncentration med gemenskapsdimension ska enligt koncentrationsförordningen förbjudas om den påtagligt skulle hämma den effektiva konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den, i synnerhet till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks (artikel 2.3).

3 Konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer

4. Liksom EU-rättens koncentrationskontroll består den svenska koncentrationskontrollen av ett system om anmälning och förhandsprövning av företagskoncentrationer. Regler om anmälan och prövning av koncentrationer finns i 4 kap. konkurrenslagen.
5. En företagskoncentration som är anmälningspliktig ska anmälas till Konkurrensverket innan den genomförs (4 kap. 10 §). Som utgångspunkt gäller ett förbud för parterna i en anmälningspliktig koncentration att fullfölja den under tiden som Konkurrensverkets prövning pågår (4 kap. 12 och 13 a §§).
6. Anmälningsplikt gäller för företagskoncentrationer där de berörda företagen under föregående räkenskapsår tillsammans har haft en omsättning i Sverige som överstiger en miljard kronor och minst två av

³ Koncentrationsförordningen ger även möjligheter i vissa fall till hänskjutande från en eller flera medlemsstater till kommissionen av prövningen av en företagskoncentration, se artikel 22.

företagen har haft en omsättning i Sverige som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen (4 kap. 6 §). Koncentrationer som inte uppfyller dessa omsättningskrav är inte anmälningsskyldiga. Om omsättningskravet om en miljard kronor är uppfyllt men inte det individuella kravet för minst två av företagen, får däremot Konkurrensverket ålägga en part i en koncentration att anmäla den, om det finns särskilda skäl (4 kap. 7 §). En part eller annan medverkande i en koncentration har under samma förutsättningar rätt att frivilligt anmäla en koncentration till Konkurrensverket. Koncentrationer som har gemenskapsdimension enligt koncentrationsförordningen ska inte anmälas till Konkurrensverket.

7. För Konkurrensverkets prövning av företagskoncentrationer gäller särskilda frister. Inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan om koncentration har kommit in till Konkurrensverket ska verket meddela beslut om att antingen genomföra en särskild undersökning av koncentrationen eller lämna den utan åtgärd (4 kap. 11 § första stycket).
8. Om Konkurrensverket beslutar att genomföra en särskild undersökning av en företagskoncentration ska verket inom tre månader från det att beslutet meddelades besluta om förbud, åläggande eller att lämna koncentrationen utan åtgärd (4 kap. 13 § första stycket).
9. En företagskoncentration ska förbjudas om den är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av en koncentration ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks (4 kap. 1 § första stycket). Ett förbud får meddelas endast om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen därigenom åsidosätts (4 kap. 1 § andra stycket). Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av en koncentration får en part i koncentrationen i stället åläggas att avyttra ett företag eller en del av ett företag, eller genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd (4 kap. 2 §). Har fråga uppkommit om förbud eller åläggande, kan ett åtagande från en part i koncentrationen medföra att Konkurrensverket lämnar koncentrationen utan åtgärd. Beslutet att lämna koncentrationen villkoras då av att parterna i koncentrationen följer åtagandet. Ett förbud eller åläggande får inte meddelas senare än två år efter det att en koncentration uppkom (4 kap. 13 §).
10. Finner Konkurrensverket att förutsättningarna för förbud eller åläggande inte är uppfyllda ska företagskoncentrationen lämnas utan åtgärd.



11. Konkurrensverkets beslut om förbud eller åläggande i fråga om en företagskoncentration får överklagas till Patent- och marknadsdomstolen (7 kap. 1 § första stycket 4 och 5 konkurrenslagen), vars beslut i sin tur får överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen (1 kap. 3 § lagen om patent- och marknadsdomstolar [2016:188]).

4 Huvuddragen i koncentrationsprövningen i svensk rättspraxis

12. Av rättspraxis följer att förbudsbestämmelsen i 4 kap. 1 § konkurrenslagen ska tolkas i linje med EU-rätten.⁴ Koncentrationsförordningen och EU-domstolens avgöranden har ansetts vara av särskild betydelse för tolkningen. Kommissionens tillkännagivanden och riktlinjer är inte bindande för andra än kommissionen, men deras innehåll har i viss utsträckning godtagits i EU-rättslig och svensk rättspraxis och därmed blivit en del av rådande praxis.⁵ Svenska domstolar har så gott som undantagslöst att följa EU-domstolens praxis vid tolkningen av materiella nationella konkurrensrättsliga bestämmelser som utformats efter EU-rätten och som till sitt innehåll överensstämmer med EU-rätten.⁶
13. Konkurrensverkets prövning av om en företagskoncentration ska förbjudas enligt 4 kap. 1 § konkurrenslagen består av två huvudsakliga led.
14. Det första ledet i prövningen är – i likhet med vad som i regel gäller vid prövningar av konkurrensbegränsande samarbeten och missbruk av dominerande ställning (2 kap. 1 § respektive 7 § konkurrenslagen) – en bedömning av den relevanta marknaden. Detta led har två delar: Dels en bedömning av den relevanta produktmarknaden, dels en bedömning av den relevanta geografiska marknaden.⁷ Marknadsbedömningen ligger till grund för bedömningen av företagskoncentrationens

⁴ Se till exempel Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål T 7499-16 och Patent- och marknadsdomstolens dom den 19 november 2024 i mål PMÄ 9076-24.

⁵ Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16, s. 7 och däri gjorda hänvisningar.

⁶ Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 18 januari 2017 i mål PMT 7497-16.

⁷ Se vidare kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i unionens konkurrenslagstiftning (C/2023/6789, 22.2.2024). Den relevanta produktmarknaden utgörs av de produkter som på grund av sina egenskaper m.m. är utbytbara med varandra. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de relevanta produkterna tillhandahålls och inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade för samtliga ekonomiska aktörer, så att det är möjligt att göra en rimlig bedömning av den anmälda företagskoncentrationens effekter på konkurrensen. Vid bedömningen av om konkurrensvillkoren ska anses så pass likartade att slutsatser kan dras om vad som är produktmarknaden och vad som är den geografiska marknaden kan en rad olika omständigheter ha betydelse, såsom produktens egenskaper, prissättning, marknadsandelar, nationella preferenser m.m. Se även Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16, s. 8–10.

effekter på konkurrensen och har ofta grundläggande betydelse för den slutliga bedömningen av koncentrationen.⁸

15. Det andra ledet i prövningen är en bedömning av företagskoncentrationens effekter på konkurrensen. Effektbedömningen bygger på marknadsbedömningen. Ordalydelsen "påtagligt hämma" i 4 kap. 1 § konkurrenslagen uttrycker, liksom artikel 2.3 i koncentrationsförordningen, det så kallade substanstestet. Effekten av koncentrationen måste vara substantiell, det vill säga vara påtaglig för konkurrensen mot bakgrund av den bedömning som gjorts om avgränsningen av den relevanta marknaden, för att koncentrationen ska förbjudas.⁹
16. Effektprövningen inleds ofta med bedömningen av om koncentrationen medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks, det så kallade dominanstestet.¹⁰ Därefter görs – oavsett om det föreligger en dominerande ställning eller inte – en bedömning av effekten av koncentrationen som helhet.
17. Vid bedömningen av en koncentrations inverkan på konkurrensen ska en jämförelse göras mellan de konkurrensvillkor som skulle bli följden av den anmälda koncentrationen och de villkor som skulle ha rått om koncentrationen inte skulle genomföras, ett så kallat kontrafaktiskt scenario. Ett kontrafaktiskt scenario är en hypotetisk bedömning av vad som skulle ha hänt koncentrationen förutan. Prövningen av effekterna av en koncentration bör göras mot det kontrafaktiska scenario som är det mest troliga utfallet utan koncentrationen.¹¹
18. Konkurrensverket har vid överklagande av verkets beslut om förbud eller åläggande bevisbördan för de omständigheter som läggs till grund för bedömningen av om en företagskoncentration är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en väsentlig del av det. Eftersom marknads-

⁸ Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16, s. 7.

⁹ Se Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16, s. 8.

¹⁰ Med dominerande ställning förstås att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att den kan hindra upprätthållandet av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, genom att ställningen tillåter företaget att i betydande mån agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter. Se t.ex. EU-domstolens dom den 17 februari 2011 i mål C-52/09, Konkurrensverket mot TeliaSonera Sverige AB, EU:C:2011:83, punkt 23.

¹¹ Se Patent- och marknadsdomstolens beslut den 19 november 2024 i mål PMÄ 9076-24. Beslutet är överklagat till Patent- och marknadsöverdomstolen. Se även EU-domstolens dom den 13 juli 2023 i mål C-376/20 P, kommissionen mot CK Telecoms UK Investments, EU:C:2023:561, punkt 84–87 och däri gjorda hänvisningar, och EU-domstolens dom den 24 oktober 2024 i mål C-581/22 P, Thyssenkrupp mot kommissionen, EU:C:2024:821, punkt 91. Se även Karlsson och Osen Bergqvist, *Konkurrensrätt En handbok* (6 uppl., Norstedts Juridik, 2021), s. 706.

bedömningen ingår som ett led i effektbedömningen, har Konkurrensverket bevisbördan även för omständigheter som verket lägger till grund för avgränsningen av den relevanta marknaden.¹²

19. Vad gäller beviskravet har i svensk rättspraxis uttalats att beviskravet "styrkt/visat" gäller för de omständigheter som läggs till grund för ett beslut att förbjuda en företagskoncentration.¹³

Prövningen av vilken effekt en företagskoncentration kan ge upphov till är inriktad på ett hypotetiskt händelseförlopp. Vad avser den slutliga bedömningen av koncentrationens framtida effekter ska Konkurrensverket göra sannolikt att koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.¹⁴ Detta gäller dock enbart den slutliga, hypotetiska bedömningen av koncentrationens effekter. Med hänvisning till praxis från EU-domstolen har Patent- och marknadsdomstolen i ett nyligen avgjort mål uttalat, såvitt avser den slutliga hypotetiska effektbedömningen, att beviskravet i ärenden om förbud mot en koncentration bör tillämpas så att Konkurrensverket, med hjälp av tillräckligt väsentliga och samstämmiga uppgifter, ska visa att det är mer sannolikt än osannolikt att den anmälda koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det.¹⁵

5 Överväganden och förslag

5.1 Ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen

Förslag: Kravet för meddelande av förbud eller åläggande att de konkurrenshämmande effekterna av en företagskoncentration avser en avsevärd del av landet tas bort. En koncentration som prövas enligt konkurrenslagen ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet.

¹² Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16 och Patent- och marknadsdomstolens beslut den 19 november 2024 i mål PMÅ 9076-24.

¹³ Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16.

¹⁴ Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål PMT 7499-16.

¹⁵ Patent- och marknadsdomstolens beslut den 19 november 2024 i mål PMÅ 9076-24. Beslutet är överklagat till Patent- och marknadsöverdomstolen. Se även EU-domstolens dom den 13 juli 2023 i mål C-376/20 P, kommissionen mot CK Telecoms UK Investments, EU:C:2023:561, punkterna 84–88.

Skälen för förslaget

Gällande ordning

20. En företagskoncentration som prövas enligt konkurrenslagen ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av om en koncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks (4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen). Ett förbud får meddelas endast om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen därigenom åsidosätts (4 kap. 1 § andra stycket konkurrenslagen).
21. Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av en företagskoncentration, får en part i koncentrationen i stället för förbud åläggas att avyttra ett företag eller en del av ett företag, eller genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd (4 kap. 2 § första stycket konkurrenslagen). Ett åläggande enligt första stycket får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att de skadliga effekterna av konkurrensbegränsningen ska undanröjas (4 kap. 2 § andra stycket konkurrenslagen).
22. Förutsättningarna för att besluta om åläggande enligt 4 kap. 2 § konkurrenslagen är i övrigt desamma som för förbud enligt 4 kap. 1 § konkurrenslagen. Av proportionalitetsprincipen följer att en koncentrations konkurrensskadliga effekter ska undanröjas på det minst ingripande sättet.¹⁶

Överväganden

Det bakomliggande syftet med rekvisitet

23. I 1982 års konkurrenslag introducerades särskilda regler om kontroll av företagsförvärv. En förutsättning för förbud mot ett företagsförvärv var enligt lagens 5 § att det var "*av särskild vikt från allmän synpunkt*". Detta motiverades i förarbetena av att "*[e]ndast de verkligt angelägna fallen bör mötas av ett sådant ingripande*"¹⁷. I förarbetena till 1982 års lag uttalades följande om innebörden av begreppet särskild vikt från allmän synpunkt.

"Från geografisk synpunkt ligger i begreppet särskild vikt till en början att marknaden är landet eller en stor del av landet. Den geografiska utbredningen behöver dock inte vara så stor, om marknaden har en betydelsefull andel av befolkningen. Så får främst anses vara fallet med storstadsregioner. Men också i övrigt gäller kravet på att saken

¹⁶ Se även 4 kap. 2 § konkurrenslagen.

¹⁷ Prop. 1981/82:165 s. 258.

skall vara av särskild vikt från allmän synpunkt, exempelvis för att den angår mycket väsentliga samhällsintressen med avseende på produktionen eller distributionen av en nytthet som direkt eller indirekt berör en bred grupp av befolkningen inom landet.”¹⁸

24. Kravet på särskild vikt från allmän synpunkt var alltså tvådelat: Ett förbud kunde endast komma i fråga för konkurrensskadliga förvärv som påverkade åtminstone en stor del av landet eller en betydelsefull andel av befolkningen *och* som i sak angick mycket väsentliga samhällsintressen.
25. I 1993 års konkurrenslag ändrades förbudsbestämmelsen. Enligt 1993 års lag skulle ett förvärv förbjudas om det skapade eller förstärkte en dominerande ställning som väsentligt hämmade eller var ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på *”den svenska marknaden i dess helhet eller på en avsevärd del av den”* och det skedde på ett sätt som var *”skadligt från allmän synpunkt”*. Genom ändringen infördes i konkurrenslagen ett uttryckligt krav på den geografiska marknads storlek i förhållande till landet som helhet. Ändringen innebar vidare att det av lagen uttryckligen framgick att ett ingripande kunde ske endast om den effektiva konkurrensen hämmades på ett sätt som var skadligt från allmän synpunkt. De två nya rekvisiten ersatte det tidigare kravet att ett ingripande skulle vara av särskild vikt från allmän synpunkt och får antas ha inneburit en viss kodifiering av förarbetsuttalandena till det ursprungliga kravet i 1982 års konkurrenslag.
26. År 1998 gjordes ändringar konkurrenslagen i syfte att bland annat underlätta lagtillämpningen.¹⁹ Såvitt avsåg koncentrationsreglerna diskuterade regeringen i förarbetena till 1998 års konkurrenslag det i 1993 års lag införda rekvisitet *”den svenska marknaden i dess helhet eller på en avsevärd del av den”*. Regeringen ansåg att det visserligen kunde hävdas att kravet kunde anses rymmas redan i kravet på skadlighet från allmän synpunkt och att den kursiverade formuleringen därför kunde utgå. Av förutsebarhetsskäl beslutades dock att den kursiverade ordalydelsen skulle behållas.²⁰ Lagtexten justerades dock till att avse konkurrensen *”inom landet”* i dess helhet eller inom en avsevärd del av *”det”*. I förarbetena klargjordes även att förbudsregeln i dåvarande 34 § inte var tillämplig när det gällde konkurrenshämmande effekter på lokala marknader. Det påpekades samtidigt att någon förändring av

¹⁸ Prop. 1981/82:165 s. 258.

¹⁹ Prop. 1997/98:130 s. 1.

²⁰ Prop. 1997/98:130 s. 27.

rättsläget inte avsågs med detta, utan att det var fråga om en mindre teknisk justering.²¹ Förbudsbestämmelsen behölls i övrigt oförändrad.

27. År 2000 genomfördes ytterligare ändringar i konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer.²² Såvitt avsåg förbudsbestämmelsen gjordes vissa mindre justeringar i lagtexten som föranleddes av att man nu gick över till begreppet företagskoncentration. Därutöver ersattes det dåvarande tilläggskravet för förbud att förvärvet ska vara skadligt från allmän synpunkt med en ny regel med innebörden att en koncentration ska förbjudas om ett förbud kan meddelas utan att väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen åsidosätts.²³ Som skäl för ändringen anfördes följande.

”Vid det ytterligare närmande till EG-rätten som regeringens förslag innebär framstår det som olämpligt att behålla det nuvarande begreppet ”skadligt från allmän synpunkt” som bedömningsnorm när det gäller något så centralt som själva de materiella förutsättningarna för förbud. Denna norm avviker mycket starkt från EG:s koncentrationsförordning. I linje med den allmänna inriktningen av regeringens förslag bör i stället utformas en sådan prövningsgrund vid sidan av konkurrenskriteriet som direkt och konkret pekar ut vilka allmänna intressen som kan motivera att en företagskoncentration som hämmar den effektiva konkurrensen inte förbjuds när förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Den nuvarande bestämmelsen bör därvid renodlas så att tyngdpunkten förläggs på det konkurrenskriterium som nu gäller. Huvudprövningen blir därmed helt konkurrensinriktad, genom att företagskoncentrationen bedöms efter kriteriet huruvida den skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten av en effektiv konkurrens. I detta ligger det i sammanhanget tungt vägande samhällsekonomiska och konsumentpolitiska intresset av en långsiktigt väl fungerande marknad. Bestämmelsen bör utformas i nära överensstämmelse med vad som gäller enligt koncentrationsförordningen, så att så stor likhet som möjligt skapas med det EG-rättsliga systemet när det gäller bestämmelsernas reella innebörd beträffande den materiella prövningen av frågan om förbud mot en företagskoncentration.”²⁴

28. I 2008 års konkurrenslag gjordes ytterligare ändringar i förbudsbestämmelsen, bland annat för att klargöra att prövningen i allt väsentligt är inriktad på att göra en prognos över vilka effekter en företagskoncentration kan få för konkurrensen på den relevanta marknaden samt för att nå ytterligare rättslikhet med EU-rätten i fråga om den materiella bedömningen av koncentrationer.²⁵ I förarbetena till 2008 års konkurrenslag uttalade regeringen att det enligt dess uppfattning bör råda största möjliga rättslikhet mellan de svenska och de EU-rättsliga reglerna för bedömning av företagskoncentrationer.²⁶ Ändringarna

²¹ Prop. 1997/98:130 s. 27.

²² Prop. 1998/99:144.

²³ Prop. 1998/99:144 s. 86.

²⁴ Prop. 1998/99:144 s. 55.

²⁵ Prop. 2007/08:135 s. 190.

²⁶ Prop. 2007/08:135 s. 183.



innebar att den tidigare ordalydelsen om att prövningen avsåg om koncentrationen "*väsentligt hämmade eller var ägnad åt att hämma*" ersattes med enbart kravet att koncentrationen ska vara "*ägnad*" att leda till ett sådant hämmande. Vidare ersattes uttrycket "*väsentligt*" med "*påtagligt*". Någon ändring av kravet att hämmandet ska avse konkurrensen inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det gjordes inte. Genom ändringarna fick förbudsbestämmelsen sin nuvarande utformning.

29. Det kan således konstateras att kravet i förbudsbestämmelsen på den geografiska marknadens storlek i förhållande till landet som helhet har sitt ursprung i 1982 års konkurrenslag och uttalanden i förarbetena till den lagen. Det ursprungliga syftet med kravet tycks ha varit att säkerställa att förbudsbestämmelsen skulle tillämpas endast i särskilt angelägna fall, när det var av särskild vikt från allmän synpunkt. En förutsättning för förbud var därför att förvärvet skulle påverka åtminstone en viss del av landet.

Innebörden av kravet på den geografiska marknadens storlek i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen

30. Genom rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*" uppställs enligt förarbetena ett krav på den relevanta marknadens relativa geografiska storlek i förhållande till landet som helhet.²⁷ För att en företagskoncentration ska kunna förbjudas enligt 4 kap. 1 § konkurrenslagen krävs att den relevanta geografiska marknaden är av en viss storlek i förhållande till landet i övrigt.
31. Den relevanta marknaden i ett koncentrationsärende består dels av en eller flera relevanta geografiska marknader, dels av en eller flera relevanta produktmarknader. Medan den relevanta produktmarknaden ger besked om vilka produkter eller tjänster som är utbytbara med varandra²⁸, ger den relevanta geografiska marknaden besked om den geografiska omfattningen av produktmarknaden, det vill säga det geografiska område inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade för samtliga ekonomiska aktörer.²⁹
32. Rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*" i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen ska inte sammanblandas med kravet i samma bestämmelse om att effekterna av företagskoncentrationen ska hämma konkurrensen "*påtagligt*" på den relevanta marknaden. Medan det förstnämnda

²⁷ Prop. 1998/99:144 s. 27.

²⁸ Se till exempel EU-domstolens dom den 18 april 1975 i mål 6/72, Europemballage mot kommissionen [även kallad Continental Can], EU:C:1975:50, punkt 32 f.

²⁹ Se till exempel EU-domstolens dom den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike och Société commerciale des potasses et de l'azote och Entreprise minière et chimique mot kommissionen [även kallad Kali & Salz], EU:C:1998:148, punkt 143.

rekvisitet tar sikte på den relevanta marknads relativa storlek i förhållande till landet som helhet, tar kravet om påtaglighet sikte på de konkurrenshämmande effekternas relativa betydelse för konkurrensen på den relevanta marknaden.

33. Av lagtexten framgår inte hur litet det påverkade området får vara i geografiskt hänseende för att ett förbud ska kunna meddelas. Någon procentuell gräns för marknads storlek i förhållande till landet i övrigt anges inte. I förarbetena till 1993 års konkurrenslag har emellertid konstaterats att rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*" i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen kan vara uppfyllt när konkurrensproblemen omfattar ett landskap eller ett län. Även ett mindre område kan anses utgöra en avsevärd del av landet om det omfattar en betydelsefull del av befolkningen, såsom en storstadsregion.³⁰
34. Det finns inte några avgöranden med prejudicerande verkan från svensk domstol om tolkningen av rekvisitet. Enligt rättspraxis från Stockholms tingsrätt kan dock rekvisitet "*en avsevärd del av landet*" vara uppfyllt när en koncentration berör ett stort antal lokala marknader.³¹

Förbudsbestämmelsen i EU:s koncentrationsförordning

35. Vad gäller EU:s koncentrationskontroll regleras förutsättningarna för förbud i artikel 2.3 i koncentrationsförordningen.³² Enligt bestämmelsen ska en företagskoncentration som påtagligt skulle hämma den effektiva konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den, i synnerhet till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks, förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden.
36. Den svenska språkversionen av artikel 2.3 i koncentrationsförordningen använder begreppet "*väsentlig*" för att beskriva den del av den gemensamma marknaden som de konkurrenshämmande effekterna ska beröra för att ett förbud ska kunna meddelas. Ordalydelsen i artikel 2.3 i koncentrationsförordningen skiljer sig således från den i 4 kap. 1 § konkurrenslagen, där i stället begreppet "*avsevärd*" används.
37. Kravet i konkurrenslagen att konkurrenshämningen ska avse en avsevärd del av landet infördes innan Sverige blev medlem i EU, och fick sin nuvarande utformning genom ändringar 1998. Skillnaden i

³⁰ Prop. 1992/93:56 s. 98.

³¹ Stockholms tingsrätts dom den 16 december 2014 i mål nr T 3629-14, Konkurrensverket mot Svensk Fastighetsförmedling Aktieföretag och Swedbank Franchise AB, s. 131. Stockholms tingsrätt ansåg att ett sjuttioalokala fastighetsmäklarmarknader tillsammans utgjorde en avsevärd del av landet.

³² I artikel 2.2 i koncentrationsförordningen anges att en koncentration som *inte* påtagligt skulle hämma den effektiva konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den, i synnerhet till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks, ska förklaras förenlig med den gemensamma marknaden.

ordalydelse mellan konkurrenslagen och koncentrationsförordningen i det här avseendet har inte kommenterats i förarbetena till ändringarna i konkurrenslagen. Det följer dock av både förarbeten och svensk rättspraxis att förbudsbestämmelsen i 4 kap. 1 § konkurrenslagen i materiellt hänseende ska tolkas i linje med EU-rätten och att den materiella prövningen av en företagskoncentration ska vara densamma oavsett om prövningen sker enligt konkurrenslagen eller koncentrationsförordningen.³³ Det har vidare anförts att det är en förutsättning att man i den svenska rättstillämpningen fullt ut kan dra nytta av EU:s rättspraxis och att den svenska rättsutvecklingen beträffande bedömningen av koncentrationer också kan följa utvecklingen inom EU-rätten.³⁴

38. Någon materiell skillnad mellan begreppen "avsevärd" i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen och "väsentlig" i motsvarande förbudsbestämmelse i koncentrationsförordningen bör således inte vara avsedd. Kravet i den svenska förbudsbestämmelsen att de konkurrens-hämmande effekterna ska avse landet i dess helhet eller en avsevärd del av det får således antas motsvara EU-rättens krav att koncentrationen ska hämma den effektiva konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den, med den skillnaden att de svenska reglerna avser Sverige och inte den gemensamma marknaden.
39. EU-domstolen och kommissionen har vid ett flertal tillfällen bedömt frågan om ett särskilt geografiskt område kan klassificeras som en väsentlig del av den gemensamma marknaden. I *Suiker Unie* uttalade EU-domstolen att mönstret för och omfattningen av produktionen och förbrukningen av den aktuella produkten, såväl som säljarnas och köparnas vanor och ekonomiska möjligheter, ska beaktas vid denna prövning.³⁵ Vidare har kommissionen uttalat att faktorer som de berörda tjänsternas och territoriernas ekonomiska betydelse, omfattningen av gränsöverskridande handel och allmänna geografiska faktorer ("*general geographic factors*") är relevanta vid bedömningen.³⁶
40. Vad gäller omfattningen av förbrukningen av den aktuella produkten har kommissionen beaktat hur stor del av den totala förbrukningen av den relevanta produkten eller tjänsten som sker på den relevanta marknaden. Exempelvis har kommissionen bedömt att ett antal lokala marknader som tillsammans stod för mindre än en procent av EU:s

³³ Se till exempel Patent- och marknadsöverdomstolens dom den 24 november 2016 i mål T 7499-16 och Patent- och marknadsdomstolens dom den 19 november 2024 i mål PMÅ 9076-24. Se även prop. 2007/08:135 s. 182 ff.

³⁴ Prop. 2007/08:135 s. 183.

³⁵ EU-domstolens dom den 16 december 1975 i de förenade målen 40-48, 50, 54-56, 111, 113 och 114/73, Coöperatieve Vereniging "Suiker Unie" UA m.fl. mot kommissionen, EU:C:1975:174, punkt 371.

³⁶ Ärende M.5112, *Rewe/Plus Discount*, kommissionsbeslut den 3 juli 2008, punkt 32 och däri refererade beslut.

totala konsumtion av en viss produkt inte utgjorde en väsentlig del av den gemensamma marknaden.³⁷ Vidare har kommissionen i ett beslut rörande dagligvaruhandel ansett att tre tjeckiska städer inte kunde klassas som en väsentlig del av den gemensamma marknaden mot bakgrund av att befolkningen i dessa områden tillsammans uppgick till mindre än 0,05 procent av EU:s totala befolkning och att den totala försäljningsvolymen i de relevanta områdena endast uppgick till mindre än 0,05 procent av den totala detaljhandelsförsäljningen inom EU.³⁸ Varken kommissionen eller EU-domstolen har dock fastställt några konkreta tröskelvärden som ledning för bedömningen av när en geografisk marknad utgör en väsentlig del av den gemensamma marknaden.

41. Att en marknad har en begränsad fysisk storlek har inte utgjort ett hinder för kommissionen att klassificera den som en väsentlig del av den gemensamma marknaden. Till exempel har kommissionen ansett att en flygplats kan uppfylla kriteriet.³⁹ I detta avseende kan även paralleller dras till EU-domstolens och kommissionens praxis rörande förbudet mot missbruk av dominerande ställning i artikel 102 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I likhet med förbudsbestämmelsen i koncentrationsförordningen uppställer artikel 102 i fördraget ett rekvisit om att det aktuella företags eller företagens dominerande ställning ska omfatta hela den inre marknaden eller en väsentlig del av den. Vid tolkningen av detta rekvisit har en hamn⁴⁰ respektive en flygplats⁴¹ ansetts utgöra en väsentlig del av den gemensamma marknaden.
42. Det kan således konstateras att ett flertal faktorer är relevanta vid kommissionens bedömning av om en viss geografisk marknad kan klassificeras som en väsentlig del av den gemensamma marknaden enligt artikel 2.3 i koncentrationsförordningen, såsom marknadens ekonomiska betydelse, förekomsten av gränsöverskridande handel, geografiska faktorer och befolkningsmängd. Utifrån förarbetena till konkurrenslagen verkar dock de relevanta bedömningskriterierna vid prövningen av rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*" i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen vara begränsade till den aktuella marknadens geografiska utbredning och befolkningsmängd. Det är oklart om en

³⁷ Ärende IV/M.460, *Holdercim/Cedest*, kommissionsbeslut den 6 juli 1994, punkt 15.

³⁸ Ärende M.3905, *Tesco/Carrefour*, kommissionsbeslut den 22 december 2005, punkt 32. Se även ärende M.5112, *Rewe/Plus Discount*, kommissionsbeslut den 3 juli 2008, punkt 32–38.

³⁹ Se ärende IV/M.1383, *Exxon/Mobil*, kommissionsbeslut den 29 september 1999, punkt 813, och ärende M.4170, *LSG Lufthansa Service Holding/Gate Gourmet Switzerland*, kommissionsbeslut den 19 juli 2006, punkt 23.

⁴⁰ EU-domstolens dom den 10 december 1991 i mål C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA mot Siderurgica Gabrielli SpA*, EU:C:1991:464, punkt 15.

⁴¹ Ärende IV/34.801, *Flughafen Frankfurt/Main AG*, kommissionsbeslut den 14 januari 1998, punkt 57–58.

skillnad härvidlag är avsedd mellan rekvisitet i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen och motsvarande rekvisit i koncentrationsförordningen, i den meningen att det svenska rekvisitet är mer begränsat i fråga om när det är uppfyllt.

43. Vad gäller syftet med rekvisitet "*en väsentlig del av [gemensamma marknaden]*" i artikel 2.3 i koncentrationsförordningen kan följande noteras. Enligt artikel 9 i förordningen kan en företagskoncentration som har gemenskapsdimension under vissa förutsättningar hänskjutas till en medlemsstat för prövning av en behörig myndighet i den staten. Sådana förutsättningar kan föreligga om (a) en koncentration hotar att påtagligt påverka konkurrensen på en marknad inom den medlemsstaten som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad, eller (b) en koncentration påverkar konkurrensen på en marknad inom den medlemsstaten som uppvisar alla kännetecken på en avgränsad marknad och som inte utgör en väsentlig del av den gemensamma marknaden (artikel 9 (a) och (b)). Vilken av förutsättningarna som är för handen avgör kommissionens prövning av frågan (artikel 9.3).
44. Rekvisitet "*en väsentlig del av [gemensamma marknaden]*" i artikel 2.3 i koncentrationsförordningen har således i förordningen inte enbart betydelse som en förutsättning för förbud, utan rekvisitet har även betydelse för att avgöra vilka koncentrationer som lämpligen kan hänskjutas till en medlemsstat för prövning av den statens behöriga myndighet. I det senare avseendet används rekvisitet för att undanta sådana koncentrationer vars påverkan på konkurrensen kan betraktas som mer av en nationell angelägenhet, låt vara att koncentrationen har gemenskapsdimension utifrån rådande anmälningströsklar. Vid ett hänskjutande till en medlemsstat kan koncentrationen prövas och eventuellt förbjudas enligt medlemsstatens nationella lagstiftning.

En majoritet av länder i EES tillämpar inte ett krav på att de konkurrenshämmande effekterna ska avse en avsevärd del av landet

45. Konkurrensverket har kartlagt vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för meddelande av förbud eller åläggande i fråga om företagskoncentrationer enligt rättsordningarna i övriga länder i EES⁴² och Storbritannien, se **Bilaga 1**. Undersökningen har särskilt tagit sikte på om ett rekvisit motsvarande kravet i 4 kap. 1 § första stycket

⁴² Kartläggningen omfattar inte Luxemburg och Liechtenstein som saknar nationella bestämmelser rörande koncentrationskontroll.

konkurrenslagen, att de konkurrenshämmande effekterna ska avse "*en avsevärd del av [landet]*", tillämpas även i dessa jurisdiktioner.⁴³

46. Konkurrensverkets kartläggning visar att en övervägande majoritet av de undersökta jurisdiktionerna inte tillämpar något rekvisit motsvarande det svenska kravet. Av de 30 länder som ingått i Konkurrensverkets kartläggning tillämpar 22 länder, cirka 73 procent, inte ett sådant rekvisit. De länder som tillämpar ett motsvarande rekvisit som det svenska är Finland, Belgien, Cypern, Grekland, Italien, Portugal, Rumänien och Slovenien. De relevanta förbudsbestämmelserna i Rumänien, Malta, Nederländerna och Spanien uppställer förvisso ett krav på att koncentrationen måste påtagligt hämma en effektiv konkurrens på hela *eller delar* av den nationella marknaden. Den kvalificerade termen *avsevärd* tillämpas däremot inte i dessa länder.
47. Även om de tyska koncentrationsreglerna saknar ett rekvisit motsvarande rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*" i 4 kap. 1 § konkurrenslagen, innehåller de ett undantag som innebär att den tyska konkurrensmyndigheten, Bundeskartellamt, är förhindrad att ingripa mot en företagskoncentration som hämmar konkurrensen på en marknad där den totala försäljningsvolymen är mindre än 20 miljoner euro under det år som föregår koncentrationen. Detta undantag kallas för klausul om mindre marknader (*bagatellmarktklausel*), och innebär i praktiken att Bundeskartellamt kan vara förhindrad att ingripa mot koncentrationer som leder till konkurrensproblem på små marknader. De tyska koncentrationsreglerna innehåller alltså en gräns för hur liten den relevanta marknaden får vara för att ett förbud ska få meddelas. Till skillnad från rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*", som innebär ett krav på marknadens relativa storlek i förhållande landet som helhet, är det i Tysklands fall fråga om ett kvantitativt mått i form av en omsättningströskel. Det tyska rekvisitet utgör alltså inte något krav på geografisk utbredning.
48. Vad specifikt gäller de nordiska länderna kan noteras att de relevanta förbudsbestämmelserna i varken Danmark, Island, Norge eller Grönland uppställer ett krav på storleken på den geografiska marknaden. Endast Sveriges och Finlands förbudsbestämmelser innehåller ett sådant krav.

⁴³ Underlaget till Bilaga 1 baseras på Konkurrensverkets egen kartläggning med utgångspunkt i offentliga källor. Syftet med kartläggningen har varit att undersöka om andra länder inom EES tillämpar ett rekvisit motsvarande rekvisitet "*en avsevärd del av landet*" och, i förekommande fall, hur det tillämpas i praktiken. Uppföljande kontakter har också tagits med konkurrensmyndigheterna i Norge, Finland och Danmark om deras erfarenheter av företagskoncentrationer på lokala marknader.



49. Även om Finlands och Sveriges koncentrationsregler innehåller snarlika förbudsbestämmelser, verkar tolkningen av rekvisitet "*en avsevärd del av [landet]*" skilja sig mellan regelverken.
50. Enligt förarbetena till den finska konkurrenslagen kan en större stad, en tätort eller ett landskap anses vara en väsentlig del av den finländska marknaden.⁴⁴ En tätort definieras enligt den nordiska tätortsdefinitionen, som fastställdes av de statistikansvariga myndigheterna i de nordiska länderna 1960, som en bebyggelsekoncentration med minst 200 invånare och som mest 200 meter mellan byggnaderna.⁴⁵ Skrivningarna i de finska förarbetena ger alltså utrymme för den finska konkurrensmyndigheten att ingripa mot företagskoncentrationer på små, lokala marknader. Den finska konkurrensmyndigheten har också ingripit mot koncentrationer som skulle ha gett upphov till konkurrensproblem på lokal nivå. Exempelvis beslutade myndigheten i januari 2022 att villkorligt godkänna Mehiläinen Oy:s förvärv av Fysios Holding Oy.⁴⁶ Enligt myndighetens utredning skulle förvärvet leda till konkurrenshämmande effekter på marknaden för fysioterapi som betalas av privatkunder i Vasa, en stad med omkring 70 000 invånare, och godkännandebeslutet villkorades därför av strukturella åtaganden från parterna i koncentrationen.

Konkurrensen på vissa marknader är lokal till sin karaktär

51. Genom kravet att de konkurrenshämmande effekterna ska avse en "*en avsevärd del av [landet]*" undantas från förbudsbestämmelsen i 4 kap. 1 § konkurrenslagen sådana företagskoncentrationer som kan leda till konkurrensproblem på små, lokala marknader, oaktat hur allvarliga konkurrensproblemen är och hur betydelsefulla de varor eller tjänster som påverkas är för konsumenterna och samhällsekonomin. Koncentrationer som begränsar konkurrensen på marknader som är lokala i geografisk omfattning, och som är mindre än ett landskap eller ett län samt inte omfattar en betydelsefull del av befolkningen, såsom en storstadsregion, kan enligt förarbetena inte förbjudas med dagens förbudsbestämmelse.⁴⁷

⁴⁴ RP 88/2010 rd s. 76. Tillgänglig via följande länk: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_88+2010.pdf.

⁴⁵ SCB, *Statistiska tätorter och småorter 2020 Befolkning och arealer, bebyggelsestruktur och bostäder, förvärosarbetande*, s. 47, tillgänglig via följande länk: https://www.scb.se/contentassets/ec782888290c4c35bc9d6ef503a1c4bc/mi0810_2020a01_mi38br2201.pdf. Se även den finska Statistikcentralens definition av tätort, tillgänglig via följande länk: https://stat.fi/meta/kas/taajama_sv.html.

⁴⁶ Konkurrens- och konsumentverkets beslut den 20 januari 2022 i dnr KKV/868/14.00.10/2021, Mehiläinen Oy / Fysios Holding Oy. Se Konkurrens- och konsumentverkets pressmeddelande via följande länk: <https://www.kkv.fi/sv/aktuellt/meddelanden/kkv-godkande-villkorligt-foretagsforvarvet-mellan-mehilainen-och-fysios/>.

⁴⁷ Prop. 1992/93:56 s. 98. Se även prop. 1998/99:144 s. 27.



52. Kravet "en avsevärd del av [landet]", och därmed förbudsbestämmelsens tillämpning, hänger samman med den relevanta marknadens relativa, geografiska storlek.⁴⁸ En relevant marknad är en konkurrensrättslig konstruktion. Vad som utgör en relevant marknad sammanfaller inte alltid med vad som i affärsmässig eller vardaglig mening förstås med en marknad. Exempelvis kan företag själva anse sig konkurrera på en marknad som omfattar hela eller en viss del av landet, medan de i konkurrensrättslig mening anses konkurrera på relevanta marknader av helt andra produktmässiga eller geografiska omfattningar.
53. Vissa marknader är sådana att de från ett konkurrensrättsligt perspektiv är att anse som lokala eller små. Det kan exempelvis bero produkternas eller tjänsternas karaktär eller på sättet som kunder eller konsumenter efterfrågar dessa. Exempel på sådana marknader är marknader för apotek, optiker, veterinärer och bilverkstäder.⁴⁹
54. Dagligvarumarknaden är ett exempel på en marknad där konkurrensen framför allt sker på lokal nivå. Konkurrensverket har de senaste åren i ett antal ärenden rörande förvärv på dagligvarumarknaden analyserat företagskoncentrationernas effekter utifrån snäva geografiska marknader.⁵⁰ Vid exempelvis prövningen av Axfood Investering och Utveckling AB:s anmälda förvärv av City Gross Sverige AB 2024 bedömde Konkurrensverket effekterna av koncentrationen utifrån en lokalmarknadsanalys med ett upptagningsområde motsvarande 5 till 15 minuters körtid från respektive butik.⁵¹ Även kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Norge, Danmark och Storbritannien har i tidigare beslut använt en liknande marknadsavgränsning.⁵²
55. Konkurrensverket har i tre rapporter rörande livsmedelsbranschen belyst problemet med verkets begränsade möjligheter att ingripa mot företagskoncentrationer som endast hämmar konkurrensen på mindre,

⁴⁸ Prop. 1998/99:144 s. 27.

⁴⁹ Se Konkurrensverkets beslut den 29 juni 2022 i dnr 397/2022, Euroapothea Holding SWE AB/Oriola Oy, Konkurrensverkets beslut den 14 juni 2004 i dnr 212/2004, Bilia Personbilar AB/Eneqvist Bil AB, ärende M.9569, Essilorluxottica/GrandVision, kommissionsbeslut den 23 mars 2021 och beslut av Competition and Markets Authority den 30 juni 2023 i ärende ME/7026-7033/22, *Independent Vetcare Limited (IVC) / multiple independent veterinary businesses merger inquiries*.

⁵⁰ Se Konkurrensverkets beslut den 15 oktober 2024 i dnr 505/2024, Axfood Investering och Utveckling/City Gross Sverige, Konkurrensverkets beslut den 16 september 2021 i dnr 361/2021, Axfood Investering och Utveckling/Bergendahl Food Holding, och Konkurrensverkets beslut den 17 juni 2019 i dnr 344/2019, Coop Butiker & Stormarknader/Netto Marknad Sverige.

⁵¹ Konkurrensverkets beslut den 15 oktober 2024 i dnr 505/2024, Axfood Investering och Utveckling/City Gross Sverige, punkt 61.

⁵² Se Konkurrensverkets beslut den 15 oktober 2024 i dnr 505/2024, Axfood Investering och Utveckling/City Gross Sverige, punkt 58–60 och däri refererade beslut.

lokala marknader.⁵³ Mot bakgrund av den bristande konkurrensen i livsmedelskedjan betonade Konkurrensverket i sin genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 att behovet av en ändring av koncentrationsreglerna är stort och en ändring angelägen.

”Konkurrensverket har även tidigare framfört behovet av justerade förvävsregler för att kunna värna konkurrensen i hela Sverige. Med gällande koncentrationsregler och kravet på effekter inom en avsevärd del av landet har Konkurrensverket begränsade möjligheter att ingripa mot företagskoncentrationer som enbart påverkar mindre lokala marknader, även om koncentrationen skulle hämma konkurrensen på en sådan marknad. I nuläget kan Konkurrensverket exempelvis inte ingripa mot en företagskoncentration som berör en ort med enbart två butiker, även om de efter koncentrationens genomförande skulle ingå i samma kedja, vilket skulle innebära att konsumenterna helt fräntogs valmöjlighet. Under rådande förhållanden kan Konkurrensverket enbart skydda konkurrensförhållandena på en mindre ort om den, tillsammans med andra, utgör en avsevärd del av landet. Om Konkurrensverket ska kunna värna konkurrensen i alla delar av landet krävs därför en lagändring. Genomlysningen har även bekräftat att behovet av en sådan justering är angelägen.”⁵⁴

56. Kravet på den relevanta geografiska marknadens relativa storlek har påverkat Konkurrensverkets möjlighet att agera mot företagskoncentrationer på dagligvarumarknaden som bedömts leda till lokala konkurrenshämmande effekter. Ett exempel är att Konkurrensverket 2019 lämnade Coop Butiker & Stormarknader AB:s förvärv av Netto Marknad Sverige AB utan åtgärd.⁵⁵ I ärendet genomförde Konkurrensverket en lokalmarknadsanalys med utgångspunkt från butikernas respektive upptagningsområden. Upptagningsområdena definierades snävt som ett köravstånd med bil om 5–15 minuter. För potentiellt berörda områden i stadsmiljöer användes ännu snävare upptagningsområden med endast två minuters körsträcka. Utifrån analysen identifierades knappt tjugo geografiska områden där potentiellt negativa effekter av koncentrationen skulle kunna uppstå på lokal nivå. Inom två av dessa områden fanns en påtaglig risk för konkurrenshämmande effekter på lokal nivå. Då omsättningen inom dessa två områden endast motsvarade cirka 0,09 procent av dagligvarumarknadens totala omsättning i Sverige, bedömdes marknaderna inte utgöra en ”avsevärd” del av landet. Koncentrationen lämnades utan åtgärd, trots de identifierade konkurrensproblemen i vissa områden.⁵⁶

⁵³ Se Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5, s. 16 f., Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6, s. 32, och Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10, s. 12.

⁵⁴ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5, s. 17.

⁵⁵ Konkurrensverkets beslut den 17 juni 2019 i dnr 344/2019, Coop Butiker & Stormarknader/Netto Marknad Sverige.

⁵⁶ Se Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6, s. 23 och Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10, s. 11.

57. Konkurrensverket noterar att både den danska och norska konkurrensmyndigheten har vidtagit åtgärder på dagligvarumarknaden avseende konkurrensproblem på lokala marknader. Exempelvis villkorade den danska konkurrensmyndigheten sitt beslut att lämna Salling Groups A/S förvärv av konkurrenten ALDI Danmark ApS 13 danska butiker och åtta pågående butiksprojekt av ett åtagande.⁵⁷ I beslutet definierades marknaden för dagligvaruhandel som lokal, med utgångspunkt i en körtid om 10 minuter från respektive butik. Vidare har den norska konkurrensmyndigheten ålagt ett antal företag som är aktiva på dagligvarumarknaden att informera konkurrensmyndigheten om förvärv som inte är anmälningspliktiga enligt omsättningströsklarna i den norska konkurrenslagen. En sådan upplysningsplikt kan åläggas aktörer på marknader där även mindre förvärv bedöms kunna påverka konkurrensen på lokal nivå.⁵⁸
58. En effektiv koncentrationskontroll är nödvändig för att upprätthålla väl fungerande marknader, inte minst på marknader som redan präglas av en hög koncentrationsgrad. Som Konkurrensverket har konstaterat i sin genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 är den svenska dagligvaruhandeln mycket koncentrerad, samtidigt som konsumentpriserna de senaste åren har ökat.⁵⁹ Då dagligvarumarknaden präglas av stora företag men konkurrensen i konsumentledet sker på lokal nivå och Konkurrensverket är förhindrat att ingripa mot företagskoncentrationer som endast påverkar förhållandevis små och lokala marknader, finns en risk att marknaden kommer att ytterligare koncentreras i framtiden, med ytterligare försvagad konkurrens som följd.

Utredningen KN 2023:03 och en eventuell informationsplikt för företag avseende icke anmälningspliktiga företagskoncentrationer

59. Regeringen gav den 28 september 2023 en särskild utredare i uppdrag att överväga om det finns behov av nya, kompletterande regler inom konkurrensområdet (KN 2023:03). I kommittédirektivet konstaterar regeringen att *"[d]et 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"*.⁶⁰ Utredaren ska bland annat ta ställning till om det i konkurrenslagen bör införas en informationsplikt för företag som genomför företagskoncentrationer

⁵⁷ Konkurrenserådets beslut den 29 november 2023, Salling Groups A/S / ALDI Danmark ApS, tillgängligt via följande länk: <https://kfst.dk/media/ktqi1qjf/20231129-salling-group-og-aldi-danmark-fusion.pdf>.

⁵⁸ Konkurransetilsynet, *Opplysningsplikt for særskilde marknader*, <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/opplysningsplikt-for-saerskilde-marknader/>.

⁵⁹ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5, s. 4.

⁶⁰ Kommittédirektiv dir. 2023:136 s. 7.

som inte omfattas av anmälningssplikten enligt konkurrenslagen. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

60. På grund av utformningen av omsättningströsklarna i 4 kap. 6 och 7 §§ konkurrenslagen kan det finnas företagskoncentrationer som skulle kunna hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens men som inte fångas av anmälningssplikten.⁶¹ En typ av koncentration som typiskt sett inte träffas av omsättningströsklarna i 4 kap. 6 § konkurrenslagen, men där förutsättningarna för ett anmälningssåläggande enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen skulle kunna vara uppfyllda, är ett större företags förvärv av en aktör med begränsad omsättning som verkar på en lokal marknad. På dagligvarumarknaden skulle man kunna tänka sig att en större nationell aktörs förvärv av en lokal livsmedelsbutik inte skulle träffas av den obligatoriska anmälningssplikten (förutsatt att den mindre aktörens omsättning i Sverige inte uppgår till 200 miljoner kronor). En sådan koncentration skulle dock, beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, kunna hämma konkurrensen på lokal nivå.
61. Konkurrensverket noterar att en form av informationsplikt redan finns i bland annat Norge. Den norska konkurrensmyndigheten, *Konkurransetilsynet*, har möjlighet att ålägga vissa företag en upplysningsplikt rörande samtliga företagskoncentrationer de ingår i, oavsett om koncentrationerna omfattas av anmälningssplikt eller inte.⁶² En sådan upplysningsplikt gäller under en tvåårsperiod men vid utgången av perioden kan ett nytt åläggande meddelas. På Konkurransetilsynet:s webbplats anges att en upplysningsplikt kan åläggas aktörer som är aktiva på marknader där bland annat graden av lokal konkurrens är central.⁶³ Aktörer på exempelvis marknaden för drivmedel, kraftproduktion, avfallshantering och dagligvaruhandel omfattas i dagsläget av sådan upplysningsplikt.⁶⁴ Konkurransetilsynet har även möjlighet att ålägga parterna i en koncentration som inte omfattas av anmälningssplikt att anmäla denna under vissa förutsättningar.⁶⁵

⁶¹ Se ovan punkt 6.

⁶² Konkurranseloven § 24, tillgänglig via följande länk: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4.

⁶³ Konkurransetilsynet, *Opplysningsplikt for særskilde marknader*, <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/opplysningsplikt-for-saerskilde-marknader/>.

⁶⁴ För en fullständig lista över de aktörer som är ålagda upplysningsplikt, och de marknader som dessa aktörer är verksamma på, se följande länk: <https://konkurransetilsynet.no/fusjoner-og-oppkjop-%c2%a716/opplysningsplikt-for-saerskilde-marknader/>.

⁶⁵ Konkurranseloven § 18 tredje stycket, tillgänglig via följande länk: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4.



62. Som behandlats i föregående avsnitt uppställer förbudsbestämmelsen i den norska konkurrenslagen inget krav på storleken på den geografiska marknaden. Konkurransetsilsynet kan därmed ingripa mot en företagskoncentration som endast leder till konkurrensproblem på lokal nivå. Att ålägga aktörer upplysningsplikt är ett sätt för Konkurransetsilsynet att bli uppmärksam på koncentrationer som inte omfattas av anmälningsplikt, men som berör marknader där bland annat lokal konkurrens är central och ytterligare konsolidering kan vara problematisk. På basis av den information Konkurransetsilsynet får av aktörerna som träffas av upplysningsplikten kan myndigheten besluta om ett eventuellt anmälningsåläggande.
63. För att ta ställning till om en part ska åläggas att anmäla en företagskoncentration enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen använder Konkurrensverket i dagsläget information från exempelvis media, tips och klagomål. Dessa informationskällor är begränsade, vilket innebär att det endast är vissa koncentrationer som Konkurrensverket får kännedom om. Om en bestämmelse införs i konkurrenslagen som fastställer en skyldighet för företag att under vissa förutsättningar informera Konkurrensverket om en koncentration som inte omfattas av anmälningsplikten, men där verket med tillämpning av dagens regler skulle kunna besluta om anmälningsåläggande, skulle verket kunna använda även denna information till grund för bedömningen av om det finns skäl att ålägga en part i koncentrationen att göra en anmälan. Beroende av den närmare utformningen av en sådan informationsplikt finns anledning att anta att Konkurrensverket skulle kunna få kännedom om fler koncentrationer som kan motivera ett anmälningsåläggande än vad som är fallet i dag. Dessa koncentrationer kan vara sådana att de leder till effekter på lokala marknader.

Slutsats

64. Kravet i förbudsbestämmelsen på den geografiska marknadens storlek i förhållande till landet som helhet har sitt ursprung i 1982 års konkurrenslag och uttalanden i förarbetena till denna lag. Det ursprungliga syftet med kravet tycks ha varit att säkerställa att förbudsbestämmelsen skulle tillämpas endast i särskilt angelägna fall, när det var av särskild vikt från allmän synpunkt. En förutsättning för förbud var därför att förvärvet skulle påverka åtminstone en viss del av landet.
65. Genom kravet "*en avsevärd del av [landet]*" 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen undantas från förbudsbestämmelsen sådana koncentrationer som kan leda till konkurrensproblem på små, lokala marknader, oavsett hur allvarliga konkurrensproblemen är och hur betydelsefulla de varor eller tjänster som påverkas är för konsumenterna och samhällsekonomin.

66. Vissa marknader är sådana att de från ett konkurrensrättsligt perspektiv i princip alltid är att anse som lokala eller små. Det kan exempelvis bero på produkternas eller tjänsternas karaktär eller på sättet som kunder eller konsumenter efterfrågar dessa. Dagligvarumarknaden är ett exempel på en marknad där konkurrensen om kundernas och konsumenternas efterfrågan framför allt sker på lokal nivå. Relevanta marknader i koncentrationsärenden avseende dagligvaruhandeln har i såväl Konkurrensverkets som i andra konkurrensmyndigheters beslutspraxis ansetts som mest omfatta geografiska områden motsvarande körsträckor för konsumenter om 2–15 minuter, där den lägre delen av intervallet använts för områden i stadsmiljö. Konkurrensverket har i tre rapporter rörande livsmedelsbranschen belyst problemet med verkets begränsade möjligheter att ingripa mot företagskoncentrationer som endast hämmar konkurrensen på mindre, lokala marknader.⁶⁶
67. En effektiv koncentrationskontroll är nödvändig för att upprätthålla väl fungerande marknader, inte minst på marknader som redan präglas av en hög koncentrationsgrad. Ett exempel är den svenska dagligvaruhandeln. Som Konkurrensverket har konstaterat i sin genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024 är den svenska dagligvaruhandeln mycket koncentrerad, samtidigt som konsumentpriserna de senaste åren har ökat. Mot bakgrund av den bristande konkurrensen i livsmedelskedjan betonade Konkurrensverket i sin genomlysning av livsmedelsbranschen att behovet av en ändring av förbudsbestämmelsen är stort. I avsaknad av en möjlighet för Konkurrensverket att ingripa mot företagskoncentrationer som är ägnade att hämma konkurrensen på lokala marknader finns en risk att den svenska dagligvaruhandeln kommer att koncentreras ytterligare i framtiden, med försvagad konkurrens som följd. Motsvarande farhåga gör sig gällande även för andra marknader där stora företag möter konkurrens på lokal nivå och där effekten av en planerad koncentration kan variera stort mellan olika geografiska områden.
68. En övervägande majoritet av övriga länder inom EES samt Storbritannien tillämpar i sina förbudsbestämmelser inte något krav på den geografiska marknadens relativa storlek i förhållande till landet som helhet. Av de 30 jurisdiktioner i EES samt Storbritannien som ingått i Konkurrensverkets kartläggning är det utanför Norden enbart Belgien, Cypern, Grekland, Italien, Portugal, Rumänien och Slovenien som i sina förbudsbestämmelser ställer upp ett sådant krav. I Norden är det, utöver Sverige, endast Finland som tillämpar ett krav på den

⁶⁶ Se Konkurrensverket, *Konkurrensverkets genomlysning av livsmedelsbranschen 2023–2024*, Rapport 2024:5, s. 16 f., Konkurrensverket, *Livsmedelskedjan – konkurrens i kristider*, Analys i korthet 2023:6, s. 32, och Konkurrensverket, *Hinder för konkurrens i dagligvaru- och grossistledet*, Analys i korthet 2023:10, s. 12.

geografiska marknadens storlek motsvarande rekvisitet i den svenska förbudsbestämmelsen. Enligt förarbetena till den finska konkurrenslagen kan dock en större stad, en tätort eller ett landskap anses vara en väsentlig del av den finländska marknaden. En tätort definieras som ett sammanhängande område med minst 200 invånare där avståndet mellan husen är mindre än 200 meter. Den finska konkurrensmyndigheten har också i praktiken ingripit mot företagskoncentrationer som skulle ha gett upphov till konkurrensproblem på lokal nivå.

69. Rekvisitet om den geografiska marknadens storlek i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen har sin motsvarighet i koncentrationsförordningen. Enligt artikel 2.3 i förordningen krävs för förbud av en företagskoncentration bland annat att den skulle hämma konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller *"en väsentlig del av den"*. Samma rekvisit har i förordningen också betydelse för att avgöra i vilka situationer kommissionen kan hänskjuta en koncentration till en medlemsstat för prövning enligt den statens nationella lagstiftning. I det senare avseendet används rekvisitet för att undanta sådana koncentrationer vars påverkan på konkurrensen kan betraktas mer som en nationell angelägenhet, låt vara att koncentrationen har gemenskapsdimension. Det kan således hävdas att ett krav på den geografiska marknadens geografiska storlek fyller en annorlunda roll när det används inom EU:s koncentrationskontroll, som i geografiskt hänseende täcker en marknad som omfattar en rad medlemsstaters territorium, många med egna regler om koncentrationskontroll. Om en koncentration faller utanför förbudsbestämmelsen i koncentrationsförordningen och hänskjuts till en medlemsstat för prövning, kan koncentrationen likväl komma att förbjudas med stöd av medlemsstatens nationella lagstiftning. Det kan jämföras med det svenska rekvisitet i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen, som endast avser den svenska marknaden som sådan.
70. Kravet för att förbud ska kunna meddelas i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen att den geografiska marknaden utgör *"en avsevärd del av [landet]"* bör ändras. Ändringen bör vara sådan att den ger Konkurrensverket möjlighet att ingripa även mot företagskoncentrationer som är ägnade att hämma konkurrensen på marknader som är små i förhållande till landet som helhet. I fråga om hur liten en marknad ska få vara för att en koncentration ska få förbjudas kan exempel hämtas från koncentrationer som rör dagligvaruhandeln. En ändrad förbudsbestämmelse bör således kunna tillåta ingripanden i situationer där konkurrensen påverkas negativt utanför storstadsområden och där den geografiska marknaden motsvarar körsträckor för konsumenter om 2–15 minuter.

71. Ett sätt som detta syfte kan uppnås är att lätta på det befintliga kravet genom att ersätta begreppet "avsevärd" med ett annat begrepp. I sammanhanget måste det dock beaktas att den nuvarande formuleringen "en avsevärd del av [landet]" enligt förarbetena kan omfatta ett landskap eller ett län, eller ett mindre geografiskt område om det omfattar en betydelsefull del av befolkningen. Om begreppet "avsevärd" ska ersättas, måste en ny formulering alltså tydligt markera att förhållandevis små marknader faller inom rekvisitet. Att hitta en ny formulering som ger uttryck för en geografisk utbredning motsvarande marknader som kan aktualiseras i koncentrationsärenden avseende dagligvaruhandeln är i praktiken svårt, i synnerhet med de krav som ställs på författningstext i fråga om förutsebarhet och rättssäkerhet. Det kan också ifrågasättas vilken praktisk betydelse ett sådant nytt rekvisit skulle ha, om de marknader som undantas från förbud är så små att de i geografiskt hänseende inte ens motsvarar en körsträcka för konsument om 2–15 minuter. Sverige skulle också vara ensamt i EES om att tillämpa en sådan ny tröskel.
72. Enligt Konkurrensverket bör i stället en ändring av förbudsbestämmelsen ske genom att kravet att det geografiska områdets omfattning åtminstone avser en "avsevärd" del av landet utgå. Att förbudsbestämmelsen inte tillämpas när det saknas ett allmänt intresse får i stället säkerställas på annat sätt. Med hänsyn till den tid och de resurser en särskild undersökning tar i anspråk kan det förväntas att Konkurrensverket inte kommer att utreda eller ingripa mot företagskoncentrationer när det inte är av vikt från allmän synpunkt.
73. Vid denna ändring kan frågan ställas om det som återstår av kravet på den geografiska marknadens utbredning – *inom landet i dess helhet eller en del av det* – fyller någon funktion. Ett sådant rekvisit får närmast funktionen av en jurisdiktionsregel, som förtydligar att Konkurrensverket inte har möjlighet att ingripa mot företagskoncentrationer som endast är ägnade att hämma konkurrensen i utlandet. Behovet av en sådan jurisdiktionsregel är inte uppenbart. Som jämförelse kan nämnas att konkurrenslagens materiella förbudsbestämmelser, det vill säga förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § och förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 §, inte innehåller någon motsvarighet till den kursiverade ordalydelsen. Vidare framgår vid en läsning av förbudsbestämmelserna i Danmark⁶⁷ och Norge⁶⁸ att det inte uppställs något krav om att koncentrationens effekter ska uppstå inom landet. Dessa omständigheter får anses tala för att även frasen *inom landet i dess helhet eller en del av det* kan utgå från

⁶⁷ Konkurranceloven § 12 c., tillgänglig via följande länk: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1150>.

⁶⁸ Konkurranceloven § 16, tillgänglig via följande länk: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4.



förbudsbestämmelsen i fråga om koncentrationer. Förutsebarhetsskäl talar dock för att den första delen av frasen – ”inom landet” – behålls. Därigenom klargörs att det även i fortsättningen krävs att de konkurrenshämmande effekterna avser en marknad inom landet för att förbud ska kunna meddelas. Övriga delar av frasen bör däremot utgå.

74. Liksom tidigare kommer ett förbud även i fortsättningen förutsätta att koncentrationen hämmar konkurrensen påtagligt på den marknad det är fråga om. Det ska också noteras att den föreslagna ändringen inte innebär någon justering av omsättningströsklarna för anmälningssplikten och den fakultativa anmälningsmöjligheten i 4 kap. 6 § respektive 7 §. För att en företagskoncentration ska kunna förbjudas krävs, även med den föreslagna ändringen av förbudsbestämmelsen, att koncentrationen över huvud taget ska eller kan anmälas enligt någon av dessa regler.
75. Beslut om åläggande enligt 4 kap. 2 § ska även i fortsättningen kunna meddelas under samma förutsättningar som gäller för förbud enligt 4 kap. 1 § konkurrenslagen.

5.2 Begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen

Förslag: Avskrivs ett ärende som avses i 4 kap. 15 och 16 §§ på grund av att företagskoncentrationen inte kan genomföras, svarar inte staten för parternas rättegångskostnader.

Gällande ordning

76. I ärenden om företagskoncentrationer tillämpas beträffande rättegångskostnader rättegångsbalkens regler om brottmål i 31 kap. (8 kap. 15 § första stycket konkurrenslagen).

Skälen för förslaget

77. Bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken behandlar rättegångskostnader i brottmål. Ordningen innebär att en part som vinner framgång i domstol efter överklagande av Konkurrensverkets beslut kan ha rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad avseende ombudsarvode och bevisning, liksom för eget arbete. En konsekvens av att reglerna om rättegångskostnad i brottmål tillämpas är att staten, förutom i undantagsfall, inte kan erhålla ersättning för rättegångskostnader i mål och ärenden där Konkurrensverket är part.
78. Om parterna i en till Konkurrensverket anmäld företagskoncentration finner att det inte finns förutsättningar att genomföra koncentrationen,

eller de inte längre önskar genomföra den, kan de återkalla sin anmälan. När parterna har återkallat sin anmälan kan Konkurrensverket avsluta ärendet. En avskrivning av ett ärende vid Konkurrensverket leder inte till något kostnadsansvar för det allmänna. Om Konkurrensverket har beslutat om förbud eller åläggande enligt 4 kap. 1–2 §§ konkurrenslagen står dock beslutet fast även om parterna återkallar anmälan.

79. Tidigare gällde en särskild ordning för den situation där parterna återkallar sin anmälan till Konkurrensverket när ett domstolsförfarande avseende företagskoncentrationen väl inletts. År 2008 infördes en bestämmelse i dåvarande 8 kap. 17 § konkurrenslagen som föreskrev att om ett mål rörande koncentration avskrevs på grund av att Konkurrensverket återkallat sin talan, svarade inte staten för parternas rättegångskostnader. Detta gällde enligt bestämmelsen endast när återkallelsen berodde på att parterna i företagskoncentrationen återkallat sin anmälan till Konkurrensverket. Parterna skulle, utan denna bestämmelse, annars varit berättigade till ersättning för sina rättegångskostnader enligt 31 kap. 2 § rättegångsbalken.⁶⁹ I motiven angavs att det kunde framstå som stötande att tillerkänna parterna i koncentrationen ersättning av allmänna medel om de frivilligt avbryter genomförandet av den. Konkurrensverket ansågs då ha uppnått syftet med sin talan, nämligen att koncentrationen inte genomförs.⁷⁰
80. Bestämmelsen i 8 kap. 17 § konkurrenslagen upphävdes i samband med att Konkurrensverket fick beslutanderätt i första instans i koncentrationsärenden (SFS 2017:986), eftersom bestämmelsen inte längre ansågs nödvändig. Om Konkurrensverket fattat beslut om förbud eller åläggande leder en återkallelse av anmälan inte till att beslutet ska undanröjas.⁷¹ För det fall beslutet överklagats utgick lagstiftaren från att parterna skulle återkalla sitt överklagande om de inte avsåg att genomföra den anmälda och av Konkurrensverket förbjudna koncentrationen. Vid ett återkallat överklagande skulle ärendet avskrivas, Konkurrensverkets beslut stå fast och något kostnadsansvar för det allmänna inte uppkomma.⁷²
81. Efter upphävandet av 8 kap. 17 § konkurrenslagen har frågan om parternas rättegångskostnader när genomförandet av en företagskoncentration avbrutits behandlats i rättspraxis. Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 8 april 2020 i mål PMÖÄ 1489-20 rörde en anmäld och av Konkurrensverket förbjuden koncentration som inte kunde genomföras av andra skäl än förbudsbeslutet. Till följd av en

⁶⁹ Prop. 2007/08:135 s. 108. Se även Marknadsdomstolens avgörande den 27 oktober 2005, MD 2005:28.

⁷⁰ Prop. 2007/08:135 s. 109.

⁷¹ Prop. 2017/18:15 s. 33.

⁷² Prop. 2017/18:15 s. 33.

skiljedom hade det under handläggningen i Patent- och marknadsdomstolen uppstått hinder för att genomföra koncentrationen och det förelåg därmed inte längre förutsättningar för prövning av ärendet i sak. Parterna återkallade emellertid inte sina överklaganden av förbudsbeslutet i Patent- och marknadsdomstolen. Patent- och marknadsdomstolen konstaterade att den uppkomna situationen inte finns behandlad i vare sig lagtext, förarbeten eller doktrin.

82. Patent- och marknadsdomstolen ansåg att situationen inte kunde jämföras med ett återkallande där Konkurrensverkets beslut skulle stå fast.⁷³ I stället undanröjdes beslutet med hänvisning till att ändamålet med beslutet förlorat sin betydelse. Vidare bedömde Patent- och marknadsdomstolen att undanröjandet inte kunde likställas med ett sådant frikännande som avses i 31 kap. 2 § rättegångsbalken, varför parterna inte tillerkändes ersättning för sina rättegångskostnader. Frågan om rättegångskostnader överklagades till Patent- och marknadsöverdomstolen, som däremot bedömde att det följde av en tillämpning av 31 kap. rättegångsbalken att parterna hade rätt till ersättning för sina rättegångskostnader.⁷⁴ Enligt Patent- och marknadsöverdomstolen måste det ha ansetts till förmån för klagandena att Konkurrensverkets beslut om förbud undanröjdes, trots att Patent- och marknadsdomstolen inte grundade undanröjandet på en prövning i sak, eftersom undanröjandet av Konkurrensverkets beslut innebar att det inte längre fanns något förbud riktade mot företagen. Patent- och marknadsöverdomstolen ansåg därför att Patent- och marknadsdomstolens beslut skulle anses som friande, trots att beslutet att undanröja Konkurrensverkets beslut berodde på skiljedomen.
83. Vid upphävandet av bestämmelsen i 8 kap. 17 § konkurrenslagen hade lagstiftaren inte beaktat möjligheten att parterna, om företagskoncentrationen inte kan genomföras, inte skulle återkalla sina överklaganden, på så sätt som skett i ovan nämnda domstolsärende. På samma sätt som tidigare kan det dock framstå som stötande att det allmänna ska svara för parternas rättegångskostnader i de fall genomförandet av koncentrationen avbryts av andra skäl än Konkurrensverkets beslut. Något skyddsvärde som motiverar att det allmänna ska ersätta parternas rättegångskostnader när de inte kan fullfölja den koncentration som de själva anmält, finns inte. Det är i denna situation inte fråga om någon inskränkning av rätten till försvar och rättvis rättegång. Att parterna, när hinder uppstått mot genomförandet av koncentration, väljer att inte återkalla sina överklaganden av Konkurrensverkets beslut, förändrar inte saken. Det får anses vara ett

⁷³ Patent- och marknadsdomstolens beslut den 15 januari 2020 i ärende PMÄ 7206-19.

⁷⁴ Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 8 april 2020 i mål nr PMÖÄ 1489-20, Arla Foods AB m.fl. mot Konkurrensverket.

väsentligt intresse att säkerställa en god hushållning med allmänna medel. Mot denna bakgrund finns behov av att återigen införa en bestämmelse i konkurrenslagen som reglerar det allmännas kostnadsansvar i den här situationen.

84. I och med Konkurrensverkets beslutanderätt kan parterna inte längre disponera över anmälan efter det att Konkurrensverket fattat ett beslut. En ny regel kan därför inte knytas till parternas återkallelse av anmälan. En sådan regel kan inte heller knytas till parternas återkallelse av överklagandena, då den situation som bestämmelsen är tänkt att träffa just är den att parterna inte återkallar sina överklaganden. Rättegångskostnadsansvaret bör i stället knytas till skälet bakom ärendets avslut och undanröjandet av Konkurrensverkets beslut. Ersättning för rättegångskostnader bör inte utgå när det efter överklagandet uppstått hinder mot genomförandet av den anmälda koncentrationen och ändamålet med verkets beslut därmed har förfallit. Regeln bör vara tillämplig såväl i situationer där någon av parterna under handläggningen frivilligt avbryter en koncentration, utan att återkalla sina överklaganden, som i de fall där koncentrationen inte kan fullföljas på grund av omständigheter som inte hänför sig till det överklagade beslutet.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

85. Regeringen gav den 28 september 2023 en särskild utredare i uppdrag att överväga om det finns behov av nya, kompletterande regler inom konkurrensområdet (KN 2023:03). Utredningens syfte är att stärka och komplettera konkurrenslagstiftningen för att i högre utsträckning kunna säkerställa en effektiv konkurrens och väl fungerande marknader. Utredaren ska bland annat 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 (dir. 2023:136). Den 15 februari 2024 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:20). Genom tilläggsdirektivet gavs utredaren i uppdrag att även se över reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, i syfte att skapa ökade möjligheter att utreda och vidta åtgärder mot sådan verksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.
86. De i promemorian föreslagna ändringarna bör få verkan så fort som möjligt. De bör därför träda i kraft samtidigt som eventuella regeländringar i konkurrenslagen som föreslås av utredningen KN 2023:03,

eller vid närmast möjliga tidpunkt. En särskild övergångsbestämmelse bör införas när det gäller den föreslagna ändringen i bestämmelsen om förbud i 4 kap. 1 §. Regeln bör ange att för anmälningar som inkommit till Konkurrensverket före ikraftträdandet ska bestämmelsen i sin äldre lydelse gälla. En särskild övergångsregel bör ges också i fråga om den nya bestämmelsen om rättegångskostnader i 8 kap. 16 §⁷⁵ konkurrenslagen. Regeln bör ange att bestämmelsen inte ska gälla för ärenden som är under handläggning i domstol.

7 Konsekvensutredning

7.1 Allmänt om konsekvensutredning

87. Av 2 § första stycket förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar (konsekvensutredningsförordningen) följer att kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar. Enligt 6 § konsekvensutredningsförordningen ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för:

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

88. Vidare ska konsekvensutredningen enligt 7 § konsekvensutredningsförordningen innehålla en analys av de förslag som lämnas. Analysen ska bestå av:

1. en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,

⁷⁵ Tidigare 16 § upphävd genom 2021:81.

3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,
4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

89. Slutligen ska konsekvensutredningen enligt 9 § konsekvensutredningsförordningen innehålla en bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av EU-rätten.

7.2 Sammanfattning av promemorians förslag

90. Konkurrensverket föreslår följande två ändringar i konkurrenslagen:

1. Förutsättningen för förbud eller åläggande enligt 4 kap. 1–2 §§ konkurrenslagen att koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det ändras genom att kravet på "avsevärd" utgår.
2. Det införs en bestämmelse i konkurrenslagen som föreskriver att staten inte svarar för parternas rättegångskostnader om rätten i mål som avses i 4 kap. 15 och 16 §§ konkurrenslagen beslutar om avskrivning av ärendet och avskrivningsbeslutet beror på att parterna i företagskoncentrationen inte kommer att fullfölja den anmälda företagskoncentrationen.

91. I följande avsnitt lämnas en konsekvensutredning rörande dessa två förslag.

7.3 Beskrivning av problemen och syftet med förslagen

Inledning

92. En utförlig redogörelse för de aktuella problemen och den förändring som eftersträvas med förslagen återfinns i relevanta delar av avsnitt 5. Nedan redovisas en sammanfattning av dessa frågor för varje enskilt förslag.



- Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen
93. Rekvisitetet "*en avsevärd del av [landet]*" i 4 kap. 1 § konkurrenslagen uppställer ett krav på den relevanta marknads relativa storlek i förhållande till landet som helhet. För att en företagskoncentration ska kunna förbjudas enligt 4 kap. 1 § konkurrenslagen krävs att den relevanta geografiska marknaden är av en viss storlek i förhållande till landet i övrigt. Genom kravet undantas från förbudsbestämmelsen sådana koncentrationer som kan leda till konkurrensproblem på små, lokala marknader, oavsett hur allvarliga konkurrensproblemen är och hur betydelsefulla de varor eller tjänster som påverkas är för konsumenterna och samhällsekonomin.
94. Vissa marknader är sådana att de ur ett konkurrensrättsligt perspektiv i princip alltid är att anses som lokala eller små. Det kan exempelvis bero produkternas eller tjänsternas karaktär eller på sättet som kunder eller konsumenter efterfrågar dessa. Dagligvarumarknaden är ett exempel på en marknad där konkurrensen om kundernas och konsumenternas efterfrågan framför allt sker på lokal nivå. Andra exempel är marknader för apotek, optiker, veterinärer och bilverkstäder. Det är angeläget att Konkurrensverket kan utöva en effektiv koncentrationskontroll på dessa marknader, i syfte att bevara konkurrensen och skydda landets konsumenter oavsett i vilket geografiskt område de bor.
95. Den begränsning av tillämpningsområdet för 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen som rekvisitetet "*en avsevärd del av [landet]*" innebär riskerar att leda till att skadliga företagskoncentrationer lämnas utan åtgärd, trots att de påtagligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i en avgränsad del av landet. För att Konkurrensverket ska kunna värna om konkurrensen i alla delar av landet krävs en lagändring. Genom att ta bort kravet att de konkurrenshämmande effekterna av en koncentration ska avse en "*avsevärd*" del av landet, kan negativa effekter av koncentrationer undvikas, samtidigt som en restriktiv tillämpning av 4 kap. 1–2 §§ konkurrenslagen fortsatt garanteras genom övriga rekvisit i lagen.

Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen

96. En tidigare bestämmelse i konkurrenslagen föreskrev att staten inte svarar för parternas rättegångskostnader om en domstol i mål rörande en företagskoncentration skrev av ärendet till följd av att Konkurrensverket återkallat sin talan, när det skett på grund av att parterna i koncentrationen återkallat sin anmälan till verket. Bestämmelsen

syftade till att undvika att parterna skulle få ersättning för rättegångskostnader när de frivilligt avbrutit genomförandet av koncentrationen.

97. Den aktuella bestämmelsen upphävdes i samband med att Konkurrensverket fick beslutanderätt i första instans i koncentrationsärenden, då regeringen ansåg att den inte längre behövdes. Genom att bestämmelsen togs bort öppnades en möjlighet för parter att få ersättning för sina rättegångskostnader från staten trots att förutsättningar för att genomföra koncentrationen saknas, och detta oaktat riktigheten i sak av det överklagade beslutet.⁷⁶
98. Det får anses stötande att det allmänna ska svara för parternas rättegångskostnader i de fall genomförandet av en företagskoncentration avbryts av andra skäl än Konkurrensverkets beslut. Denna möjlighet är en oförutsedd konsekvens av att en tidigare bestämmelse i konkurrenslagen upphävdes, och kan inte ha varit lagstiftarens avsikt. Mot denna bakgrund bör en ny bestämmelse i konkurrenslagen införas som föreskriver att staten inte ska svara för eventuella rättegångskostnader när det saknas förutsättningar att genomföra den anmälda koncentrationen och ändamålet med Konkurrensverkets beslut därmed har förfallit.

7.4 Konsekvenser om inga åtgärder vidtas

99. Om de föreslagna ändringarna inte antas kommer konkurrenslagen fortsätta tillämpas som i dag, med följderna att de identifierade problemen med dagens bestämmelser, som sammanfattats ovan samt behandlats avsnitt 5, kommer att bestå.

7.5 Alternativa lösningar och val av lösning

Inledning

100. Konkurrensverket har i avsnitt 5 behandlat vissa problem som finns med dagens regler och lämnat förslag på ändringar i reglerna som syftar till att åtgärda dessa problem. Förslagen och problemen har sammanfattats i avsnitt 7.2 respektive 7.3. I det följande diskuteras tänkbara alternativa lösningar på de identifierade problemen, utöver vad som föreslagits av Konkurrensverket.

Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen

101. Promemorians förslag syftar till att ge Konkurrensverket möjlighet att även ingripa mot företagskoncentrationer som leder till konkurrens-

⁷⁶ Se Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 8 april 2020 i mål nr PMÖÅ 1498-20.

problem på lokala marknader. Av rättssäkerhets- och förutsebarhets- skäl är utrymmet för alternativa lösningar begränsat. Visserligen har Konkurrensverket i dagsläget möjlighet att i ett beslut om förbud eller åläggande motivera att ett visst lokalt geografiskt område är att anse som *"en avsevärd del av [landet]"* enligt 4 kap. 1 § konkurrenslagen. Beroende av den aktuella geografiska marknadens storlek kan en sådan tolkning dock i det enskilda fallet vara i strid med förarbetsuttalanden till konkurrenslagen. Mot bakgrund av behovet av förutsebarhet för företagen och förarbetens betydelse vid tolkning av svensk rätt är det av rättssäkerhetsskäl en bättre ordning att tydliggöra möjligheten till förbud i lagtext än att riskera att tillämpa förbudsbestämmelsen i strid med lagstiftarens ursprungliga intentioner.

102. Konkurrensverket föreslår mot den här bakgrunden att kravet på *"avsevärd"* utgår i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen.

Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen

103. Ett möjligt alternativ till att införa en ny bestämmelse för att åtgärda det problem som uppstått i rättspraxis vid tillämpningen av nuvarande regler om rättegångskostnader är att helt ta bort möjligheten till rättegångskostnader för parter i ärenden där Konkurrensverkets slutliga beslut om koncentration överklagas. En sådan ändring är dock mer långtgående än promemorians förslag och kan enligt Konkurrensverkets mening lämpligen utredas i samband med en bredare översyn av koncentrationsreglerna.
104. Konkurrensverket har i övrigt inte hittat några lämpliga alternativ till att införa en ny bestämmelse i enlighet med promemorians förslag för att åtgärda det identifierade problemet. Enligt Patent- och marknadsöverdomstolens praxis ska bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken tolkas så att parterna i en företagskoncentration är berättigade till ersättning för skäligen motiverade rättegångskostnader även när det i överklagandeprocessen framkommer att det saknas förutsättningar att genomföra koncentrationen.⁷⁷ För att undvika ett sådant kostnadsansvar för det allmänna krävs att en ny bestämmelse införs som reglerar denna situation. Konkurrensverket föreslår därför att en bestämmelse införs som fastställer att ersättning för rättegångskostnader inte utgår när det i överklagandeprocesser visar sig saknas förutsättningar för parterna att genomföra den anmälda koncentrationen och ändamålet med verkets beslut om förbud eller åläggande därmed förfaller.

⁷⁷ Patent- och marknadsöverdomstolens beslut den 8 april 2020 i mål nr PMÖÄ 1489-20.

7.6 Konsekvenser av promemorians förslag

Förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner och regioner

Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen

105. Förslaget innebär en utvidgning av förbuds- och åläggandebestämmelserna i 4 kap. 1 § respektive 2 § konkurrenslagen genom att det inte längre är en förutsättning för dessa beslut att effekten av en koncentration rör åtminstone en avsevärd del av landet. Det är svårt att beräkna de konkreta konsekvenserna av förslaget. Även om förslaget är avsett att öka Konkurrensverkets möjligheter att ingripa mot konkurrensskadliga företagskoncentrationer, och därmed sannolikt kan leda till en viss ökning av mängden ärenden som avslutas med ett beslut om förbud eller åläggande, kommer tillämpligheten av de aktuella bestämmelserna fortsatt att vara restriktiv.
106. Kravet för förbud eller åläggande att en koncentration ska *påtagligt* hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens innebär ett högt ställt krav på koncentrationens effekter. Som jämförelse kan nämnas att Konkurrensverket sedan 1993 har undersökt 3 371 anmälda företagskoncentrationer, och att endast 15 stycken har avslutats med talan respektive beslut om förbud eller åläggande. Vidare har, av de koncentrationsärenden som efter en särskild undersökning avslutats på annat sätt än genom talan eller beslut om förbud eller åläggande under perioden 2004⁷⁸–2024, endast åtta koncentrationsärenden avslutats först efter att Konkurrensverket till part kommunicerat ett utkast till stämningsansökan eller slutligt beslut. Det är dessutom endast koncentrationer vars skadliga verkan är begränsad till mindre, lokala geografiska områden som kommer att påverkas av den föreslagna utvidgningen av bestämmelsernas tillämpningsområde. Ökningen av antalet beslut om förbud eller åläggande som förslaget kommer föranleda beräknas därmed vara liten.
107. Den föreslagna ändringen innebär inte någon justering av omsättningströsklarna för anmälningsplikten och den fakultativa anmälningsmöjligheten i 4 kap. 6 § respektive 7 §. Den föreslagna ändringen kommer inte att resultera i fler obligatoriska anmälningar av företagskoncentrationer enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen. Som utgångspunkt bör ändringen inte heller leda till fler fakultativa anmälningar av

⁷⁸ Konkurrensverket övergick 2004 till ett digitalt ärendehanteringssystem. För att identifiera om det skickats ett utkast till slutligt beslut eller stämningsansökan till part i koncentrationsärenden som avslutats på annat sätt än genom förbud eller åläggande efter en särskild undersökning, har verket gått igenom handlingarna i ärendena. Av praktiska skäl har det inom ramen för detta arbete inte varit möjligt för Konkurrensverket utöka denna del av granskningen till företagskoncentrationer som handlagts före 2004.

koncentrationer. Vad gäller det sistnämnda kan det dock inte uteslutas att Konkurrensverket, vid en ökad möjlighet att ingripa mot koncentrationer som leder till konkurrensproblem på lokala marknader, kan vara mer benäget att utnyttja möjligheten att ålägga företag att anmäla koncentrationer enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen. En sådan ökning bör dock vara begränsad, då det i regel är först vid en prövning av en koncentration som Konkurrensverket kan avgöra att den endast är ägnad att hämma konkurrensen på lokala marknader. Med andra ord skulle Konkurrensverket ha undersökt merparten av dessa koncentrationer även enligt nuvarande regler. Även vid den föreslagna ändringen av förbudsbestämmelsen bör alltså förekomsten av anmälningsålägganden enligt 4 kap. 7 § konkurrenslagen i huvudsak vara oförändrad.

108. Konkurrensverket kommer att påverkas av förslaget eftersom ändringen leder till att verket får rättsliga förutsättningar att ingripa mot fler företagskoncentrationer. Bedömningen av koncentrationers effekter är komplex till sin natur och kräver i regel att det genomförs avancerade ekonomiska analyser av rådande marknads- och konkurrensförhållanden. Mot denna bakgrund är det sannolikt att Konkurrensverket i dagsläget skulle besluta att inleda en särskild undersökning av en anmäld koncentration där det efter den inledande undersökningen inte kan uteslutas att koncentrationen skulle orsaka konkurrensproblem, även om konkurrensproblemen vid en närmare granskning visar sig vara begränsade till mindre geografiska områden. Förslaget väntas därmed inte leda till en generell ökning av beslut från Konkurrensverket om att genomföra en särskild undersökning, även om det skulle kunna ske i enskilda fall. Med hänsyn till rekvisitet avseende en avsevärd del av landet i den gällande förbudsbestämmelsen i 4 kap. 1 § konkurrenslagen skulle dock Konkurrensverket i nuläget avsluta den särskilda undersökningen när det väl står klart att konkurrensproblemen inte påverkar åtminstone en avsevärd del av landet. Förslaget kan därmed leda till att Konkurrensverket efter ändringen slutför den särskilda undersökningen och därmed tar hela fristen för undersökningen i anspråk i fler ärenden, vilket skulle leda till ökade kostnader för verket. De ökade kostnaderna kommer i detta hänseende avse arbetstid för medarbetare med kompetens inom bland annat juridik och ekonomi samt utredningsinsatser såsom enkätundersökningar.
109. Det är osäkert hur lång den tillkommande handläggningstiden skulle kunna vara i de enskilda fallen. I syfte att uppskatta den ökade kostnaden för Konkurrensverket har verket valt att redovisa kostnaden för en månads handläggning av en företagskoncentration som avslutats



med ett förbudsbeslut. Konkurrensverket har baserat kostnadsberäkningen på den redovisade arbetstiden för handläggningen av ärende dnr 816/2023⁷⁹, Apotekstjänst Sverige AB:s anmälda förvärv av Svensk Dos AB. Handläggningen involverade totalt 22 medarbetare, varav nio råd, två seniora medarbetare, tre sakkunniga, sex föredragande och två assistenter, som i olika utsträckning redovisat tid på ärendet. Kostnadsberäkningarna för arbetad tid är baserad på lönerna i Tabell 1, se nedan.

Tabell 1 – Löner för kostnadsberäkningar

Befattning	Månadslön
Råd	60 000 kr
Senior medarbetare	51 000 kr
Sakkunnig	47 000 kr
Föredragande	35 000 kr
Assistent	33 000 kr

110. Totalt redovisade handläggarna i ärendet en arbetstid om 7 152 timmar för prövningen av företagskoncentrationen, vilket inkluderar handläggningen under både den inledande och den särskilda undersökningen. I Tabell 2 nedan redovisas en beräkning av den totala kostnaden för den redovisade arbetstiden, uppdelad per befattningskategori, samt en uppskattning av kostnaden för en månad. Uppskattningen baseras på antagandet att prövningen pågick under totalt fyra månader. För att beräkna kostnaden för en månad har den totala kostnaden därmed delats med fyra.

Tabell 2 – Kostnader för Konkurrensverket, prövning av företagskoncentration

Handläggare	Timmar	Kostnad ⁸⁰	Kostnad, en månad
Råd (9 st)	2 571	3 470 400 kr	867 600 kr
Senior medarbetare (2 st)	1 928	2 212 342 kr	553 085 kr
Sakkunnig (3 st)	243	257 237 kr	64 309 kr
Föredragande (6 st)	2 150	1 692 797 kr	423 199 kr
Assistent (2 st)	260	192 864 kr	48 216 kr
Totalt	7 152	7 825 640 kr	1 956 410 kr

⁷⁹ Beräkningen inkluderar den arbetstid som har registrerats på det till ärendet knutna sekretessärendet dnr S816-2023, där arbetstid avseende sekretesshanteringen i huvudärendet har registrerats.

⁸⁰ Konkurrensverket har beräknat kostnader baserat på att varje medarbetare har 1 200 årsarbetstimmar. 50 procent av lönen har beräknats tillkomma för sociala avgifter m.m. 50 procent av lönekostnaden har beräknats tillkomma för indirekta lönekostnader. Beräkningen av timkostnaden har alltså skett som följer: (Årslön/1 200)*1,5=timlön. Timlön*1,5=timkostnad. Kostnaderna i tabellen har beräknats som tidsåtgång*timkostnad.



111. Enligt ovan beräkning uppskattas Konkurrensverket ha kostnader om drygt 1 950 000 kronor för en månads prövning av en företagskoncentration som föranleder en särskild undersökning, där det ingår komplicerade och omfattande utredningsinsatser och analys. Till denna kostnad kan även utgifter för särskilda utredningsinsatser, såsom enkätundersökningar, tillkomma. Det bör dock noteras att beräkningen endast är baserad på ett ärende och att kostnaden för koncentrationsprövningen kan skilja sig betydligt från ärende till ärende. Ovan beräkning får därmed betraktas med försiktighet.
112. Vidare kan förslaget innebära att det uppstår ytterligare kostnader för Konkurrensverket för processföring. Om Konkurrensverket beslutar att ingripa genom förbud eller ålägganden mot en koncentration som träffas av den ändrade, men inte den nu gällande, förbudsbestämelsen uppstår kostnader för processföring om beslutet överklagas. Kostnadsberäkningen i denna del baseras på den redovisade arbetstiden i Konkurrensverkets domstolsärende med dnr 118/2016, som avser processen i Stockholms tingsrätt respektive Patent- och marknadsöverdomstolen för stämningsansökan mot Logstor A/S, Logstor Sverige Holding AB och Powerpipe Systems AB, samt den redovisade arbetstiden i Konkurrensverkets domstolsärende med dnr 354/2019 som avser processen i Patent- och marknadsdomstolen respektive Patent- och marknadsöverdomstolen för överklagandet av Konkurrensverkets beslut i koncentrationsärende med dnr 661/2018, Arla Foods AB, Norrmejerier Ekonomisk förening och Falköpings Mejeri ekonomisk förening. Kostnadsberäkningen är baserad på de löner som redovisas i Tabell 1 ovan.

Tabell 3 – Kostnader för Konkurrensverket, överklagande av beslut om förbud mot en företagskoncentration⁸¹

	Kostnad, dnr 118/2016	Kostnad, dnr 354/2019
Överklagande av förbudsbeslut i Stockholms tingsrätt, respektive Patent- och marknadsdomstolen	1 930 174 kr	6 978 053 kr
Överklagande av förbudsbeslut i Patent- och marknadsöverdomstolen	1 551 608 kr	781 500 kr ⁸²
Totalt	3 481 781 kr	7 759 553 kr

⁸¹ Kostnader har beräknats i enlighet med den metod som beskrivs i fotnot 80.

⁸² För fullständighetens skull nämns att prövningen i Patent- och marknadsöverdomstolen i detta ärende endast avsåg frågan om rättegångskostnadernas storlek och att något sammanträde inte hölls. Kostnaden bedöms därmed vara lägre än Konkurrensverkets genomsnittliga processkostnad för en prövning av ett beslut rörande en företagskoncentration i Patent- och marknadsöverdomstolen.



113. Som framgår av Tabell 3 kan kostnaderna för en överklagandeprocess skilja sig betydligt från fall till fall. Av detta skäl, samt det faktum att kostnadsberäkningen är begränsad till två ärenden, får kostnaderna betraktas med försiktighet.
114. I och med att förslaget kan leda till fler överklagandeprocesser rörande förbuds- och åläggandebeslut mot företagskoncentrationer påverkar förslaget patent- och marknadsdomstolarna. Konkurrensverket har inte möjlighet att uppskatta Patent- och marknadsdomstolens respektive Patent- och marknadsöverdomstolens kostnad för en överklagandeprocess i ett ärende rörande en företagskoncentration. Konkurrensverket förväntar sig dock att kostnaden för en sådan process kommer att motsvara vad som förväntas bli kostnaden för överprövningar rörande utredningar om konkurrensfrämjande åtgärder, som kan förväntas redovisas i Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader (KN 2023:03).
115. Förslaget har sannolikt inte några konsekvenser för några myndigheter utöver Konkurrensverket och patent- och marknadsdomstolarna. Inte heller kommuner och regioner bedöms påverkas av förslaget.

Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen

116. Promemorians förslag innebär en begränsning av statens ansvar att ersätta rättegångskostnader för klagande parter i en överklagandeprocess när det under processen visar sig saknas förutsättningar att genomföra den anmälda företagskoncentrationen och ändamålet med Konkurrensverkets beslut om förbud eller åläggande därmed förfaller.
117. Konkurrensverket har ett särskilt anslag som får användas för utgifter för rättegångskostnader med anledning av mål och ärenden som avser överklagande av verkets beslut eller vari verket för talan.⁸³ Eftersom förslaget innebär en begränsning av det allmännas ansvar för rättegångskostnader väntas det leda till minskat utnyttjande av detta anslag. Med hänsyn till att ytterst få prövningar av företagskoncentrationer avslutas med ett beslut om förbud eller åläggande väntas dock konsekvenserna av förslaget i detta avseende vara relativt begränsade. Förslaget har dessutom endast verkningar i de fall Konkurrensverket har fattat ett beslut om förbud eller åläggande, och det i en överklagandeprocess visar sig att koncentrationen inte kan genomföras av andra skäl.

⁸³ Se Budgetpropositionen för 2024, prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 24.



118. För att uppskatta hur ofta den föreslagna bestämmelsen kan komma att tillämpas har Konkurrensverket granskat alla ärenden om företagskoncentrationer som har föranlett ett beslut om att inleda en särskild undersökning sedan 1993. Granskningen visar att fram till att Konkurrensverket fick egen beslutanderätt i frågor om företagskoncentrationer 2018 drog parterna vid sex tillfällen tillbaka anmälan om koncentration efter att Konkurrensverket hade lämnat in en stämningsansökan om förbud eller åläggande till domstol.⁸⁴ I dessa fall valde parterna att inte genomföra den anmälda koncentrationen, och en motsvarande bestämmelse till den nu föreslagna hade varit tillämplig. Efter att Konkurrensverket fick egen beslutanderätt i frågor om åtgärder mot koncentrationer har en sådan situation där den föreslagna bestämmelsen hade varit tillämplig uppkommit vid ett tillfälle.⁸⁵
119. Det är svårt att uppskatta den utgiftsminskning den föreslagna bestämmelsen skulle leda till i de fall bestämmelsen skulle vara tillämplig, eftersom parternas rättegångskostnader kan variera betydligt beroende av omständigheter i det enskilda ärendet. Som exempel redovisar Konkurrensverket de rättegångskostnader som verket blev ålagt att ersätta parterna i Patent- och marknadsöverdomstolens mål PMT 7499-16 respektive mål PMÖÄ 1489-20, se Tabell 4 nedan. Båda dessa mål rörde överklagande av ett beslut om att förbjuda en företagskoncentration.

Tabell 4 – Rättegångskostnader, överklagande av förbud mot en företagskoncentration

	Mål nr PMT 7499-16	Mål nr PMÖÄ 1489-20
Rättegångskostnader i Stockholms tingsrätt, respektive Patent- och marknadsdomstolen	5 523 050 kr	8 671 058 kr
Rättegångskostnader i Patent- och marknadsöverdomstolen	2 189 016 kr	325 155 kr ⁸⁶
Totalt	7 712 066 kr	8 996 213 kr

⁸⁴ Se dnr 759/2000 och dnr 159/2001, dnr 875/2004 och dnr 61/2005, dnr 254/2009 och dnr 524/2009, dnr 513/2011 och dnr 758/2011, dnr 126/2013 och dnr 437/2013 samt dnr 472/2015 och dnr 52/2016. I dessa fall återkallade parterna sin anmälan om företagskoncentration efter att Konkurrensverket väckt talan om förbud i domstol.

⁸⁵ Se dnr 661/2018 och dnr 354/2019. Konkurrensverkets beslut om förbud undanröjdes av Patent- och marknadsöverdomstolen efter en skiljedom som utgjorde hinder mot koncentrationen och medförde att ändamålet med förbudet förlorade sin betydelse.

⁸⁶ För fullständighetens skull nämns att prövningen i Patent- och marknadsöverdomstolen i detta ärende endast avsåg frågan om rättegångskostnadernas storlek och att något sammanträde inte hölls. Kostnaden bedöms därmed vara lägre än de genomsnittliga rättegångskostnaderna för en process i Patent- och marknadsöverdomstolen rörande överklagande av förbud mot en företagskoncentration.



120. Förslaget har sannolikt inte några konsekvenser för några myndigheter utöver Konkurrensverket. Inte heller kommuner och regioner bedöms påverkas av förslaget.

Förslagets kostnader och intäkter för företag och andra enskilda

Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen

121. Förslaget innebär konsekvenser för företag som önskar genomföra en företagskoncentration som uppfyller omsättningskraven i 4 kap. 6 eller 7 §§ konkurrenslagen. I praktiken innebär omsättningskraven i 4 kap. konkurrenslagen att förslaget främst kommer få konsekvenser för större företag.
122. Förslaget innebär att Konkurrensverket får rättsliga förutsättningar att ingripa mot fler företagskoncentrationer. Som beskrivet i avsnittet rörande förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner och regioner väntas ökningen av antalet beslut om förbud eller åläggande som förslaget kan föranleda vara begränsad. Vidare väntas förslaget inte leda till en generell ökning av beslut om att genomföra en särskild undersökning. Förslaget kan dock leda till att hela fristen för den särskilda undersökningen tas i anspråk i fler ärenden, vilket innebär ökade kostnader för parterna i den anmälda koncentrationen. För ett sådant företag uppstår administrativa kostnader och externa kostnader för juridisk och eventuellt ekonomisk rådgivning för den tid som Konkurrensverkets prövning av den anmälda koncentrationen fortgår. Konkurrensverket har inte tillgång till uppgifter rörande företagets kostnader under en sådan prövning. En uppskattning av företagets kostnader i detta avseende skulle i vilket fall få betraktas med försiktighet eftersom det är osäkert hur lång den tillkommande handläggningstiden skulle vara i det enskilda fallet.
123. Vidare kan förslaget innebära att det uppstår rättegångskostnader för företagen. Om Konkurrensverket beslutar att förbjuda en anmäld koncentration eller vidtar åtgärder mot den kan företagen i fråga överklaga beslutet, vilket innebär att rättegångskostnader uppstår. Dessa består typiskt sett av externa kostnader för juridiskt biträde, administrativa kostnader för arbete för de anställda som involveras i överprövningsprocessen och eventuella externa kostnader för sakkunniga. Det allmänna står för skäliga rättegångskostnader om företaget har framgång med sitt överklagande. Som exempel på rättegångskostnader i mål rörande en företagskoncentration hänvisas till parternas rättegångskostnader i Patent- och marknadsöverdomstolens mål PMT 7499-16 och mål nr PMÖÄ 1489-20, se Tabell 4 ovan.

124. Förslaget kan beröra utländska företag som är verksamma i Sverige på samma sätt som svenska företag i det fall de genomför en koncentration som träffas av de svenska koncentrationskontrollreglerna.
125. Förslaget innebär en utvidgning av tillämpligheten av 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen och leder till att Konkurrensverket får möjlighet att ingripa mot företagskoncentrationer där den negativa påverkan på konkurrensen är begränsad till lokala marknader. I praktiken kan förslaget leda till bättre konkurrens och i förlängningen minskade kostnader för konsumenter, exempelvis i form av lägre priser och bättre valmöjligheter. Med hänsyn till svårigheten att beräkna effekterna av en genomförd koncentration jämfört med ett kontrafaktiskt scenario (att koncentrationen hade förbjudits eller belagts med en konkurrensfrämjande åtgärd) är de konkreta kostnadsminskningarna dock svåra att beräkna.
126. Det kan inte uteslutas att förslaget på ett mer generellt plan kan påverka näringslivet genom att bidra till en viss återhållsamhet på marknaden. Konkurrensverket har inom ramen för en tillsynsrapport avseende verkets tillsynsverksamhet 2020⁸⁷ genomfört en enkätundersökning för att bland annat kartlägga i vilken utsträckning företag avstått från att anmäla en företagskoncentration eller ändrat en tilltänkt transaktion på grund av risken att koncentrationen skulle förbjudas av verket. Undersökningen visar att koncentrationskontrollen har en sådan indirekt verkan. De indirekta konsekvenserna av förslaget i detta avseende är svåra att beräkna. Även om det får anses positivt att koncentrationskontrollen i sig bidrar till att koncentrationer som är skadliga för konkurrensen aldrig kommer till stånd, utan avbryts redan på idéstadiet, vore det negativt om reglerna bidrar till en återhållsamhet mot att anmäla koncentrationer som är oproblematiske från konkurrenssynpunkt. Systemets potentiellt negativa effekter i detta avseende bör dock kunna begränsas genom tydlig vägledning från Konkurrensverket rörande bestämmelsens tillämpning.
127. Förslaget har sannolikt inga konsekvenser för några andra enskilda ände som redovisats ovan.

Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte avser att fullfölja företagskoncentrationen

128. Förslaget påverkar de företag som önskar genomföra en företagskoncentration som omfattas av omsättningströsklarna i 4 kap. 6 och 7 §§ konkurrenslagen. Omsättningströsklarna i 4 kap. konkurrenslagen

⁸⁷ Rapport 2021:2.

innebär att förslaget i praktiken främst kommer att få konsekvenser för större företag.

129. Om Konkurrensverket beslutar att förbjuda en anmäld företagskoncentration eller vidtar åtgärder mot den kan parterna i koncentrationen överklaga beslutet, vilket innebär att rättegångskostnader uppstår. Dessa består typiskt sett av externa kostnader för juridiskt biträde, administrativa kostnader för arbete för de anställda som involveras i överprövningsprocessen och eventuella externa kostnader för sakkunniga. Enligt gällande rätt står det allmänna för skäliga rättegångskostnader om företaget vinner framgång med sitt överklagande. Förslaget innebär en begränsning av företagets rätt till ersättning för rättegångskostnader i vissa fall, och kan därmed leda till ökade kostnader för berörda företag.
130. Det är mycket få prövningar av företagskoncentrationer som avslutas med ett beslut om förbud eller åläggande. Redan av denna anledning väntas förslagets konsekvenser vara begränsat. Förslaget är dessutom en specialregel som endast träffar situationer när det saknas förutsättningar att genomföra den anmälda koncentrationen och ändamålet med Konkurrensverkets beslut om förbud eller åläggande därmed har förfallit. Som beskrivet i avsnittet rörande förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner och regioner väntas bestämmelsen bli tillämplig i mycket få fall.
131. Det är svårt att uppskatta den kostnadsökning för företagen den föreslagna bestämmelsen skulle innebära i de fall den skulle vara tillämplig eftersom företagets rättegångskostnader kan variera betydligt beroende av omständigheter i det enskilda ärendet. Som exempel hänvisar Konkurrensverket till parternas rättegångskostnader i Patent- och marknadsöverdomstolens mål PMT 7499-16 och mål PMÖÄ 1489-20, se Tabell 4.
132. Förslaget kan beröra utländska företag som är verksamma i Sverige på samma sätt som svenska företag i det fall de genomför en koncentration som träffas av de svenska koncentrationskontrollreglerna.
133. Förslaget har sannolikt inga konsekvenser för några andra enskilda ärenden som redovisats ovan.
- Andra relevanta konsekvenser**
134. Förslagen väntas inte få några andra relevanta konsekvenser än de som redovisas i avsnitt 7.6.



7.7 Åtgärder för proportionaliteten av förslagen

Allmänt

135. Enligt konsekvensutredningsförordningen ska konsekvensutredningen innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. I det följande redovisas de åtgärder som Konkurrensverket vidtagit för varje förslag.

Förslaget om ändring av förutsättningarna för meddelande av förbud och åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen

136. Det är en mycket ingripande åtgärd för parterna i en företagskoncentration att Konkurrensverket beslutar om förbud eller åläggande enligt 4 kap. 1 eller 2 § konkurrenslagen. Konkurrensverket bedömer dock att en utvidgning av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser är angelägen för att säkerställa väl fungerande konkurrens i hela landet, till nytta för konkurrensen, konsumenterna och samhällsekonomin. Konkurrensverket ska dessutom göra en proportionalitetsbedömning i samband med att beslut om förbud eller åläggande fattas. Samma högt ställda krav på utredningen kommer alltså att gälla även vid en ändring i enlighet med förslaget. Vidare kommer samma beredningsprocesser och rutiner att gälla för utredningar i ärenden som träffas av bestämmelsernas utvidgade tillämpningsområde.

137. I sammanhanget bör också noteras att den föreslagna ändringen inte innebär någon justering av omsättningströsklarna för anmälningsplikten och den fakultativa anmälningsmöjligheten i 4 kap. 6 § respektive 7 §. För att en företagskoncentration ska kunna förbjudas krävs, även med den föreslagna ändringen av förbudsbestämmelsen, att koncentrationen över huvud taget ska eller kan anmälas enligt någon av dessa regler.

138. De konsekvenser som förslaget kan medföra bedöms vara nödvändiga för att uppnå dess syfte. Utrymmet för ytterligare åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar är begränsat.

Förslaget om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader i situationer där parterna inte kan eller avser att fullfölja företagskoncentrationen

139. Promemorians förslag är utformat snävt så att det allmännas ansvar att ersätta rättegångskostnader i enlighet med 31 kap. rättegångsbalken endast begränsas i det specifika fallet när det under en överklagande-process visar sig att det saknas förutsättningar för parterna att

genomföra den anmälda företagskoncentrationen och ändamålet med Konkurrensverkets beslut därmed förfaller. Även fortsättningsvis är huvudregeln att staten svarar för skäliga rättegångskostnader i de fall en enskild vinner framgång med ett överklagande rörande ett koncentrationsärende.

140. Förslaget är i linje med lagstiftarens intention med de ändringar i konkurrenslagen av bestämmelserna om rättegångskostnader som gjordes i samband med att Konkurrensverket fick beslutanderätt i fråga om förbud och åläggande av koncentrationer. Förslaget är också i linje med vad som dessförinnan gällde enligt tidigare föreskrifter.
141. De konsekvenser som förslaget kan medföra bedöms vara nödvändiga för att uppnå dess syfte. Utrymmet för ytterligare åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar är begränsat.

7.8 Ikraftträdande och informationsinsatser

142. Vad gäller överväganden om de föreslagna bestämmelsernas ikraftträdande samt övergångsbestämmelser, se avsnitt 6.
143. I fråga om informationsinsatser bedömer Konkurrensverket att företag och advokatbyråer som regelbundet agerar som ombud i ärenden rörande företagskoncentrationer behöver få information om ändringarna i konkurrenslagen. Det är därför viktigt att Konkurrensverket publicerar information på verkets webbplats i god tid inför ett ikraftträdande av promemorians förslag. Konkurrensverket arbetar därutöver löpande med informationsinsatser för att se till att företag och andra har tillgång till aktuell och relevant information, till exempel genom nyhetsbrev och sociala medier. Konkurrensverket publicerar därutöver vägledning och annan information om förfarandet vid anmälan och handläggningen av koncentrationer, såsom verkets vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer.⁸⁸

7.9 Utvärdering av förslagets konsekvenser

144. Den föreslagna ändringen rörande förutsättningarna för förbud eller åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen bör kunna utvärderas när Konkurrensverket har samlat erfarenhet från tillräckligt många prövningar av anmälda företagskoncentrationer med tillämpning av den nya bestämmelsen, dock senast inom fem år efter

⁸⁸ Se Konkurrensverkets vägledning för anmälan och prövning av företagskoncentrationer, dnr 617/2017, tillgänglig via följande länk: https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/konkurrens/ovriga-dokument/vagledning_foretagskoncentrationer.pdf.

ikraftträdandet. Utvärderingen kan komma att ske löpande om detta bedöms som ändamålsenligt.

145. Med hänsyn till att mycket få företagskoncentrationsärenden avslutas med slutligt beslut om förbud eller åläggande, samt att inte heller alla sådana ärenden blir föremål för domstolsprövning, bedömer Konkurrensverket att den föreslagna bestämmelsen om begränsning av rätten till ersättning för rättegångskostnader kommer att tillämpas mycket sällan. Konkurrensverket bedömer dock att bestämmelsen bör kunna utvärderas fem år efter ikraftträdandet.

7.10 Förslagens förenlighet med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten

146. De förslag som Konkurrensverket föreslår rör regleringen av företagskoncentrationer. EU-rätten ställer inte några krav på överensstämmelse mellan nationell rätt och EU-rätt i fråga om prövning av koncentrationer som saknar gemenskapsdimension. EU:s koncentrationsförordning hindrar därmed inte att medlemsstaterna inför egna koncentrationsregler. Förslaget rörande förutsättningarna för förbud eller åläggande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ konkurrenslagen kan påverka prövningen i sak. Den ordning som föreslås i den delen innebär en anpassning av regelverket till rättsordningarna i en övervägande majoritet av länder inom EES samt Storbritannien. Mot denna bakgrund bedöms förslagen vara förenliga med EU-rätten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (2008:579)

4 kap. Företagskoncentrationer

Förbud mot företagskoncentrationer m.m.

1 § En företagskoncentration som prövas enligt denna lag ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.

Ett förbud får meddelas endast om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen därigenom åsidosätts.

I den utsträckning som bildandet av ett gemensamt företag, som utgör en företagskoncentration enligt 1 kap. 9 § andra stycket, har till syfte eller får till resultat att samordna konkurrensbeteendet hos företag som förblir



självtändiga, ska vid prövningen av fråga om förbud mot företagskoncentrationen samordningen bedömas enligt 2 kap. 1 och 2 §§.

147. Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud i fråga om företagskoncentrationer. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.
148. *Första stycket* ändras genom att kravet i den nuvarande bestämmelsen för att förbud ska kunna meddelas att de konkurrenshämmande effekterna som företagskoncentrationen är ägnad att orsaka avser ett geografiskt område som motsvarar *landet i dess helhet* eller åtminstone *en avsevärd del av det* utgår. Precis som tidigare är det konkurrensen på den relevanta marknaden i det enskilda fall som prövas som ska bedömas. För att förbud ska kunna meddelas enligt bestämmelsen är det i fortsättningen tillräckligt att koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet, oavsett den geografiska utbredningen av den marknad som är relevant. Även i de fall den relevanta marknaden utgör en liten del av landet, kan detta vara tillräckligt för att koncentrationen ska förbjudas om även övriga förutsättningar för sådant förbud är uppfyllda. Liksom tidigare bör det i övrigt råda största möjliga rättslikhet mellan konkurrenslagen och EU-rätten när det gäller den materiella bedömningen av koncentrationer. Förbudsbestämmelsen i konkurrenslagen ska därför även i fortsättningen tillämpas och tolkas i ljuset av EU-rätten. Detta gäller bland annat bedömningarna av den relevanta marknad som kan påverkas av koncentrationen samt om denna påverkan är ägnad att leda till ett påtagligt hämmande av förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden.
149. Andra och tredje styckena är oförändrade.

8 kap. Handläggningen i domstol

Rättegångskostnader

16 § *Avskrivs ett ärende som avses i 4 kap. 15 och 16 §§ på grund av att företagskoncentrationen inte kan genomföras, svarar inte staten för parternas rättegångskostnader.*

150. Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.
151. När det gäller ersättning för rättegångskostnader föreskrivs i konkurrenslagen att bestämmelserna i 31 kap. rättegångsbalken ska tillämpas, om inte något annat anges i lagen (8 kap. 15 § första stycket). Bestämmelserna innebär att när Konkurrensverket har framgång i ett mål eller ärende kan staten, förutom i vissa undantagsfall, inte få ersättning för

sina rättegångskostnader. Om Konkurrensverket förlorar ett mål eller ärende, har verkets motpart rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader som varit skäligen motiverade för att motparten skulle kunna ta tillvara sin rätt. I 8 kap. 18 § konkurrenslagen finns en särskild regel för mål om skadestånd.

152. Möjligheterna för parter att återkalla sina anmälningar av företagskoncentration hos Konkurrensverket eller överklaganden av Konkurrensverkets beslut samt konsekvenserna av sådana återkallelser för frågan om rättegångskostnader har behandlats i tidigare förarbeten, se prop. 2017/18:15 s. 33.
153. Om part väljer att inte återkalla sitt överklagande av Konkurrensverkets beslut när det efter överklagandet uppstått hinder mot att genomföra den anmälda företagskoncentrationen, som inte beror på det överklagade beslutet, ska det allmänna inte svara för partens rättegångskostnader. Regeln bör vara tillämplig såväl i situationer där någon av parterna under handläggningen frivilligt avbryter en koncentration, utan att återkalla sina överklaganden, som i de fall där koncentrationen inte kan fullföljas på grund av omständigheter som inte hänför sig till det överklagade beslutet.



Bilaga 1 – Förutsättningar för förbud i övriga EES-länder och Storbritannien

154. I tabellen redovisas om övriga EES-länder⁸⁹ och Storbritannien i sina förbudsbestämmelser tillämpar ett rekvisit motsvarande "en avsevärd del av [landet]" i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen.
155. Tabellen inleds med övriga nordiska länder och följer därefter alfabetisk ordning.

	Land	Tillämpar landet ett rekvisit motsvarande "en avsevärd del av [landet]" i 4 kap. 1 § första stycket konkurrenslagen?
1	Danmark ⁹⁰	Nej
2	Finland ⁹¹	Ja
3	Island ⁹²	Nej
4	Norge ⁹³	Nej
5	Grönland ⁹⁴	Nej
6	Belgien ⁹⁵	Ja

⁸⁹ Kartläggningen omfattar inte Luxemburg och Liechtenstein som saknar nationella bestämmelser rörande koncentrationskontroll.

⁹⁰ Den danska konkurrenslagen, *Konkurrenceloven*, tillgänglig via följande länk: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1150>.

⁹¹ Den finska konkurrenslagen, Konkurrenslag 12.8.2011/948, tillgänglig via följande länk: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110948>.

⁹² Den isländska konkurrenslagen, *samkeppnislög (44/2005)*. En engelsk översättning av den isländska konkurrenslagen är tillgänglig via följande länk: <https://en.samkeppni.is/media/en-news/Competition-law-no-44-2005.pdf>.

⁹³ Den norska konkurrenslagen, *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)*, tillgänglig via följande länk: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12>.

⁹⁴ Den grönländska konkurrenslagen, *Inatsisartutlov om konkurrence (konkurrenceloven)*, tillgänglig via följande länk: https://nalunaarutit.gl/groenlandsk-lovgivning/2014/l-01-2014?sc_lang=da.

⁹⁵ Den belgiska ekonomiska rättskoden, *Code de droit économique*. En konsoliderad version av den belgiska ekonomiska rättskoden, tillsammans med en engelsk översättning, finns tillgänglig via följande länk: <https://www.abc-bma.be/fr/propos-de-nous/publications/english-translation-code-economic-law>.



7	Bulgarien ⁹⁶	Nej
8	Cypern ⁹⁷	Ja
9	Estland ⁹⁸	Nej
10	Frankrike ⁹⁹	Nej
11	Grekland ¹⁰⁰	Ja
12	Irland ¹⁰¹	Nej
13	Italien ¹⁰²	Ja
14	Kroatien ¹⁰³	Nej
15	Lettland ¹⁰⁴	Nej

⁹⁶ Den bulgariska konkurrenslagen, *ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЈАТА*. En engelsk översättning är tillgänglig via den bulgariska konkurrensmyndighetens webbplats, se följande länk: <https://cpc.bg/en/Legislation>.

⁹⁷ Den cypriska konkurrenslagen, *ο περί Ελέγχου των Συγκεντρώσεων Επιχειρήσεων Νόμος του 2014 (Ν. 83(Ι)/2014)*. En engelsk konsoliderad version av den cypriska konkurrenslagen finns tillgänglig via den cypriska konkurrensmyndighetens webbplats, se följande länk: <http://www.competition.gov.cy/competition/competition.nsf/All/5937AB49B8B38080C2257-FB2003A442B?OpenDocument>.

⁹⁸ Den estniska konkurrenslagen, *konkurentsiseadus*. En engelsk version av den estniska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/519012015013/consolide/current>.

⁹⁹ Den franska handelslagen, *Code de commerce*, tillgänglig via följande länk: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006133185/#LEGISCTA000006133185.

¹⁰⁰ Den grekiska konkurrenslagen, *Νόμος 3959/2011 περί της Προστασίας του Ελεύθερου Ανταγωνισμού*. En engelsk version av den grekiska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: <https://www.epant.gr/en/legislation/protection-of-free-competition.html>.

¹⁰¹ Den irländska konkurrenslagen, *Competition Act, 2002*, tillgänglig via följande länk: <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2002/act/14/revised/en/html>.

¹⁰² Den italienska konkurrenslagen, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato - Legge 10 ottobre 1990, n.287*, tillgänglig via följande länk: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-10-10:287>.

¹⁰³ Den kroatiska konkurrenslagen, *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/2009)*. En engelsk version av den kroatiska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: https://www.aztn.hr/uploads/documents/eng/documents/COMPETITION_ACT_2009_1.pdf.

¹⁰⁴ Den lettiska konkurrenslagen, *Konkurences likums*. En engelsk version av den lettiska konkurrenslagen är tillgänglig via följande länk: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/54890-competition-law>.



16	Litauen ¹⁰⁵	Nej
17	Malta ¹⁰⁶	Nej
18	Nederländerna ¹⁰⁷	Nej
19	Polen ¹⁰⁸	Nej
20	Portugal ¹⁰⁹	Ja
21	Schweiz ¹¹⁰	Nej
22	Rumänien ¹¹¹	Ja
23	Slovakien ¹¹²	Nej
24	Slovenien ¹¹³	Ja

¹⁰⁵ Den litauiska konkurrenslagen, *Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas*. En engelsk version av den litauiska konkurrenslagen är tillgänglig via följande länk: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/49e68d00103711e5b0d3e1beb7dd5516?jfwid=bkaxmycc>.

¹⁰⁶ Den maltesiska företagskoncentrationslagen, *Control of concentrations regulations*, tillgänglig via följande länk: <https://legislation.mt/eli/sl/379.8/20100722/eng>.

¹⁰⁷ Den nederländska konkurrenslagen, *Mededingingswet*, tillgänglig via följande länk: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008691/2019-01-01#Hoofdstuk5>.

¹⁰⁸ Den polska konkurrenslagen, *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*. En engelsk version av den polska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: <https://konsument.gov.pl/wp-content/uploads/bart-baza-wiedzy-ochrona-kon-eng/zalacznik-1.pdf>.

¹⁰⁹ Den portugisiska konkurrenslagen, *Regime Jurídico da Concorrência*. En engelsk version av den portugisiska konkurrenslagen är tillgänglig via följande länk: https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/legislacao/Law_19_2012_bilingual_en_0.pdf.

¹¹⁰ Den schweiziska konkurrenslagen, *Loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence*. En engelsk version av den schweiziska konkurrenslagen är tillgänglig via följande länk: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1996/546_546_546/en.

¹¹¹ Den rumänska konkurrenslagen, *Legea concurenței nr. 21/1996*. En engelsk version av den rumänska konkurrenslagen är tillgänglig via följande länk: https://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/concurenta/LEGEA_CONCURENTEI_Nr_21_eng_rev_1.pdf.

¹¹² Den slovakiska konkurrenslagen, *Zákon č. 187/2021 Z.z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. En engelsk version av den slovakiska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: https://www.antimon.gov.sk/data/files/1765_act_187_2021_endocx.pdf?csrt=8652613729963520612.

¹¹³ Den slovenska konkurrenslagen, *Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence*. En engelsk version av den slovenska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: https://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/angleska_stran/ZPOMK-1-AN_REV-za_objavo_na_spletu.pdf.



25	Spanien ¹¹⁴	Nej
26	Storbritannien ¹¹⁵	Nej
27	Tjeckien ¹¹⁶	Nej
28	Tyskland ¹¹⁷	Nej
29	Ungern ¹¹⁸	Nej
30	Österrike ¹¹⁹	Nej

¹¹⁴ Den spanska konkurrenslagen, *Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*, tillgänglig via följande länk: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-12946>.

¹¹⁵ Den brittiska företagslagen, *the Enterprise Act 2002*, tillgänglig via följande länk: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>.

¹¹⁶ Den tjeckiska konkurrenslagen, *Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů*. En engelsk version av den tjeckiska konkurrenslagen finns tillgänglig på den tjeckiska konkurrensmyndighetens webbplats, se följande länk: <https://uohs.gov.cz/en/legislation.html>.

¹¹⁷ Den tyska konkurrenslagen, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. En engelsk version av den tyska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.pdf.

¹¹⁸ Den ungerska konkurrenslagen. En engelsk version av den ungerska konkurrenslagen finns tillgänglig via följande länk: https://www.gyh.hu/pfile/file?path=en/legal_background/rules_for_the_hungarian_market/competition_act/competition-act-documents/jogihatter_tpv_t_hataly_20190101_a&inline=true.

¹¹⁹ Den österrikiska kartellagen, *Kartellgesetz*. En engelsk version av den österrikiska kartellagen finns tillgänglig via följande länk: https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/Cartel_Act_2005_Sep_2021_english.pdf.