UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr:	26:26
Diarienr:	SKR2026/01582
Handläggare:	Hampus Allerstrand
Ämnesord:	Ämnesord
Avdelning:	Avdelningen för juridik
Sektion/Enhet:	Civilrätt
Extern medverkan:	Extern medverkan
Datum:	2026-08-26
Mottagare:	
Rubrik:	Cirkulär - Lagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet
Ersätter:	09:81
Bilagor:	Bilagor

Sammanfattning

Den 1 augusti 2026 trädde lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet (LOS) i kraft. Lagen ersatte de tidigare bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) i 3 kap. 28–32 §§ konkurrenslagen (2008:579). LOS förbjuder offentlig säljverksamhet och förfaranden i sådan verksamhet som typiskt sett otillbörligt påverkar privata företags möjligheter att verka på marknaden. Reglerna om särredovisning och utvärdering träder i kraft först den 1 januari 2027.

Lagen innebär i korthet följande.

- **Direkt förbud mot otillbörlig verksamhet:** Offentliga aktörer får inte agera på ett sätt som ger dem otillbörliga fördelar gentemot privata aktörer. Det kan handla om underprissättning (priser som inte täcker kostnaderna), diskriminering eller att blanda ihop myndighetsutövning med ren försäljning. Förbudet gäller dock inte om säljverksamheten eller förfarandet är förenlig med lag eller är försvarbar från allmän synpunkt. Finns det stöd för säljverksamheten eller förfarandet i kommunallagen eller annan lagstiftning så gäller alltså inte förbudet. Exempel på situationer där det kan anses försvarbart ur allmän synpunkt är när offentliga aktörer bedriver

verksamhet eller tillämpar vissa förfaranden av beredskapsskäl eller för att hantera marknadsmisslyckanden.

- **Skärpta konsekvenser:** Lagen ger Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet, större möjligheter att ingripa. Om en aktör bryter mot lagen kan det leda till att verksamheten eller förfarandet i säljverksamheten förbjuds och att Konkurrensverket beslutar om en sanktionsavgift. Avgiften får inte överstiga 20 miljoner kronor.
- **Krav på särredovisning och utvärdering:** Kommuner och regioner som bedriver försäljning på en konkurrensutsatt marknad måste särredovisa verksamheten. Detta för att det tydligt ska synas att verksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder. Vart fjärde år måste också offentliga aktörer utvärdera hur dess säljverksamhet förhåller sig till förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Utvärderingen ska dokumenteras. Bestämmelserna om särredovisning och utvärdering träder i kraft den 1 januari 2027.

De närmare övervägandena finns i propositionen Nya verktyg för stärkt konkurrens i privat och offentlig verksamhet (prop. 2025/26:203).

SKR har tillsammans med Sobona, Energiföretagen, Stadsnätsföreningen och Avfall Sverige arrangerat ett webbinarium där Konkurrensverket medverkade och svarade på frågor. Webbinariet går att se här:

https://sobona.se/sobona-play/webbsandningar/webbinarium-vad-innebar-den-nya-lagen-om-offentlig-saljverksamhet

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 26:26

Avdelningen för juridik
Hampus Allerstrand

Cirkulär - Lagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Den 1 augusti 2026 trädde lagen (2026:578) om offentlig säljverksamhet (LOS) i kraft. Lagen reglerar offentliga aktörers försäljning av varor och tjänster på marknaden och innehåller ett direkt förbud mot säljverksamhet eller förfaranden som innebär otillbörliga fördelar för offentliga aktörer i förhållande till privata företag. LOS ersätter de tidigare bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) i 3 kap. 28–32 §§ konkurrenslagen (2008:579). Reglerna om särredovisning och utvärdering träder i kraft först den 1 januari 2027.

Vad avses med en offentlig aktör?

LOS gäller alltså för offentliga aktörer. Begreppet definieras i 2 § LOS och omfattar statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och regioner, offentliga företag samt sammanslutningar av sådana aktörer. Det innebär att statliga myndigheter samt kommunala och regionala myndigheter omfattas av uttrycket.

Med offentligt företag avses en juridisk person som bedriver säljverksamhet och som staten, en kommun eller en region har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över. Förbudet omfattar därför – förutom kommunala och regionala bolag – även kommunala och regionala stiftelser och föreningar i den utsträckning som de bedriver säljverksamhet.

Vad är säljverksamhet?

Enligt 2 § tredje stycket LOS är säljverksamhet en ekonomisk verksamhet där varor, tjänster eller andra nyttigheter erbjuds på marknaden. Av propositionen framgår att det ska röra sig om sådant som privatpersoner eller företag normalt betalar för. Varor och tjänster som en offentlig aktör tillhandahåller för eget bruk omfattas däremot vanligtvis inte av förbudet (prop. 2025/26:203 s. 65). Kommunala bolag bör därför exempelvis kunna sälja varor och tjänster till sina ägarkommuner. Den köpande kommunen kan dock behöva tillämpa upphandlingslagstiftningen, om inte kraven för intern upphandling är uppfyllda (jfr 3 kap. lag (2016:1145) om offentlig

upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorn (LUF)).

Av 2 § tredje stycket LOS framgår också att myndighetsutövning inte räknas som säljverksamhet och därför inte omfattas av förbudet.

LOS kräver inte att verksamheten eller förfarandet faktiskt har haft en betydande påverkan på privata företags möjligheter att bedriva verksamhet (jfr prop. 2025/26:203 s. 66). Bedömningen ska i stället utgå från hur privata företags möjligheter att erbjuda motsvarande eller liknande varor eller tjänster typiskt sett påverkas (jfr prop. 2025/26:203 s. 142). Förbudet kan även gälla när den offentliga aktörens verksamhet eller förfarande påverkar privata företags möjligheter att sälja andra varor eller tjänster än dem som den offentliga aktören själv erbjuder. Den offentliga aktören bör därför analysera marknaden för att bedöma vilka aktörer som påverkas av säljverksamheten eller förfarandet. Det kan dock vara svårt att avgöra hur den relevanta marknaden ska bestämmas. Förarbetena ger dessvärre ingen närmare vägledning i denna fråga, utan frågan tycks behöva klarläggas genom rättstillämpningen.

Vad menas med ett otillbörligt förfarande?

Ett förfarande kan vara otillbörligt om en offentlig aktör agerar på ett annat sätt än ett privat företag normalt skulle ha gjort och därigenom påverkar privata företags möjligheter att bedriva verksamhet på marknaden. I förarbetena nämns bland annat underprissättning och vägran att ge tillträde till infrastruktur som exempel. Underprissättning kan föreligga om skattefinansiering gör det möjligt för den offentliga aktören att hålla så låga priser att privata företag riskerar att trängas undan från marknaden. Ett förfarande kan också vara otillbörligt om den offentliga aktören använder personal eller lokaler som även används i anslagsfinansierad verksamhet (prop. 2025/26.203 s.142).

Vad menas med otillbörlig säljverksamhet?

I vissa fall är det säljverksamheten i sig som på ett otillbörligt sätt påverkar privata företags möjligheter att bedriva verksamhet på marknaden. Enligt förarbetena kan det till exempel handla om att verksamheten får bidrag av allmänna medel eller har låga eller inga krav på avkastning (prop. 2025/26:203 s.68). Det kan göra det möjligt för den offentliga aktören att fortsätta driva en verksamhet som utan bidragen hade slagits ut från marknaden. Ett annat exempel är när den offentliga aktören säljer varor eller tjänster på en marknad där aktören också har myndighetsuppgifter. Det kan till exempel vara fallet om aktören använder information som den har fått i sin roll som myndighet i säljverksamheten. En sådan sammanblandning av myndighetsutövning och säljverksamhet kan enligt förarbetena vara otillbörlig (prop. 2025/26:203 s. 142).

När omfattas verksamheten inte av förbudet?

Förbudet gäller dock inte om säljverksamheten eller förfaranden i verksamheten är förenliga med lag, andra riksdagsbeslut eller regeringsbeslut, exempelvis förordningar. För kommuner och regioner innebär det att verksamhet som ryms inom den kommunala kompetensen inte omfattas av förbudet. Det gäller exempelvis verksamhet enligt 2 kap. 7–8 §§ kommunallagen (2017:725)(KL) eller lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (BefL).

Kommuner och regioner behöver därför säkerställa att säljverksamheten har rättsligt stöd. Sådant stöd finns ofta i kommunallagen, bland annat i den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL, eller i 3-6 kap. BefL.

Den kommunala kompetensen

Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och regioner ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till det egna området. Detta utgör den kommunala kompetensen. LOS ändrar inte vad som är tillåtet enligt kommunallagen eller annan lagstiftning. Bedömningen enligt LOS handlar därför ofta om huruvida en verksamhet eller ett förfarande ryms inom den kommunala kompetensen. Kompetensregeln är avsiktligt allmänt formulerad för att kunna anpassas till samhällsutvecklingen (SOU 1947:53, prop. 1948:140 och prop. 1990/91:117 s. 27).

Den kommunala kompetensen är följaktligen inte statisk, utan utvecklas över tid och kan variera beroende på lokala förhållanden. Om en angelägenhet är av allmänt intresse måste därför avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Inom denna ram får kommuner och regioner bedriva näringsverksamhet som främst består i att tillhandahålla anläggningar och service av allmänt intresse i det egna området. I förarbetena nämns bland annat bostadsföretag, tvätterier, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, kollektivtrafikföretag, hamnar, flygplatser, idrottsarenor samt olika fritids- och nöjesanläggningar. Detta brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet (jfr prop. 1990/91:117 s. 33 och 152 samt prop. 2016/17:171 s. 303–304). Anläggningarna och tjänsterna får i praktiken även användas av andra än kommuninvånarna. Kommuner och regioner får dessutom bilda företag som enbart tillhandahåller interna tjänster, exempelvis städning, lokalhållning eller fastighetsförvaltning (jfr Dalman m.fl., *Kommunallagen – med kommentarer och praxis*, 7 uppl., s. 132).

Samtidigt finns ett stort område inom näringslivet som traditionellt är förbehållet enskilda företag, det så kallade egentliga näringslivet. Hit hör främst tillverkningsindustri och annan varuproduktion men även vissa typer av tjänster. Som huvudregel får kommuner och regioner inte bedriva

verksamhet eller på annat sätt ingripa på detta område, annat än under mycket speciella förhållanden (jfr Dalman m.fl., *Kommunallagen – med kommentarer och praxis*, 7 uppl., s. 133). I praxis har kommuner exempelvis inte fått bedriva kreditverksamhet riktad till näringslivet (RÅ 1983 2:56 och RÅ 1985 2:45). Kioskhandel har också som huvudregel ansetts ligga utanför den kommunala kompetensen (RÅ 1965 ref. 17, RÅ 1968 K 1198 och RÅ 1970 C 239), men har godtagits när den haft anknytning till en kompetensenlig verksamhet, exempelvis en kommunal busstation (RÅ 1953 I 107).

Det sistnämnda rättsfallet har tolkats som att kommuner och regioner i begränsad omfattning får bedriva kommersiell verksamhet i anslutning till kommunala anläggningar, såsom sjukhus, idrottsarenor, badhus och teatrar. En förutsättning är dock att verksamheten har ett naturligt samband med anläggningens huvudsakliga verksamhet och behövs för att anläggningen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt. Detta brukar kallas anknytningskompetens. Den kommersiella verksamheten ska också huvudsakligen rikta sig till dem som besöker anläggningen för dess egentliga ändamål (jfr Dalman m.fl., *Kommunallagen – med kommentarer och praxis*, 7 uppl., s. 135).

En fråga som har varit omdiskuterad är kommuners möjlighet att bedriva gym. I en rapport från Konkurrensverket från 2022 anges att många kommunala gym ligger i anslutning till simhallar. En sådan anknytning kan enligt rättspraxis innebära att verksamheten ryms inom den kommunala kompetensen (jfr MD 2015:12). Konkurrensverket bedömer i rapporten att ett gym kan antas omfattas av den kommunala kompetensen om dess omsättning understiger fem procent av den totala omsättningen i den verksamhet som gymmet är samlokaliserat med, exempelvis en simhall (*Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på gymmarknaden*, rapport 2022:2 s. 35). Även begränsad försäljning av brandteknisk rådgivning har godtagits (RÅ 1992 ref. 61) och i RÅ 1968 K 61 ansågs en stad få sälja plantskoleväxter från stadsträdgården, eftersom försäljningen hade ett naturligt samband med stadsträdgårdens verksamhet. Även tjänster med anknytning till gymnasieskolors utbildningsverksamhet, exempelvis floristtjänster, måleritjänster, hårvård, byggtjänster och restaurangverksamhet bör omfattas av anknytningskompetensen.

Tillfällig överkapacitet kan i vissa fall ge kommuner och regioner möjlighet att sälja tjänster utanför det egna området. Det vägledande avgörandet RÅ 1993 ref. 12 gällde ett regionägt tvätteri som sålde en del av sina tjänster utanför den egna regionen, bland annat till privata företag. Sådan verksamhet ligger som utgångspunkt utanför den kommunala kompetensen. Kammarrätten ansåg dock, vilket Högsta förvaltningsdomstolen fastställde, att tvätteriet under en övergångsperiod och i begränsad omfattning fick konkurrera på den allmänna marknaden för att undvika onödig kapitalförstöring. Regionen hade omstrukturerat sin verksamhet, vilket tillfälligt hade skapat överkapacitet. Avgörandet visar

att en kommun eller region under en övergångsperiod och i begränsad omfattning kan sälja ett tillfälligt överskott på den allmänna marknaden. Syftet ska vara att skydda det kommunala ekonomiska intresset och undvika onödig kapitalförstöring. Verksamheten får däremot inte överdimensioneras i syfte att sälja överskottet till andra. Vad som är tillfälligt och vad som utgör ett överskott måste bedömas i varje enskilt fall (se Madell & Lundin Kommunallagen (9 februari 2026, JUNO) kommentaren till 2 kap 1 §). Bevisbördan för att förfarandet eller verksamheten är förenlig med lag ligger på den offentliga aktören (prop. 2025/26:203 s. 73).

Självkostnadsprincipen i säljverksamhet

Att självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL tillämpas innebär inte i sig att säljverksamheten eller prissättningen är otillbörlig. När principen infördes i kommunallagen uttalades i förarbetena att den som huvudregel även bör gälla för konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller har godtagits i rättspraxis (Dalman m.fl., *Kommunallagen – med kommentarer och praxis*, 7 uppl., s. 133). Viss speciallagstiftning kräver dock i stället att verksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder eller enligt affärsmässiga principer. I några fall gäller detta krav endast kommunala företag, exempelvis vid produktion och handel med el, fjärrvärmeverksamhet och verksamhet som bedrivs av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (7 kap. 2 § ellagen (1997:857), 8 § fjärrvärmelagen (2008:263) och 2 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag).

När är en verksamhet försvarbar från allmän synpunkt?

En säljverksamhet eller ett förfarande kan vara tillåtet även om det är otillbörligt och saknar stöd i lag, om det ändå är försvarbart från allmän synpunkt. Enligt förarbetena kan samhällets behov av verksamheten vara ett sådant allmänt intresse. Ett exempel är att en offentlig aktör erbjuder varor eller tjänster på en marknad som inte fungerar effektivt och därmed åtgärdar ett marknadsmisslyckande (se prop. 2025/26:203 s. 143). Ett annat skäl kan vara att verksamheten är så viktig för samhället att den inte helt kan överlåtas åt marknaden. Det kan exempelvis gälla beredskap, nationell säkerhet eller behovet av att statsförvaltningen fungerar vid störningar. Ett allmänt intresse kan också finnas när den offentliga aktören har särskilt goda förutsättningar och särskild kompetens att bedriva verksamheten (prop. 2025/26:203 s. 72). Förarbetena innehåller dock inga exempel på när detta kan vara fallet.

Rent interna skäl, som att den offentliga aktören vill behålla personal eller öka sina intäkter, kan däremot inte anses försvarbara från allmän synpunkt. Om ett förfarande har både externa och interna motiv får en bedömning göras av vilket motiv som väger tyngst (se prop. 2025/26:203 s. 143). Så kan exempelvis vara fallet vid tillfälliga överskott i en förvaltningsverksamhet (sådan säljverksamhet kan också vara

kompetensenligt, jmf RÅ 1993 ref 12 ovan). Motiven kan då dels vara externa, i form av att förhindra onödig kapitalförstöring och dels interna i form av att sänka kostnaderna för förvaltningsverksamheten. I sådana fall får en bedömning göras av vilka motiv som väger tyngst.

Liksom vid bedömningen av om ett förfarande eller en säljverksamhet är förenlig med lag är det den offentliga aktören som har bevisbördan för att säljverksamheten eller förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt (prop. 2025/26:203 s. 73).

Utvärdering av offentlig säljverksamhet

Från och med den 1 januari 2027 ska offentliga aktörer även utvärdera hur deras säljverksamheter förhåller sig till förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Om ett offentligt företag ingår i en koncern räcker det dock att utvärderingen genomförs av moderföretaget (4 § andra stycket). Utvärderingen ska göras vart fjärde år, vilket innebär att den bör genomföras en gång under varje mandatperiod. Den offentliga aktören bestämmer när den första utvärderingen ska göras, men den måste vara genomförd senast den 1 januari 2031. Utvärderingen ska ge en samlad bild av vilka verksamheter som bedrivs på marknaden och hur de bedrivs i förhållande till privata företag. Den ska också visa om det förekommer direkta eller indirekta subventioner och i vilken utsträckning säljverksamheten blandas samman med myndighetsutövning. Av förarbetena framgår att utvärderingen inte bör vara mer omfattande än vad som är motiverat med hänsyn till den verksamhet som den offentliga aktören bedriver (prop. 2025/26:203 s. 144). Varje säljverksamhet ska utvärderas och dokumenteras. Konkurrensverket har fått föreskriftsrätt och det är troligt att Konkurrensverket kommer att meddela närmare föreskrifter i god tid före den 1 januari 2031.

Särskild redovisning av offentlig säljverksamhet som bedrivs i förvaltningsform

Av 5 § LOS framgår att statliga myndigheter, kommuner och regioner varje år ska upprätta en särskild redovisning för säljverksamhet som bedrivs i en annan form än genom ett offentligt företag. Det innebär att verksamheten bedrivs inom myndighetens, kommunens eller regionens egen förvaltning. Till skillnad från reglerna om utvärdering gäller kravet på särskild redovisning därför inte kommunala eller regionala bolag, utan endast säljverksamhet som bedrivs i förvaltningsform.

Om en myndighet, kommun eller region bedriver flera säljverksamheter ska varje verksamhet redovisas separat. Redovisningen ska innehålla följande:

1) en beskrivning av säljverksamhetens organisation och finansiering, inklusive hur stor del som finansieras genom försäljningsintäkter, interna medel eller på annat sätt,

2) en separat redovisning av verksamhetens intäkter och kostnader, så att resultatet för varje säljverksamhet tydligt framgår, och

3) en beskrivning av de principer och metoder som används för att beräkna och fördela intäkter och kostnader mellan olika verksamheter.

Lagen anger inte vilka principer eller metoder som ska användas utan det avgör den berörda myndigheten, kommunen eller regionen.

Av 5 § andra stycket LOS framgår att säljverksamhet som är tillfällig eller av mindre omfattning inte behöver redovisas särskilt. Med tillfällig verksamhet avses verksamhet som bedrivs under en kort och övergående period. Enligt förarbetena är riktmärket högst två år (prop. 2025/26:203 s. 145). När det gäller vad som räknas som mindre omfattning kan ledning hämtas från föreskrifter om när statliga myndigheter får ta ut avgifter för varor och tjänster (jmf 4 § Avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:5) om avgifter). Verksamhetens sammanlagda utgifter ska därvid utgöra en mindre del av myndighetens totala förvaltningskostnader under budgetåret. Undantaget ska tillämpas så att utfallet blir likvärdigt för de aktörer som omfattas och exempelvis inte missgynnar mindre kommuner i förhållande till större kommuner (prop. 2025/26:203 s. 145).

Kravet på särskild redovisning gäller alltså inte säljverksamhet som är tillfällig eller av mindre omfattning. Om andra lagar eller författningar innehåller särskilda regler om redovisning ska de reglerna tillämpas i stället. Sådana bestämmelser finns bland annat i 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) och 3 kap. 5 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Det kan även förväntas att Konkurrensverket inom kort meddelar föreskrifter om särskild redovisning. Kraven på särredovisning börjar gälla den 1 januari 2027.

Tillsyn och utredningsåtgärder

I likhet med vad som gällde för KOS-reglerna är Konkurrensverket tillsynsmyndighet enligt LOS. Den nya lagen ger dock Konkurrensverket fler verktyg i utredningsarbetet.

Till skillnad från de tidigare bestämmelserna ger LOS inte privata företag möjlighet att själva väcka talan mot offentliga aktörer som de anser bedriver otillbörlig säljverksamhet, om Konkurrensverket väljer att inte ingripa. Den så kallade subsidiära talerätten har alltså tagits bort. Det är därför endast Konkurrensverket som kan väcka talan.

Enligt 8 § får Konkurrensverket, om det behövs för tillsynen, förelägga en offentlig aktör, ett företag eller någon annan att lämna uppgifter, handlingar eller annat material. Ett sådant föreläggande kan i princip riktas till vem som helst, även till privata företag som inte har något offentligt ägande. I

praktiken är det dock troligt att det oftast riktas mot den offentliga aktören. Konkurrensverket får också förelägga den som kan förväntas ha upplysningar i saken att komma till förhör vid den tid och på den plats som verket bestämmer. Även detta föreläggande kan i princip riktas mot vem som helst, inklusive privatpersoner men i praktiken är troligt att det är företrädare för eller anställda hos den offentliga aktören som kallas till förhör (prop. 2025/26:203 s. 146). Skyldigheten att komma till förhör innebär dock inte i sig någon skyldighet att uttala sig. Slutligen får Konkurrensverket förelägga ett offentligt företag att lämna de uppgifter som ska ingå i en särskild redovisning enligt vad som beskrivits ovan.

Ett föreläggande gäller omedelbart, om inte något annat beslutas, och kan förenas med vite. Aktören som berörs av beslutet kan vid ett överklagande begära att beslutet tills vidare inte ska gälla, så kallad inhibition.

Åtgärder mot otillbörlig offentlig säljverksamhet

Konkurrensverket får även besluta att en säljverksamhet eller ett förfarande ska upphöra för att stoppa en överträdelse av förbudet mot otillbörlig säljverksamhet. Föreläggandet gäller omedelbart, om inte något annat har beslutats. Om beslutet överklagas kan den offentliga aktören även i denna situation begära inhibition.

Konkurrensverket får endast besluta om åtgärder som är nödvändiga. Om flera åtgärder är lika effektiva ska den åtgärd väljas som är minst betungande för den offentliga aktören. Åtgärderna kan vara beteendemässiga eller strukturella. Beteendemässiga åtgärder begränsar aktörens handlingsfrihet, exempelvis genom krav på att ge tillgång till infrastruktur. Strukturella åtgärder innebär däremot ingrepp i aktörens förmögenhetsrättsliga förhållanden och kan i många fall syfta till få verksamheten avvecklad (prop. 2025/26:203 s. 148). Även dessa förelägganden får förenas med vite, men innan Konkurrensverket beslutar om åtgärder ska den offentliga aktören få möjlighet att yttra sig över ett utkast till beslut.

Om det finns särskilda skäl får Konkurrensverket även besluta om åtgärder innan ett slutligt beslut har fattats, ett så kallat interimistiskt beslut. Ett sådant beslut får meddelas endast om det är:

1) fråga om en allvarlig överträdelse som riskerar att orsaka privata företag allvarlig och irreparabel skada,

2) om det finns fara i dröjsmål och

3) om intresset av att skydda konkurrensen väger tyngre än de negativa effekterna för den offentliga aktören. Föreläggandet får inte heller inte gå längre än vad som är nödvändigt (prop. 2025/26:203 s. 148 f.).

Åtaganden om att upphöra med vissa förfaranden eller säljverksamheter

Av betänkandet framgår att en vanlig anledning till att Konkurrensverket tidigare avslutade utredningar om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet var att den offentliga aktören uppgav att den skulle ändra eller upphöra med det förfarande eller den säljverksamhet som utreddes (SOU 2025:22 s. 398). Om den offentliga aktören trots detta inte ändrade eller upphörde med förfarandet eller säljverksamheten tvingades Konkurrensverket genomföra en ny utredning för att kunna ingripa. Detta ansågs vara resurskrävande och kunde, enligt Konkurrensverket, innebära att verksamheten eller förfarandet hann orsaka skada på den privata marknaden. Det finns visserligen inget som tyder på att detta har varit ett reellt problem, men den nya lagen ger ändå Konkurrensverket möjlighet att godta ett bindande åtagande från den offentliga aktören, om det finns skäl att anta att aktören genom verksamheten eller förfarandet har överträtt förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet (12 §). Beslutet kan gälla tills vidare eller under en begränsad tid. Så länge beslutet gäller får Konkurrensverket inte meddela förelägganden i de delar som omfattas av åtagandet, men beslutet hindrar inte verket från att ingripa mot andra säljverksamheter eller förfaranden som samma offentliga aktör bedriver. För att godta ett åtagande räcker det med en preliminär bedömning. Det krävs alltså inte någon fullständig prövning av den misstänkta överträdelsens påstått otillbörliga effekter. Även ett sådant beslut kan förenas med vite för att säkerställa att den offentliga aktören följer sitt åtagande.

Innan Konkurrensverket godtar ett åtagande ska berörda marknadsaktörer ges möjlighet att inom viss tid lämna synpunkter. Det innebär att även privata företag får yttra sig om åtagandet.

Konkurrensverket får återkalla beslutet i tre situationer:

1) om de omständigheter som låg till grund för beslutet har förändrats väsentligt,

2) om den offentliga aktören inte följer ett åtagande i beslutet eller

3) om beslutet bygger på oriktiga, ofullständiga eller vilseledande uppgifter från aktören.

Förändringarna enligt punkten 1 kan till exempel gälla förhållandena på marknaden (prop. 2025/26:203 s. 150).

Marknadsstörningsavgift

En viktig skillnad jämfört med de tidigare reglerna är att Konkurrensverket nu kan besluta om marknadsstörningsavgift. Det gäller om den offentliga aktören, eller någon som agerar på aktörens vägnar, uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet.

Beslutet ska riktas mot den som har bedrivit verksamheten och därmed ansvarar för överträdelsen. Om verksamheten bedrivs inom en kommun, till exempel av en kommunal nämnd eller förvaltning, ansvarar kommunen för verksamheten och för att betala avgiften. Om verksamheten i stället bedrivs av ett kommunalt bolag är det bolaget som ska betala avgiften.

Konkurrensverket får endast besluta om marknadsstörningsavgift om överträdelsen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet av den offentliga aktören eller av någon som agerat för aktörens räkning, exempelvis en anställd eller uppdragstagare. Enligt förarbetena ska uppsåt och oaktsamhet bedömas på samma sätt som vid konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (jmf. prop. 2025/26:203 s. 150). Kravet på uppsåt är normalt uppfyllt om aktören eller företrädaren måste ha varit medveten om att förfarandet begränsade konkurrensen (jfr MD 1999:22 och MD 2000:2). Kravet på oaktsamhet är uppfyllt om aktören borde ha förstått att agerandet kunde påverka konkurrensen.

Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift, men måste inte göra det om den bedöms obehövlig. Av bestämmelsen i 14 § LOS framgår vidare att ingen avgift ska tas ut i ringa fall. Med ringa fall menas enligt förarbetena överträdelser som framstår som obetydliga eller försumbara med hänsyn till hur de påverkar privata företags möjligheter att bedriva verksamhet på marknaden. Det kan också handla om ursäktliga överträdelser, till exempel när den offentliga aktören har gjort vad som rimligen kan krävas för att följa reglerna men ändå inte lyckats (prop. 2025/26:203 s. 151).

Sambandet mellan vite och marknadsstörningsavgift

Konkurrensverket får inte besluta om marknadsstörningsavgift för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande eller ett beslut om att godta ett åtagande, om beslutet har förenats med vite och verket har ansökt om att vitet ska dömas ut. Om någon sådan ansökan inte har gjorts finns det däremot inget hinder mot att besluta om marknadsstörningsavgift. Avgift får inte heller beslutas för den tid då ett beslut om att godta ett åtagande har gällt, om den offentliga aktören har följt beslutet. Om Konkurrensverket har återkallat åtagandebeslutet får marknadsstörningsavgift däremot beslutas.

Marknadsstörningsavgiften får vara högst 20 miljoner kronor. När Konkurrensverket bestämmer avgiftens storlek ska verket ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Vid bedömningen av överträdelsens allvar ska särskilt följande omständigheter vägas in (16 §):

1) **Överträdelsens art.** Bedömningen ska utgå från den aktuella säljverksamheten eller det aktuella förfarandet. Tydliga överträdelser, som underprissättning eller att blanda samman

säljverksamhet och myndighetsutövning, har ett högre sanktionsvärde.

2) **Säljverksamhetens omfattning och betydelse.** Hänsyn ska tas till verksamhetens storlek och andra relevanta omständigheter. En verksamhet som bedrivs i stor skala eller har stor betydelse på marknaden, till exempel genom att tillhandahålla en viktig insatsvara, har ett högre sanktionsvärde.
3) **Överträdelsens faktiska eller möjliga påverkan på privata företags möjligheter att bedriva verksamhet på marknaden.** Påverkan kan vara stor om privata företag har trängts undan från marknaden eller om många företag har påverkats. Även risken för att företag trängs undan i framtiden ska beaktas, till exempel om agerandet på längre sikt kan tvinga ett privat företag att lämna marknaden.

Listan är dock inte fullständig utan även andra relevanta omständigheter får vägas in i bedömningen (prop. 2025/26:203 s. 152). Innan Konkurrensverket beslutar om marknadsstörningsavgift ska den offentliga aktören ges möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till beslut (17 §).

Enligt 18 § LOS ska Konkurrensverket besluta om marknadsstörningsavgift inom fem år från det att överträdelsen upphörde. En offentlig aktör kan alltså påföras en sådan avgift i upp till fem år efter att säljverksamheten eller förfarandet har upphört. Lagstiftaren motiverar den långa preskriptionstiden med att den motsvarar reglerna i konkurrenslagen och lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter (jfr prop. 2025/26:203 s 91).

Överklagande

Enligt 22 § LOS får Konkurrensverkets beslut om utredningsåtgärder, förelägganden och marknadsstörningsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets Konkurrensverket har sitt säte (se 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar). Eftersom Konkurrensverket har sitt säte i Stockholm är Förvaltningsrätten i Stockholm behörig domstol. Förvaltningsrättens avgörande kan överklagas till Kammarrätten i Stockholm och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Prövningstillstånd krävs i både kammarrätten och HFD.

Sammanfattande kommentar och rekommendationer

Vid bedömningen av om en kommunal eller regional säljverksamhet eller ett förfarande är tillåtet enligt LOS är en central fråga om verksamheten eller förfarandet ryms inom den kommunala kompetensen. Eftersom kompetensen utvecklas över tid och kan variera beroende på lokala

förhållanden bör kommuner och regioner regelbundet se över sina säljverksamheter. En sådan översyn är särskilt viktig eftersom LOS innehåller direkta förbud och överträdelser kan leda till en betydande marknadsstörningsavgift. Mot denna bakgrund rekommenderar SKR att kommuner och regioner vidtar följande åtgärder.

1. Identifiera berörd verksamhet

- Kartlägg verksamheter som:
    - säljer varor eller tjänster på en marknad
    - konkurrerar med privata aktörer
- Bedöm vilka delar som kan omfattas av den nya lagstiftningen och dokumentera

---

2. Säkerställ affärsmässighet

- Se över:
    - prissättning (kostnadstäckning/överkompensation)
    - villkor gentemot externa kunder
- Undvik korssubventionering mellan skattefinansierad och konkurrensutsatt verksamhet

---

3. Se över redovisning och transparens

- Säkerställ att det finns:
    - tydlig **särredovisning** av konkurrensutsatt verksamhet
- Förbered för att kunna lämna underlag vid eventuell tillsyn

---

4. Beakta regelverket i strategiska beslut

- Inkludera konkurrensaspekter vid:
    - bolagisering
    - utökning av verksamhet
    - nya tjänster riktade till externa kunder

---

5. Följ utvecklingen

- Bevaka:
    - rättsutvecklingen
    - vägledning och föreskrifter från Konkurrensverket
- Planera för eventuella anpassningar inför ikraftträdandet av reglerna om utvärdering och särredovisning.

Sveriges Kommuner och Regioner
Avdelningen för juridik

Sara Catoni

Hampus Allerstrand