

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Rapporten Organisationsförändring av Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning

Fi2025/00654

Sammanfattning

Konkurrensverket konstaterar att det redan i dag har samlats verksamhet hos Myndigheten för digital förvaltning (Digg) som riskerar att leda till intressekonflikter och konkurrensproblem. Vid en sammanslagning av Digg och Post- och telestyrelsen (PTS) tillkommer ytterligare en roll, nämligen PTS:s tillsynsansvar avseende flera av de tjänster som Digg tillhandahåller eller kommer att tillhandahålla i konkurrens med privata företag.

Sammantaget anser Konkurrensverket att de negativa konsekvenserna av en sammanslagning i dessa avseenden underskattas i rapporten. Riskerna för konkurrensproblem är inte tillräckligt belysta eller hanterade för att kunna utgöra underlag för en sådan omfattande organisationsförändring som förslaget innebär. Konkurrensverket avstyrker därför en sammanslagning av PTS och Digg, såsom förslaget är utformat i nuläget.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med en sammanslagning av PTS och Digg anser Konkurrensverket att det krävs ytterligare konsekvensutredning och konkreta åtgärder för att hantera riskerna kopplat till rollkoncentrationen och Diggs olika säljverksamheter.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.



Sammanfattning av myndigheternas rapport

PTS och Digg har på uppdrag av regeringen analyserat ett samgående som innebär att Digg:s uppgifter överförs och inordnas i PTS. Uppdraget redovisas i en gemensam rapport och myndigheterna delar i huvudsak analysen och bedömningarna. I rapporten redovisas myndigheternas övergripande bedömningar av effekterna av en sådan organisationsförändring och för- respektive nackdelar med en sammanslagning. PTS och Digg lämnar inga förslag på hur genomförandet ska gå till i praktiken och inför ett eventuellt regeringsbeslut om en sammanslagning menar myndigheterna att analysen behöver fördjupas.

PTS och Digg bedömer att en sammanslagen myndighet i vissa avseenden skulle ha bättre förutsättningar än nuvarande myndighetsstruktur att på sikt kunna bidra till en kraftsamling för digitalisering. Myndigheterna bedömer också att en sammanslagning på lång sikt kan förbättra förutsättningarna för Sveriges beredskapsarbete.

På kort och medellång sikt bedömer myndigheterna däremot att ett samgående är förenat med risk för ökade kostnader och verksamhetsmässig påverkan. Digg bedömer att det finns en tydlig risk för negativ påverkan på leveransförmågan inom myndighetens utvecklingsverksamhet och de befintliga tjänsteleveranserna. Vidare framgår av rapporten att ett samgående mellan PTS och Digg innebär en ökad koncentration av roller och uppgifter inom det digitaliseringspolitiska området.

Konkurrensverkets synpunkter

Konkurrensverket anser att det är naturligt att regeringen omprövar och förändrar de statliga myndigheternas organisation och uppdrag utifrån att förutsättningarna och behoven förändras över tid. I detta fall har regeringen identifierat att det finns behov av att skapa bättre förutsättningar för synergier, kunskaps- och erfarenhetsutbyte och kontinuerliga investeringar i digital infrastruktur. Konkurrensverket ser positivt på åtgärder som främjar digitalisering och tar fasta på bedömningen att en sammanslagning av PTS och Digg har potential att på lång sikt bidra till förbättrade förutsättningar för en kraftsamling för digitalisering inom offentlig sektor.

De positiva effekterna som ett samgående bedöms medföra behöver dock vägas mot de negativa effekterna i form av bland annat ökad rollkoncentration och risken för intressekonflikter inom den nya myndigheten. Konkurrensverket konstaterar att det redan i dag har samlats verksamhet hos Digg som riskerar att leda till konkurrensproblem.¹ Digg har fått eller kommer att få olika roller i flera

¹ Konkurrensverket har uppmärksammat rollkoncentrationen inom Digg i samband med Regeringskansliets remittering av förslag om statlig e-legitimation (En säker och tillgänglig statlig e-legitimation (SOU 2023:61), Konkurrensverket, dnr 732/2023, Fi2023/02704), europeisk digital identitetsplånbok (Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering (SOU 2024:45), Konkurrensverket, dnr 527/2024, Fi2024/01413) och statlig myndighetspost (Digital myndighetspost (2024:47), Konkurrensverket, dnr 704/2024, Fi2024/01474).



led i värdekedjan när det gäller bland annat digital myndighetspost och den europeiska digitala identitetsplånboken.

Den befintliga rollkoncentrationen inom Digg riskerar, enligt Konkurrensverket, att leda till otillbörligt gynnande av den egna säljverksamheten eller korssubventionering mellan myndighetens olika verksamheter, vilket riskerar att hämma och/eller snedvrider konkurrensen. Ett gynnande av den egna säljverksamheten kan också innebära att reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet² blir tillämpliga. Från privat håll riskerar även misstanke om sådant gynnande eller intressekonflikter att negativt påverka incitamenten att konkurrera.

Det handlar framför allt om kombinationen av Digg:s säljverksamhet, där myndigheten tillhandahåller tjänster i konkurrens med privata företag, och Digg:s övriga, mer myndighetsutövande roller, vilka påverkar förutsättningarna för att tillhandahålla dessa tjänster, som riskerar att försvåra konkurrensneutralitet. De marknader där Digg tillhandahåller tjänster är dessutom nya och växande. Det är därför särskilt angeläget att säkerställa att förutsättningarna för inträde inte i onödan begränsas och att den statliga säljverksamheten inte leder till att incitamenten för privata aktörer att tillhandahålla dessa tjänster försvagas.

Vid en sammanslagning av myndigheterna tillkommer ytterligare en roll, nämligen PTS:s tillsynsansvar avseende flera av de tjänster som Digg tillhandahåller eller kommer att tillhandahålla. Att slå samman Digg:s verksamhet, som redan innefattar flera olika roller som försvårar konkurrensneutralitet, med PTS:s tillsynsverksamhet, riskerar att förstärka ovan nämnda risk för intressekonflikter och konkurrensproblem eller farhågor om detta från privata företag. Till det kommer att ett samgående innebär att den nya myndigheten skulle ansvara för att utöva tillsyn över sin egen verksamhet, en verksamhet som i flera fall är konkurrensutsatt. Konkurrensverket anser att när det är möjligt så bör det undvikas att en myndighet utövar tillsyn över den egna verksamheten, eftersom det riskerar att påverka förtroendet för myndigheten.³ I detta fall handlar det om tillsyn över tjänster som Digg tillhandahåller i konkurrens med privata aktörer. Det innebär att den nya myndigheten skulle utöva tillsyn både över den egna verksamheten och över konkurrerande aktörer.

Sammantaget menar Konkurrensverket att de negativa konsekvenserna av en sammanslagning underskattas i rapporten. De risker som Konkurrensverket har noterat är inte tillräckligt belysta eller hanterade för att kunna utgöra underlag för

² 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen.

³ Utredningen om en europeisk digital identitetsplånbok övervägde Digg som tillsynsmyndighet men bedömde att det vore olämpligt eftersom Digg också föreslogs tillhandahålla den digitala identitetsplånboken. Utredningen föreslog därför PTS till tillsynsmyndighet, vilket Konkurrensverket tillstyrkte. Vid en sammanslagning kommer dock problematiken som utredningen försökte undvika att uppstå.



en sådan omfattande organisationsförändring som förslaget innebär. Konkurrensverket avstyrker därför en sammanslagning av PTS och Digg, såsom förslaget är utformat i nuläget.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med en sammanslagning av PTS och Digg anser Konkurrensverket att det krävs ytterligare konsekvensutredning och konkreta åtgärder för att hantera riskerna kopplat till rollkoncentrationen och Digg:s olika säljverksamheter. I rapporten berörs rollkoncentrationen och risken för intressekonflikt. PTS och Digg menar att detta kan hanteras genom att organisatoriskt separera uppgifter i myndigheten, vilket bland annat kan inkludera åtgärder för att särskilja finansiering av eventuell konkurrensutsatt verksamhet. Konkurrensverket anser att det krävs mer än organisatoriska åtgärder som ligger inom ramen för myndighetens eget beslutsfattande för att säkerhetsställa långsiktig konkurrensneutralitet när riskerna för sammanblandning av roller är så pass betydande.⁴ Konkurrensverket anser att det krävs åtgärder som myndigheten inte självt förfogar över, exempelvis kan det övervägas förändringar som stärker oberoendet mellan olika delar av verksamheten och som kan bidra till förtroende hos marknadens aktörer.

Som Konkurrensverket uppfattar saken är det inte heller nödvändigt att Digg:s säljverksamheter ingår i den sammanslagna myndigheten för att uppnå de bedömda positiva effekterna av ett samgående eftersom säljverksamheten behöver hållas åtskild för att inte riskera konkurrensneutraliteten. Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att det i den fortsatta beredningen av ärendet bör övervägas att separera Digg:s säljverksamhet från den nya myndigheten och pröva om den i stället bör inordnas i någon annan myndighet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga Anna Spetz.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

⁴ Denna bedömning delas också av utredningen om den europeiska digitala identitetsplånboken vad gäller enbart de roller som Digg föreslogs få i den utredningen, se betänkandet EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering (SOU 2024:45).