

2019-11-07

Avdelningen för Juridik
Per Henningsson
Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Michaela Stenman

Regeringen
Infrastrukturdepartementet
Statsrådet Anders Ygeman
Statssekreteraren Sebastian de Toro
103 33 Stockholm

Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hemställer att regeringen skyndsamt går vidare med förslaget om ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet. Undantaget behövs om Sverige ska komma i mål med bredbandsutbyggnaden.

Undantaget behöver dock utvidgas jämfört med det förslag Post- och telestyrelsen (PTS) presenterade i sitt regeringsuppdrag. SKL redogör nedan för hur undantag bör utformas.

SKL föreslår att ett sådant undantag införs i Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) i samband med den pågående revideringen av lagen.

Bakgrund

I Sverige är det vanligt att fiberbaserad bredbandsutbyggnad sker i kommunal regi. Dessa kommunala verksamheter benämns ofta stadsnät. De kan bedrivas i kommunens egen förvaltning. Ofta drivs dock stadsnätsverksamheten i kommunala aktieföretag. Det finns ungefär 160 kommunalt ägda stadsnät som tillsammans utgör 51% av marknaden.

I Regeringens bredbandsstrategi betonas bredbandsutbyggnadens roll för att göra elektroniska kommunikationer tillgängliga och därmed skapa förutsättningar för att bo och verka, driva tillväxt och innovativ produktion, i hela landet. Utgångspunkten i strategin är en marknadsdriven bredbandsutbyggnad där konkurrensen mellan aktörerna ska driva nya investeringar.

De kommunala stadsnäten kan dock inte konkurrera på lika villkor och kan därmed inte fullt ut bidra till att uppfylla målen i bredbandsstrategin. Lokaliseringsprincipen i kommunallagen innebär att stadsnäten är begränsade till att bedriva sin verksamhet inom ägarkommunen/ägarkommunerna. Ibland innebär denna begränsning att bredbandsverksamheten inte kan bedrivas på ett i alla delar ändamålsenligt sätt. På samma sätt som gäller för annan liknande infrastruktur (elnät, gasnät, fjärrvärmenät) utgör en kommun inte nödvändigtvis ett rationellt område för avgränsning av ett nät. Ska de kommunala stadsnäten kunna fortsätta bidra till bredbandsutbyggnaden blir det allt viktigare att de kan bygga sina nät på det mest kostnadseffektiva sättet.

Av denna anledning bör det göras undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet.

PTS redovisade sommaren 2018 regeringsuppdraget om kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen (I2019/00047/D). Mot bakgrund av regeringens bredbandsmål ansåg PTS att stadsnät i vissa fall bör få bygga ut bredband i en angränsande kommun och föreslog därför att ett begränsat undantag från lokaliseringsprincipen införs. PTS gjorde i samma rapport bedömningen att kommunal avtalssamverkan inte är ett tillräckligt effektivt verktyg för att åstadkomma snabb utbyggnad till slutkunder i gränsområden.

Sedan PTS genomförde sitt regeringsuppdrag har marknaden för bredbandsutbyggnad förändrats dramatiskt i fråga om utbyggnadstakt och antal aktörer. I den senaste uppföljning av regeringens bredbandsstrategi, PTS rapporten *Investeringar och förutsättningar för bredbandsutbyggnad* från 5 juni 2019 sammanfattar myndigheten marknadssituationen på följande sätt:

Bredbandsinvesteringarna minskade med 11 procent under 2018. Minskningen berodde huvudsakligen på lägre investeringar från Telia och IP-Only. Utbyggnadstakten kommer sannolikt att avta ytterligare under de kommande åren. Den främsta orsaken till avmattningen är att bredbandsbyggnaden når ut till allt glesare bebyggda områden där det är mycket svårt att få investeringskalkylerna att gå ihop

Det är tydligt att den återstående utbyggnaden till stor del är beroende av offentliga stöd. Stöd som ska tillhandahållas via den nya modell som PTS just nu arbetar med att konkretisera.

SKL ser en risk att det nya stödet kan komma att exkludera kommunala stadsnät, om dessa måste tillämpa lokaliseringsprincipen. Även om stödmodellen utformas så att stadsnäten kan vara med och konkurrera om stödet, t.ex. genom att konkurrensutsättning av stödet sker för varje kommun, behövs ändå ett undantag från lokaliseringsprincipen för att stödet ska kunna användas effektivt.

De vita fläckarna (dvs områden där det saknas bredband) är nämligen inte lokaliserade med hänsyn till kommungränserna. En vit fläck kan bero på att de geografiska förutsättningarna och den befintliga nätstrukturen medför att det i princip endast är ett kommunalt stadsnät i angränsande kommun som skulle kunna bygga ut nätet på ett kostnadseffektivt sätt. Lokaliseringsprincipen hindrar i dessa fall att bredbandsutbyggnad i området kommer till stånd. Ska området kunna byggas ut krävs offentligt stöd till en aktör som inte är begränsad av lokaliseringsprincipen.

Även av denna anledning är ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet angeläget.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 aviserat att man i nuläget inte avser att gå vidare med PTS förslaget om undantag från lokaliseringsprincipen utan hänvisar istället till kommunal avtalssamverkan. Regeringen skriver bl.a.: *Sedan den 1 juli*

2018 har kommuner en generell möjlighet till avtalssamverkan. På bredbandsområdet innebär detta bl.a. en möjlighet för kommuner att inom ramen för den allmänna kompetensen avtala med varandra i frågor om sådan bredbandsverksamhet som bedöms vara kompetensenlig oaktat lokaliseringsprincipen.

Det är möjligt att det undantagsvis går att lösa vissa delar av kommunernas behov att samverka kring bredbandsverksamhet genom kommunal avtalssamverkan eller andra former av samverkan, t.ex. gemensamägda bolag. Avtalssamverkan löser dock inte de problem som lokaliseringsprincipen innebär för kommunala stadsnät att bygga och driva ändamålsenliga nät. SKL ser även stora svårigheter att i praktiken använda avtalssamverkan för utbyggnad och drift av bredbandsnät i en angränsande kommun.

SKL kan konstatera att det föreligger stor osäkerhet och oklarhet kring hur avtalssamverkan skulle kunna användas för byggande, ägande och drift av bredbandsinfrastruktur. Vid avtalssamverkan är det endast utförandet av en uppgift som överläts till en annan kommun eller en annan region. Det övergripande ansvaret för uppgiften lämnas inte över utan åligger alltså den överlåtande kommunen eller regionen. Därutöver kan avtal endast ingås mellan kommuner, inte kommunala bolag och vidare behöver upphandlingsreglerna beaktas. Upphör avtalet upphör även den rättsliga grunden för den fortsatta verksamheten i grannkommunen. Avtalssamverkan lämpar sig därför inte för långsiktiga investeringar i och affärsmässig drift av bredbandsinfrastruktur.

Avtalssamverkan är en generell lösning som inte är anpassad för bredbandsutbyggnadens behov. För att tillgodose dessa behov krävs istället en anpassad lösning. SKL föreslår därför en reglering som anknyter till hur behoven har lösts på motsvarande infrastrukturområden (el, gas, fjärrvärme och VA).

Förslag till reglering

Stadsnäten tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster. De omfattas därmed av såväl dagens lag om elektronisk kommunikation (LEK) som den nya lag som föreslås. Den nya LEK ska syfta till att enskilda och myndigheter får tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. Syftet ska uppnås främst genom att konkurrens, innovation och internationell harmonisering på området främjas.

Ett undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsverksamhet skulle, på samma sätt som motsvarande undantag i t.ex. fjärrvärmelagen, ge ett kommunalt företag möjlighet att bygga nät och bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Därigenom skulle fler områden kunna nås av utbyggnad och bredbandsstödet kunna användas mer effektivt. Sammantaget skulle möjligheterna såväl att nå bredbandsstrategins mål som att uppfylla LEKs syfte förbättras.

Att låta kommunala företag konkurrera på lika villkor med privata aktörer påverkar de privata aktörernas konkurrensförutsättningar. På en marknad med få aktörer kan dock en sådan kommunal närvaro bidra till att stärka konkurrensen. Sådana överväganden

låg t.ex. bakom regleringen som tillåter en kommun att sköta driften av en allmän va-anläggning i andra kommuner. Ett undantag från lokaliseringsprincipen på bredbandsområdet skulle på samma sätt kunna bidra till en förbättrad konkurrenssituation på bredbandsmarknaden.

PTS menar i sin rapport att ett undantag från lokaliseringsprincipen bör placeras i den s.k. befogenhetslagen och inte i LEK. SKL är av en annan uppfattning. Ett undantag skulle inte enbart ha till syfte att främja utbyggnaden av bredband utan även att främja konkurrensen på marknaden och stadsnätens möjligheter att tillhandahålla säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. Undantaget bör därför tas in i den nya LEK.

En sådan lösning skulle även anknyta väl till hur regleringen gjorts avseende andra infrastrukturområden där kommunerna tillåts konkurrera med privata och statliga aktörer.

Ett undantag från lokaliseringsprincipen bör omfatta såväl stadsnätets möjlighet att bygga nät som att bedriva verksamhet i nätet. Endast med en sådan utformning av undantaget kan stadsnätet bedriva en ändamålsenlig bredbandsverksamhet utanför den egna kommunen och fullt ut bidra till uppfyllandet av regeringens bredbandsmål. Det finns däremot inga skäl för att låta ett kommunalt stadsnät bedriva verksamhet i olika delar av landet. Ett undantag bör därför, på samma sätt som gäller för t.ex. fjärrvärmeverksamhet, begränsas till att gälla i geografisk närhet till den egna kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig verksamhet.

När kommunernas möjligheter att bedriva bredbandsverksamhet utvidgas framstår det även som lämpligt att överväga en reglering som syftar till att hantera riskerna för korssubventionering. Detta kan t.ex. åstadkommas genom att endast bredbandsverksamhet som bedrivs i en fristående juridisk person (kommunalt företag) ges möjlighet att verka utanför kommungränsen.

En bestämmelsen om undantag från lokaliseringsprincipen skulle, med förebild från fjärrvärmelagen, kunna formulera på följande sätt:

Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, får en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2-6 §§ samma lag bedriva bredbandsverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till bredbandsverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsverksamhet.

Förslaget till ny LEK innehåller inte någon definition av bredbandsverksamhet. En sådan definition skulle därför behöva införas i lagen och skulle kunna formuleras på följande sätt:

Med bredbandsverksamhet avses i denna lag att anlägga, inneha, tillhandahålla och driva ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål.

Definitionen av bredbandsverksamhet skulle därmed vara generell och tillämpas på alla aktörer. Vad ett kommunalt stadsnät får ägna sig åt inom ramen för

breddbandsverksamheten ska också bedömas utifrån av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Det föreslagna undantaget i LEK skulle alltså enbart gälla i förhållande till lokaliseringsprincipen.

Tillvägagångssätt

Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation föreslås ske bl.a. genom en ny lag som ersätter den nuvarande LEK. Förslaget är ute på remiss och remisstiden går ut den 2 december 2019.

I det underlag som för närvarande är ute på remiss saknas ett förslag till undantag från lokaliseringsprincipen. Frågan brådskar och därför skulle beredningen kunna kompletteras med en hearing om ovan redovisade förslag.

Sveriges Kommuner och Landsting



Anders Knappe
Ordförande