



Stockholm 2025-06-23

Remissvar

Svenska Stadsnätetsföreningen

Handläggare Camilla Jönsson

Tel 08- 21 49 31

Camilla.jonsson@stadsnatsforeningen.se

Klimat- och näringslivsdepartementet

DNR: KN2025/00748 och KN2025/00567

kn.remissvar@regeringskansliet.se

siri.saeed@regeringskansliet.se

Yttrande gällande SOU 2025:22:

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som representerar stadsnät i närmare 200 kommuner och 125 leverantörer av tjänster och utrustning inom bredbandsområdet. Föreningen företräder därmed en majoritet av de aktörer som investerar i och driver digital infrastruktur – en grundförutsättning för samhällets krisberedskap och totalförsvar.

De kommunala stadsnäten har under lång tid möjliggjort konkurrens på bredbandsmarknaden genom att erbjuda öppen infrastruktur som privata aktörer hyr in sig i. Denna modell, där värdekedjan är uppdelad, har varit och är avgörande för Sveriges framgångar inom bredbandsutbyggnad och digitalisering. Den svenska modellen med öppna nät lyfts ofta fram som ett europeiskt föredöme och ligger i linje med EU-kommissionens ambitioner att främja grossistmodeller där infrastruktur delas och konkurrens uppmuntras på tjänstenivå.

Sammanfattning

Stadsnätetsföreningen ser sammantaget brister i utredningens förslag till ny lag om offentlig säljverksamhet. Kritiken handlar primärt om en otydlighet i hur regleringen ska tillämpas samt att det bedöms få konsekvenser som utredningen inte har beaktat.

Den sammanvägda bedömningen är att förslaget riskerar att hämma nödvändigt utvecklingsarbete hos kommunerna inom digital infrastruktur snarare än att lösa eventuella konkurrensproblem på marknaden.

Stadsnätetsföreningen avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget i sin nuvarande form.

Inledning

Sedan 1990-talet har kommuner engagerat sig i frågor rörande fiberutbyggnad och drift av den färdiga fiberinfrastrukturen. Cirka 170 kommuner har valt att engagera sig inom området och verksamheten bedrivs inom ramen för den kommunala förvaltningen, i bolagsform och/eller genom gemensamägda bolag.

Ett fåtal fall har föranlett rättslig prövning och dessa uppmärksammas i utredningen. I samtliga fall har anpassningar skett för att tillmötesgå marknadsaktörers- och myndigheters önskemål, i vissa fall också under pågående process.

Stadsnätsföreningen anser att marknaden fungerar väl. Såväl OECD som Post- och telestyrelsen har i egna utredningar pekat på att den kommunala närvaron på området främjat konkurrensen och varit en bakomliggande faktor till Sverige framgångar på bredbandsområdet.

De kommunala stadsnäten har också bidragit till att skapa en bredbandsmarknad där privata marknadsaktörer bjuds in att hyra in sig i kommunernas fibernät, vilket främjar konkurrensen på hela marknaden. Enligt Stadsnätsundersökningen uppger 84 procent av stadsnäten att de upphandlar tjänster eller funktioner inom ramen för sitt ägarskap av det grundläggande nätet från externa aktörer, i första hand lokala och regionala privata företag.¹ Det innebär att stadsnäten inte bara möjliggör konkurrens i slutanvändarledet, utan också stärker det lokala näringslivet genom upphandlingar och samarbeten.

Stadsnätsens roll i en föränderlig tid

Stadsnätsens roll är under ständig förändring. Stadsnätsens uppdrag är dock samma som vid dess grundande – att vara ett verktyg i utvecklingen av kommunens digitala infrastruktur.

Kommunernas behov inom området förändras snabbt – drivet av en osäker omvärld och pågående digitaliseringsomställning. Det är därför viktigt att inte skapa osäkerhet kring hur kommunala stadsnät kan utveckla sina verksamheter för att ta sitt ansvar i totalförsvarsarbetet och för att bidra inom exempelvis säkerhetsområdet. Stadsnätsföreningen ser bekymrat på att de regeländringar som utredningen föreslår kommer skapa en osäkerhet kring hur kommunala verksamheter kan utvecklas. Detta i en tid där samhället och kommunernas behov inom området förändras snabbare än någonsin tidigare. Stadsnätsföreningen konstaterar att utredningen inte har analyserat dessa risker. Föreningens bedömning är att den regeländring som föreslås riskerar att få en annan negativ effekt än vad Regeringskansliet efterfrågat.

Synpunkter på utredningens slutsatser och förslag

Det föreslagna förbudet är otydligt utformat

Utredningen föreslår ett förbud mot offentlig säljverksamhet som på ett otillbörligt sätt kan påverka privata aktörer att bedriva verksamhet på en marknad. Stadsnätsföreningen anser att regleringen är otydligt utformad vad gäller vilken påverkan som omfattas av förbudet.

Marknaden behöver definieras i någon mån

Det framgår inte av den föreslagna lagtexten eller betänkandet i övrigt hur marknaden ska definieras inom ramen för en bedömning av om verksamheten har en otillbörlig påverkan. Utredningen nämner enbart att bedömningen inte ska förutsätta en sedvanlig

¹ Undersökning bland stadsnäten september 2024, Stadsnätsföreningen

marknadsdefinition enligt konkurrenslagens regler, vilken kräver såväl en definition av produktmarknaden och den relevanta geografiska marknaden.

Eftersom förbudet avser påverkan på en marknad behöver det sannolikt ändå göras någon typ av marknadsdefinition kopplat till geografisk närhet och typ av produkt för att i sin tur kunna bedöma vilka aktörer som påverkansanalysen ska beakta. Hur det ska ske utvecklas inte i betänkandet. En sådan oklarhet kring hur reglerna ska tillämpas riskerar att skapa en osäkerhet hos de kommuner som vill försäkra sig om att de inte agerar i strid med förbudet.

Tröskeln för vad som är otillbörligt framstår som orimligt låg

Det är också otydligt vilka förfaranden som medför att en offentlig säljverksamhet är otillbörlig. Utredningen nämner visserligen några exempel på beteenden som kan ha en otillbörlig påverkan, däribland underprissättning och sammanblandning med myndighetsutövande verksamhet, men det anges också att blotta närvaron av en offentlig aktör på en marknad kan utgöra en otillbörlig påverkan.

Om det kan vara tillräckligt att en offentlig aktör är verksam på en marknad för att verksamheten ska betraktas som otillbörlig får det följden att tröskeln för vad som omfattas av förbudet är lågt satt. Effekten av en sådan låg tröskel riskerar i praktiken att skapa en presumtion för att offentlig säljverksamhet är otillbörlig och att det, i stället för att Konkurrensverket ska kunna peka på en påverkan, blir den offentliga aktören som ska visa på att verksamheten *inte* har en konkurrenshämmande effekt. Det är i strid med officialprincipen och allmänna förvaltningsrättsliga principer enligt vilka det är den beslutande myndigheten som har det huvudsakliga ansvaret för att utreda om det finns förutsättningar att fatta ett betungande beslut.²

En låg tröskel för vad som är otillbörligt, i kombination med den ovan beskrivna otydlighet kring hur marknaden ska definieras, gör det svårt för kommunerna att bedöma vilken verksamhet som är förbjuden under den föreslagna regleringen.

Förslagets effekter på bedömningen av den kommunala kompetensen

Förbudet kommer att aktualiseras i gråzonen för den kommunala kompetensen

Det föreslagna förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet ska enligt utredningen inte gälla för verksamhet som är försvarbar ur allmän synpunkt. I betänkandet utvecklar utredningen att det innebär att verksamhet som är inom ramen för den kommunala kompetensen inte kommer omfattas av förbudet. Det får förstås som att kommunal verksamhet som följer av lag eller på annat sätt har konstaterats vara inom ramen för den kommunala kompetensen, till exempel att anlägga och hyra ut svartfiber, inte kan förbjudas enligt den föreslagna regleringen.

Mot bakgrund av förbudets utformning och den låga tröskeln för vad som kan betraktas som en otillbörlig påverkan på en marknad är det sannolikt att frågan om verksamheten är inom ramen för den kommunala kompetensen kommer att vara central i en prövning enligt den föreslagna regleringen. För kommunal verksamhet som inte är konstaterat inom ramen för den kommunala kompetensen, det vill säga verksamhet som rör sig i en gråzon, riskerar därför den föreslagna regleringen att få sin huvudsakliga tillämpning.

² Se t.ex. Prop. 2016/17:180 s. 148 f.

Det är naturligt för en kommun att verka i en gråzon

Stadsnätetsföreningen vill framhålla att det är naturligt för kommunal verksamhet att verka i en gråzon för vad som är inom ramen för den kommunala kompetensen. Den kommunala kompetensen är inte ett statiskt begrepp där den verksamhet som omfattas på ett tydligt och generellt sätt kan definieras för all framtid. Den kommunala kompetensen är i stället dynamisk och beror på hur de lokala och regionala förutsättningarna ser ut samt vad samhällsutvecklingen ställer för krav på kommunal verksamhet.³ Det är i sin tur linje med den kommunala initiativrätten som är en del av det grundlagsfästa kommunala självstyret.⁴ Med andra ord behöver en kommun kontinuerligt bedöma vad som ligger i kommuninvånarnas intresse och utifrån det kunna möta upp den behovsbild som finns på lokal och regional nivå. Dessa grundläggande utgångspunkter för det svenska statsskicket och fördelningen av mandat har inte behandlats i tillräcklig grad av utredningen.

Konkurrensverket kommer att definiera den kommunala kompetensen

Enligt förslaget från utredningen är det Konkurrensverket som kommer att vara första beslutande instans när det gäller överträdelser av förbudet om otillbörlig offentlig säljverksamhet.

Konkurrensverket granskar redan idag, utifrån de befintliga reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579),⁵ om verksamhet har en konkurrenshämmande påverkan. I dessa ärenden är det tydligt att Konkurrensverket driver sin definition av vad som får anses vara inom ramen för kommunala kompetensen. Det är en definition som tar sin utgångspunkt i den privata marknadens intresse av att agera ensamma på en marknad snarare än kommuninvånarnas intresse av tillgången till en allmännyttig tjänst.⁶

Som framgår ovan ser Stadsnätetsföreningen att en prövning under regleringen sannolikt kommer att centrera kring om verksamheten är inom ramen för den kommunala kompetensen, särskilt med beaktande av att tröskeln för att en verksamhet ska anses som otillbörlig tycks vara låg. Det innebär att det, i större omfattning än idag, kommer att vara Konkurrensverket som prövar om en verksamhet är inom ramen för den kommunala kompetensen. Jämfört med de befintliga KOS-reglerna medför förslaget ytterligare en förskjutning av prövningen av vad som ligger inom den kommunala kompetensen på lokal nivå. Från den kommunalrättsliga laglighetsprövningen som initieras av de egna kommuninvånarna till att prövas i en konkurrensrättslig kontext av Konkurrensverket på nationell nivå. När prövningen då sker utifrån en påstådd marknadspåverkan snarare än kommuninvånarnas intresse i att en verksamhet bedrivs riskerar effekten att bli en inskränkning av den kommunala kompetensen som inte är förenlig med den ovan beskrivna kommunala initiativrätten.

³ Se bl.a. prop. 2021/22:263 s. 13.

⁴ Se 1 kap. 1 § samt 14 kap. 2 § i regeringsformen (1974:152). Den kommunala initiativrätten behandlas särskilt i förarbetena till regeringsformen, se prop 1973:90 s. 190 f.

⁵ Se 3 kap. 27 – 32 §§ konkurrenslagen.

⁶ Se t.ex. beslut från den 23 november 2021 i ärende med dnr 795/2019.

Sanktionerna är inte proportionerliga

Det är tillräckligt med ett framåtsyftande förbud

Utredningen föreslår att en överträdelse av förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet ska kunna leda till en marknadsstörningsavgift som uppgår till ett belopp om högst 20 miljoner kronor. En sådan marknadsstörningsavgift ska kunna beslutas inom fem år från det att den otillbörliga verksamheten upphörde.

Även om marknadsstörningsavgift bara ska kunna utgå vid uppsåtlig eller oaktsam överträdelse kommer det, med tanke på att reglerna i den föreslagna utformningen är otydliga, att vara svårt att bedöma när en överträdelse är oaktsam. Rättsosäkerheten när det gäller risken för sanktioner förstärks också av att prövningen hos Konkursverket i många fall sannolikt kommer att kretsa kring en bedömning av den kommunala kompetensen i en gråzon.

Utredningen konstaterar att en marknadsstörningsavgift kan ha en avskräckande effekt. Det framgår dock inte av betänkandet varför det skulle vara otillräckligt med de möjligheter till framåtsyftande förbud som finns idag och som kan förenas med vite. Enligt Stadsnätsföreningen finns det inget som tyder på att de kommunala verksamheter som har blivit föremål för ett förbud att tillämpa ett visst förfarande eller bedriva en viss verksamhet inte har efterlevt förbudet. Det finns tvärtom tydliga exempel på att redan en granskning av Konkursverket har varit avskräckande nog för att leda till efterrättelse.

Det framåtsyftande förbudet och möjligheten till vite är ett mindre ingripande verktyg, som också framstår som mer rättssäkert när såväl den kommunala kompetensen som regleringen i sig behöver förtydligas genom rättspraxis.

Preskriptionstiden på fem år är inte underbyggd

Det framstår vidare som oproportionerligt att ha en preskriptionstid för möjlighet till marknadsstörningsavgift som sträcker sig i fem år från det att en verksamhet i strid mot förbudet har upphört. Om verksamheten har upphört borde den konkurrenspåverkan som bedöms som problematisk ha försvunnit.

Utredningen anger att preskriptionstiden för överträdelser av konkurrensrättsliga bestämmelser i regel är fem år och att den därför även bör vara det när det gäller otillbörlig offentlig säljverksamhet. Mot bakgrund av att förbudet rör just offentliga aktörer, där beslutsfattare i många fall sitter på en mandatperiod om fyra år, och att prövningen till stor del kan komma att bli kommunalrättslig framstår det som en onyanserad slutsats som inte tar hänsyn till den aktuella kontexten. I sammanhanget kan det upprepas att den kommunala kompetensen är föränderlig över tid och att den kommunala initiativrätten är en grundlagsfäst princip. Att sanktionera en verksamhet som har upphört sedan länge, exempelvis för att kommunen själva har bedömt att verksamheten inte längre är kompetensförmålig, vore i strid med dessa principer.

Konsekvenser om förslaget blir verklighet

Sveriges kommuner var tidigt ute med att etablera fibernät på 1990-talet. Men i en kommunal kontext så är verksamheten ett tämligen nytt fenomen. Under de cirka 30 år som stadsnäten funnits har kommunernas behov inom bredbandsområdet förändrats kontinuerligt. Från att ursprungligen vara ett verktyg till att bygga ut ett fibernät primärt till den egna kommunala förvaltningen – till att möjliggöra bredbandsutbyggnad på

landsbygden – fram till i dag då kommunernas behov av lokalt etablerad digital infrastruktur snabbt ökar i takt med digitaliseringen och det förändrade säkerhetsläget.

En svårtolkad reglering i kombination med risken att bli ålagd marknadsstörningsavgift kan skapa en rädsla för att bedriva och utveckla nödvändig och kompetensenlig kommunal verksamhet.

Inom ett område där kommunernas behov av att bedriva verksamhet, som exempelvis bredbandsområdet, snabbt förändras kan utredningens förslag komma att få stor inverkan. Det kan skapa en osäkerhet för kommuner att ge stadsnäten nya uppdrag eller utveckla sina verksamheter på ett sätt som motsvarar kommuninvånarnas behov om det som inte redan är klarlagt ingår i den kommunala kompetensen riskerar att resultera i stora bötesbelopp.

Kommunernas uppdrag och behov är ständigt under förändring och Stadsnätsföreningen anser att det också fortsättningsvis bör vara domstol, lämpligen den förvaltningsrätt som hanterar laglighetsprövningar för den kommun där verksamheten bedrivs, som blir första beslutande instans i ärenden enligt den föreslagna lagen. Det skulle minska riskerna för att prövningen, som sannolikt kommer ha sin tonvikt i frågan om den kommunala kompetensen, behandlas utan tillräcklig hänsyn till lokala och regionala förutsättningar.

Stadsnätsföreningen vill också lyfta fram att den föreslagna begränsningen inte enbart skulle komma att påverka stadsnäten och dess ägare utan också ge konsekvenser för telekommarknadens privata aktörer.

Stadsnäten erbjuder i dag grossistprodukter till marknadens privata aktörer, som exempelvis mobilaktörer eller tjänsteleverantörer. Dessa aktörers behov av nya grossistrelaterade produkter riskerar också att inte kunna tillgodoses om stadsnätsens möjlighet att utveckla sin verksamhet begränsas.

Mikael EK, vd.

Stadsnätsföreningen

Camilla Jönsson, Sakkunnig samhälle
och politik.

Stadsnätsföreningen