

Promemoria

Ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät. Förslaget innebär att kommunala stadsnät kan bygga ut bredbandsnät utanför det egna området under förutsättning att det sker inom geografisk närhet till bredbandsnätet i den egna kommunen och för att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Syftet med förslaget är att underlätta utbyggnaden av snabbt bredband. Målet är att öka tillgången till digital infrastruktur för hushåll och företag och att regeringens bredbandsmål nås. En god tillgänglighet till snabb uppkoppling i hela Sverige är viktig för att det ska vara möjligt att bo, leva och verka i alla delar av landet.

Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag (2023:00) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	Uppdraget.....	4
2.2	Regeringens bredbandsmål.....	4
3	Bredbandsutbyggnaden i Sverige.....	5
3.1	Täckningsgrad	5
3.2	Den kommunala bredbandsutbyggnaden.....	5
3.3	Rapporter från Post- och telestyrelsen.....	6
3.3.1	Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen	6
3.3.2	Analys av undantag från lokaliseringsprincipen	6
3.4	Hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner	7
4	Reglering av kommunal bredbandsverksamhet	8
4.1	Kommunala befogenheter och lokaliseringsprincipen	8
4.1.1	De allmänna kommunala befogenheterna	8
4.1.2	Lokaliseringsprincipen	9
4.1.3	Undantag från lokaliseringsprincipen.....	9
4.2	Regleringen av hur kommunal verksamhet ska bedrivas	11
4.2.1	Kommunallagens reglering	11
4.2.2	Konkurrens	13
4.3	Rättslig reglering av bredbandsnät	14
4.3.1	Utbyggnadslagen.....	14
4.3.2	Lagen om elektronisk kommunikation	15
5	Ökad tillgång till digital infrastruktur	16
5.1	Ett undantag från lokaliseringsprincipen för att främja utbyggnaden av snabbt bredband.....	16
5.2	Analys av den rättsliga regleringen av kommunala bredbandsverksamhet	17
5.2.1	Kommunernas befogenhet att bygga bredbandsnät.....	17
5.2.2	Tillämpning av självkostnadsprincipen	18
5.3	En ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät.....	19
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	25
7	Konsekvenser.....	25
8	Författningskommentar.....	27
8.1	Förslaget till lag (2023:00) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät.....	27

1 Förslag till lag (2023:00) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät

Härigenom föreskrivs följande.

1 § 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 och 6 §§ kommunallagen bygga ut bredbandsnät utanför kommunen, om det görs

1. i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät inom kommunen, och

2. i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Utbyggnad av nät enligt första stycket ska bedrivas på samma sätt som utbyggnad inom den egna kommunen.

2 § En sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2 och 6 §§ kommunallagen får bedriva verksamhet i bredbandsnät som byggts ut enligt 1 § på samma sätt som i nät i den egna kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Regeringskansliet beslutade den 22 mars 2021 om ett uppdrag att genomföra en utredning om att föreslå ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, för bredbandsverksamhet (I2021/01028). Syftet med uppdraget är att underlätta utbyggnaden av snabbt bredband. Målet är att öka tillgången till digital infrastruktur för hushåll och företag och att regeringens bredbandsmål ska nås.

Uppdraget utgår från sådan verksamhet som kommunen i dag kan bedriva inom sitt område med stöd av 2 kap. 1 § kommunallagen (allmänna befogenheter). Vidare ska andra nödvändiga följdändringar i andra kommunalrättsliga regler, tex. undantag från självkostnadsprincipen, föreslås.

Utredaren ska

- beakta förslagets påverkan på konkurrensen på de marknader som omfattas av bredbandsverksamhet,
- verka för att förslagen i så hög utsträckning som möjligt ger effekt på regeringens bredbandsmål, och
- verka för att förslagen som lämnas är kostnadseffektiva och samhälls-ekonomiskt effektiva.

I uppdraget ingår att vid behov lämna författningsförslag. Förslagets konsekvenser ska utförligt bedömas och beskrivas. I detta ingår att redogöra för ekonomiska konsekvenser för de enskilda myndigheter som direkt berörs av förslagen. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering. Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda aktörer, bl.a. statliga myndigheter och kommuner, privata, statliga och kommunala bolag samt intresseorganisationer.

Ett viktigt kunskapsunderlag i utredarens arbete är Post- och telestyrelsens (PTS) rapporter om undantag från lokaliseringsprincipen, som tagits fram på uppdrag av regeringen: ”Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen” (12019 /00047) och ”Analys av undantag från lokaliseringsprincipen” (12020/00978). Utredaren bör även beakta andra relevanta underlag för arbetet.

2.2 Regeringens bredbandsmål

Regeringen har antagit en bredbandsstrategi för Sverige (N2016/08008). Strategin innehåller mål om tillgång till snabbt bredband och tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet. Bredbandsstrategin innehåller tre mål:

- Mål 1: År 2020 bör 95 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s.
- Mål 2: År 2023 bör hela Sverige ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet.
- Mål 3: År 2025 bör hela Sverige ha tillgång till snabbt bredband.

Det långsiktiga målet om att alla ska ha tillgång till snabbt bredband år 2025 innefattar i sin tur följande tre delmål:

- 98 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 1 Gbit/s.
- 1,9 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 100 Mbit/s.
- 0,1 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 30 Mbit/s.

3 Bredbandsutbyggnaden i Sverige

3.1 Täckningsgrad

Enligt PTS hade 86 procent av alla hushåll och företag tillgång till hastigheter om 100 Mbit/s i oktober 2020 (uppgifterna i det följande är hämtade från rapporten ”PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2020 – En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige” PTS-ER-2021:16). Detta innebär att bredbandsmålet om en tillgång på 95 procent till 2020 inte uppnåddes. I jämförelse med 2019 ökade tillgången med ca 2 procentenheter. Motsvarande ökningstakt mellan 2018 och 2019 var 3,1 procentenheter. Ökningstakten är lägre än tidigare vilket innebär en fortsättning på en avtagande trend. Denna utveckling får enligt PTS anses vara väntad mot bakgrund av att utbyggnadsgraden når allt högre nivåer och utbyggnad sker i allt mer glesbebyggda områden.

I oktober 2020 hade ca 94,6 procent av alla hushåll och företag antingen tillgång till 1 Gbit/s eller fiber i absoluta närheten. Jämfört med 2019, ökar tillgången med ca 2,8 procentenheter, vilket innebär en snarlik ökningstakt jämfört med föregående år.

I oktober 2020 hade totalt ca 92,6 procent av alla geografiska områden i Sverige tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet. Detta innebär en ökning med 0,9 procentenheter sedan 2019. Motsvarande ökning mellan 2018 och 2019 var 2,3 procentenheter. Ökningstakten är således lägre för 2020.

3.2 Den kommunala bredbandsutbyggnaden

Utbyggnaden av fibernät i Sverige genomförs av många olika aktörer, såväl privata som offentligt ägda. Accessnäten, d.v.s. den sista delen av nätet som ansluter slutkunden, har främst byggts ut av privata aktörer (företrädesvis Telia och IP-only), av kommunala stadsnät och av ideella föreningar som vanligen benämns fiberföreningar eller byanät. Dessa föreningar utgör det största antalet nätägare men äger endast fibernät för eget bruk. Fiberföreningarnas nät utgjorde 2019 endast ca 2 procent av det

utbyggda accessnätet i landet. De privata aktörernas nät utgjorde vid samma tidpunkt ca 43 procent av accessnätet.

Det finns ca 160 stadsnät, som är aktiva i ca 200 kommuner (ett stadsnät kan genom samverkan agera i fler än en kommun). Stadsnäten ägs huvudsakligen av kommuner men det förekommer privat ägande. Stadsnäten utgör var för sig normalt sett inte någon stor del av den totala nätutbyggnaden men 2019 utgjorde stadsnäten sammanlagt 55 procent av de utbyggda accessnäten. I ca 90 kommuner finns inte något stadsnät. Det finns alltså kommunalägda nät i en majoritet av landets kommuner och dessa nät utgör tillsammans mer än hälften av de utbyggda accessnäten i landet.

3.3 Rapporter från Post- och telestyrelsen

3.3.1 Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen

Regeringen gav i juni 2017 i uppdrag till PTS att utreda kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. Rapporten "Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen" överlämnades den 29 juni 2018.

I rapporten drar PTS bl.a. följande slutsatser:

- Det är viktigt att kommunerna tar en aktiv och strategiskt främjande roll på bredbandsmarknaden. De ska behandla bredbandsaktörerna lika, och inte gynna det egna stadsnätet när ett sådant finns.
- Kommunen som ägare bör tydligt styra sitt stadsnät vad gäller vilken verksamhet som ska bedrivas och stadsnätets roll för att uppnå samhällsnytta och uppsatta bredbandsmål för kommunen.
- Stadsnäten bör vara öppna för tillträde för andra operatörer på passiv nivå (svartfibernivå). Tillträde ska erbjudas på lika villkor och det oberoende av vem som är kommunikationsoperatör i stadsnätet.
- Stadsnäten bör i regel inte tillhandahålla slutkundstjänster.
- Det finns skäl att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra för stadsnät att bygga ut fibernät i outbyggda områden i en angränsande kommun, som ligger i nära geografisk anslutning till nätverksamheten i den egna kommunen. Syftet med ett sådant undantag är att kunna fånga upp hushåll och företag i områden där utbyggnaden inte är lönsam för andra nätägare men på grund av närheten till stadsnätet på andra sidan gränsen är intressant för det stadsnätet.
- Det saknas skäl att införa ett mer generellt undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal utbyggnad av bredbandsnät eller för annan stadsnätsverksamhet. Sådana undantag skulle sannolikt inte leda till ökad utbyggnad.

3.3.2 Analys av undantag från lokaliseringsprincipen

Regeringen gav i januari 2020 PTS i uppdrag att utreda effekterna av ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen, både avseende ut-

byggnaden av bredband i relation till regeringens bredbandsmål och konkurrensen på bredbandsmarknaden. Rapporten ”Analys av undantag från lokaliseringsprincipen” överlämnades den 30 mars 2020 och tog till viss del utgångspunkt i den tidigare nämnda rapportens faktaunderlag.

I rapporten analyserade PTS tre alternativa undantag från lokaliseringsprincipen:

- Alternativ 1 – ger stadsnät möjlighet att anlägga nät inom 2 km från befintligt nät, oavsett om nätet finns i hemkommunen eller i en annan kommun.
- Alternativ 2 – ger stadsnät möjlighet att anlägga nät i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsverksamhet inom 8 mil från nätet i hemkommunen.
- Alternativ 3 – ger stadsnät möjlighet att anlägga nät i oetablerade områden inom 2 km från kommungränsen.

De utredningar och analyser som PTS genomförde resulterade i att myndigheten kunde konstatera att alternativ 2, följt av alternativ 1, hade störst utbyggnadspotential (totalt 19 921 respektive 15 346 hushåll och arbetsställen inklusive fritidsboenden, för alternativ 3 bedömdes potentialen till 5 069). PTS kunde vidare konstatera att det fanns starka indikationer från branschorganisationer och aktörer på att ett undantag från lokaliseringsprincipen, i sig, endast skulle få marginella utbyggnadseffekter. För att säkerställa att faktisk utbyggnad sker var det vidare, enligt myndighetens bedömning, nödvändigt att ett undantag kombineras med stödmedel.

Avseende frågan om konkurrenspåverkan bedömde PTS att påverkan av alternativ 3 skulle vara lägre än konkurrenspåverkan av alternativ 1 och 2. Vidare anförde PTS att det skulle vara möjligt att minska konkurrensriskerna med ett undantag genom att i lagstiftning begränsa undantaget, t.ex. avseende geografiskt omfång, begränsning av tekniker och vilken typ av tjänster som tillåts.

Rapporten behandlar också möjligheten för kommunala aktörer att söka statliga stödmedel. PTS anger i den delen att myndighetens stödmodell inte hindrar att en kommun söker stöd för utbyggnadsprojekt inom den egna kommunen, att ett undantag från lokaliseringsprincipen till viss mån kan underlätta för kommuner att söka stöd för områden som också omfattar hushåll och arbetsställen i närliggande kommuner samt att befintliga samarbetsmöjligheter ger kommuner möjlighet att söka stöd för områden som sträcker sig över en kommungräns.

3.4 Hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) lämnade i november 2019 en hemställan till regeringen om ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunalt ägda stadsnät. Av hemställan framgår att SKR anser att regeringen skyndsamt borde gå vidare med förslaget om ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet. Enligt SKR:s mening behöver undantaget dock utvidgas jämfört med det

PTS presenterade i sitt regeringsuppdrag. SKR föreslår att ett sådant undantag införs i lagen om elektronisk kommunikation i samband med den pågående revideringen av lagen. Bestämmelsen om undantag från lokaliseringsprincipen skulle enligt SKR, med förebild från fjärrvärmelagen, kunna formuleras 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.

SKR föreslår vidare att en definition av bredbandsverksamhet förs in i den nya lagen om elektronisk kommunikation.

4 Reglering av kommunal bredbandsverksamhet

4.1 Kommunala befogenheter och lokaliseringsprincipen

4.1.1 De allmänna kommunala befogenheterna

I 14 kap. 2 § regeringsformen anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Bestämmelser om kommunernas och regionernas organisation och kompetensfördelning mellan olika organ finns framför allt i kommunallagen.

I 2 kap. 1 § kommunallagen anges att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Regleringen om angelägenheter av allmänt intresse i denna bestämmelse uttrycker kommuners och regioners allmänna befogenhet, dvs. åtgärder som en kommun eller region frivilligt kan åta sig utan något särskilt lagstöd (i det följande refereras endast till kommuner mot bakgrund av att uppdraget inte omfattar regionerna).

I förarbetena till kommunallagen anges att det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen vidtar en åtgärd (prop. 2016/17:171 s. 299). Denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att en kommun befattar sig med angelägenheten. Om det kan anses vara ett allmänt intresse att en kommun har hand om en angelägenhet, får kommunen ha hand om den även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Kravet på allmänt intresse kan alltså inte bedömas enbart utefter hur många medlemmar en åtgärd kommer till godo. Bestämmelsen innebär dock ett princip-

iellt förbud mot att ge understöd åt enskilda. Det finns undantag från detta förbud, t.ex. i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, förkortad befogenhetslagen. Det bör framhållas att det kommunalrättsliga begreppet allmänt intresse inte är detsamma som motsvarande begrepp inom unionsrätten. Regeringen har dock bedömt att begreppen i stor utsträckning torde motsvara varandra och avse samma företeelse (prop. 2016/17:171 s. 299).

4.1.2 Lokaliseringsprincipen

Den tidigare nämnda bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen ger även uttryck för lokaliseringsprincipen. Den innebär att en åtgärd måste vara knuten till en kommuns eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet i enlighet med bestämmelsen. En åtgärd som i och för sig kan anses vara av allmänt intresse måste alltså också ha en koppling till en kommuns område eller dess medlemmar för att ingå i en kommuns allmänna befogenhet. Denna princip är ytterst ett uttryck för landets indelning i kommuner och deras funktion av lokala självförvaltningsorgan och har från de moderna kommunernas bildande ansetts som en självklar princip (se t.ex. prop. 1948:140 s. 71–72).

Lokaliseringsprincipens krav på anknytning inriktar sig både på kommunmedlemmarna och kommunens geografiska område. En åtgärd kan således vara förenlig med lokaliseringsprincipen om den har anknytning till kommunens medlemmar utan att vara knuten till kommunens geografiska område. Det finns alltså inget förbud mot att en kommun engagerar sig i t.ex. markinnehav eller anläggningar inom en annan kommuns område om det är nödvändigt för den egna kommunen. När domstolarna ska ta ställning till om ett agerande är förenligt med 2 kap. 1 § kommunallagen görs ofta en proportionalitetsbedömning där kostnaden för åtgärden vägs mot nyttan för kommunmedlemmarna (se RÅ 2006 ref. 81).

Även uppgifter som en kommun enligt lag får eller är skyldig att utföra ska bara utföras med anknytning till det egna området eller medlemmarna (se dock även 2 kap. 2 § KL om uppgifter som ankommer på någon annan att utföra). Det finns dock ett antal undantag från lokaliseringsprincipen i lagstiftning.

4.1.3 Undantag från lokaliseringsprincipen

Befogenhetslagen

I 1 kap. 2 § befogenhetslagen anges att det krav på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen inte gäller vid tillämpning av följande bestämmelser i befogenhetslagen:

- medfinansiering av vissa projekt (inom ramen för EU:s strukturfonder och program),
- bistånd till utländska studerande,
- kompensation till enskilda inom socialtjänsten,
- sjuktransporter,

- kollektivtrafik,
- samhällsorientering,
- turism, och
- tjänsteexport och internationellt bistånd.

Av bestämmelsen framgår vidare att vid tillämpningen av 2 kap. 1 § i befogenhetslagen om bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, till byggande av järnväg som en region ansvarar för och till anläggande av statlig farled krävs särskilda skäl för undantag från kravet på anknytning.

Ellagen

För handel och produktion med el samt nätverksamhet finns undantag från lokaliseringsprincipen i 7 kap. 1 § ellagen (1991:857). Undantaget innebär att kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser (sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2–6 §§ KL), utanför kommunens område får bedriva

1. produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet, eller
2. nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet.

Undantagen i ellagen har sin bakgrund i förhållandena före avregleringen av elmarknaden då en mycket stor del såväl handel med el som nätverksamhet bedrevs i kommunal regi (se prop. 1993/94:162 s. 122–129). Det finns inte någon definition av produktion och handel med el, däremot finns en definition av begreppet elleverantör (1 kap. 6). Med sammanhängande verksamhet avses exempelvis konsultverksamhet med inriktning på energihushållning och entreprenadverksamhet med anknytning till elproduktionen (prop. 1996/97:136 s. 167). För dessa verksamheter gäller alltså inte några geografiska begränsningar.

Med nätverksamhet avses att ställa elektriska starkströmsledningar till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektriska anläggningar, mätning och beräkning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet (1 kap. 4 §). När det gäller undantaget för nätverksamhet anförde regeringen vid ellagens införande följande (prop. 1996/97:136 s. 167):

Det andra fallet avser nätverksamhet. I motsats till det första fallet får nätverksamhet utanför kommungränsen inte bedrivas var som helst i landet utan det bör finnas ett klart samband med företagets nätverksamhet i den egna kommunen. Syftet måste vara att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet genom att bilda rationella koncessionsområden. Företagets nätverksamhet utanför kommunen skall därför ha geografisk närhet till den egna nätverksamheten inom kommunen. Detta innebär inte att koncessionsområdena måste direkt gränsa till varandra. Det bör dock inte vara tillåtet att etablera nätverksamhet i skilda delar av landet.

Fjärrvärmelagen

I 39 § fjärrvärmelagen (2008:263) finns det ett undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att kommunala aktieföretag, föreningar och stiftelser får bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet. Med fjärrvärmeverksamhet avses enligt 1 § i samma lag distribution i rörledningar av hetvatten eller annan värmebärare för uppvärmning, om en obestämd grupp inom ett visst geografiskt område får anslutas till verksamheten. En fjärrvärmeverksamhet omfattar även produktion och försäljning av den värme som distribueras i rörledningarna, om den som bedriver distributionen även bedriver produktionen och försäljningen av värmen.

När det gäller undantaget från lokaliseringsprincipen anförde regeringen vid lagens införande att området utanför kommunen inte måste gränsa till den egna kommunen. Bestämmelsen innebär dock inte att det är tillåtet för ett kommunalt företag att bedriva fjärrvärmeverksamhet i skilda delar av landet (prop. 2007/08:60 s. 96). Angående syftet med undantaget anförde regeringen följande:

Lokaliseringsprincipen kan i vissa fall försvåra en integrering av fjärrvärmesystemen mellan närläggna orter. Detta motverkar en utbyggnad av kommunal fjärrvärme. Lokaliseringsprincipen är emellertid en viktig princip. Tillsammans med andra kommunalrättsliga principer lägger den fast gränserna för kommunernas verksamheter och garanterar därmed att kommunala medel används på ett sätt som främjar kommuninvånarna. Avsteg från principen måste därför noga övervägas. Det har utvecklats en praxis i fråga om den närmare innebörden av lokaliseringsprincipen. Vid denna praxisutveckling har hänsyn tagits till befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. Den praxis som utvecklats innebär att kommungränsen inte utgör något hinder så länge kommunens engagemang behövs för den egna kommunen. Särskilt viktigt när ett undantag övervägs är att beakta de etablerade formerna för samarbete över kommungränserna. Exempel på sådant samarbete är gemensamma bolag och kommunalförbund. Dessa samarbetsformer gör det möjligt för en kommun att utan hinder av lokaliseringsprincipen samarbeta med andra kommuner i syfte att förbättra resursutnyttjandet. Det kan dock finnas fall där det är motiverat med mindre avvikelser från lokaliseringsprincipen. Ett undantag från principen kan medföra ekonomiska fördelar i form av ökad rationalitet i produktion och distribution. Ett mer effektivt utnyttjande av energi kan även ge miljöfördelar.

4.2 Regleringen av hur kommunal verksamhet ska bedrivas

4.2.1 Kommunallagens reglering

Kommunala avgifter

Kommuner får enligt 2 kap. 5 § kommunallagen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer

av lag eller annan författning. Bestämmelsen innebär inget krav på avgiftsfinansiering. Det är möjligt att i stället välja att finansiera en tjänst eller nytthet med skattemedel, även om en avgift skulle kunna tas ut med stöd av denna bestämmelse. Ett uttag av avgifter förutsätter att verksamheten som sådan ryms inom de kommunala befogenheterna. Om kommunen inte får ägna sig åt verksamheten, får den naturligt nog inte heller ta ut någon avgift. För obligatoriska uppgifter krävs särskilt lagstöd för att en avgift ska kunna tas ut, sådant lagstöd finns t.ex. i 8 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Sådana bestämmelser kan också innebära en skyldighet att ta ut avgifter, se t.ex. 28 § livsmedelslagen (2006:804).

En kommun får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttheter som de tillhandahåller (2 kap. 6 § KL). Denna bestämmelse utgör den s.k. självkostnadsprincipen. Principen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet och är tillämplig såväl mot medlemmar som mot andra. Självkostnadsprincipen hänför sig dock till rätten att ta ut avgifter och är inte tillämplig på t.ex. enskilda affärsuppställningar av kommersiell karaktär eller i fråga om förvaltning av kommunal egendom, såsom överlåtelse eller upplåtelse av egendom (prop. 1993/94:188 s. 82 f.). Inte heller kommunernas medelsförvaltning omfattas av självkostnadsprincipen (jfr 11 kap. 2 § KL). Det förekommer att det finns särskilda bestämmelser i speciallagstiftning som reglerar avgiftsuttaget för viss verksamhet. I sådana fall gäller de reglerna i stället för den allmänna självkostnadsprincipen, se t.ex. 28 § livsmedelslagen och förordningen (2006:1166) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter. Det förekommer speciallagstiftning som innebär att avgifterna ska beräknas utifrån självkostnad men också sådan lagstiftning som innebär att avgifterna ska beräknas på annan grund.

Självkostnadsprincipens tillämpning

Självkostnadsprincipen tar sikte på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet (för det följande se prop. 1993/94:188 s. 81–88). Det är därför inte kostnaderna i det enskilda fallet som styr tillämpningen av självkostnadsprincipen. Vid beräkningen av självkostnaden ska varje verksamhet beräknas för sig själv. Kostnaderna för flera verksamheter får alltså inte beräknas samlat (ett exempel finns i RÅ 1987 ref. 52). Omständigheter som kan ha betydelse för avgränsningen av vad som i självkostnads-hänseende är en verksamhet är bl.a. i vad mån verksamheten omfattas av särskild lagstiftning, om den riktar sig till olika kategorier av medlemmar, om avgifterna bestäms kommun- eller regionövergripande, vilket bör vara huvudregeln, eller på något annat sätt samt vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder mellan olika uppgifter. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som en verksamhet ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver externa kostnader och intäkter ska alla relevanta interna eller kalkylerade poster tas med. Om kommunen själv använder sig av verksamheten får värdet av sådana tjänster inte ligga till grund för avgiftsuttaget från avgiftskollektivet. Även kapitalkostnader ingår i självkostnaderna för en verksamhet. Kapitalkostnaderna består av avskrivningar på tillgångar och av ränta och får beräknas utifrån god redovisningssed. En självkostnads-kalkyl bygger ofta på osäkra antag-

anden. Det är därför inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaden för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. Självkostnadsprincipen gäller oberoende av om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom anlåtande av utomstående entreprenörer. I de fall en kommun överlämnat skötseln av en angelägenhet till en annan juridisk person enligt 10 kap. kommunallagen eller en privat utförare behöver tillämpningen av självkostnadsprincipen i det enskilda fallet regleras i avtal, bolagsordningar eller andra liknande rättsliga dokument.

Bestämmelsen om hur kommunal näringsverksamhet bedrivs i 2 kap. 7 § kommunallagen innebär att kommuner inte får bedriva sådan verksamhet med syfte att generera vinst. Det kan uttryckas som ett förbud för kommuner att bedriva spekulativ näringsverksamhet. Något absolut förbud mot vinst i en verksamhet finns dock inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott och hur detta ska användas får bedömas med tillämpning av självkostnadsprincipen.

På flera områden där verksamheter bedrivs i konkurrens med andra aktörer har det ansetts motiverat med lagstadgade undantag från självkostnadsprincipen. Detta anges normalt i lagstiftningen som att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund. Ett sådant undantag finns t.ex. i 38 § fjärrvärmelagen.

4.2.2 Konkurrens

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

För företag som har en dominerande ställning på marknaden gäller enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) ett förbud mot att missbruka denna ställning. I konkurrenslagens mening avses med företag enligt 1 kap. 5 § en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning.

För offentliga aktörer som bedriver s.k. säljverksamhet gäller därutöver enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen ett förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Med säljverksamhet avses verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning. Kommunal offentlig säljverksamhet som anses snedvrída eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden kan enligt samma bestämmelse förbjudas av domstol. En verksamhet kan dock inte förbjudas om den är förenlig med lag. Det innebär att verksamhet som bedrivs inom ramen för de kommunala befogenheterna inte kan förbjudas. Bestämmelsen innebär även en möjlighet att förbjuda särskilda förfaranden i en offentlig säljverksamhet om förfarandet snedvrída eller hämmar konkurrensen. Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Ett exempel på ett förfarande som kan förbjudas är s.k. underprissättning.

Förbud mot verksamhet eller särskilda förfaranden sker efter talan av Konkurrensverket. Om Konkurrensverket för ett visst fall beslutar att inte väcka en talan om förbud enligt 3 kap. 27 §, får talan väckas av ett företag

som berörs av förfarandet eller av verksamheten enligt 3 kap. 32 § konkurrenslagen.

Konkurrensverket har genomfört en uppföljning av regelverket och tillsynsverksamheten som redovisas i rapporten ”Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet– Kommuners säljverksamhet i fokus” (Rapport 2020:2). Uppföljningen visar att jämförelsevis fler tips och klagomål om konkurrensproblem riktas mot kommuner än mot staten och regionerna. Majoriteten av de fall där Konkurrensverket inlett ett tillsynsärende har också avsett kommuners säljverksamheter, och i de ärenden där verket hittills valt att inleda en domstolsprocess har det i samtliga fall varit fråga om en kommun eller en sammanslutning av kommuner. Kartläggningen indikerar att it och telekom är den bransch som totalt sett varit föremål för flest tips, klagomål och ärenden sedan bestämmelserna infördes.

Skrivelse från Konkurrensverket

Konkurrensverket lämnade den 23 november 2021 in skrivelsen ”Kommunal kompetens på fiber- och bredbandsområdet” (705/2021) till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet). I skrivelsen anges bl.a. att Konkurrensverket i sin tillsynsverksamhet har observerat att det föreligger en oklarhet kring var gränserna för den kommunala kompetensen går på fiber- och bredbandsområdet. Enligt Konkurrensverkets bedömning finns det en risk för att kommuner bedriver verksamhet inom området som ligger utanför den kommunala kompetensen. Konkurrensverket vill därför, mot bakgrund av den utredning som pågår om undantag från lokaliseringsprincipen på bredbandsområdet, uppmärksamma Infrastrukturdepartementet på detta. Betydelsen av oklarheter vad gäller den kommunala kompetensen kommer att öka om ett undantag införs när det gäller lokaliseringsprincipen. Enligt verket finns det därför ett behov av ett förtydligande av vilka verksamheter kommuner får bedriva på fiber- och bredbandsområdet, för att uppnå bättre förutsättningar för konkurrens på berörda marknader. Enligt Konkurrensverket är det även, för det fall ett undantag från lokaliseringsprincipen införs för bredbandsverksamhet, viktigt att reglera undantaget på ett ändamålsenligt sätt. Verket anför att en liknande reglering som den för t.ex. el och fjärrvärme kan vara fördelaktig för att värna om konkurrensen på marknaden.

4.3 Rättslig reglering av bredbandsnät

4.3.1 Utbyggnadslagen

Lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, förkortad utbyggnadslagen, syftar till att främja utbyggnad av bredbandsnät. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Bestämmelser som genomför direktivet finns även i väglagen (1971:948), ledningsrättslagen (1973:1144), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, förkortad LEK, och plan- och bygglagen (2010:900).

Enligt utbyggnadslagen avses med bredbandsnät ett elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s. Bredbandsutbyggare definieras i lagen som den som avser att anlägga eller bygga ut ett bredbandsnät. Med fysisk infrastruktur avses passiva nätdelar som är avsedda att rymma andra nätdelar utan att själva bli aktiva, såsom kanalisationer, master, tillsynsbrunnar, manhål, kopplingsskåp, byggnader, ingångar till byggnader, antenninstallationer, torn och stolpar (1 kap. 2 §). Vidare definieras nätinnehavare som den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en infrastruktur avsedd för att tillhandahålla en transporttjänst, eller en tjänst för produktion, transport eller distribution av gas, el, uppvärmning eller vatten.

Utöver dessa definitioner innehåller lagen reglering kring tillträde till fysisk infrastruktur (2 kap.), samordning av bygg- och anläggningsprojekt (3 kap.) samt reglering av information som ska ges av nätinnehavare (4 kap.). Vidare finns övriga bestämmelser som huvudsakligen avhandlar avgiftsskyldigheter och tvistlösning (5 kap.).

4.3.2 Lagen om elektronisk kommunikation

Lagen om elektronisk kommunikation omfattar alla som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.¹ Kommuner eller kommunala bolag som råder över ett allmänt kommunikationsnät utgör operatörer i lagens mening och omfattas av olika skyldigheter som följer av lagen. Bland annat innehåller lagen bestämmelser om anmälan, anmälningsavgift, driftsäkerhet och integritet. PTS utövar tillsyn över bestämmelserna i lagen och över föreskrifter och beslut som myndigheten fattar med stöd av lagen.

Lagen syftar till att ge enskilda och myndigheter tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet (1 kap. 1 §). Syftet ska uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas.

Regeringen har i lagrådsremissen ”Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation” föreslagit en ny lag om elektronisk kommunikation. Den nya lagen föreslås genomföra EU:s direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. I sak motsvarar den nya lagen i stora delar den hittillsvarande lagen med de ändringar och tillägg som föranleds av direktivet.

¹ Lagen implementerar följande direktiv: Europaparlamentets och rådets direktiv 2002-03-07: 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektivet), 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektivet), 2002/19/EG av om tillträde till samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektivet), 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om samhällsomfattande tjänster) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002-07-12 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation).

Bland nyheterna kan följande nämnas:

- Nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster omfattas av vissa regler i lagen.
- I ett harmoniserat frekvensutrymme får tillstånd att använda radiosändare beviljas för annan användning än den som följer av de harmoniserade villkoren.
- Regleringslättnader införs för företag med betydande inflytande på en marknad som endast bedriver grossistverksamhet och vid saminvesteringar i anläggning av nya optiska fibernät.
- Regleringsmyndigheten ges verktyg att mer precist skraddarsy det tillträde till fastighetsnätet som bäst åtgärdar ett identifierat konkurrensproblem på slutkundsnivå.
- Ett offentligt organ ska ge en operatör tillträde till byggnader m.m. för installation av trådlösa accesspunkter med kort räckvidd.
- Skyddet för slutanvändare stärks genom regler om bl.a. information som ska lämnas innan ett avtal ingås, byte av tillhandahållare av internetanslutningstjänster och paketerbjudanden.
- Sanktionsavgifter införs för vissa överträdelser av lagen.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

5 Ökad tillgång till digital infrastruktur

5.1 Ett undantag från lokaliseringsprincipen för att främja utbyggnaden av snabbt bredband

<p>Promemorians bedömning: Ett undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att kommuner kan bygga ut bredband utanför det egna området bör införas.</p>

Skälen för bedömningen: Behovet av goda uppkopplingsmöjligheter för hela landet är uppenbart. Detta har inte minst tydliggjorts av den pågående covid-19-pandemin. En god tillgänglighet till snabb uppkoppling i hela Sverige är viktig för att det ska vara möjligt att bo, leva och verka i alla delar av landet.

Utbyggnaden av bredband når allt längre och de områden som ännu saknar tillgång till bredband kommer framöver i stor utsträckning att vara mer glesbefolkade och svårtillgängliga. Enligt PTS har investeringarna i fast bredbandsinfrastruktur minskat under senare år. Det är vidare troligt att denna utveckling kommer att fortsätta. Som framgår i avsnitt 2.2 är ungefär hälften av bredbandsnäten i dag kommunalt ägda genom ett stort antal aktörer. Dessa aktörer kan emellertid, bortsett från genom kommunal samverkan, enbart agera inom den egna kommunens område eller genom åtgärder som är till nytta för de egna medlemmarna enligt lokaliseringsprincipen. Detta förhållande kan utgöra hinder inte bara för att ansluta fastigheter utanför kommunen utan även inom kommunen. En möjlighet att ansluta fastigheter på andra sidan en kommungräns kan även innebära

att möjligheten att ansluta fastigheter inom den egna kommunen ökar genom att antalet potentiella anslutningar ökar. Vidare kan den nuvarande regleringen utgöra hinder för en kostnadseffektiv utbyggnad genom att den nätägare vars nät ligger närmast en fastighet utan anslutning kan vara förhindrad att erbjuda en anslutning. I takt med att utbyggnad sker i allt mer glesbebyggda områden kan behovet av kostnadseffektiv utbyggnad, med eller utan offentligt stöd, antas öka. Mot denna bakgrund bör ett undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att kommuner kan bygga ut bredband utanför det egna området införas.

5.2 Analys av den rättsliga regleringen av kommunala bredbandsverksamhet

5.2.1 Kommunernas befogenhet att bygga bredbandsnät

Promemorians bedömning: Kommuner har, åtminstone, befogenhet att anlägga passiva nät. Det går inte att med säkerhet uttala sig om vilka övriga tjänster som kommuner har befogenhet att tillhandahålla.

Skälen för bedömningen: Kommunal bredbandsverksamhet bedrivs med stöd av de allmänna befogenheterna i kommunallagen, se avsnitt 3.1.1. Det finns således inte någon specifik reglering av de kommunala befogenheterna på detta område.

Bredbandsverksamhet delas ofta upp enligt den s.k. värdekedjan för bredbandstjänster. Denna består av de olika förädlingsnivåer som leder fram till att bredbandstjänster kan erbjudas till slutkunderna, t.ex. internetabonnemang. Det handlar alltså om produktions- eller förädlingsstegen mellan den fysiska infrastrukturen och leveransen av slutkundstjänsterna. Värdekedjan kan delas upp i fyra huvudsakliga förädlingssteg (för mer information om värdekedjan hänvisas till PTS rapport ”Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen”).

Det första steget är passivt nät, som också kallas svartfiber. Detta är själva fibertråden som läggs ner i kanalisation i marken. Alla bredbandstjänster som når fram till slutkunden levereras över sådana lokala nät. Det är på det passiva fibernätet som aktiv utrustning kan installeras, antingen av nätägaren själv eller av en grossistkund som köper tillträde till nätet.

Det andra steget är aktivt nät som medför att nätet aktiveras vilket innebär möjlighet att skicka signaler genom fibernätet. Detta görs genom att aktiv utrustning installeras i den fysiska förbindelsens båda ändar vilket gör det möjligt att transportera data i nätet och att en bredbandsanslutning går att upprätta.

Det tredje steget kallas kommunikationsnivå. På denna nivå erbjuds en plattform som möjliggör att innehållstjänster från tjänstenivån kan erbjudas till slutkunderna. Kommunikationsoperatörens uppgift på denna nivå är att sammanföra och presentera olika tjänsteleverantörers innehåll som slutkunderna kan välja mellan på ett enklare sätt än om de inte hade sammanförts av en och samma aktör.

Det fjärde och sista steget är tjänstenivå. På denna nivå finns den tjänsteleverantör som slutkunden valt för leverans av sitt bredbandsabonnemang som ser till att konsumenterna får tillgång till de tjänster de beställt och tar betalt av kunden. Slutkundstjänster är t.ex. internet, telefoni och tv men det kan även vara fastighetstjänster såsom tvättstugebokning, smarta energitjänster och larm.

Som framgår av avsnitt 2.3.1 har PTS anfört att kommunala aktörer som regel inte bör erbjuda slutkundstjänster. Som redovisats i avsnitt 1.1 ingår det inte i det aktuella uppdraget att överväga en reglering av de kommunala befogenheterna på bredbandsområdet. I avsaknad av vägledande rättsliga avgöranden går det inte heller med säkerhet att uttala sig om vad som ingår i de nuvarande befogenheterna. En ytterligare aspekt avseende allmänintresset enligt 2 kap. 1 § kommunallagen är att bedömningen kan skilja sig åt beroende på lokala förhållanden. Vidare ska de allmänna befogenheterna i viss mån följa samhällsutvecklingen, vilket den bredbandsutbyggnad som skett är ett tydligt exempel på. Även detta bidrar till att det inte är möjligt att med säkerhet uttala sig om omfattningen av de kommunala befogenheterna på området.

Kommunala aktörer anlägger passivt nät men erbjuder även aktiva nät och kommunikations- och tjänsteleverantörstjänster. Som tidigare konstaterats går det inte att uttala sig om exakt vilka ageranden som kan rymmas inom de allmänna befogenheterna. Även mot denna bakgrund går det dock att konstatera att det inte torde råda någon osäkerhet om kommunernas befogenhet att anlägga passivt nät. Detta innebär att kommunerna, inom sitt område, har en befogenhet att bygga ut bredband. Denna befogenhet kan i sin tur utökas genom undantag från lokaliseringsprincipen. Detta innebär inte att de kommunala befogenheterna på området är begränsade till enbart denna nivå. Inom ramen för detta uppdrag är det dock tillräckligt med detta konstaterande eftersom det inte ingår i uppdraget att reglera de kommunala befogenheterna på området.

5.2.2 Tillämpning av självkostnadsprincipen

<p>Promemorians bedömning: Rättsläget avseende självkostnadsprincipens tillämpning på bredbandsområdet får anses vara oklart.</p>
--

Skälen för bedömningen: I likhet med vad som gäller för de kommunala befogenheterna finns det inte någon särskild reglering för hur kommunal verksamhet på bredbandsområdet ska bedrivas. Som utgångspunkt får den därför bedrivas enligt vad som föreskrivs enligt kommunallagen. Detta innebär bl.a. att de principer för verksamhetens bedrivande som finns i 2 kap. kommunallagen är tillämpliga för sådan verksamhet.

PTS anför i rapporten ”Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen” att det bland kommunala aktörer råder osäkerhet kring om självkostnadsprincipen gäller för kommunal bredbandsverksamhet. Det finns inte något uttryckligt undantag i lag från självkostnadsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet. Kammarrätten i Göteborg har emellertid i ett mål konstaterat att ett kommunalt energibolag inte var bundet av självkostnadsprincipen i sin stadsnätsverksamhet (Kammarrätten i Göteborg,

dom 2016-07-01 i mål nr 760–15, s. 5). Kammarrätten konstaterade att fibernät omfattas av lagen om elektronisk kommunikation och ansåg därmed att tillämpning av självkostnadsprincipen var utesluten eftersom den lagen enligt 1 kap. 1 § syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, samt att syftet bl.a. ska uppnås genom att konkurrensen på området främjas. Bredbandsverksamhet bedrivs också ofta tillsammans med sådan energi- verksamhet (fjärrvärme och el) som enligt lag ska bedrivas på affärsmässig grund. Mot denna bakgrund har PTS konstaterat att det råder en osäkerhet bland de kommunala aktörerna om i vilken utsträckning självkostnads- principen gäller för bredbandsverksamhet.

I likhet med vad PTS anfört får det konstateras att rättsläget, i avsaknad av klaggörande praxis, måste betraktas som oklart när det gäller frågan om huruvida självkostnadsprincipen ska tillämpas avseende kommunala bred- bandsnät. Denna osäkerhet skulle kunna undanröjas genom lagstiftning. En sådan reglering bör dock endast övervägas inom ramen för en översyn av hela den kommunala bredbandsverksamheten, eftersom en klaggörande reglering bör ta sikte på hela bredbandsnätet och inte enbart på den del som, med stöd av ett undantag, kan komma att byggas utanför den egna kommunen. Mot denna bakgrund och att det inte ingår i detta uppdrag att föreslå förändringar av de kommunala befogenheterna på området fram- står det inte som lämpligt att föreslå någon reglering av självkostnads- principens tillämplighet i detta sammanhang.

5.3 En ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät

Promemorians förslag: Trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunal- lagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, får en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2 och 6 §§ kommunallagen bygga ut bredbandsnät utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät inom den egna kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Utbyggnad av bredbandsnät utanför kommunen och verksamheten i sådant nät ska bedrivas på samma sätt som bredbandsnät i den egna kommunen.

Skälen för förslaget

Undantaget ska vara tillämpligt på bredbandsutbyggnad...

Som redan konstaterats finns inte någon reglerad befogenhet för kom- munernas verksamhet på bredbandsområdet. Det finns inte heller någon i lag definierad betydelse av vad som utgör bredbandsverksamhet. Däremot finns det i utbyggnadslagen och lagen om elektronisk kommunikation vissa definitioner med bäring på bredbandsnät.

För att ett undantag från lokaliseringsprincipen ska kunna bli möjligt måste det kunna preciseras vad undantaget gäller. Det ingår dock inte i

uppdraget att reglera de kommunala befogenheterna avseende bredbandsverksamhet eller att skapa någon generell definition av vad som utgör bredbandsverksamhet. Mot denna bakgrund är det därför inte lämpligt att, inom ramen för denna promemoria, skapa en ny definition av kommunal bredbandsverksamhet och än mindre av bredbandsverksamhet i stort. Undantaget från lokaliseringsprincipen bör i stället grundas på ett befintligt begrepp.

I utbyggnadslagen finns, som framgår av avsnitt 3.3.1, en definition av bredbandsnät som ett elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s. Sett till att uppdraget syftar till ett undantag för utbyggnad av snabbt bredband och med beaktande av regeringens bredbandsmål kan det ifrågasättas om denna definition av bredbandsnät är alltför vid, i den bemärkelsen att hastigheten i de nät som omfattas är relativt låg. Regeringen har som tidigare nämnts föreslagit en ny lag om elektronisk kommunikation. I förslaget till ny lag finns begreppet nät med mycket hög kapacitet definierat som ett elektroniskt kommunikationsnät som helt består av fiberoptik åtminstone fram till slutanvändarnas lokaler eller en basstation eller som kan erbjuda liknande nätprestanda under normala högtrafikförhållanden. Denna definition kan anses överensstämma bättre med begreppet snabbt bredband och de ambitioner som regeringens bredbandsmål ger uttryck för. Emellertid har detta förslag ännu inte lett till lagstiftning vilket innebär att denna definition, som har sin grund i ett EU-direktiv, ännu inte är genomförd i svensk rätt. Mot bakgrund av att stora delar av den utbyggnad som återstår i Sverige kommer att innebära betydande utmaningar vad avser att erbjuda snabbt bredband är en definition som är mer teknikneutral att föredra. Detta talar för att använda begreppet bredbandsnät enligt utbyggnadslagens definition. Detta begrepp är etablerat och framstår som mer flexibelt.

Det bör här också framhållas att det faktum att undantaget baseras på ett relativt vitt begrepp inte innebär några utökade befogenheter, utöver undantaget från lokaliseringsprincipen, för kommunerna, se vidare under rubriken "Samma reglering för hela det kommunala bredbandsnätet". Sammantaget får det därför konstateras att det framstår som mest ändamålsenligt att basera undantaget från lokaliseringsprincipen på den befintliga definitionen av bredbandsnät i utbyggnadslagen.

Undantaget bör vidare innebära en möjlighet att bygga ut bredbandsnät. Eftersom syftet med förändringen är att öka tillgången till digital infrastruktur för hushåll och företag och att regeringens bredbandsmål nås är det naturligt att undantaget tar sikte på en faktisk utökning av den digitala infrastrukturen. Undantaget bör därför inte kunna användas för att t.ex. förvärva befintliga nät. Kravet på utbyggnad bör dock inte innebära ett krav på att det utbyggda bredbandsnätet måste vara fysiskt sammankopplat till det befintliga nätet. Regleringen bör i denna del vara teknikneutral och flexibel för att möjliggöra utbyggnad t.ex. via radiolänk (se dock vidare under avsnittet Undantaget ska vara geografiskt begränsat).

...och driften av det utbyggda nätet

För att digitala tjänster ska kunna erbjudas i ett bredbandsnät räcker det inte bara att infrastruktur byggs ut. Utöver infrastrukturen krävs det flera

steg (se avsnitt 5.2.1). Vidare behöver anlagd infrastruktur underhållas. Ett undantag som möjliggör för kommuner att bygga ut bredbandsnät måste mot denna bakgrund kompletteras så att även driften av nätet omfattas. Som tidigare anförts finns det inte någon legal definition av bredbandsverksamhet. Definitionen av bredbandsnät i utbyggnadslagen klargör endast vad som ska definieras som ett bredbandsnät och har således ingen bäring på den verksamhet som bedrivs i nätet eller de åtgärder som krävs för att upprätthålla det. Det behöver därför klart framgå av undantaget att det utöver utbyggnad av bredbandsnät innefattar en rätt att bedriva verksamhet i nätet. Detta bör ske under samma förutsättningar som gäller i den egna kommunen, se under vidare rubriken ”Samma reglering för hela det kommunala bredbandsnätet”.

Undantaget ska vara geografiskt begränsat

Både det förslag till undantag som tidigare har lagts fram av PTS och det förslag som finns i SKR:s hemställan till regeringen innebär en geografisk begränsning av undantaget från lokaliseringsprincipen. PTS har i denna del anfört att ett mer generellt undantag från lokaliseringsprincipen sannolikt inte skulle leda till ökad utbyggnad. SKR anför i sin hemställan att det saknas skäl att tillåta ett kommunalt stadsnät att bedriva verksamhet i olika delar av landet.

Syftet med undantaget är att underlätta utbyggnaden av snabbt bredband för att öka tillgången till digital infrastruktur och att bidra till att regeringens bredbandsmål ska nås. Den största utbyggnadspotentialen avseende de kommunala bredbandsnäten finns tveklöst i geografisk närhet till befintlig infrastruktur. Ett undantag helt utan geografisk begränsning skulle också ge större effekter för konkurrensen på marknaden. Det har, under arbetet med promemorian, inte heller framkommit några önskemål om ett obegränsat undantag från företrädare från den kommunala sektorn. Undantaget från lokaliseringsprincipen ska därför vara geografiskt begränsat.

Mot bakgrund av intresset att öka tillgången till digital infrastruktur bör den geografiska begränsningen dock inte göras för snäv. Den bör vidare vara tillräckligt flexibel för att kunna tillämpas i hela landet trots skiftande förutsättningar. Som redovisats i avsnitt 4.1.3 finns en geografisk begränsning i undantagen från lokaliseringsprincipen i fjärrvärmelagen och el-lagen. Begränsningen uttrycks i båda dessa lagar som att kommunen endast får agera i geografisk närhet till fjärrvärme- respektive elverksamhet i den egna kommunen. En motsvarande reglering för utbyggnad av bredbandsnät framstår som ändamålsenlig mot bakgrund av syftet med undantaget. Det kan vidare antas vara en fördel vid tillämpningen av bestämmelsen om den motsvarar befintliga regler genom att använda samma begrepp. Detta gäller särskilt eftersom den kommunala bredbandsverksamheten ofta bedrivs i någon form av organisatoriskt samband med fjärrvärme- och elnätverksamhet. Undantaget bör mot denna bakgrund begränsas så att en kommun endast ska få agera i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät i den egna kommunen.

Utbyggnad med stöd av undantaget ska syfta till en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur

De tidigare nämnda regleringarna i fjärrvärme- och ellagen innehåller förutom bestämmelser om geografisk begränsning även bestämmelser om att utbyggnad utanför kommunens gränser förutsätter att detta sker i syfte att uppnå en ändamålsenlig verksamhet. Eftersom det nu aktuella undantaget i likhet med dessa bestämmelser ska innehålla den begränsningen att bredbandsnätet enbart ska få byggas ut i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät i den egna kommunen aktualiserar detta frågan om huruvida en liknande bestämmelse bör införas även avseende bredbandsnät. Detta skulle innebära att krav ställs på syftet med en utbyggnad utanför den egna kommunen. Eftersom syftet med undantaget är att öka tillgången till digital infrastruktur är det lämpligt att införa en sådan bestämmelse. Detta bör göras för att t.ex. undvika utbyggnad som kan sägas ske enbart för att vinna marknadsandelar på en redan konkurrensutsatt marknad eller för att öka verksamhetens lönsamhet.

En tänkbar konstruktion är, att i likhet med PTS förslag, ange att utbyggnad enbart får ske för att bygga ut bredbandsnät där nät helt saknas, s.k. vita fläckar. Ett undantag som enbart tillåter utbyggnad av vita fläckar innebär att risken för konkurrenspåverkan från de kommunala aktörerna minimeras. En sådan lösning får dock anses ha en lägre potential för ökad utbyggnad. Mot bakgrund av vikten av tillgång till digital infrastruktur kan det inte anses vara tillräckligt med ett undantag som begränsas på detta sätt.

Ett annat tänkbart syfte skulle kunna vara att utbyggnad får ske i syfte att öka tillgängligheten till bredbandsnät. Detta skulle utöver utbyggnad i områden där bredbandsnät saknas innebära att utbyggnad också kan ske för att uppnå ett bredbandsnät som möjliggör anslutning av sådana områden. Ett sådant alternativ skulle innebära att utbyggnadspotentialen bättre kan tas tillvara samtidigt som utbyggnaden av icke-anslutna områden tydligt är i fokus. Detta har emellertid den nackdelen att det etablerar tillgänglighet som ett nytt begrepp inom ramen för en reglering som i övrigt kommer att vara snarlik de befintliga undantagen i fjärrvärme- och ellagen.

En tredje tänkbar lösning är att i likhet med vad som gäller enligt fjärrvärme- och ellagen ange att utbyggnad får ske för att uppnå en ändamålsenlig verksamhet. Det finns visserligen skillnader mellan verksamheterna som gör att det går att ifrågasätta om det är lämpligt att ha en likalydande reglering. Fjärrvärme- och elnät utgör s.k. naturliga monopol medan det kan förekomma att mer än ett bredbandsnät anläggs inom samma område, även om detta torde vara en undantagssituation. Trots detta bör tillämpningen av undantaget underlättas om det ges en liknande utformning som de, här aktuella, befintliga undantagen. Trots att det finns skillnader mellan verksamheterna så får likheterna anses väga över. Vidare bedrivs bredbandsverksamheten, som tidigare nämnts, ofta i någon form av organisatoriskt samband med fjärrvärme- eller elnätverksamhet. En reglering som tillåter utbyggnad utifrån vad som kan anses ändamålsenligt för även med sig fördelar jämfört med ett snävare fokus mot tillgänglighet. Det kan t.ex. antas vara ändamålsenligt och rationellt att inom ramen för en utbyggnad utanför en kommun stärka den totala

breddbandsinfrastrukturens driftssäkerhet t.ex. genom att skapa s.k. redundanta kopplingar. Undantaget bör inkludera en bestämmelse om syftet med utbyggnaden som liknar de som finns i fjärrvärme- och ellagen. Eftersom det inom ramen för detta uppdrag inte är lämpligt att, i lagstiftningen, införa begreppet breddbandsverksamhet kan regleringen dock inte göras likalydande med de befintliga undantagen. I stället bör det anges att utbyggnad endast får ske för att åstadkomma en ändamålsenlig breddbandsinfrastruktur. Syftet med detta krav är att utbyggnad endast får ske för att uppnå en breddbandsinfrastruktur som utifrån de samhällsliga behoven av tillgänglighet och driftssäkerhet kan anses vara rationell. På detta sätt utgör detta krav ett skydd mot utbyggnad som ur ett allmänt perspektiv framstår som mindre önskvärd, som det tidigare nämnda exemplet om utbyggnad i syfte att vinna marknadsandelar på en konkurrensutsatt marknad.

Samma reglering för hela det kommunala breddbandsnätet

Som anges i avsnitt 5.2, finns det vissa rättsliga oklarheter kring den kommunala breddbandsverksamheten. Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för detta uppdrag föreslå en reglering som helt undanröjer dessa oklarheter redan av den anledningen att undantaget ska baseras på de allmänna kommunala befogenheterna.

Som tidigare angetts bör en reglering avseende tillämpningen av självkostnadsprincipen för den kommunala breddbandsverksamheten inte övervägas inom ramen för denna promemoria. Det skulle dock kunna övervägas att i lag endast klargöra om självkostnadsprincipen ska tillämpas när det gäller utbyggnad och drift av breddbandsnät utanför den egna kommunen. En sådan reglering skulle emellertid riskera att ge upphov till en situation där ett kommunalt stadsnätbolag skulle behöva tillämpa olika regler för sin prissättning för de delar av nätet som ligger inom respektive utanför den egna kommunen. Utöver de problem som detta i sig skulle medföra för verksamheten kan det antas att en sådan ordning skulle verka hämmande på utbyggnaden av breddband.

Ett undantag från lokaliseringsprincipen behöver därför kompletteras med en reglering som tillser att samma regler avseende såväl befogenhet som prissättning och andra kommunalrättsliga aspekter ska gälla för hela den kommunala breddbandsverksamheten. Det kan invändas att detta framgår klart redan av det faktum att undantaget endast omfattar lokaliseringsprincipen och att det därför inte kan anses utgöra ett undantag från någon annan kommunalrättslig reglering. Mot bakgrund av de oklarheter som gäller på området får det dock anses värdefullt att detta förtydligas i lag. Undantaget bör därför kompletteras med klargöranden om att utbyggnad av breddbandsnät utanför kommunen och bedrivandet av verksamhet i sådant nät ska omfattas av samma regler som gäller inom kommunen. Genom en sådan ordning förtydligas att undantaget endast tar sikte på lokaliseringsprincipen och inte på någon annan kommunalrättslig reglering. De frågor som får betraktas som osäkra får i stället, även fortsättningsvis, hanteras inom ramen för rättstillämpningen.

Undantaget ska förenas med krav på särskild associationsform

Det är relativt vanligt förekommande att undantag från lokaliseringsprincipen kombineras med krav på att verksamheten som får ske utanför kommunens eget område ska bedrivas av kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser (sådana juridiska personer som anges i 10 kap. 2 och 6 §§ KL). Det bör dock framhållas att ett sådant krav oftast förenas med en reglering om att verksamheten ska bedrivas affärsmässigt och särredovisas (se t.ex. 7 kap. 2 § ellagen). Som tidigare konstaterats är det inte lämpligt att föreslå någon reglering om affärsmässighet avseende undantaget från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av bredbandsnät.

Det kan därför ifrågasättas om det finns skäl att föreslå ett krav på att bredbandsnät enbart får byggas ut av kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser. Något sådant krav finns inte på verksamheten i den egna kommunen och utgångspunkten bör vara att bredbandsnät som byggs utanför kommunen kan byggas och drivas på samma sätt som inom den. Det bör dock i detta sammanhang framhållas att aktiebolag är den dominerande formen för att organisera de kommunala bredbandsnäten. Det kan också noteras att SKR i sin hemställan till regeringen förespråkar ett sådant krav.

De osäkerheter som råder kring självkostnadsprincipens tillämpning på området måste anses tala för ett krav på att utbyggnad utanför kommunen enbart ska få ske i en särskild juridisk person. Mot bakgrund av att de kommunala bredbandsnäten till stor del är organiserade i kommunala aktiebolag bör ett sådant krav inte heller verka hindrande på utbyggnaden eller i övrigt innebära några väsentliga problem. Undantaget bör därför innehålla krav på att endast kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser får bygga ut bredband utanför den egna kommunens område.

Särskilt om förhållandet till konkurrensrätt och annan lagstiftning

Som redan anförts medför hänsyn till bl.a. konkurrensen att undantaget ska vara geografisk begränsat samt att utbyggnad enbart ska få ske för att skapa en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Dessa begränsningar innebär att förslaget inverkan på konkurrensen för privata företag minskas. Förslaget om ett undantag innebär en konkurrensrättslig förändring i förhållande till regleringen i 3 kap. 37 § konkurrenslagen endast på det sättet att det kommer att vara möjligt att bygga ut och driva bredbandsnät i geografisk närhet till den egna kommunen. Förslaget innebär inte någon förändrad reglering vad avser konkurrensrätten i övrigt. Det bör här framhållas att förslaget inte heller innebär någon förändring eller något undantag från t.ex. regler om statsstöd eller offentlig upphandling. Förslaget innebär vidare inte någon förändring av de krav som följer av lagen om elektronisk kommunikation, utbyggnadslagen eller annan reglering med direkt bäring på bredbandsnät.

Undantaget ska placeras i en egen lag

Eftersom det inte finns någon specifik reglering av den kommunala bredbandsverksamheten finns inte heller någon given lagstiftning att placera det aktuella förslaget i. Förslaget innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen men utgör i övrigt inte någon särskild reglering av kommunernas befogenheter. Det kan därför inte anses lämpligt att placera

det i befogenhetslagen som reglerar särskilda kommunala befogenheter. Lagen om elektronisk kommunikation reglerar alla verksamheter på området och syftar till att genomföra unionsrätt. Förslagen i denna promemoria kan därför inte sägas ha någon given placering i denna lag. Även utbyggnadslagen syftar till att genomföra unionsrätt. I 1 § utbyggnadslagen anges även att lagen syftar till att främja utbyggnad av bredbandsnät. Mot bakgrund av att syftet med förslagen i denna promemoria också är att främja utbyggnaden, kan utbyggnadslagen därmed framstå som en logisk placering av de föreslagna bestämmelserna. Det föreslagna undantaget är också baserat på definitionen av bredbandsnät i utbyggnadslagen. Utbyggnadslagens begreppsbildning i övrigt och lagens tydliga fokus på att reglera tillkomst till fysisk infrastruktur och andra frågor av mer teknisk eller praktisk natur kring utbyggnad talar dock emot en placering i denna lag.

Det måste därför konstateras att det inte finns någon befintlig lag där de bestämmelser som föreslås i denna promemoria naturligen kan placeras. Som en följd av detta bör i stället en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät införas.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2023. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget: Mot bakgrund av den formella lagstiftningsprocessen och det ordinarie valet 2022 bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen under våren 2023. Den nya lag som föreslås i denna promemoria bör därför träda i kraft senast den 1 juli 2023.

Eftersom förslagen endast innebär en ny möjlighet till utbyggnad för kommunala aktörer finns inte något behov av några ikraftträdande bestämmelser.

7 Konsekvenser

Promemorians bedömning: Förslagen bedöms leda till en ökad tillgång till digital infrastruktur och därigenom bidra till att uppnå regeringens bredbandsmål. Förslagen kan vidare få en begränsad påverkan på konkurrensen. I övrigt bedöms förslagen inte leda till några betydande konsekvenser.

Skälen för bedömningen

Syfte med förslaget

Syftet med förslaget är att öka tillgången till digital infrastruktur och bidra till att regeringens bredbandsmål nås. Detta avses ske genom att kommunala aktörer, i praktiken kommunala stadsnätbolag, ges möjlighet att bygga ut sina bredbandsnät i geografisk närhet till den egna kommunen. För att beakta vikten av en sund konkurrens på områdets marknader har förslaget begränsats, dels genom att utbyggnad enbart får ske i geografisk närhet till den egna kommunen, dels att utbyggnaden enbart får ske i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Konsekvenser för utbyggnaden av bredband

PTS har bedömt att ett undantag från lokaliseringsprincipen har en potential för utökad utbyggnad av bredband (se rapporten "Analys av undantag från lokaliseringsprincipen"). De uppskattningar som myndigheten har gjort bygger på modeller som utgått från ett i kilometer eller mil satt högsta avstånd inom vilket utbyggnad får ske. Förslaget i denna promemoria utgår emellertid inte från någon definierad gräns utan anger att utbyggnad endast får ske i geografisk närhet till den egna kommunen. Mot denna bakgrund går det inte att göra någon, i antal fastigheter, kvantifierad uppskattning om utbyggnadspotentialen som förslagen innebär. Det står emellertid klart att det finns en sådan potential. Ett undantag kan också i vissa fall möjliggöra en utökad utbyggnad såväl inom som utanför den egna kommunen. Denna utökade utbyggnadspotential får antas leda till att även den faktiska utbyggnaden ökar med en utökad tillgång till digital infrastruktur som följd. Detta kommer i sin tur att kunna bidra till att regeringens bredbandsmål kan nås. Det är vidare rimligt att anta att det är samhällsekonomiskt effektivt att den nätägare som befinner sig närmast slutkunden i huvudsak är den som är bäst lämpad att ansluta hushållet eller arbetsstället.

Konsekvenser för företag

Förslaget innebär en viss ökning av kommunala stadsnätbolags möjlighet att bygga ut bredbandsnät utanför den egna kommunens område. Detta kan komma att ha en påverkan på konkurrensen på de marknader där sådan utbyggnad sker för de privata företag som bedriver liknande verksamhet som de kommunala stadsnätföretagen. Undantaget har emellertid begränsats för att minska denna påverkan. Det måste också framhållas att undantaget endast tar sikte på kommunernas rätt att bygga bredband utanför den egna kommunen och inte i övrigt innebär någon förändring av hur de får agera.

Eftersom utbyggnaden av bredband kan antas öka till följd av förslagen kommer anslutning till bredbandsnät att kunna erbjudas till en del av de företag som ännu inte har tillgång till anslutning. Detta kommer underlätta för dessa företag. En utökad utbyggnad av bredband leder vidare till bättre förutsättningar för företagande i hela landet.

Konsekvenser för staten

Förslaget innebär att ett antal kommunala stadsnätbolag kan antas komma att agera utanför sin egen kommun. Detta innebär, utöver att vissa sådana bolag kommer att utöka sitt geografiska verksamhetsområde, att det kommer att vara möjligt för ett sådant bolag att ansöka om statligt stöd för utbyggnadsprojekt som går utanför den egna kommunen. Dessa förändringar innebär dock inte några betydande konsekvenser för den närmast berörda statliga myndigheten PTS, varken i form av ändrade förutsättningar för myndighetens arbete eller ökade kostnader. Några sådana konsekvenser kan inte heller antas uppstå för någon annan statlig myndighet.

Konsekvenser för kommunerna

Förslagen innebär en möjlighet för kommuner att engagera sig i bredbandsutbyggnad utanför, men i geografisk närhet till, den egna kommunen. Eftersom denna möjlighet är frivillig innebär förslaget i sig dock inte några kostnader för kommunerna. Denna frivilliga möjlighet kan inte heller anses utgöra ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Inte heller för den kommun där bredband byggs ut kan förslaget anses ge upphov till några kostnader eller något ingrepp i självstyrelsen. För en sådan kommun bör det vidare anses vara positivt att tillgången till utbyggt bredband ökar.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

En utökad tillgång till digital infrastruktur är en viktig del i att möjliggöra såväl sysselsättning som offentlig service i hela landet. Även om skillnaderna i tillgång till bredband minskar mellan tätort/småort och landsbygd är i dagsläget utbyggnaden av snabbt bredband mindre utbredd på landsbygderna. En utökad utbyggnad av den digitala infrastrukturen får därför bedömas ha en positiv inverkan på sysselsättningen och den offentliga servicen, inte minst på landsbygderna.

Övriga konsekvenser

Förslagen medför inte några konsekvenser av betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag (2023:00) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät

1 § 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 och 6 §§ kommunallagen bygga ut bredbandsnät utanför kommunen, om det görs

1. i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät inom kommunen, och

2. i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Utbyggnad av nät enligt första stycket ska bedrivas på samma sätt som utbyggnad inom den egna kommunen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av bredbandsnät. Överväganden finns i avsnitt 4.3.

I *första stycket* anges att de juridiska personer som avses i 10 kap. 2 och 6 §§ kommunallagen (2017:725), dvs. hel- eller delägda kommunala bolag, stiftelser och föreningar, undantas från den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen genom att de får bygga ut bredbandsnät utanför kommunen. Med att bygga ut avses att det egna nätet utökas genom faktisk utbyggnad. Utbyggnad kan således inte ske genom förvärv. Det utbyggda nätet behöver dock inte vara fysiskt sammankopplat med det egna befintliga nätet. Med bredbandsnät avses detsamma som 1 kap. 2 § i lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, dvs. ett elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s.

Kravet på geografisk närhet till ett eget bredbandsnät inom kommunen enligt *punkten 1* innebär inte att området utanför kommunen måste gränsa till bredbandsnätet. Bestämmelsen innebär dock inte att det är tillåtet att bygga ut bredbandsnät i skilda delar av landet. Det måste föreligga ett klart samband med det egna bredbandsnätet i den egna kommunen.

Avsikten med kravet på att utbyggnad ska syfta till att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur enligt *punkt 2* är att en utbyggnad enbart ska få ske om den utifrån de samhälleliga behoven av tillgänglighet och driftssäkerhet kan anses vara rationell. Utbyggnad kan således inte ske exempelvis enbart i syfte att vinna marknadsandelar på en konkurrenssatt marknad.

I *andra stycket* förtydligas att samma reglering gäller för utbyggnad utom kommunen vad avser hur kommunal verksamhet får bedrivas. Undantaget i första stycket innebär således endast ett undantag från lokaliseringsprincipen och innebär inte någon förändring i övrigt. Detta innebär att verksamhet som bedrivs utanför kommunen omfattas av samma reglering avseende befogenheter och krav på hur verksamheten bedrivs som i den egna kommunen.

2 § *En sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2 och 6 §§ kommunallagen får bedriva verksamhet i bredbandsnät som byggs ut enligt 1 § på samma sätt som i nät i den egna kommunen.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att verksamhet får bedrivas i bredbandsnät utanför den egna kommunen och hur sådan verksamhet ska bedrivas. Överväganden finns i avsnitt 4.3.

I bestämmelsen anges att kommunala bolag, föreningar och stiftelser utöver att bygga ut bredbandsnät med stöd av 1 § även får bedriva verksamhet i det utbyggda nätet. Denna verksamhet ska bedrivas på samma sätt som bredbandsnät i den egna kommunen. Detta innebär att verksamhet som bedrivs utanför kommunen omfattas av samma reglering avseende befogenheter och krav på hur verksamheten bedrivs som i den egna

kommunen. Förslagen innebär således, utöver undantaget från lokaliseringsprincipen, ingen förändring av de kommunala befogenheterna eller regleringen kring hur verksamheten får bedrivas. Samma verksamhet som får bedrivas inom den egna kommunen får alltså bedrivas i den del av nätet som finns utanför kommunen.