

Sektionen för lokal och regional utveckling
Michaela Stenman
Ellinor Ivarsson
Avdelningen för juridik
Per Henningsson

Infrastrukturdepartementet

Ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad (I 2021:A)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet och anser att utredarens förslag bör genomföras snarast möjligt.

SKR bedömer att ett undantag i enlighet med utredarens förslag skulle ge kommunala stadsnät bättre möjligheter att bidra till bredbandsutbyggnaden samt att öka robustheten i sina nät.

SKR anser att den kommunala kompetensen på bredbandsområdet varken behöver eller bör regleras särskilt.

SKR vill i sammanhanget framhålla att det även kommer att krävas andra åtgärder samt ytterligare stödmedel om bredbandsutbyggnaden ska kunna gå i mål.

Utformning av undantaget

Utredaren föreslår en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät. Förslaget innebär att stadsnät som drivs som kommunala företag får bygga ut bredbandsnät utanför kommunen under förutsättning att det sker inom geografisk närhet till bredbandsnätet i den egna kommunen och för att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Stadsnätsföretaget får bedriva verksamhet i det utbyggda nätet på samma sätt som i nät i den egna kommunen.

SKR ställer sig bakom förslaget och delar i allt väsentligt utredarens bedömningar. Det är inte minst angeläget att verksamheten i det nät som byggts ut med stöd av undantaget får bedrivas på samma sätt som i nätet i den egna kommunen. De nät som kan komma att byggas med stöd av undantaget kommer att utgöra en mycket liten del av stadsnätens totala verksamhet och en särreglering av dessa nät skulle sannolikt begränsa intresset att utnyttja undantaget kraftigt.

SKR vill även peka på några möjliga förbättringar av förslaget.

Utbyggnaden av fibernät påbörjas under våren och sker framförallt under vår, sommar och höst (grävsäsongen). Det vore därför önskvärt att undantaget om möjligt kunde träda i kraft redan våren 2023.

Utredarens förslag till avgränsning av undantaget är överlag väl avvägt och kravet på att utbyggnaden ska ske i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur skapar goda förutsättningar att bygga nät till s.k. vita fläckar och även till att öka robustheten i näten. Man kan dock ifrågasätta om det inte utöver nybyggnation vore lämpligt att även tillåta förvärv av befintliga nät. Det skulle t.ex. kunna handla om förvärv av fiberförenings nät, byanät eller ej färdigställt kommunalt nät där aktörerna inte har ekonomi eller förmåga att genomföra fortsatt utbyggnad eller förvaltning av nätet. Bestämmelsen skulle kunna utformas:

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 eller på annat sätt anskaffa bredbandsnät utanför kommunen, om det görs...

Ett förvärv av ett befintligt nät skulle på samma sätt som nybyggnation omfattas av kravet att det sker i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Ett förvärv skulle därmed endast få ske om det utifrån de samhälleliga behoven av tillgänglighet och driftssäkerhet kan anses vara rationellt och således inte exempelvis enbart i syfte att vinna marknadsandelar på en konkurrensutsatt marknad (jmf. utredningens författningskommentar till 1 § punkten 2).

Konsekvenser av undantaget

Utredaren konstaterar att det, med den föreslagna utformningen av undantaget, inte är möjligt att beräkna hur många fastigheter som kan anslutas om förslaget genomförs. Att förslaget innebär en utbyggnadspotential bedöms dock som klart. SKR delar denna bedömning. Potentialen är visserligen svår att kvantifiera men bl.a. av de enkäter och intervjuer som Svenska Stadsnärtsföreningen (Ssnf) genomfört bland sina medlemmar framgår att den är betydande.

Förslaget kan även ge ökad robusthet i de kommunala bredbandsnäten då det innebär bättre förutsättningar för arbetet med att skapa redundanta och driftsäkra nät. Även denna konsekvens förtjänar att lyftas fram. Robusta nät kommer att bli allt viktigare i takt med att såväl privatpersoner i sin vardag som företag och offentliga aktörer i sina verksamheter blir allt mer beroende av och förlitar sig på digitala tjänster.

Ytterligare reglering av kommunal bredbandsverksamhet

Utredaren berör även frågan om ytterligare reglering av den kommunala bredbandsverksamheten men konstaterar att en sådan reglering inte är nödvändig för att kunna införa undantaget från lokaliseringsprincipen. SKR delar denna uppfattning.

I sammanhanget redogör utredaren bland annat för den skrivelse ”Kommunal kompetens på fiber- och bredbandsområdet” (705/2021) som Konkurrensverket lämnade in till Regeringskansliet den 23 november 2021. I skrivelsen anges bl.a. att verket ser ett behov av att förtydliga vilka verksamheter som kommuner får bedriva på fiber- och bredbandsområdet.

SKR ser inte ett sådant behov utan menar tvärtom att den kommunala bredbandsverksamheten inte bör bli föremål för särskild reglering.

Det finns, precis som utredaren konstaterar, knappast något utrymme att ifrågasätta den kommunala kompetensen att engagera sig i utbyggnad av bredband. Däremot är det inte möjligt att med säkerhet uttala sig om omfattningen av de kommunala befogenheterna på området och så behöver det enligt SKRs uppfattning förbli.

De kommunala kompetensfrågorna är en central del i det kommunala självstyret. Ansvar för tolkning och tillämpning av kompetensreglerna ligger på kommunerna och regionerna och det finns möjlighet för kommunmedlemmar att överklaga och domstolarna att pröva lagligheten av besluten.

Utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna är vad som kan anses vara ett allmänt intresse. Allmänintresset bedöms ytterst med utgångspunkt från om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten.

Resultatet av en sådan bedömning följer samhällsutvecklingen. I propositionen till 1991 års kommunallag (prop. 1990/91:117 s. 27) beskrivs den grundläggande kompetensbestämmelsen på följande sätt:

Enligt 1 kap. 4 § första stycket KL får kommuner och landsting själva vårda sina angelägenheter.

Denna grundläggande bestämmelse om den kommunala kompetensen fick sitt nuvarande sakliga innehåll genom lagändringar år 1948 (SOU 1947:53, prop. 1948:140) och sin nuvarande utformning vid 1977 års kommunallagsreform. Avsikten med en så allmänt formulerad regel är att de kommunala befogenheterna fortgående skall kunna anpassas efter samhällsutvecklingens krav och att de närmare gränserna för kommunernas och landstingens verksamhet skall läggas fast genom rättstillämpningen.

Den kommunala kompetensen förändras därmed över tid. Bedömningen ska även ta hänsyn till skiftande lokala förutsättningar. Eftersom levnadsvillkoren och förhållandena i övrigt varierar mellan olika delar av landet kan också kommuner och regioner ha motsvarande olika kompetens inom ett område. Den kommunala kompetensen bygger således på lokala bedömningar av vad som vid var tid är en angelägenhet av allmänt intresse.

Det är mot denna bakgrund som lämpligheten att reglera den kommunala kompetensen inom ett specifikt område måste göras.

Vid bedömningen av vilka åtgärder inom en kommuns bredbandsverksamhet som är kompetensliga måste hänsyn kunna tas till de lokala förhållandena och förutsättningarna. En enhetlig reglering för hela landet som preciserar vad som ryms inom den kommunala kompetensen på detta område är därför olämplig.

Bedömningen måste även kunna följa samhällsutvecklingen. Såväl teknikutveckling, affärsmodeller som samhällets behov förändras snabbt på bredbandsområdet. En preciserad reglering av kommunernas kompetens på området riskerar därför att snabbt bli inaktuell vilket skulle medföra hinder för ett önskat kommunalt engagemang och behov av lagändringar. Även av detta skäl framstår en dylik reglering som olämplig.

Övriga synpunkter

SKR vill i sammanhanget framhålla att behovet av ytterligare stödmedel till bredbandsutbyggnaden alltså är stort. Den nuvarande nationella stödmodellen är inte utformad för att nå bostäder och arbetsställen i lands- och glesbygd. Den konkurrenssituation som stödmodellen leder till missgynnar regioner med relativt stora utmaningar. Regeringen behöver därför rikta särskilda stödinsatser till bredbandsutbyggnad i lands- och glesbygd specifikt. Vidare efterfrågar SKR en uppdatering av de nationella bredbandsmålen för att de bättre ska svara mot de målsättningar man satt på EU-nivå. För att på ett mer korrekt sätt följa upp bredbandsutbyggnaden bör måluppfyllnad också mätas på regional nivå, då skillnaderna mellan tätort och landsbygd liksom mellan kommuner och regioner alltså är stora.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knape
Ordförande