

Finansdepartementet
fi.registrator@regeringskansliet.se

Frågor om dagens och framtidens utmaningar på konnektivetsområdet

Fi2023/01693

Finansdepartementet har ställt ett antal frågor om utvecklingen på konnektivetsområdet. Enligt missivet utgör frågorna inte någon formell remiss utan syftet är att få ett kunskapsunderlag för att förstå hur konnektivetsområdet kan utvecklas och hur dagens och framtidens utmaningar kan mötas.

Förutsättningar för utbyggnad av digital infrastruktur

Finansdepartementet framhåller att utbyggnaden av infrastruktur för konnektivitet är marknadsdriven med stöd från samhället där det saknas förutsättningar för kommersiell utbyggnad. Exempelvis kan båda praktiska och administrativa hinder försvåra utbyggnaden. Beskriv eventuella hinder och önskad målbild för fortsatt utbyggnad av infrastruktur. Vad skulle behövas för att nå målbilden? Kan tekniska framsteg förändra förutsättningarna?

Konkurrensverket har särskilt framhållit konkurrensens betydelse för investeringar, utbyggnad och tillväxt inom den framtida digitala infrastrukturen.

Konkurrens stimulerar företag att förnya sig och investera för att lyckas på marknaden, samtidigt som rättvisa villkor säkerställs genom konkurrensrätten, med särskild fokus på små och medelstora företag och nystartade företag. Det behövs konkurrenskraftiga marknader för att driva på investeringar för att möjliggöra och sprida innovation av mer avancerad digital infrastruktur och digitala verktyg och miljövänligare produkter.



Telekomoperatörer och branschorganisationer¹ har förespråkat flera policy-förändringar för att stödja utbyggnaden av infrastruktur, bland annat att EU:s regler för kontroll av företagskoncentrationer ska vara mer tillåtande och möjliggöra konsolidering. Företagssammanslagningar kan öka förutsättningarna att uppnå kostnadssynergier. De konkurrensrättsliga reglerna, särskilt om prövning av företagsförvärv, är anpassade för att hantera den avvägning som bör göras mellan de potentiellt negativa och positiva effekterna av marknadskonsolidering. Konkurrensverket vill understryka vikten av att en strikt prövning av företagskoncentrationer, inte minst på marknader som redan är koncentrerade, för att förhindra en alltför stor marknadskoncentration och försvagning av konkurrensen.

För att öka kostnadseffektiviteten i telekomoperatörernas nätutbyggnad uppmuntrar EU-kommissionen privata operatörer att i stället samarbeta kring så kallad nätindelning, samtidigt som det säkerställs genom konkurrensmyndigheter och åtaganden att detta görs utan att konkurrensen i varje enskilt fall minskar.² Kommissionen har gett ytterligare vägledning om nätindelning i ett nytt avsnitt om avtal om gemensamt utnyttjande av infrastruktur för mobil telekommunikation i de horisontella riktlinjerna för gruppundantag.³ Denna nya vägledning beskriver faktorer som är relevanta för bedömningen av dessa nätdelningsavtal och innehåller en förteckning över minimivillkor som företagen måste uppfylla för att minska risken för att konkurrensreglerna överträds. De reviderade reglerna om horisontella avtal ger tydlig vägledning för att hjälpa företagen att bedöma om deras samarbetsavtal är förenliga med konkurrensreglerna. Vägledning är ett viktigt verktyg för att driva på utbyggnaden av digital infrastruktur.

Konkurrensverkets kontroll av företagskoncentrationer är viktigt för att förhindra att marknader blir alltför koncentrerade. När det gäller företagskoncentrationer har Konkurrensverket tillsammans med de nordiska systemmyndigheterna i en artikel⁴ förespråkat en fortsatt strikt prövning av företagskoncentrationer. De nordiska konkurrensmyndigheterna framhöll bland annat följande:

Det europeiska regelverket för prövning av företagskoncentrationer bygger på principer för konsumenters välfärd, transparens och rättssäkerhet. Regelverket ger

¹ Se till exempel svar från GSMA och ETNO "Summary of the Joint Telecom Industry Response to the EU consultation on "The future of the electronic communications sector and its infrastructure" 19 maj 2023 på kommissionens samråd "The future of the electronic communications sector and its infrastructure", Dagens Industri "Telia-vd:n vädjar till regeringen – vill dela på 5g-notan" 7 juli 2023.

² En konkurrenspolitik som är anpassad till nya utmaningar, MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN, COM(2021) 713 final, Bryssel den 18.11.2021.

³ European commission, Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, 3.6 Mobile telecommunications infrastructure sharing agreements Brussels, 1.6.2023 C(2023) 3445 final.

⁴ Konkurrensverket, artikel publicerad 26 juni 2019, Nordiska konkurrensmyndigheter stödjer en strikt prövning av företagskoncentrationer. Artikeln föranleddes av att Frankrike och Tyskland lagt fram ett gemensamt förslag om lättnader i EU:s regler för prövning av företagskoncentrationer, när det gäller stora europeiska företag, för att tillåta så kallade "European Champions".



europiska konsumenter lägre priser och bättre produkter. De föreslagna förändringarna skulle i stället innebära att prövningen av företagskoncentrationer blir föremål för politiska beslut och den osäkerhet som detta kan medföra. Förslaget innebär ett avsteg från de ovan nämnda principerna och kan skada trovärdigheten av det konkurrensrättsliga regelverket i Europa. Vidare kan det riskera att underminera hörnstenarna i den välfungerande inre marknaden där företag av alla storlekar kan utvecklas och blomstra.

Lättnader i regelverket för koncentrationer kommer, enligt förslaget, att medföra kostnader i form av försvagad konkurrens på såväl den europeiska som de inhemska marknaderna. Med det nuvarande systemet ger konkurrensen på europeisk och inhemsk nivå möjligheten för varje företag att bli effektivare och utveckla bättre produkter. De företag som lyckas bäst kommer på lång sikt också att nå framgång på den globala marknaden. Det är konkurrensen, inte politiken, som bör identifiera vilka som blir vinnare bland de europeiska företagen. Konkurrens mellan inhemska företag är också avgörande för att nå framgång på den inhemska marknaden, vilket i sin tur kan hjälpa de mest lämpade företagen att lyckas på den globala marknaden.

Kommunernas utbyggnad av bredband

Goda uppkopplingsmöjligheter för hela landet är önskvärt och för att underlätta och påskynda utbyggnad av kommunala bredbandsnät finns sedan den 1 mars 2023 lag (2022:1491) om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät. Konkurrensverket har inte haft något att invända mot ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad, eftersom det var tillräckligt snävt avgränsat för att begränsa risken för negativ påverkan på konkurrensen på bredbandsmarknaderna.⁵ Syftet med lagen är att underlätta utbyggnaden av snabbt bredband och öka tillgången till digital infrastruktur för hushåll och företag.

Robusthet och säkerhet

Finansdepartementet framhåller att den digitala infrastrukturen, med dagens samhällsutveckling, blivit en samhällskritisk infrastruktur. För att samhället ska fungera utan allvarliga störningar ökar behovet av att stärka robusthet och säkerhet för infrastrukturen. Det försämrade säkerhetspolitiska läget har ytterligare ökat vikten av en säker och robust infrastruktur. Beskriv önskad målbild för att uppnå en robustare och säkrare digital infrastruktur. Vilka risker ser ni i dagsläget? Vad skulle krävas för att nå målbilden?

Konkurrensverket vill allmänt framhålla konkurrensen betydelse för frågor om robusthet och säkerhet i olika samhällsfunktioner. I Konkurrensverkets Tillsynsrapport⁶ framhölls bland annat:

...har konkurrensen betydelse för hur en ekonomi kan hantera störningar. Koncentrerade marknader kan medföra högre sårbarhet genom att de är beroende av insatsvaror från en eller ett fåtal leverantörer. Ju viktigare insatsvaror, desto större

⁵ Konkurrensverkets dnr 756/2021.

⁶ Konkurrensverket, Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2022, Konkurrensverkets rapport (2023:1).



är risken för negativa effekter vid en kris. Likaså är riskerna större om det finns hinder för nya företag att träda in eller svårigheter för kunder att byta leverantör.

Konkurrensutsatta marknader däremot är mer flexibla och motståndskraftiga. De reagerar snabbare och mer effektivt på ekonomiska störningar. En effektiv konkurrenspolitik är alltså en viktig del för att skapa motståndskraft mot kriser. Öppen konkurrens och väl fungerande marknader kan hjälpa till att säkerställa att utbud och efterfrågan snabbt anpassar sig vid störningar som orsakas av kriser som dem vi sett de senaste åren. En aktiv konkurrens- och upphandlingstillsyn är således viktiga delar för att motverka både de kriser vi står inför i dag och i morgon.⁷

Konkurrensmyndigheternas kontroll av företagskoncentrationer är ett viktigt verktyg för att förhindra att marknader blir alltför koncentrerade. Det är minst lika viktigt i kristider som under mer normala förhållanden. Det har argumenterats för att konkurrensmyndigheter ska bli mer tillåtande och släppa igenom stora företags-sammanslagningar som skapar så kallade europeiska eller nationella "champions" som kan utmana till exempel kinesiska eller amerikanska företag. Ett sådant förhållningssätt riskerar dock att i stället skapa ett beroende av inhemska företag. Konkurrensverket står fast vid det uttalande vi gjorde 2019 tillsammans med våra nordiska systemmyndigheter som gav stöd för en strikt prövning av företagskoncentrationer fri från politisk inblandning.⁸

Statligt stöd

Enligt Finansdepartementet finns sammantaget 3,8 miljarder kronor avsatta för statligt stöd till bredbandsutbyggnad under perioden 2024 – 2027. Finansdepartementet frågar om det, mot bakgrund av de olika utmaningarna på konnektivitetsområdet, finns behov av omprioriteringar/omfördelningar för att maximera nyttan av avsatta resurser.

Konkurrensverket framhöll i ett yttrande över Kommissionens samråd gällande ändringar i riktlinjerna för statsstöd till bredband⁹ bland annat följande:

Konkurrensverket konstaterar att det av 4 § kap. 1 förordningen (2020:266) om statligt stöd för utbyggnad av bredbandsinfrastruktur framgår att bredbandsstöd i Sverige endast medges inom ramen för gruppundantagsförordningen, vilket innebär att riktlinjerna för anmälningspliktigt statsstöd i nuläget saknar praktisk relevans för svenska förhållanden. Konkurrensverket lämnar ändå två övergripande synpunkter på utformningen av riktlinjerna med utgångspunkten att värna konkurrensen på den inre marknaden.

1. Konkurrensverket anser att bredbandsstöd i viss utsträckning kan vara motiverat för att åstadkomma utbyggnad av bredbandsnät särskilt till områden som tydligt saknar kommersiella förutsättningar och därmed hotas av digitalt utanförskap.

⁷ Se till exempel ICN Steering Group Statement, The Role of Competition & Competition Policy in Times of Economic Crisis.

⁸ Konkurrensverket, artikel publicerad 26 juni 2019, Nordiska konkurrensmyndigheter stödjer en strikt prövning av företagskoncentrationer.

⁹ Konkurrensverkets yttrande Kommissionens samråd gällande ändringar i riktlinjerna för statsstöd till bredband, 2022-01-24, dnr.732/2021, N2021/02929.



Samtidigt har verket i ett flertal yttranden¹⁰ identifierat risker med utlysningen av sådant stöd i Sverige och vidhåller dessa synpunkter.

2. Vad gäller möjligheterna för stöd till mobila bredbandsnät ställer sig Konkurrensverket frågande om det är motiverat att i förväg utesluta substitution mellan fast och mobilt bredband. Det är inte otänkbart att konsumenter betraktar snabbt mobilt bredband som ett substitut för en fast anslutning åtminstone avseende samhällsviktiga bastjänster. Därför bör det övervägas att utlysa statsstöd teknikneutralt, dvs. utan att i förväg utesluta en eller annan teknik. Uppkopplingshastighet, latens och tillförlitlighet bör i stället vara avgörande kriterier. Om mobilt bredband sedan inte kan leverera dessa i ett visst område kommer tekniken inte offereras i anbuds-förfarandet.

Konkurrensverket framhöll vidare i ett yttrande om EU-regleringen av statligt stöd till bredband¹¹ bland annat följande:

Stöd bör omfatta projekt som annars inte kommer att genomföras

Kommissionen har i sina riktlinjer uppmärksammat att stöd till företag som annars skulle ha investerat på kommersiell grund skulle motverka de mål som riktlinjerna för statligt stöd till bredbandsutbyggnad eftersträvar.¹²

De regler som föreslogs 2015 och som sedan infördes innebar att reglerna, såsom förslaget var utformat, skulle göra det omöjligt att upprätthålla åtskillnaden mellan stödberättigade områden och områden där utbyggnad skulle kunna komma till stånd på kommersiell grund. Potentiella konsekvenser av de föreslagna reglerna var att stödmedlen inte skulle räcka till projekt som behövde stöd samt en snedridning av konkurrensen. Denna problematik uppmärksammades även i Konkurrensverkets kartläggning.¹³ Såvitt Konkurrensverket känner till har det inte genomförts någon utredning av reglernas utformning och deras eventuella konsekvenser för undanträngning av investeringar på kommersiell grund.

Konkurrensverket delar kommissionens uppfattning om att stöd till utbyggnadsprojekt som annars hade genomförts på kommersiell grund motverkar en effektiv stödgivning och hämmar konkurrensen.

Risk för framtida konkurrensproblem

Utbyggnad av bredbandsnät till områden med enfamiljshus, det vill säga sådana områden som det är frågan om när det gäller stödberättigade projekt, kan vara förknippat med vissa konkurrensproblem. Detta eftersom det enligt PTS i princip aldrig förekommer parallell etablering av fibernät till enfamiljshus.¹⁴ Ett företag som

¹⁰ Jfr bl.a. Konkurrensverkets dnr. 593/2015, 710/2015 och 557/2020.

¹¹ Konkurrensverkets yttrande Samråd angående EU-regleringen av statligt stöd till bredband, 2020-11-16, dnr 557/2020.

¹² Europeiska kommissionen Meddelande från kommissionen. EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna får statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (2013/C 25/01), sjätte stycket.

¹³ Konkurrensverket (2016) Bredbandsutbyggnad i landsbygd: Byalag och konkurrens Rapport 2016:8, s. 35.

¹⁴ PTS (2019) Utkast till beslut om marknaden för lokalt tillträde till fibernätet enligt 8 kap. 5 och 6 §§ Ingen (2003:389) om elektronisk kommunikation (PTS dnr 15-7200), s. 5.



anlägger ett fibernät med statligt stöd kommer således att befinna sig i en monopolställning när nätet anlagts.

I den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)¹⁵ finns regler om tillträde till bredbandsnät som anlagts med hjälp av statligt stöd och priset för sådant tillträde. Reglerna kan motverka risken för att företaget utnyttjar sin monopolställning till skada för konsumenterna. Reglerna föreskriver att nätoperatören ska bevilja tillträde i grossistledet till accessnätet under minst sju år efter att nätet har anlagts. Därefter finns det inget sådant krav. Med tanke på att de ekonomiska förutsättningarna för fler operatörer att etablera sig kan det övervägas om villkoren för tillträde bör omprövas efter den inledande tillträdesperioden i stället för att rätten till tillträde upphör.

Detta ärende har beslutats av enhetschefen Nikos Tsakiridis. Föredragande har varit konkurrenssakkunnige Märten Törnqvist.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och skrivelsen saknar därför namnunderskrift.

Nikos Tsakiridis

¹⁵ Europeiska kommissionens förordning (EU) nr 651/2014, artikel 52, punkt 5 och 6.