

Klimat- och näringslivs-
departementet

Dnr: KN2025/00748 och KN2025/00567

Betänkandet 2025:22 Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet och hemställan från Konkurrensverket om företagskoncentrationer

Digimitt är en regional samverkansorganisation för stadsnät i Västernorrland och Jämtland/Härjedalen. Organisationen arbetar för att stärka och utveckla den digitala infrastrukturen i regionen genom samordning inom områden som robusthet, cybersäkerhet, krisberedskap och teknisk utveckling. Digimitt verkar också som en regional aktör i nationella beredskaps- och digitaliseringsfrågor.

Sammanfattning.

Detta remissvar identifierar flera grundläggande brister i förslaget till ny lag om offentlig säljverksamhet. För det första undergrävs legalitetsprincipen och den negativa rättsverkan när Konkurrensverket föreslås få rätt att i efterhand tolka kommunal kompetens och utdöma sanktionsavgifter utan domstolsprövning. Den föreslagna omvända bevisbördan skapar en osäkerhet för kommuner som tvingas försvara sin verksamhet utan klar vägledning. Begreppet "otillbörlig säljverksamhet" är vagt formulerat och riskerar godtycke, samtidigt som kommunernas viktiga investeringar i samhällskritisk infrastruktur och verksamhet hotas av en femårig preskriptionsperiod för retroaktiva sanktionsbeslut på upp till 20 miljoner kronor. Slutsatsen är att konfliktläget mellan kommunallagens självkostnadsprincip och konkurrenslagens lagstiftningens krav på marknadsmässighet inte hanteras, och därför föreslås konkreta justeringar för att återställa rättssäkerhet, förutsebarhet och balans mellan offentliga och privata aktörer.

Synpunkter på utredningens förslag

1. Legalitetsprincipen och negativ rättsverkan

Den svenska rättsordningen bygger på legalitetsprincipen, som slås fast i Regeringsformen 1 kap. 1 § andra stycket: "Den offentliga makten utövas under lagarna." Detta innebär att varje ingrepp från det allmänna gentemot enskilda – inklusive kommuner och kommunala bolag – måste ha stöd i lag.

Utöver detta gäller för enskilda den s.k. principen om negativ rättsverkan, vilken innebär att allt som inte är uttryckligen förbjudet i lag är tillåtet. Ett system där en myndighet i efterhand tolkar att viss verksamhet ligger utanför den kommunala kompetensen – och därefter utdömer sanktionsavgifter – riskerar att stå i strid med denna princip, särskilt om den rättsliga grunden för bedömningen saknar tydlig normering.

2. Konkurrensverkets roll och rättssäkerhet

Enligt Kommunallagen (KL) 2 kap. 1 § får kommuner och regioner bedriva sådan verksamhet som har anknytning till deras geografiska område eller medlemmarnas intressen, och som inte tillgodoses lika väl av annan. Det är ytterst domstolarnas sak att tolka och tillämpa denna bestämmelse i de fall där gränsen är oklar.

Att ge Konkurrensverket, en exekutiv förvaltningsmyndighet, rätt att tolka och besluta om överträdelser av KL 2 kap. 1 §, utan föregående domstolsprövning, riskerar att urholka rättssäkerheten och självstyret. Denna typ av normtolkning bör endast göras genom lag, förordning eller domstolspraxis – inte genom administrativa beslut.

3. Omvänd bevisbörda och rättsosäkerhet

Ett särskilt rättssäkerhetsproblem uppstår genom att Konkurrensverket föreslås få möjlighet att självständigt fatta beslut om sanktionsavgifter. Förslaget innebär att bevisbördan för att en verksamhet är förenlig med lagen läggs på den offentliga aktören vid en överklagan till domstol. Det innebär en omvänd bevisbörda, som strider mot den förvaltningsrättsliga grundprincipen att det är myndigheten som ska visa att förutsättningarna för ett ingripande är uppfyllda.

Detta förstärks av att Regeringsformen 2 kap. 10 § uttryckligen förbjuder retroaktiv tillämpning av normer till nackdel för enskild, om inte särskilda skäl föreligger. Att kommuner ska kunna bli föremål för sanktioner utan att först ha fått rättslig vägledning utgör i praktiken en retroaktiv rättsverkan, där rättsosäkerheten är påtaglig.

4. Otillbörlig säljverksamhet och oklar begreppsbildning

Enligt betänkandet ska Konkurrensverket ingripa mot s.k. "otillbörlig offentlig säljverksamhet". Begreppet saknar definition i lag och är inte etablerat i rättspraxis. Det står i konflikt med Regeringsformens krav på förutsebarhet och normbundenhet i offentlig maktutövning (RF 1 kap. 1 § samt 2 kap. 10 §). Dessutom står det i kontrast till KL 2 kap. 1 §, där det kommunala ändamålet ska vara utgångspunkt för beslut.

Att införa ett sanktionssystem utan att klargöra vad som utgör otillbörligt agerande skapar godtycke och ökar risken för rättsosäkra och icke enhetliga tillämpningar.

5. Konsekvenser för lokal utveckling och digital infrastruktur

Kommunala bolag har historiskt varit avgörande för att etablera infrastruktur på marknader där privata incitament saknats. Det gäller särskilt bredbandsutbyggnad, elnät, fjärrvärme och laddinfrastruktur. Kommunallagen ger utrymme för detta i 2 kap. 7 §, där det framgår att kommuner får bedriva näringsverksamhet om det sker i allmänhetens intresse och på affärsmässiga grunder.

En för restriktiv tolkning av detta utrymme, i kombination med risk för höga sanktionsavgifter utan föregående domstolsprövning, riskerar att avskräcka kommuner från viktiga framtidssatsningar, särskilt i glesbygd där privata alternativ ofta saknas.

6. Självkostnad eller marknadspris

Kommunal säljverksamhet hamnar i ett grundläggande dilemma där kommunallagen (KL 2 kap. 6 §) tvingar till självkostnadsprissättning, medan den föreslagna lagen om offentlig säljverksamhet kräver marknadsmässiga priser för att undvika snedvridning av konkurrensen. Om kommunen tar ut självkostnad riskerar den att bedömas som otillbörlig konkurrent, och om den prissätter enligt marknadsnivå kan den överskrida sin kompetens enligt KL 2 kap. 7 § – en olöst konflikt som försvåras av förslaget att Konkurrensverket ska kunna utdöma sanktionsavgifter utan föregående domstolsprövning.

7. Preskriptionsperiodens oproportionerliga längd

Utredningen föreslår en preskriptionstid på fem år för beslut om marknadsstörningsavgift. Det är oproportionerligt att en kommun riskerar att bli skyldig att betala höga sanktionsavgifter för en verksamhet som man bedrivit i god tro för upp till fem år sedan, utan att någon rättslig prövning eller vägledning ens funnits vid tidpunkten. I stället bör sanktionsmöjligheten begränsas till sådana fall där kommunen efter Konkurrensverkets föreläggande vägrat upphöra med en konstaterat konkurrensstörande verksamhet. Då är ett vite i efterföljande process en proportionerlig sanktion, medan fem års retroaktiv exponering skapar både praktisk och rättslig osäkerhet.

8. Behov av beredskapshänsyn och samhällsviktig kontroll

Kommuner måste ha rätt att säkra och driva samhällsviktig infrastruktur – t.ex. vatten, fjärrvärme och bredband – med de finansieringsmodeller som krävs för långsiktig beredskap och driftssäkerhet. Ofta är säljverksamhet en förutsättning för att upprätthålla beredskapslager, reservkapacitet och kontinuerligt underhålla anläggningar, och utan denna intäktskälla riskerar både lokalt försvar och trygghetsskapande funktioner att äventyras vid kris eller höjd beredskap. En reglering som hindrar eller fördyrar dessa affärsmässiga verksamheter riskerar därför samhällets krisberedskap.

9. Förslag till förändringar

Vi föreslår följande justeringar i förslaget:

- **Begränsad sanktionsrätt** – Marknadsstörningsavgift eller vite får endast utdömas för underlåtenhet att följa ett föreläggande från Konkurrensverket, inte retroaktivt för tidigare agerande i god tro.
- **Klarare normering** – Lagen ska tydliggöra vad som utgör "otillbörlig påverkan" för att uppfylla RF 2 kap. 10 § krav på förutsebarhet.
- **Tydlig prissättningsram** – Säljverksamhet bör antingen drivas enligt självkostnad (KL 2 kap. 6 §) eller affärsmässigt marknadspris (med krav på allmänintresse enligt KL 2 kap. 7 §), utan dubbla regler.
- **Rättssäker bevisbörda** – Konkurrensverket ska bära bevisbördan för överträdelser i tillsynsärenden. Prövningen ska ske i domstol – inte i myndighetsbeslut.
- **Domstolskontroll** – Endast domstol får avgöra frågor om kommunal kompetens och tillämpning av KL 2 kap. 1 §, inte en myndighet.
- **Samhällskritisk verksamhet** – Kommuner ska fortsatt få driva samhällskritisk infrastruktur och verksamhet med säljverksamhet när detta är avgörande vid kris och höjd beredskap, utan att för detta bli föremål för konkurrensrättsliga sanktioner.

Avslutning

Effektiv konkurrens är viktigt, men får inte uppnås på bekostnad av grundläggande rättssäkerhet och det kommunala självstyret. Vi uppmanar till att omarbeta förslagen enligt ovan, så att kommunal säljverksamhet kan bedrivas förutsägbart, rättssäkert och på rimliga villkor – till nytta både för medborgare och näringsliv.

Göran Sörell
Ordförande

Om Digimitt

Digimitt är fem lokala stadsnät i Västernorrland och Jämtland/Härjedalen (Härjeåns, Kramfors Mediateknik, Övik Energi, Sollefteå Stadsnät och Servanet) som brinner för digital utveckling, tillväxt, en levande landsbygd och hållbara lösningar.