

Vår referens: 21-15750

Remissvar – Ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

1.1 Sammanfattning

Post- och telestyrelsen (PTS) bedömer att lagförslaget överlag är väl genomtänkt och bra formulerat. Ur ett konkurrensperspektiv är det särskilt viktigt att det i motiveringen anges att undantaget inte ska användas för att förvärva nät, eller för att ta marknadsandelar på en konkurrensutsatt marknad.

PTS har följande synpunkter på förslaget:

- Det geografiska område som är ändamålsenligt för ett infrastrukturslag behöver inte vara det för en annan infrastruktur. Detta är viktigt att beakta när flera infrastrukturslag återfinns inom samma verksamhet och anläggs samtidigt.
- Den kommunala kompetensen på bredbandsområdet behöver utredas och förtydligas, även om det inte kan ske inom ramen för detta lagförslag. Det är viktigt att säkerställa att förslaget inte kan tolkas som en utvidgning av kompetensen i något avseende utöver det geografiska.
- En tydligare skrivning kring konkurrensaspekterna i förslaget kan bidra till att förhindra kompetensöverträdelser med grund i det föreslagna undantaget.
- Den teknikneutrala definition av bredbandsnät som används kan på sikt leda till oförutsägbara konsekvenser för konkurrensen.

1.2 Bakgrund

PTS har tidigare utrett frågan om ett undantag från lokaliseringsprincipen på bredbandsområdet vid två tillfällen – i PTS-ER-2020:17 *Analys av undantag från*

lokaliseringsprincipen, samt i PTS-ER-2018:20 Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen.

PTS synpunkter i detta remissvar grundar sig till stor del på tidigare rapporter som underlag.

1.3 PTS synpunkter

1.3.1 Ändamålsenlig infrastruktur – likheter med elnät och fjärrvärme

PTS konstaterar inledningsvis att kommunala stadsnät i ca 40 procent av fallen bedrivs tillsammans med energi eller fjärrvärmeverksamhet.¹ Detta är alltså relativt vanligt.

Det verksamhetsområde som är lämpligt för att bilda rationella områden för el eller fjärrvärme överensstämmer inte nödvändigtvis med en ändamålsenlig anläggning av bredbandsnät. Fibernäts likhet med el- och fjärrvärmeverksamhet bör därför inte överskattas.

Det vore bra om det klargörs i motiven till förslaget att det som är ett lämpligt geografiskt område för ett infrastrukturslag inte automatiskt är det också för en annan infrastruktur, även om verksamheterna bedrivs inom samma företag.

Detta blir särskilt relevant med beaktande av att kommunala aktörer tidigare har påtalat nyttan med samförläggning av olika infrastrukturslag, inom ramen för kommunala bolag som bedriver flera olika verksamheter. Risker är annars att fiber kan koma att anläggas utifrån vad som är ett relevant område för annan infrastruktur, särskilt när schaktning ändå sker för den andra infrastrukturen.

1.3.2 Den kommunala kompetensen är oklar på bredbandsområdet

PTS ansluter sig till Konkurrensverkets skrivelse *Kommunal kompetens på fiber- och bredbandsområdet*² rörande att ett förtydligande behövs kring vilka verksamheter en kommun kompetensenligt kan bedriva på bredbandsområdet. PTS har dock förståelse för att ett sådant klargörande inte ryms inom detta lagförslag.

Förslaget till undantag från lokaliseringsprincipen innebär att bredbandsverksamhet ska kunna bedrivas även i andra kommuner, på samma sätt som i den egna kommunen. Detta innebär att kommunerna ska pröva hela sin stadsnätsverksamhet mot den allmänna kommunala kompetensen.

¹ SSNF, fakta-om-de-svenska-stadsnaten---en-statistikrapport-2020.pdf (ssnf.org)

² Inlämnad till Infrastrukturdepartementet den 23 november 2021.

Det kan dock finnas risk för att vissa kommuner kan komma att se förslaget som ett godkännande av hur stadsnätverksamheten idag bedrivs, även om detta inte är syftet med förslaget.

Att den allmänna kompetensen inte utvidgas av förslaget nämns i förbigående på sida 23 i promemorian, men det vore bra med extra tydlighet eftersom många kommuner kommer att ta vägledning av texten. Missförstånd kan undvikas genom en tydlig skrivning i motiveringen till undantaget, t.ex. "den allmänna kompetensen ändras inte genom detta lagförslag, endast den tillåtna geografiska utbredningen av bredbandsverksamheten påverkas".

1.3.3 Konkurrens effekter

I motiveringen till lagförslaget anges att utbyggnad inte ska ske enbart för att vinna marknadsandelar på en redan konkurrensutsatt marknad, eller för att öka verksamhetens lönsamhet. Det är enligt PTS mening viktigt att fokus ligger på att ansluta fastigheter där slutkunder idag inte har anslutning.

1.3.4 Teknikneutralitet

Att förslaget i promemorian baseras på en teknikneutral definition av bredbandsnät (från utbyggnadslagen) innebär större utbyggnadspotential och kan innebära minskade kostnader för den återstående utbyggnaden om andra anslutningstekniker än fiber används.

På sikt kan dock en teknikneutral definition innebära oförutsägbara konkurrens effekter. Även andra anslutningstekniker än fiber omfattas redan av definitionen, t.ex. FWA och 4G/5G. I framtiden kan också andra tekniker komma att omfattas, när utvecklingen fortgår.

Vad en kommun får göra på bredbandsområdet är oklart, vilket även fastslås i promemorian. Signalvärdet bör därför inte underskattas om undantaget öppnar upp för att anlägga även annan bredbandsinfrastruktur.

Användandet av utbyggnadslagens definition öppnar vidare upp för anläggning av bredbandstekniker som inte lever upp till de kapacitetskrav som krävs för uppfyllandet av regeringens bredbandsmål. Regeringen bör därför vara medveten om att en teknikneutral definition kan minska möjligheten att uppnå målen som de ser ut idag.

1.3.5 Begränsning av verksamhetsform

I dagsläget bedrivs ca 25 procent av samtliga kommunala stadsnät i en associationsform som inte omfattas av det föreslagna undantaget utan att verksamheten ombildas.³ Redan idag använder kommuner sällan befintliga samverkansmöjligheter som kan överbygga

³ SSNF, Lokaliseringsprincipen - En undersökning [av] kommunalt ägda stadsnät. Statistikrapport/2021.

lokaliseringsprincipen eftersom de upplevs som omständliga. Kravet på särskild verksamhetsform riskerar att leda till att stadsnät avhåller sig från utbyggnadsåtgärder som annars hade varit möjliga.

För att uppfylla syftet med undantaget, vilket är att skapa ytterligare utbyggnad, bör därför kravet på särskild verksamhetsform strykas. De osäkerheter kring självkostnadsprincipen som lyfts i promemorian bör inte väga tyngre än möjligheten att åstadkomma utbyggnad i detta avseende.

1.3.6 Övrigt

Den beskrivning av värdekedjan som finns från sida 17 i promemorian, och som hänvisar till PTS rapport, avser produktion av fiberbaserade bredbandstjänster. Detta bör framgå av promemorian.

PTS vill i detta sammanhang även förtydliga att det är vanligt att det är kommunikationsoperatören (KO) som äger och förvaltar den aktiva utrustningen i nätet. KO tillhandahåller alltså inte endast en plattform, utan utför ofta en större roll som bland annat innebär drift, transmission och övervakning av nätet.

För en mer ingående beskrivning av kommunikationsoperatörens roll, se sida 37-38 i PTS-ER-2018:20 - *Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen*.

