

**Svenska Stadsnätetsföreningen (SSNf)**

**FRÅGEMALL FÖR STADSNÄTEN SOM HJÄLP I INVENTERING MED  
ANLEDNING AV KONFLIKTSLÖSNINGSREGLN**

**den 24 februari 2010**

---

## **INNEHÅLL**

1	INLEDNING .....	3
2	AVSNITT KONFLIKTLÖSNINGSREGELN .....	4
3	AVSNITT KOMMUNAL KOMPETENS OCH KOMMUNALRÄTT .....	8
4	FRÅGEFORMULÄR/GUIDELINES .....	12

## **BILAGA**

Frågemall

## 1 INLEDNING

Från årsskiftet har det införts nya regler i konkurrenslagen ("konfliktlösningsregeln") som gör det möjligt att förhindra staten, kommuner samt statliga och kommunala bolag från att konkurrera med privata aktörer. Konkurrensverket har uttalat att stadsnät och bredband är ett prioriterat område att se över. Nedan ges en kort introduktion till viktiga frågeställningar som kan vara användbara för den som vill förbereda sig och närmare undersöka sin verksamhets förenlighet med den nya konfliktlösningsregeln.

Frågeställningarna nedan kan sammanfattas enligt följande.

Utgör er verksamhet säljverksamhet? Om ja, riskerar verksamheten att begränsa konkurrensen? Om ja, är agerandet ändå försvarbart från allmän synpunkt? Om nej, ändra ert agerande. Om så inte sker på frivillig basis kan Konkurrensverket komma att väcka talan i Stockholms tingsrätt med stöd av de nya lagreglerna.

## 2 AVSNITT KONFLIKTLÖSNINGSREGLN

---

Den nya konfliktlösningsregeln regleras i 3 kap 27 – 32 §§ konkurrenslagen (2008:579). Lagstiftningen innebär att två typer av förbud kan meddelas.

- Förbud att tillämpa visst *förfarande* i en säljverksamhet. Förbud får inte meddelas om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.
- Förbud att *bedriva* en viss säljverksamhet. Förbud får inte meddelas om verksamheten är förenlig med lag.

Av 3 kap 27 § konkurrenslagen anges följande:

*”Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta*

1. *snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller*
2. *hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.*

*Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.*

*En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.*

*Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms”*

Enligt 3 kap 28 § konkurrenslagen gäller det som sägs i 3 kap 27 § även ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller ett landsting direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt. Det som sägs om staten, en kommun eller ett landsting tillämpas då på den juridiska personen.

Det finns fyra kriterier som samtliga ska vara uppfyllda för att Konkurrensverket ska kunna använda regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (se punkterna 1 – 4 nedan).

1. Det ska vara fråga om offentlig verksamhet eller ett offentligt ägt bolag.

### **Är er verksamhet offentlig verksamhet eller ett offentligt ägt bolag?**

2. Verksamheten ska betecknas som säljverksamhet och utgöra säljverksamhet i konkurrenslagens mening. Även verksamhet som bedrivs i förvaltningsform kan alltså omfattas.

### **Avser er verksamhet försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter?**

3. Det ska föreligga en konkurrensbegränsning av något slag.

### **Erbjuder ni/er kommun möjlighet för andra företag att etablera utbyggnad av nät?**

I propositionen till konfliktlösningsregeln<sup>1</sup> anges som typfall på förfaranden, som anses kunna snedvrída eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, och som konfliktlösningsregeln kan vara tillämplig på, förfaranden som innebär underprissättning, diskriminering, vägran att ge tillträde till viss infrastruktur eller förfaranden som är selektiva. När det gäller verksamheter kan en blandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet anses hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Detta gäller också fall där den offentliga aktörens blotta närvaro på marknaden kan leda till att privata aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig utgör ett etableringshinder (s.k. undanträngningseffekter).<sup>2</sup>

### **Tillämpar ni i er verksamhet något förfarande som innebär**

#### **(a) Underprissättning?**

Konfliktlösningsregeln bygger på den s k missbruksprincipen. Generellt sett kan sägas att underprissättning är bland det mest allvarliga konkurrensproblemet i skärningspunkten mellan privat och offentlig sektor. Många små företag saknar tillräckliga säkerhetsmarginaler och finansiella resurser för att kunna stå emot myndigheter som agerar på konkurrensutsatta marknader. Om ett offentligt organ utnyttjar sin särställning och snedvrider konkurrensen med privata företag går detta ut över den samhällsekonomiska effektiviteten. Problemet kan gå så långt att privata företag inte ens vågar sig in på en marknad där en offentlig aktör är verksam. Uteblivna nyetableringar är potentiellt mycket hämmande för näringslivsutveckling och tillväxt. Underprissättning är därför något som kan utgöra en konkurrensbegränsning.

#### **(b) Diskriminering (t ex prisdiskriminering)?**

#### **(c) Vägran att ge tillträde till viss infrastruktur?**

Vad särskilt gäller bredbandsverksamhet måste sannolikt en särskild bedömning göras inom de olika områdena var för sig inom området för elektronisk kommunikation. Bedömningen kan gälla t ex

- etablera utbyggnad av nät,

---

<sup>1</sup> Prop 2008/09:231 ("Propositionen").

<sup>2</sup> Prop s 36.

- äga och tillhandahålla nät,
- operera nät samt
- utveckling, drift och underhåll av nät.

En särskild prövning och konkurrensrättslig analys måste således göras av hur verksamheten bedrivs i de olika delarna av bredbandsverksamheten.

Det kan handla om fall där det privata alternativet faller bort eller att aktörer över huvud taget inte inträder på marknaden till följd av den offentlige aktörens förfarande. Det kan också vara så att de privata företagens utveckling hejdas eller hålls tillbaka. Ett exempel kan vara att privata företag inte kan eller kan ha svårt att bedriva sin verksamhet om den offentlige aktören sätter sina priser under självkostnadsnivå eller betar sig på något annat sätt som hämmar konkurrensen.<sup>3</sup>

4. Förfarandet eller beteendet ska inte vara försvarbart från allmän synpunkt eller, i fråga om verksamhet som bedrivs av kommun eller landsting, förenligt med lag.

Konkurrensverket har gjort följande uttalande. Det är inte närmare preciserat i lagen vad det innebär att något är försvarbart ur allmän synpunkt. Svaret på det kommer att växa fram i praxis. Det som redan nu kan slås fast är att om en offentlig aktör gör något som man är tvungen att göra enligt lag går det naturligtvis inte att angripa med den nya regeln. Om en offentlig aktör däremot gör något konkurrensbegränsande som man enligt en annan lag inte får göra kommer det sannolikt att vara mycket svårt att hävda att det är försvarbart.

Konkurrensverkets uttalande ska ses mot bakgrund av att det är viktigt att skilja mellan ett konkurrenshämmande förfarande och själva bedrivandet av verksamheten. I Propositionen anges att när det gäller kompetensenlig verksamhet, är tillämpningsområdet för förbud begränsat till konkurrensnedvidande eller konkurrenshämmande *förfaranden*. Själva *verksamheten* berörs således inte, utan enbart konkurrensnedvidande förfaranden inom denna. Hur gränsen mellan förfarande och verksamhet ska dras får dock betraktas som oklart.

#### *Förfarandet försvarbart ur allmän synpunkt*

En grundförutsättning för att förbud ska få meddelas är att beteendets faktiska eller potentiella effekter inte uppvägs av omständigheter som medför att beteendet kan anses försvarbart från allmän synpunkt. När man ska göra denna bedömning måste till en början prövas de rättsliga eller andra förutsättningar som kan gälla för beteendet. Faktorer som kan påverka bedömningen är om beteendet strider mot lag, annan

---

<sup>3</sup> Dahlman, Lena "Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden mm", (Dahlman) s 5.

författning eller något annat för den offentlige aktören bindande direktiv, exempelvis bolagsordning eller ägardirektiv.

På det kommunala området finns en omfattande reglering genom kommunallagen, speciallag och lagen om vissa kommunala befogenheter. Den regleringen får enligt Propositionen anses vara så omfattande och heltäckande att den bör kunna läggas till grund för bedömningen av vad som beträffande kommunal säljverksamhet är försvarbart från allmän synpunkt. En kommunal verksamhet som är förenlig med dessa lagar är följaktligen försvarbar från allmän synpunkt.<sup>4</sup>

Vad som framgår tydligt är att det i försvarbarhetsfallen ska göras någon form av intresseavvägning. I Propositionen förtydligas detta med att om ett visst förfarande tillgodoser andra samhällliga intressen som överväger konkurrensintresset är förfarandet tillåtet. Några mer konkreta exempel på intresseavvägningar av denna typ ges dock inte. Vidare kan enligt Propositionen även innehållet i bolagsordningar och ägardirektiv inverka på försvarbarhetsbedömningen. En bolagsordning som i sig är oförenlig med lag eller annan författning kan exempelvis inte åberopas till stöd för att ett visst förfarande är försvarbart.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Dahlman s 6,

<sup>5</sup> Dahlman s 7, Prop s 37.

#### *Begreppet förenligt med lag*

Konfliktlösningsregeln utgår från det gällande rättsläget i kompetensfrågan i enlighet med vad som följer av kommunallagen och rättspraxis och ska medverka till att upprätthålla detta läge.

De kompetensbegränsande principerna anger den yttre ramen för kommunernas handlingsfrihet. Till dessa kompetensbegränsande principer hör lokaliseringsprincipen, förbudet mot att ta sig an uppgifter som enbart ankommer på någon annan, förbudet mot att understödja såväl enskilda personer som företag samt ett förbud mot att driva spekulativa företag. När en kommun agerar inom ramen för sin kompetens, dvs. företar en enligt de kompetensbegränsande principerna tillåten åtgärd, är kommunen bunden av vissa andra principer, nämligen självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och principen om förbud mot beslut med retroaktiv verkan (se närmare nedan). Principerna har tillkommit för att definiera avgränsningen för den kommunala kompetensen, men också för att kommuner och landsting ska dimensionera sina resurser till de egna medlemmarnas behov.<sup>6</sup>

*Lokaliseringsprincipen* i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga. Det finns dock enligt rättspraxis ett utrymme för kommuner och landsting att agera på ett sätt som är förenligt med lokaliseringsprincipen även om insatserna sker utanför det geografiska området.

Många gånger föreligger s k anknytningskompetens, dvs. att verksamheten är så nära förknippad med den huvudsakliga verksamheten att kompetensenligheten ”följer med”. Exempel på verksamheter med anknytningskompetens är caféer i simhallar och idrottsanläggningar, försäljning i begränsad omfattning av brandteknisk rådgivning, samt olika tjänster i anslutning till gymnasieskola som floristtjänster, måleri, hårvårdstjänster och restaurang. Verksamheten med anknytningskompetens kan alltså inte angripas.

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Dessa verksamheter brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet och innefattar t.ex. eldistribution, renhållning och busstrafik.

---

<sup>6</sup> Prop 2008/09:21 s 19.



*Självkostnadsprincipen* gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet. Enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut *högre* avgifter än vad som motsvarar kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet, oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller på entreprenad.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Den kommunala förmögenhetsförvaltningen eller enskilda kommunala affärsuppgörelser berörs dock inte av principen.

Principen ifråga sätter *ett tak* för hur mycket en kommun kan ta ut i avgift för sina tjänster.<sup>7</sup>

I samband med att självkostnadsprincipen skrevs in i kommunallagen uttalades i förarbetena att principen som huvudregel också omfattar konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis. På flera områden har det ansetts motiverat med lagstadgade undantag från självkostnadsprincipen, där det föreskrivs att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund.<sup>8</sup>

I jämförelse med lokaliseringsprincipen är självkostnadsprincipen av mer begränsad betydelse, eftersom dess tillämpning aktualiseras först när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens. Självkostnadsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Självkostnadsprincipen är, som tidigare nämnts, generellt tillämplig på kommunal verksamhet och för att göra undantag från principen krävs stöd i lag. Flera sådana undantag finns i lagstiftning inom områden där kommuner och landsting agerar på en konkurrensutsatt marknad t ex såvitt avser fjärrvärme-, el-, nät- och gasbolag. Motivet bakom dessa undantag har varit att i dessa fall ge kommunala företag och övriga aktörer likvärdiga konkurrensvillkor.

Regeringen har i prop 2008/09:21 s 28 "Kommunala kompetensfrågor m m" uttalat att man är mycket angelägen om att finna vägar att komma till rätta med de konkurrensproblem som kan infinna sig när kommuner och landsting agerar på konkurrensutsatta marknader. Ett alternativ till att göra undantag från självkostnadsprincipen område för område kan vara att överväga ett generellt undantag på sådana marknader. Kommunalt näringsverksamhet som bedrivs enligt självkostnadsprincipen riskerar att konkurrera ut de privata företagets verksamhet. Detta är ett generellt problem inom samtliga de områden där kommunen agerar på en

---

<sup>7</sup> Dahlman s 6.

<sup>8</sup> Prop 2008/09:21 s 20.

konkurrensutsatt marknad. Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 aviserat att en utredning kommer att tillsättas för att se över vissa frågor inom området konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 24). Frågan om ett eventuellt generellt undantag från självkostnadsprincipen på konkurrensutsatta marknader bör beredas vidare inom ramen för den utredningen.

Självkostnadsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns för avgiftsfinansierad kommunal verksamhet som bedrivs på marknader med icke fungerande konkurrens. Principen innebär därför inget hinder mot att kommunen sätter priser som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten, dvs. att verksamheten subventioneras med skattemedel. Självkostnadsprincipen innebär inte heller att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Det finns ofta osäkra komponenter i beräkningsunderlaget för avgiftssättningen. Därför godtas ett överuttag av avgifter så länge som avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaden för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget får dock inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid.

Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således ingen betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen, om inte lagstöd finns för något annat. I allmänhet kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Kostnaderna för flera verksamheter får däremot inte läggas till grund för självkostnadsberäkningen. I speciallagstiftningen finns på flera områden särskilda bestämmelser som begränsar avgiftsuttaget för viss verksamhet. Dessa bestämmelser gäller i sådana fall istället för den allmänna självkostnadsprincipen. Det är emellertid vanligt att avgiftsuttaget begränsas till just självkostnaden.

I 3 kap. 17 § kommunallagen stadgas att om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Beträffande 3 kap. 17 § p 1 fastställande av kommunalt ändamål ska självkostnadsprincipen inskrivas. Vidare ska specificeras i vilken form verksamheten ska bedrivas av bolaget samt gentemot vilka den riktar sig. I bolagsordningen ska vidare även övriga kommunalrättsliga principer som lokaliserings- och likställighetsprincipen inskrivas. Lokaliseringsprincipen innebär att det ska anges inom vilket geografiskt område verksamheten ska bedrivas.

Har den i bolagsordningen angivna verksamheten inte begränsats till sådan verksamhet som typiskt sett kan godtas som kommunal, kommer fullmäktiges beslut härom att upphävas efter anförda besvär. Detsamma gäller för det fall den eller de uppgifter som företaget ska utföra är vagt angivna och risk därför föreligger för att verksamheten kommer att avvika från principerna för den kommunala kompetensen, se RÅ83 2:56, RÅ84 2:25 och RÅ 1989 ref. 117. Besvär kan anföras även mot andra, senare fattade kommunala beslut, som rör förhållandet mellan kommunen och bolaget. Härvid prövas om tillräckliga garantier finns för att bolaget i sin verksamhet håller sig inom ramen för den kommunala kompetensen och beaktar övriga kommunalrättsliga principer, se RÅ 1987 ref. 52.

#### **Hur ser Bolagets bolagsordning/ägardirektiv ut?**

- (a) **Framgår det att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster åt medlemmarna?**
- (b) **Nämns självkostnadsprincipen?**
- (c) **Nämns lokaliseringsprincipen?**
- (d) **Har syftet med verksamheten angetts?**

Konsekvensen av att en kommun bildar "olagliga" bolag, dvs bolag vars verksamhet ligger utanför den kommunala kompetensen, är att den dag bolaget behöver ett anslag, exempelvis i form av aktieägartillskott eller borgen, blir kommunens beslut upphävt för det fall någon medlem i kommunen överklagar kommunens beslut genom laglighetsprövning (kommunalbesvär) (RÅ 1974 ref. 41). Detta gäller oavsett hur lång tid det gått sen bolaget bildades.

Vidare kan verksamheten utgöra brott mot konfliktlösningsregeln i konkurrenslagen.

## 4 FRÅGEFORMULÄR/GUIDELINES

---

Varken kommunallagen eller konfliktlösningsregeln är tydliga beträffande gränserna för tillåten och otillåten näringsverksamhet. Tanken är att detta dokument ska hjälpa respektive medlem att försöka precisera denna gräns *innan* den prövas i praxis för att på så sätt underlätta efterlevnad av konfliktlösningslagen samt undvika prövning i domstol av enskilda stadsnäts verksamhet.

1. **Varje medlem ("Organisation") bör inventera verksamheten i dess olika verksamhetsdelar för att säkerställa att konkurrensneutralitet råder inom alla verksamhetsgrenar. Dessa verksamhetsgrenar kan vara:**

- Etablering av utbyggnad av nät
- Äga och tillhandahålla nät
- Operera nät
- Utveckling, drift och underhåll

**Se förslag på frågeställningar nedan. Om det efter inventeringen bedöms finnas en risk för brott mot konfliktlösningsregeln bör åtgärder vidtas för att undvika detta.**

2. **Levererar er Organisation i monopolställning bredband via stadsnät eller finns det möjlighet för privata aktörer att nyttja nätet?**

Konkurrensverket har uttalat att kommunernas främsta uppgift är att verka för kommuninvånarnas bästa och se till att bredband och infrastruktur byggs ut, inte att bedriva verksamheten i egen regi. Utgångspunkten är att kommunalt nät ska upplåtas till andra. Det bör därför säkerställas att något förbud mot detta ej finns inom Organisationen. Även andra hinder såsom krångliga administrativa rutiner eller oattraktiva markavtal och försvårande rutiner för grävillstånd kan vara hämmande för konkurrensen och ska således undvikas, d v s ändras till mer gynnsamma för andra aktörer. Det är med andra ord mycket viktigt och grundläggande att tillse att även privata aktörer har möjlighet att få sälja tjänster via det kommunala nätet.

3. **Har verksamheten stöd i lag?**

Regeln om konkurrensbegränsande säljverksamhet medför ingen ändring i vilka verksamheter som det offentliga får äga eller driva. En verksamhet som är laglig idag är laglig även efter att den nya regeln har trätt i kraft. Däremot kan det komma att ställas krav på hur verksamheten drivs, det vill säga att ett offentligt företag måste undvika sådana åtgärder som snedvrider konkurrensen. Det är därför viktigt att utreda

hur verksamheten bedrivs och vilka åtgärder/verksamhetsgrenar som typiskt sett bör undvikas.

Många gånger föreligger s.k. anknytningskompetens, dvs. att verksamheten är så nära förknippad med den huvudsakliga verksamheten att kompetensenlighet ”följer med”. Verksamheten med anknytningskompetens kan alltså inte angripas.

Se avsnittet avseende kommunal kompetens.

#### **4. Ligger verksamheten inom ramen för den kommunala kompetensen (jfr ägar-direktiv och bolagsordning)?**

De allmänna kompetensreglerna för kommuner och landsting framgår av 2 kap. kommunallagen. En bestämmelse som är av stort intresse i detta sammanhang är 2 kap. 7 § kommunallagen. Där anges att kommuner får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Även lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen bör framhållas. Utgångspunkten är att all kommunal verksamhet ska ha anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar.

Det ska också framhållas att ett grundläggande krav för kompetensenlighet är att en angelägenhet är av allmänt intresse. Detta bedöms efter skälighet och lämplighet, varvid samhällsutvecklingen också förutsätts ha betydelse. Förekomsten eller framväxten av privata verksamheter inom områden som är kompetensenliga leder generellt sett inte till att den kommunala kompetensen försvinner, eftersom allmänintresset i kommunallagen bedöms efter vidare kriterier än blotta förekomsten av privata aktörer. Det finns inte reglerat närmare i lag eller rättspraxis vilken verksamhet inom ramen för Organisationens bredbandsverksamhet som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Varje Organisation bör därför noggrant med utgångspunkt i SKL:s rekommendation ”Principer för styrning av kommunal bredbandsverksamhet” undersöka om verksamheten ligger inom ramen för vad i vart fall SKL anser utgöra tillåten bredbandsverksamhet.

Bredbandsverksamhet är ett frivilligt åtagande för kommuner. Det är därför en viktig utgångspunkt att aktiv ägarstyrning kan säkerställa att kommunal bredbandsverksamhet bidrar till en samhällsnyttig utveckling av bredbandsmarknaden. Det innebär, bland annat, att kommunal bredbandsverksamhet, som ett komplement till privata marknadsaktörer, bidrar till att näten byggs ut så att likvärdig tillgänglighet till bredbandskommunikation erbjuds hushåll och näringsliv i hela kommunen, inte minst i mindre tätbefolkade områden. Det innebär också att kommunal bredbandsverksamhet måste tillsammans med privata marknadsaktörer bidra till effektiv konkurrens på bredbandsmarknaden för att säkerställa ökad mångfald och utbud vad gäller bredbandstjänster till rimliga priser.

Kommunalt agerande på bredbandsområdet är ett frivilligt åtagande. Kommunens engagemang måste därför baseras på analys av rådande marknadssituation och ägarens bedömning av förutsättningar för det kommunala agerandet. Kommunalagens bestämmelser ger kommunen möjlighet att tillgodose allmännyttiga ändamål till självkostnadspris. IT-infrastruktur för bredband kan bedömas vara sådant allmännyttigt ändamål i synnerhet om infrastrukturen erbjuds övriga marknadsaktörer på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor. Detta ställer krav på tydlig ledning och styrning av den kommunala bredbandsverksamheten. I bolagsordningar och ägardirektiv bör kommunala ägare säkerställa att syftet med bolagets verksamhet ska vara allmännyttigt och icke vinstdrivande. Principerna för verksamheten måste fastläggas eftersom det hittills inte prövats rättsligt om bredbandsverksamhet ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Det är därför mycket viktigt att inta en restriktiv hållning och i möjligaste mån försöka följa konkurrensreglerna t ex avseende prissättning. För det fall att en viss verksamhetsgren ej skulle anses ligga inom ramen för den kommunala kompetensen kan vissa förfaranden förbjudas med anledning av den nya konfliktlösningensregeln.

5. **Framgår det kommunala ändamålet med bredbandsverksamheten av bolagsordningen?**
6. **Inventera verksamheten genom att gå igenom ansvarsområden och identifiera vilka verksamhetsgrenar som skulle kunna konkurrera med privata alternativ.**

Om den aktuella kommunala säljverksamheten konkurrerar med en privat bör kommunen ta ställning till om motiv finns för att fortsätta driva verksamheten. Kommunerna bör fråga sig varför en viss verksamhet bedrivs och om det finns andra som skulle kunna driva verksamheten bättre och mer effektivt.

7. **Tillhandahåller ni ett öppet nät?**

Med öppet nät menas att nätet är tillgängligt för andra aktörer, operatörer och tjänsteleverantörer, att mot affärsmässig ersättning kunna utnyttja nätet för att tillhandahålla sina tjänster till sina kunder. För att ett nät ska kunna betraktas som öppet krävs att det är tillgängligt för alla andra aktörer enligt konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor. Förekomsten av ett lokalt bredbandsnät, som är tillgängligt på likvärdiga och förutsägbara villkor, kan bidra till att sänka etablerings-tröskeln för andra aktörer på marknaden, särskilt de som inte själva äger nät.

För det fall att ett öppet nät ej tillhandahålls utan det är förbehållet endast nätägaren själv finns det större risk att Konkurrensverket ser verksamheten som konkurrens-hämmande.

8. **Tillhandahålls tjänster i form av nyttjande av själva bredbandsnätet?**

Om sådana tjänster tillhandahålls är risken för otillåten säljverksamhet mindre.

## 9. Tillämpas självkostnadsprincipen?

Tillämpning av självkostnadsprincipen inom ramen för en kompetensenlig verksamhet kan inte medföra att förbud meddelas mot prissättningen.

Varje organisation bör se över sin redovisning för kontroll av att självkostnadsprincipen efterlevs.

När det gäller konfliktlösningsregeln anges i propositionen att när det står klart att en kommun i enlighet med kommunallagens bestämmelser inte gör tillägg för vinstkonkurrensintresset måste stå tillbaka. En tillämpning av självkostnadsprincipen inom ramen för en kompetensenlig verksamhet kan således inte medföra att förbud meddelas mot prissättningen.

Om den offentlige aktören däremot sätter sina priser under självkostnadsnivå kan däremot förfarandet förbjudas. Detta uttalande framstår som mindre väl genomtänkt med tanke på att kommunerna med stöd av den s.k. underskottsprincipen alltid har rätt att skattefinansiera frivillig verksamhet.<sup>9</sup>

Stor försiktighet bör således iakttas med avseende på underprissättning och skillnader i prissättning (se nedan).

## 10. Hur sker redovisning, särredovisas bredbandsverksamheten?

För att förebygga misstanke om korssubventionering och felaktig användning av skattemedel ska bredbandsverksamheten särredovisas på ett sådant sätt att både finansiella och verksamhetsmässiga mål går att följa upp på ett meningsfullt sätt.

11. **Varje organisation bör förbereda sig på och tänka igenom hur en eventuell skrivelse från Konkurrensverket bör besvaras. I en sådan skrivelse är det sannolikt att Konkurrensverket ber företaget att utveckla t ex skäl till prissättningen. För det fall att prissättningen avviker från vad som är marknadsmässigt eller har olika prisnivåer för samma tjänst ska detta vara skäligt motiverat och ha angetts redan i Organisationens politiska vision och bolagshandlingar för att så långt möjligt kunna undvika en granskning från Konkurrensverket.**

12. **Vilken prissättning kan gälla på en marknad där fri konkurrens skall råda? Kan det kommunala nätbolaget anpassa sig till marknaden?**

---

<sup>9</sup> Dahlman s 7.

**13. Upplåter er organisation svartfiber till andra?**

Varje organisation måste erbjuda möjlighet att upplåta svartfiber för att verksamheten skall vara konkurrensneutral.

**14. Vilka principer har ni för prissättningen på svartfiber?**

Konkurrensneutralitet ska råda, varför skillnader i prissättning bör undvikas.

**15. Finns det fastlagda mål och politiska visioner för den aktuella verksamheten?**

Varje organisation bör se över sina mål och säkerställa politiska visioner för verksamheten varvid hela den egna kommunen ska omfattas.

Som utgångspunkt bör varje organisation sätta upp långsiktiga mål. Målen får inte på något sätt vara diskriminerande eller förhindra andra företag att komma in på den aktuella marknaden och få tillgång till det aktuella stadsnätet.

**16. Vad står det i era ägardirektiv? Kan dessa konkretiseras för att säkert vara förenliga med såväl gränserna för den kommunala kompetensen samt konfliktlösningsregeln? Anges det att kommunal bredbandsverksamhet bidrar till en samhällsnyttig utveckling av bredbandsmarknaden, d v s att näten byggs ut så att likvärdig tillgänglighet till bredbandskommunikation erbjuds hushåll och näringsliv i hela kommunen, inte minst i mindre tätbefolkade områden?**

Det bör bland annat framgå av ägardirektiven att hela kommunen omfattas. Vidare bör s k slutkundstjänster särskilt motiveras här.

Ägardirektiv ska antas av respektive bolagsstämman samt i respektive kommunfullmäktige. Det ankommer sedan på respektive bolags styrelse och verkställande direktör att följa ägardirektiv och bolagsordningar.

**17. Hur ser marknaden för er Organisation ut? Omfattas hela kommunen eller endast del av denna?**

**18. Finns det i kommunen privata aktörer som är intresserade av att bedriva verksamhet? Hur ser inträdesreglerna ut?**

För det fall att fråga är om en kommun där ingen privat operatör är intresserad av att bedriva verksamhet föreligger troligtvis inga inträdesregler att anmärka på. Mest intressant för Konkurrensverket är troligtvis kommuner där det finns privata aktörer som kan tänkas vilja komma in på marknaden. Förbud eller inträdeshinder får dock aldrig förekomma.

**19. Säljer ni tjänster direkt till slutkund?**



I riskzonen ligger framför allt kommunägda stadsnät där kommunen går för högt i värdekedjan och säljer tjänster direkt till slutkund. Dessa stadsnät bör därför vara extra försiktiga och det är här som "inventeringen" av dessa stadsnäts säljverksamhet omedelbart bör påbörjas och motiveras. Detta eftersom det kan tänkas att det främst är denna typ av verksamhet och förfaranden som i första hand riskerar att bli angripna och ifrågasatta av Konkurrensverket.

**20. Sträcker sig bredbandsutbyggnaden utanför det geografiska området?**

Om nätet vid bredbandsutbyggnad sträcker sig utanför kommunens geografiska område kan detta strida mot lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Utbyggnaden ligger då ej inom ramen för den kommunala kompetensen.

**21. Hur köper kommunerna bredbandstjänster? Genom offentlig upphandling eller på annat sätt?**

Det är viktigt att kommunerna gör riktiga bredbandsupphandlingar och inte bara köper infrastruktur tjänster lokalt av egna bolag.

---

## BILAGA

### FRÅGEMALL

- Är er verksamhet offentlig verksamhet eller ett offentligt ägt bolag?
- Avser er verksamhet försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter?
- Erbjuder ni/er kommun möjlighet för andra företag att etablera utbyggnad av nät?
- Tillämpar ni i er verksamhet något förfarande som innebär
  - (a) Underprissättning?
  - (b) Diskriminering (t ex prisdiskriminering)?
  - (c) Vägran att ge tillträde till viss infrastruktur?
- Hur ser Bolagets bolagsordning/ägardirektiv ut?
  - (a) Framgår det att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster åt medlemmarna?
  - (b) Nämns självkostnadsprincipen?
  - (c) Nämns lokaliseringsprincipen?
  - (d) Har syftet med verksamheten angetts?
- Varje medlem ("Organisation") bör inventera verksamheten i dess olika verksamhetsdelar för att säkerställa att konkurrensneutralitet råder inom alla verksamhetsgrenar. Dessa verksamhetsgrenar kan vara:
  - (a) Etablering av utbyggnad av nät
  - (b) Äga och tillhandahålla nät
  - (c) Operera nät
  - (d) Utveckling, drift och underhåll
- Se förslag på frågeställningar nedan. Om det efter inventeringen bedöms finnas en risk för brott mot konfliktlösningsregeln bör åtgärder vidtas för att undvika detta.

- Levererar er Organisation i monopolställning bredband via stadsnät eller finns det möjlighet för privata aktörer att nyttja nätet?
- Har verksamheten stöd i lag?
- Ligger verksamheten inom ramen för den kommunala kompetensen (jfr ägardirektiv och bolagsordning)?
- Framgår det kommunala ändamålet med bredbandsverksamheten av bolagsordningen?
- Inventera verksamheten genom att gå igenom ansvarsområden och identifiera vilka verksamhetsgrenar som skulle kunna konkurrera med privata alternativ.
- Tillhandahåller ni ett öppet nät?
- Tillhandahålls tjänster i form av nyttjande av själva bredbandsnätet?
- Tillämpas självkostnadsprincipen?
- Hur sker redovisning, särredovisas bredbandsverksamheten?
- Varje organisation bör förbereda sig på och tänka igenom hur en eventuell skrivelse från Konkurrensverket bör besvaras. I en sådan skrivelse är det sannolikt att Konkurrensverket ber företaget att utveckla t ex skäl till prissättningen. För det fall att prissättningen avviker från vad som är marknadsmässigt eller har olika prisnivåer för samma tjänst ska detta vara skäligt motiverat och ha angetts redan i Organisationens politiska vision och bolagshandlingar för att så långt möjligt kunna undvika en granskning från Konkurrensverket.
- Vilken prissättning kan gälla på en marknad där fri konkurrens skall råda? Kan det kommunala nätbolaget anpassa sig till marknaden?
- Upplåter er organisation svartfiber till andra?
- Vilka principer har ni för prissättningen på svartfiber?
- Finns det fastlagda mål och politiska visioner för den aktuella verksamheten?
- Vad står det i era ägardirektiv? Kan dessa konkretiseras för att säkert vara förenliga med såväl gränserna för den kommunala kompetensen samt konfliktlösningsregeln? Anges det att kommunal bredbandsverksamhet bidrar till en samhällsnyttig utveckling av bredbandsmarknaden, d v s att näten byggs ut så att likvärdig tillgänglighet till bredbandskommunikation erbjuds hushåll och näringsliv i hela kommunen, inte minst i mindre tätbefolkade områden?

- Hur ser marknaden för er Organisation ut? Omfattas hela kommunen eller endast del av denna?
- Finns det i kommunen privata aktörer som är intresserade av att bedriva verksamhet? Hur ser inträdesreglerna ut?
- Säljer ni tjänster direkt till slutkund?
- Sträcker sig bredbandsutbyggnaden utanför det geografiska området?
- Hur köper kommunerna bredbandstjänster? Genom offentlig upphandling eller på annat sätt?

---