

Trafikutskottets betänkande 2022/23:TU3

Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät och lag om ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Förslaget innebär att hel- eller delägda kommunala bolag samt kommunala stiftelser och föreningar kan bygga ut ett eget eller delägt bredbandsnät utanför den egna kommunens område under förutsättning att det sker inom geografisk närhet till bredbandsnätet i den egna kommunen och för att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Förslaget innebär också att ett meddelande till en offentlig aktör om att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven i lagen ska besvaras så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2023.

Behandlade förslag

Regeringens proposition 2021/22:263 Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden.....	5
Regeringens lagförslag	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät,
2. lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:263 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 25 oktober 2022

På trafikutskottets vägnar

Ulrika Heie

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulrika Heie (C), Thomas Morell (SD), Gunilla Svantorp (S), Maria Stockhaus (M), Mattias Ottosson (S), Åsa Karlsson (S), Sten Bergheden (M), Kadir Kasirga (S), Helena Gellerman (L), Carina Ödebrink (S), Ann-Sofie Lifvenhage (M), Linda Westerlund Snecker (V), Magnus Oscarsson (KD), Oskar Svärd (M), Johanna Rantsi (M), Patrik Jönsson (SD) och Emma Berginger (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2021/22:263 Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad. Inga motioner har lämnats med anledning av propositionen. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät. Förslaget innebär att hel- eller delägda kommunala bolag samt kommunala stiftelser och föreningar kan bygga ut ett eget eller delägt bredbandsnät utanför den egna kommunens område under förutsättning att det sker inom geografisk närhet till bredbandsnätet i den egna kommunen och för att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Sådana aktörer ska få bedriva verksamhet i det utbyggda nätet på samma sätt som i bredbandsnätet i den egna kommunen.

I propositionen föreslås vidare att lagen om tillgänglighet till digital offentlig service ska ändras på så sätt att ett meddelande till en offentlig aktör om att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven i lagen ska besvaras så snart som möjligt.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2023.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad och lag om ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Ändringarna innebär att det blir möjligt för kommuner att bygga ut bredbandsnät utanför eget område och att ett meddelande till en offentlig aktör om att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven i lagen ska besvaras så snart som möjligt.

Bakgrund

Vägledande för arbetet med att tillgodose tillgången till elektroniska kommunikationer är den s.k. bredbandsstrategin. Den nu gällande bredbandsstrategin presenterades i december 2016 och har följande mål:

- 2020 bör 95 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit per sekund.
- 2023 bör hela Sverige ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet.
- 2025 bör hela Sverige ha tillgång till snabbt bredband.

I en rapport från 2021 (PTS-ER-2021:26) konstaterar Post- och telestyrelsen (PTS) att det övergripande målet för 2025 sannolikt inte kommer att uppnås även om det enligt myndigheten finns ett visst mått av osäkerhet i prognosen. PTS betonar att de sista procenten kommer att bli en stor utmaning till följd av kraftigt ökande kostnader för att ansluta återstående hushåll och företag.

Gällande rätt

Lokaliseringsprincipen

I 2 kap. 1 § kommunallagen anges att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Bestämmelsen uttrycker kommuners och regioners allmänna befogenhet, dvs. åtgärder som en kommun eller region frivilligt kan åta sig utan något särskilt lagstöd. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen ger även uttryck för lokaliseringsprincipen. Den innebär att en åtgärd måste vara knuten till en kommuns eget område eller dess medlemmar för att åtgärden ska anses som en kommunal angelägenhet. En åtgärd som i och för sig kan anses vara av allmänt intresse måste alltså också ha en koppling till en kommuns område eller dess

medlemmar för att ingå i en kommuns allmänna befogenhet. Lokaliseringsprincipens krav på anknytning inriktar sig på både kommunmedlemmarna och kommunens geografiska område. En åtgärd kan alltså vara förenlig med lokaliseringsprincipen om den har anknytning till kommunens medlemmar utan att vara knuten till kommunens geografiska område. Det finns inget förbud mot att en kommun engagerar sig i t.ex. markinnehav eller anläggningar inom en annan kommuns område om det är nödvändigt för den egna kommunen.

Det finns ett antal lagreglerade undantag från lokaliseringsprincipen. Här kan nämnas ellagen (1997:857) för handel med och produktion av el samt nätverksamhet. Undantaget innebär att kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser får bedriva viss verksamhet utanför kommunens område, nämligen

- produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet, eller
- nätverksamhet i geografisk närhet till företagets nätverksamhet inom kommunen i syfte att uppnå en ändamålsenlig nätverksamhet.

Även i 39 § fjärrvärmelagen (2008:263) finns ett undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser får bedriva fjärrvärmeverksamhet utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

Tillgänglighet till digital offentlig service

Enligt 13 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service ska en offentlig aktör tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse för sådan digital service som omfattas av 10 § i den lagen. Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller att framställa en begäran om tillgängliggörande av digital service. En begäran om tillgängliggörande av digital service ska enligt 15 § tillgodoses utan onödigt dröjsmål, om den är berättigad och rimlig och har inkommit genom den funktion som avses i 13 § andra stycket. Regeringen påpekar i propositionen att det i lagen saknas krav på att hantering ska ske inom viss tid för meddelanden om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven.

Enligt förvaltningslagen (2017:900) ska berörda myndigheter enligt 6 § andra stycket i den lagen ge enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Regeringen påminner om att kraven i direktivet och lagen om tillgänglighet till digital offentlig service även riktar sig till aktörer som jämföras med offentliga aktörer men som inte faller under förvaltningslagens tillämpningsområde. Sådana aktörer bör därför så snart

som möjligt besvara ett meddelande om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven.

Propositionen

En ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

Regeringen föreslår i propositionen en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät. Syftet med förslaget om undantag från lokaliseringsprincipen är att öka tillgången till digital infrastruktur för hushåll och företag och att nå regeringens bredbandsmål. Regeringen anser att det är motiverat att införa undantag från lokaliseringsprincipen eftersom det finns ett uppenbart behov av goda uppkopplingsmöjligheter för hela landet. Regeringen påpekar att det inte finns någon befintlig lag där de bestämmelser som föreslås kan införas på ett lämpligt sätt och föreslår mot denna bakgrund att en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät införs.

En god tillgänglighet till snabb uppkoppling i hela Sverige är enligt regeringen viktig för att det ska vara möjligt att bo, leva och verka i alla delar av landet. Regeringen konstaterar i propositionen att i dagsläget är ungefär hälften av bredbandsnäten kommunalt ägda genom ett stort antal aktörer. Dessa aktörer kan emellertid, bortsett från kommunal samverkan, enligt lokaliseringsprincipen enbart agera inom den egna kommunens område eller genom åtgärder som är till nytta för de egna medlemmarna. Detta förhållande kan utgöra hinder för att ansluta fastigheter inte bara utanför kommunen utan även inom kommunen.

En möjlighet att ansluta fastigheter på andra sidan kommungränsen kan enligt regeringen innebära att möjligheten att ansluta fastigheter inom den egna kommunen ökar genom att antalet potentiella anslutningar ökar. Vidare kan den nuvarande regleringen vara ett hinder för en kostnadseffektiv utbyggnad genom att den nätägare vars nät ligger närmast en fastighet utan anslutning kan vara förhindrad att erbjuda en anslutning. I takt med att utbyggnad sker i allt mer glesbebyggda områden kan behovet av kostnads-effektiv utbyggnad, med eller utan offentligt stöd, antas öka. Det är därför enligt regeringen motiverat att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att kommuner kan bygga ut bredbandsnät utanför det egna kommunområdet.

Regeringens förslag innebär att ett kommunalt bolag, stiftelse eller förening ska få bygga ut ett eget eller delägt bredbandsnät inom kommunen till ett område utanför kommunen, om det görs i geografisk närhet till det egna eller delägda bredbandsnätet inom den egna kommunen och i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Med bredbandsnät ska avses ett elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s. Dessa aktörer ska också få

bedriva verksamhet i den utbyggda delen av bredbandsnätet i samma utsträckning som i nätet i den egna kommunen.

Regeringen anser att kravet på utbyggnad inte bör innebära ett krav på att det utbyggda bredbandsnätet måste vara fysiskt sammankopplat med det befintliga nätet. Det måste dock finnas en teknisk koppling mellan det egna eller delägda nätet inom kommunen och det utbyggda nätet, exempelvis genom radiolänk. Regleringen bör göras teknikneutral och flexibel för att möjliggöra utbyggnad med t.ex. radiolänkteknik.

För att digitala tjänster ska kunna erbjudas i ett bredbandsnät räcker det inte att infrastruktur byggs ut. Utöver infrastrukturen krävs det flera steg för att det ska vara möjligt för någon att tillhandahålla tjänster till slutkunder via bredbandsnätet. Vidare behöver anlagd infrastruktur underhållas. En möjlighet för kommuner att bygga ut bredbandsnät bör därför kompletteras med ett undantag som tillåter att verksamhet bedrivs i nätet, exempelvis för driften av det. Det behövs därför även ett undantag från lokaliseringsprincipen för att bedriva verksamhet i det utbyggda nätet.

Regeringen framhåller att den största utbyggnadspotentialen för de kommunala bredbandsnäten tveklöst finns i geografisk närhet till befintlig infrastruktur. Ett undantag helt utan geografisk begränsning skulle enligt regeringen också ge större effekter för konkurrensen på marknaden. Undantaget från lokaliseringsprincipen bör därför vara geografiskt begränsat. Regeringen hänvisar till att det redan finns en geografisk begränsning i undantagen från lokaliseringsprincipen i fjärrvärmelagen och ellagen. Begränsningen uttrycks i båda dessa lagar som att kommunen endast får agera i geografisk närhet till fjärrvärme- respektive elverksamhet i den egna kommunen. En motsvarande begränsning framstår även i detta fall som ändamålsenlig mot bakgrund av syftet med undantaget. Det bör vidare vara en fördel vid tillämpningen av undantaget om samma geografiska begränsning används som i befintliga regler. Detta gäller särskilt eftersom den kommunala bredbandsverksamheten ofta bedrivs i någon form av organisatoriskt samband med fjärrvärme- och elnätverksamhet.

Undantagen från lokaliseringsprincipen i fjärrvärme- och ellagen innebär vidare att en utbyggnad utanför kommunens gränser förutsätter syftet att uppnå en ändamålsenlig verksamhet. Regeringen föreslår att en liknande begränsning i fråga om syftet bör införas även när det gäller bredbandsnät. Detta skulle innebära att det ställs krav på syftet med en utbyggnad utanför den egna kommunen.

Regeringen avser att följa upp hur tillämpningen av den nya lagen påverkar bredbandsutbyggnaden och vid behov utreda vilka ändringar som behövs i syfte att främja utbyggnaden ytterligare, bl.a. om undantaget även ska avse stadsnät som drivs i förvaltningsform.

Ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

Regeringen föreslår i propositionen även en ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Det handlar om ett förtydligande som innebär att offentliga aktörer så snart som möjligt ska besvara ett meddelande om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven. Ett sådant krav inkluderar även de offentliga aktörer som inte omfattas av de krav som framgår av förvaltningslagen (2017:900).

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2023. Eftersom förslaget till undantag från lokaliseringsprincipen endast innebär en ny möjlighet till utbyggnad för kommunala aktörer, ser regeringen inte något behov av några övergångsbestämmelser. Inte heller i fråga om ändringen i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service ser regeringen något sådant behov.

Konsekvenser

Regeringen gör bedömningen att förslaget till lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät kommer att leda till en ökad tillgång till digital infrastruktur och därigenom bidra till att uppnå regeringens bredbandsmål. Förslaget innebär enligt regeringen en viss ökning av kommunala stadsnätbolags möjlighet att bygga ut bredbandsnät utanför den egna kommunens område. Detta kan komma att ha en påverkan på konkurrensen på de marknader där sådan utbyggnad sker och på så sätt påverka de privata företag som bedriver liknande verksamhet som de kommunala stadsnätbolagen.

Regeringen framhåller att förslaget har utformats för att minimera en eventuell negativ påverkan på konkurrensen på bredbandsmarknaden. Undantaget gäller endast kommunernas rätt att bygga bredbandsnät utanför den egna kommunen. Det innebär inte någon förändring i fråga om hur kommunerna i övrigt får agera på bredbandsmarknaden. Eftersom utbyggnaden av bredbandsnät kan antas öka till följd av förslagen, kommer anslutning till sådana nät att kunna erbjudas till en del av de företag som ännu inte har tillgång till sådan anslutning. En utökad utbyggnad av bredbandsnät leder vidare till bättre förutsättningar för företagande i hela landet enligt regeringen.

Förslaget innebär att ett antal kommunala stadsnätbolag kan antas komma att agera utanför sin egen kommun. Detta innebär, utöver att vissa sådana bolag kommer att utöka sitt geografiska verksamhetsområde, att det kommer att vara möjligt för ett sådant bolag att ansöka om statligt stöd för utbyggnadsprojekt som går utanför den egna kommunen.

För kommuner innebär förslagen en möjlighet att engagera sig i bredbandsutbyggnad utanför den egna kommunen, men i geografisk närhet till den. Regeringen framhåller att eftersom detta är frivilligt innebär förslaget i sig inte

några kostnader för kommunerna. Inte heller för den kommun där bredbandsnät byggs ut kan förslaget anses ge upphov till några kostnader eller något ingrepp i självstyrelsen. För en sådan kommun bör det vidare anses vara positivt att tillgången till bredband ökar.

En utökad tillgång till digital infrastruktur är viktig för att möjliggöra såväl sysselsättning som offentlig service i hela landet. Även om skillnaderna i tillgång till bredband minskar mellan tätorter/småorter och landsbygd är i dagsläget utbyggnaden av snabbt bredband mindre utbredd på landsbygden. En utökad utbyggnad av den digitala infrastrukturen bedöms därför ha en positiv inverkan på sysselsättningen och den offentliga servicen, inte minst på landsbygden.

Regeringen anser avslutningsvis att kravet på att ett meddelande från en enskild person om att aktörens digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven ska besvaras så snart som möjligt kommer att leda till ökad service för enskilda personer och bättre tillgång till den digitala service som tillhandahålls av offentliga aktörer. Kravet bedöms leda till en något ökad administration för dessa aktörer. Aktörerna är dock redan i dag skyldiga att tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse med en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela aktören om att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven. Regeringen bedömer därför att ökningen av administrationen blir försumbar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar regeringens lagförslag som syftar till att öka tillgången till digital infrastruktur för hushåll och företag och till att nå regeringens bredbandsmål. Detta ska ske genom att kommunala aktörer, i praktiken kommunala stadsnätbolag, ges möjlighet att bygga ut sina bredbandsnät i geografisk närhet till den egna kommunen. Utskottet konstaterar samtidigt att det, för att beakta vikten av en sund konkurrens på områdets marknader, har föreslagits vissa begränsningar, dels genom att utbyggnad enbart får ske i geografisk närhet till den egna kommunen, dels genom att utbyggnaden enbart få ske i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Vidare anser utskottet att förslaget till ändring i lagen om tillgänglighet till digital offentlig service kommer att leda till ökad service för enskilda personer och bättre tillgång till den digitala service som tillhandahålls av offentliga aktörer. Utskottet noterar att förslaget påverkar de offentliga aktörer som inte redan omfattas av förvaltningslagen.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens lagförslag är ändamålsenligt utformade och konstaterar att det inte har väckts några följdmotioner med anledning av propositionen. Utskottet föreslår därmed att riksdagen bifaller regeringens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:263 Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Trots kravet i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) på anknytning till en kommuns område eller dess medlemmar, får en juridisk person som avses i 10 kap. 2 eller 6 § i samma lag bygga ut ett eget eller delägt bredbandsnät som finns inom kommunen till ett område utanför kommunen, om det görs

1. i geografisk närhet till det egna eller delägda bredbandsnätet inom kommunen, och

2. i syfte att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Den juridiska personen får också bedriva verksamhet i den utbyggda delen av bredbandsnätet i samma utsträckning som i nätet i den egna kommunen.

2 § Med bredbandsnät avses i denna lag ett elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2023.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service

Härigenom föreskrivs¹ att 13 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

En offentlig aktör ska för sådan digital service som avses i 10 § tillhandahålla en tillgänglighetsredogörelse.

Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela *den berörda* aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller framställa en sådan begäran som avses i 15 §.

Redogörelsen ska innehålla en funktion som gör det möjligt för en enskild person att meddela aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven eller framställa en sådan begäran som avses i 15 §. *Ett meddelande om att den digitala servicen inte uppfyller tillgänglighetskraven ska besvaras så snart som möjligt.*

Om en offentlig aktör bedömer att det är oskäligt betungande att fullgöra kraven enligt 10 §, ska denna bedömning återges i tillgänglighetsredogörelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2023.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, i den ursprungliga lydelsen.