

Remissyttrande SOU 2025:22 Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet Dnr. KN2025/00748

Norrbottens Kommuner är ett förbund som ägs av de fjorton kommunerna i länet. Norrbottens Kommuner är inte formellt utsett som remissinstans för betänkandet men har valt att avge yttrande eftersom frågan är angelägen för samtliga kommuner i länet. Samråd har skett med kommunerna i Norrbotten, inklusive utsedda remissinstanser Boden, Kiruna och Luleå.

Sammanfattande synpunkter

- Norrbottens Kommuner ser allvarliga brister i att konsekvensanalysen inte berör förslagets påverkan på samhällsberedskap och klimatomställning
- Lagstiftningens tillämpningsområde måste förtydligas för att kommuner inte ska avstå från att agera vid marknadsmisslyckanden eller vid behov av offentliga initiativ utifrån lokala marknadsförhållanden
- Begrepp som "otillbörlig påverkan" och "säljverksamhet" måste definieras tydligare i lagtext och förarbeten
- Lagstiftningen bör ta hänsyn till lokala och regionala skillnader i marknadsstruktur
- Norrbottens Kommuner efterfrågar en utredning om hur kommunerna kan samverka med näringslivet utan att riskera lagöverträdelser, exempelvis genom resonemang i lagkommentarer kring testbäddar, offentlig-privata partnerskap och innovationsplattformar
- Oklarhet om vilka verksamheter som omfattas kan hämma innovation och utvecklingsmöjligheter i kommunala energi- och fastighetsbolag
- Undantagsbestämmelsen för verksamhet som är försvarbar ur allmän synpunkt måste förtydligas och kompletteras med vägledande exempel
- Norrbottens Kommuner anser det problematiskt att förslaget lägger bevisbördan på offentliga aktörer att visa att verksamheten är försvarbar ur allmän synpunkt. Det riskerar att leda till överförsiktighet även när kommunalt engagemang är nödvändigt
- Regelbunden utvärdering av säljverksamhet behöver integreras i befintliga system, såsom den kommunala uppsiktsplikten för bolag
- Proportionalitetsprincipen bör gälla för särredovisningskrav och möjlighet till förenklad redovisning i mindre verksamheter måste finnas
- Redovisningskrav bör kompletteras med stödjande funktioner för att säkerställa rättssäkerhet och undvika ytterligare trösklar för kommunal verksamhet
- Norrbottens Kommuner avstyrker förslaget om införandet av en marknadsstörningsavgift

- Innan förslaget genomförs bör en särskild konsekvensanalys göras med fokus på hur sanktionsreglerna påverkar glesbefolkade områden, mindre kommuners utvecklingsförmåga och samhällskritiska tjänster

Allmänna synpunkter

Norrbottens Kommuner ser nytta i en ändamålsenlig konkurrenslagstiftning som skyddar marknaden från otillbörlig påverkan. Detta förutsätter däremot att lagstiftningen är rättssäker, transparent och tillämpbar i kommuner oavsett storlek, kapacitet eller lokala förutsättningar. En reglering får inte ske på bekostnad av kommunernas handlingsfrihet att agera för medborgarnas bästa, särskilt i kommuner med begränsade resurser eller där den offentliga sektorn utgör en avgörande del av samhällsstrukturen.

Utredningen beaktar inte i tillräcklig utsträckning de regionala och inomregionala skillnader som finns i Sverige. Innan förslaget tas vidare bör en särskild konsekvensanalys genomföras med fokus på hur sanktionsreglerna kan påverka glesbefolkade områden, mindre kommuners utvecklingsförmåga, kommunernas arbete med klimat- och energipolitiska mål samt tillhandahållandet av samhällskritiska tjänster.

Därtill ser Norrbottens Kommuner även en tydlig brist i att utredningens konsekvensanalys inte berör förslagets påverkan på samhällsberedskap. I den fortsatta beredningen av lagförslaget anser Norrbottens Kommuner att kommunsektorn och energibranschen bör ges möjlighet att vara delaktiga.

1. Förbud mot otillbörlig säljverksamhet (kap. 6.6.2)

Utredningen föreslår ett förbud mot att offentliga aktörer bedriver säljverksamhet som otillbörligt påverkar privata aktörers möjligheter på marknaden.

Norrbottens Kommuner vill uppmärksamma att begreppet "otillbörlig påverkan" saknar tydlig definition i förslaget och att bedömningar förväntas ske från fall till fall. Detsamma gäller för begreppet "säljverksamhet". Eftersom båda begreppen är centrala för lagens tillämpning bör de förtydligas för att säkerställa en likvärdig, förutsebar och rättssäker tillämpning. I sin nuvarande form medför förslaget stor osäkerhet för kommunala verksamheter som riskerar att bli föremål för rättslig prövning trots att verksamheten fyller en samhällsbärande funktion. Om det räcker att en offentlig aktör är verksam på en marknad för att verksamheten ska kunna anses otillbörlig framstår förbudets tröskel som mycket lågt satt. I kombination med den ovan nämnda oklarheten kring definitionen bidrar detta till att försvåra för kommunerna att bedöma vilken verksamhet som omfattas av den föreslagna regleringen.

När enskilda bedömningar sker fall till fall uppstår ett brett tolkningsutrymme som inte minst initialt kan innebära en osäkerhet kring rättstillämpning. Kommunerna kan känna sig tvungna att avstå från att agera i viktiga frågor av

rädsla för sanktioner, även om en verksamhet är tydligt motiverad ur ett allmänt intresse. Till följd av detta förslag ser Norrbottens Kommuner behov av en utredning om hur kommunerna kan samverka med näringslivet utan att riskera lagöverträdelser, förslagsvis genom att i lagtexter inkludera resonemang om testbäddar, offentlig-privata partnerskap och innovationsplattformar.

I glesbefolkade områden och kommuner med små befolkningsunderlag riskerar minskade möjligheter att hantera marknadsmisslyckanden att få negativa konsekvenser för lokal utveckling och tillgång till samhällsservice. Norrbottens Kommuner understryker att kommuner i länet kan tillhandahålla tjänster eller infrastruktur i situationer där kommersiella aktörer saknas. Verksamheter som bedrivs av kommuner kan dessutom utgöra viktiga bidrag till samhällsberedskapen. För att kommunerna inte ska tveka inför viktiga samhällsinsatser krävs tydligare riktlinjer och avgränsningar i lagen.

Det är även av stor vikt att undantagsbestämmelsen för verksamhet som är "försvarbar ur allmän synpunkt" förtydligas och att vägledande exempel tas fram som stöd för tolkning samt tillämpning.

Risker och konsekvenser för kommunala fastighetsbolag

Enligt Norrbottens Kommuner är det otydligt huruvida även försäljning av enstaka fastigheter faller inom ramen för begreppet säljverksamhet, vilket vore problematiskt då kommunala fastighetsbolag ofta har en central roll i att stödja det lokala näringslivet. Ett förbud riskerar medföra att dessa bolag tvingas att avvecklas eller avyttra sina fastigheter trots att den lokala marknaden kan sakna privata aktörer som kan tillgodose motsvarande funktion.

Risker och konsekvenser för kommunala energibolag

Offentligt ägda energibolag tar i många fall ett särskilt stort ansvar i att erbjuda helhetslösningar såsom el, värme, energirådgivning, solceller och laddinfrastruktur, särskilt i mindre kommuner där privata alternativ saknas. En reglering som begränsar de offentliga energibolagens tjänsteutbud genom att särskilja från bolag med andra ägandeformer riskerar att snedvrider konkurrensen och försämra tillgången på moderna energitjänster i glesbygd, samt försvåra möjligheterna att bidra till klimatomställningen.

Utredningens förslag skapar osäkerhet kring vilka tjänster och produkter offentligt ägda energibolag får erbjuda, vilket påverkar affärsmodeller baserade på helhetslösningar där försäljning av energilösningar och energitjänster till hushåll samt företag är centralt. I praktiken riskerar detta att hämma innovationskraften och långsiktig utveckling inom energibranschen.

Kommunala och regionala energibolag spelar en avgörande roll i utbyggnaden av förnybar energi, fjärrvärme och laddinfrastruktur. Om dessa bolag begränsas i sin försäljningsverksamhet riskerar viktiga investeringar att utebli eller försenas. Detta skulle leda till minskad kapacitet att möta det växande elbehovet, förseningar i elektrifieringen av transport- och industrisektorerna samt försämrade möjligheter att nå klimatmålen.

Norrbottens Kommuner anser att förslaget på detta område motverkar syftet med att skapa likvärdiga villkor eftersom utredningen förbiser att offentligt ägda energibolag ofta verkar där marknaden inte fungerar – exempelvis i glesbygd eller för samhällskritisk infrastruktur. Därför betonar Norrbottens Kommuner att en möjlig följd effekt är försämrad tillgång till energitjänster i mindre kommuner samt ökade kostnader för såväl hushåll som företag.

2. Utvärdering och särredovisning (kap. 6.6.4 och 6.6.5)

Förslaget att kommuner regelbundet ska utvärdera sin säljverksamhet och årligen särredovisa intäkter, kostnader och struktur kan i grunden bidra till ökad transparens. Samtidigt innebär det en administrativ pålaga som kräver betydande resurser, särskilt i mindre kommuner med begränsad kapacitet. För att kommunerna ska kunna genomföra uppgifterna bör de kompenseras för kostnader som uppstår, i enlighet med finansieringsprincipen. Mot denna bakgrund anser Norrbottens Kommuner att en regelbunden utvärdering med fyra års intervall bör integreras i redan existerande system, exempelvis den kommunala uppsiktplikten för bolag.

Gällande den föreslagna årliga särredovisningen menar Norrbottens Kommuner att detta rimligen bör ske med en tillämpning av proportionalitetsprincipen samt med möjlighet till förenklad redovisning för mindre och begränsade verksamheter. Utredningen saknar vidare en redogörelse för omfattning av den föreslagna särredovisningen. Det framgår inte vilka delar som ska omfattas eller i vilken detaljgrad redovisningen ska ske. Redovisningskraven skiljer sig avsevärt åt mellan en balansräkning som omfattar tillgångar, skulder och lager eller resultaträkning som redovisar intäkter och kostnader. Norrbottens Kommuner saknar dessutom förklaringar kring möjligheten att fortsatt kunna sekretesskydda känsliga affärsuppgifter såsom hyresnivåer i enskilda hyreskontrakt, vilket är särskilt relevant för kommunala fastighetsbolag. Norrbottens Kommuner föreslår utifrån dessa omständigheter att införa undantag för samhällsviktig verksamhet inom energiområdet och kommunala fastighetsbolag.

För att regleringen ska kunna tillämpas effektivt och rättssäkert i praktiken krävs vidare att Konkurrensverket utformar tydliga och praktiskt användbara

föreskrifter samt erbjuder konkret vägledning till kommunerna. Det är också avgörande att det finns förståelse för att viss kommunal säljverksamhet bedrivs i syfte att säkerställa grundläggande service i områden där kommersiella alternativ saknas vilket inte per automatik bör betraktas som ett konkurrensproblem.

Redovisningskravet bör kompletteras med stödjande funktioner för att säkerställa rättssäker tillämpning och inte skapa ytterligare trösklar för kommunal verksamhet med betydelse för samhällets grundläggande behov.

3. Marknadsstörningsavgift (kap. 6.6.10)

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift om upp till 20 miljoner kronor ska kunna utdömas för otillbörlig säljverksamhet. Norrbottens Kommuner avstyrker förslaget om att införa en marknadsstörningsavgift eftersom det är förenat med oskäliga kostnadsrisker.

Den totala kostnaden kopplad till den föreslagna sanktionsavgiften bedöms kunna överstiga beloppet om 20 miljoner kronor. Utöver avgiften tillkommer betydande omställningskostnader i samband med avveckling av verksamhet i fråga och eventuella anpassningar eller investeringar som har gjorts i lokaler.

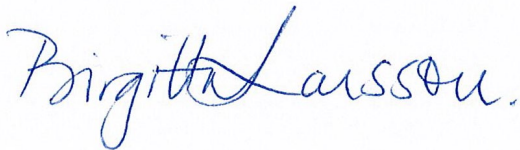
En orimligt stor del av bevisbördan hamnar på den offentliga aktören som ska visa att verksamheten är försvarbar ur allmän synpunkt. Detta leder till en överhängande risk att kommuner blir alltför försiktiga, även i situationer där ett kommunalt engagemang har ett uppenbart behov. Lagförslaget behöver enligt Norrbottens Kommuner kompletteras med tydlig vägledning om kriterier för vad som anses försvarbart ur allmän synpunkt. Sådana kriterier kan med fördel utgå från geografisk tillgänglighet, innovationsbehov och samhällsberedskap.

Utredningen klargör inte huruvida den föreslagna marknadsstörningsavgiften även omfattar bolag där kommuner endast har ett minoritetsägande. Det är inte ovanligt att kommuner engagerar sig med begränsat inflytande i projekt av stor betydelse för både samhällsutveckling och näringsliv, där kommunernas begränsade delaktighet kan vara avgörande för projektets genomförande. Norrbottens Kommuner ser därför en risk att förslaget leder till att kommuner avstår från att delta i strategiskt viktiga initiativ. Detta kan i sin tur hämma kreativitet och förmåga att nyttja utvecklingsmöjligheter i samarbete med såväl näringsliv som civilsamhälle.

Utöver detta ser Norrbottens Kommuner att förslagets nuvarande utformning skapar ytterligare administrativa pålagor för kommunerna. Det bör övervägas att antingen lätta på kommunernas bevisbördor eller tillföra resurser till berörda statliga myndigheter för att erbjuda konkreta stöd till kommuner.

Att en marknadsstörningsavgift ska kunna utdömas upp till fem år efter att en verksamhet upphört skapar ytterligare osäkerhet. Det kan leda till en överförsiktighet, där kommunerna avstår från att hantera marknadsmisslyckanden, trots att det är till nackdel för medborgarna. I praktiken kan detta innebära att viktiga funktioner för beredskap och rådgivning över samhällsservice överläts till privata aktörer, även inom områden där förutsättningar för långsiktig kommersiell hållbarhet saknas.

För Norrbottens Kommuner



Birgitta Larsson
Vice ordförande