

Kommuners påverkan på konkurrensen inom publik laddning av elfordon

Konkurrensverket, juni 2024

Författare: Anna Spetz (projektledare), Martin Sutinen, Evy Dufvenberg Ivarsson,
Karl Bylander, Daniel Altsten och Carl-Henrik Segenstedt Bergh

Foto: Scandinav

Innehåll

Innehåll.....	3
1 Sammanfattande problembeskrivning och förslag	6
1.1 Kommuners agerande hindrar och försvårar tillträde till marknaden	7
1.2 Kommunala aktörers agerande riskerar att snedvrída och/eller hämma konkurrensen.....	14
1.3 Brister i data försvårar uppföljning av marknaden och konkurrensen	19
1.4 Konkurrensverkets förslag för att främja väl fungerande marknader till nytta för konsumenten	20
2 Summary of problem description and proposal	26
2.1 Municipal actions hinder market entry.....	27
2.2 Municipal entities' actions risk distorting and/or impeding competition	34
2.3 Data deficiencies hamper market and competition monitoring.....	39
2.4 The Swedish Competition Authority's proposals to promote well-functioning markets for the benefit of consumers.....	39
3 Inledning och syfte.....	45
3.1 Avgränsningar	46
3.2 Centrala begrepp	47
3.3 Utredningsåtgärder och metod	50
3.4 Disposition	53
4 Lagstiftning och investeringsstöd.....	55
4.1 Förordningen om utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel	55
4.2 Direktivet om byggnaders energiprestanda.....	56
4.3 EU-direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för elektricitet.....	56
4.4 Nationella investeringsstöd	57
4.5 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS).....	58

5	Marknaden för publik laddning har växt fram snabbt	63
5.1	Antalet laddningspooler och laddningspunkter är svårt att estimera.....	65
5.2	Antalet laddningspunkter har tredubblats de senaste sex åren	66
6	Värdekedjan, aktörer och affärsmodeller	69
6.1	Värdekedjan – från elförsörjning till elbilsaddning	69
6.2	Många aktörer och svårt att identifiera var i värdekedjan de är aktiva.....	72
6.3	Det finns flera olika kategorier av aktörer	72
6.4	Affärsmodeller.....	76
7	Närmare om marknaderna för publik laddning	82
7.1	Tillgänglighet till laddningspunkten.....	82
7.2	Användningsområde	83
7.3	Laddningseffekt.....	84
7.4	De för studien aktuella marknaderna – publik laddinfrastruktur och laddningstjänst, normalladdning	85
8	Kommuners agerande som indirekt aktör.....	92
8.1	Kommuners övergripande styrning	93
8.2	Kommuner som markägare	102
9	Konkurrensverkets analys av kommuners agerande som indirekt aktör.....	117
9.1	En tydlig majoritet av kommunerna saknar övergripande styrning och övriga agerar ofta inkonsekvent	117
9.2	Kommuner med en övergripande styrning avseende publik laddinfrastruktur upplåter i många fall inte mark eller har inte tagit ställning i frågan.....	120
9.3	Majoriteten av kommunerna upplåter inte mark till externa aktörer.....	124
9.4	Det finns ett ansevärt antal kommuner som inte explicit ger tillträde till externa aktörer samtidigt som de själva är aktiva	134
9.5	Markupplåtelse i förhållande till upphandlingsregelverket.....	145
10	Kommuners agerande som direkta aktörer	151
10.1	Kommunala aktörers agerande och närvaro på de aktuella marknaderna.....	151

10.2 Kommunala aktörers incitament	167
11 Konkurrensverkets analys avseende kommuners agerande som direkt aktör	179
11.1 Kommunala och icke-kommunala aktörer har delvis olika beteenden på marknaden.....	179
11.2 Behovet av kommunala aktörer som etablerar publik laddinfrastruktur är begränsat	197
Bilaga A – Metod	207
Bilaga B – Fördjupade analyser	217

1 Sammanfattande problembeskrivning och förslag

I denna studie har Konkurrensverket undersökt på vilka sätt och utifrån vilka incitament som kommuner agerar på marknaderna för etablering av publik laddinfrastruktur för normalladdning respektive tillhandahållande av publik laddningstjänst med normalladdning. Det handlar närmare om hur kommunerna, i förvaltningsform och som energi- respektive parkeringsbolag, agerar i rollerna som indirekt respektive direkt aktör på marknaderna. Vidare omfattar studien en analys av hur dessa ageranden påverkar marknadens funktion och om det finns hinder mot framväxten av effektiv konkurrens.

I rollen som indirekt aktör agerar kommunen inte som en aktör på marknaden i konkurrens med andra, utan snarare som en möjliggörare som antingen kan skapa förutsättningar för eller försvåra för aktörer att träda in på marknaden. Denna studie har undersökt kommunernas indirekta roll genom att studera förekomsten och sambanden mellan kommunernas övergripande styrning i form av exempelvis mål och styrdokument och hur detta påverkar marknadernas funktionssätt. Kommuner är också stora markägare av den typ av mark som är aktuell för etablering av publik laddinfrastruktur och mot den bakgrunden har vi också analyserat hur kommuners markupplåtelse påverkar marknaderna. I rollen som direkt aktör är kommunala aktörer aktiva och konkurrerar på de aktuella marknaderna, det vill säga själva etablerar publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst.

Studien baseras på information som Konkurrensverket inhämtat genom ålägganden till samtliga 290 kommuner¹, 165 energibolag² och 31 parkeringsbolag³. Även om det förekommer att kommuner är verksamma genom andra typer av bolag, exempelvis bostadsbolag, så innebär denna metod att studien ger en samlad och relativt komplett bild av hur kommunala aktörer agerar på de aktuella marknaderna, något som tidigare saknats. De kommunala aktörer som omfattas av Konkurrensverkets ålägganden svarar också för cirka 96 procent av det totala utbudet av kommunala laddningspunkter.

Analyser om effekterna av kommunala aktörers agerande bygger också på en nordisk databas över laddningsstationer (Nobil), som tillhandahåller en datamängd över laddningspunkter i Sverige. Konkurrensverket har bearbetat datan och kompletterat den med annan relevant information för att kunna identifiera kommunala aktörers avtryck på marknaderna.

¹ Samtliga kommuner har inkommit med svar på Konkurrensverkets åläggande.

² Varav 122 klassificerats som kommunala. Samtliga kommunala energibolag som ålagts att inkomma med information har svarat på Konkurrensverkets åläggande.

³ Varav 17 klassificerats som kommunala. Samtliga kommunala parkeringsbolag som ålagts att inkomma med information har svarat på Konkurrensverkets åläggande.

Kommuner har pekats ut som viktiga aktörer för utbyggnaden av publik laddinfrastruktur, även om de saknar ett formellt ansvar. I föreliggande studie visar Konkurrensverket att kommunernas agerande varierar stort, såväl när det gäller övergripande styrning och markupplåtelse som hur kommunen agerar som direkt aktör på marknaden i konkurrens med andra. Kommunerna agerar som aktörer, såväl i förvaltningsform som i bolagsform, och våra analyser pekar på att kommunernas agerande i många fall inte heller är konsekvent.

Konkurrensverket har heller inte kunnat urskilja några typiska kommunala strategier eller sammanhängande ageranden utifrån de områden som vi analyserat. I stället visar analyserna på en stor spridning mellan och inom de olika områden som omfattas av studien. Det går vidare att konstatera att kommunernas enskilda agerande har liten koppling till vilken kommunhuvudgrupp de tillhör. Detta indikerar att kommunerna i stor utsträckning tycks prova sig fram och har svårt att identifiera hur de bör agera.

De aktuella marknaderna är relativt omogna och vi ser att även privata aktörer testat sig fram för att hitta fungerande affärsmodeller. Marknaderna är komplexa vilket bland annat kommer till uttryck genom de många olika roller och beroenden som finns mellan dem. Vidare sker etablering av publik laddinfrastruktur i många fall för en framtida efterfrågan, vilket påverkar lönsamheten i nuläget. Det finns strukturella inträdeshinder såsom begränsad elnätskapacitet, höga investeringskostnader och bristande tillgång till attraktiv mark för ändamålet. När det gäller laddningstjänster är faktorer som läge, tillgänglighet och enkelhet viktiga för slutkunden, utöver pris.

I nästkommande avsnitt redovisas Konkurrensverkets samlade slutsatser, följt av de förslag vi bedömer kan främja marknadens funktion och förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

1.1 Kommuners agerande hindrar och försvårar tillträde till marknaden

Konkurrensverkets bedömning är att kommuners agerande i rollen som indirekt aktör har störst påverkan på marknadens funktion så som den fungerar och ser ut i dag. I rollen som indirekt aktör har kommunen möjlighet att främja såväl utbyggnaden av publik laddinfrastruktur som framväxten av effektiv konkurrens på marknaden. Samtidigt är det i denna roll som kommunernas agerande har störst risk att förhindra framväxten av väl fungerande marknader. Detta kommer till uttryck genom kommunala ageranden som leder till att inträdeshinder för aktörer som vill träda in på marknaden skapas eller förstärks.

Inträdeshinder kan definieras på olika sätt, men en övergripande beskrivning är att ett inträdeshinder är något som avhåller aktörer från att etablera sig på en marknad. Inträdeshinder kan vara strukturella, vilka beskriver grundläggande förhållanden i

branschen. Dessa inträdeshinder är "naturliga" hinder som avspeglar det regelverk eller marknadsstruktur som finns i branschen utan påverkan från övriga, redan etablerade, företag. Inträdeshinder kan också vara strategiska och skapas av redan etablerade företag eller offentliga aktörer. Inträdeshinder försämrar förutsättningar för en effektiv konkurrens att etableras, då färre aktörer har incitament och möjlighet att träda in på marknaden. Inträdeshinder som inte drabbar alla aktörer i samma utsträckning riskerar även att snedvrider konkurrensen på marknaden.

På marknader som, liksom den för publik laddning, är i en tidig utvecklingsfas och som har flera mindre aktörer, kan inträdeshinder ha en desto större negativ effekt på marketens utveckling. Det beror på att mindre aktörer ofta har sämre ekonomiska resurser och inte kan dra fördel av exempelvis stordriftsfördelar för att hantera högre kostnader förknippade med inträdeshinder.

Etablering av publik laddinfrastruktur är i nuläget förenad med höga investeringskostnader och låg lönsamhet. Alla omständigheter som fördyrar etableringsprocessen förstärker således de hinder som redan finns för aktörer. Detta innebär att om kommuner till exempel inte upplåter mark för etablering av laddinfrastruktur eller inte har tagit ställning i markfrågan, utgör det ett betydande problem för marketens utveckling. Konkurrensverkets bedömning är således att kommuner i rollen som indirekt aktör ofta agerar på sådant sätt som riskerar att skapa och förstärka inträdeshinder på marknaden, vilka beskrivs i nästföljande avsnitt.

1.1.1 Kommuner som inte upplåter kommunal mark för etablering av publik laddinfrastruktur utgör ett inträdeshinder

Kommuner äger ofta mark som är attraktiv för etablering av publik laddinfrastruktur och innebär att aktörer kan få tillgång till många potentiella lokaliseringar för etablering genom en enda kontaktpunkt. Tillgång till kommunal mark, inte minst allmän platsmark, spelar enligt Konkurrensverkets bedömning en avgörande roll för utvecklingen av publik normalladdning och förutsättningarna för effektiv konkurrens.

Såväl allmän platsmark⁴ som kvartersmark⁵ är viktiga för etablering av publik laddinfrastruktur och Konkurrensverkets bedömning är att dessa marktyper inte går att likställa. Eftersom kommuner som huvudregel är enda huvudman för allmän platsmark blir möjligheten till etablering av gatuladdning obefintlig i kommuner som inte upplåter denna marktyp. För etablering på kvartersmark kan det finnas privata markägare som alternativ. Dock visar studien att det kan vara en kostnadsdrivande och komplex process att etablera publik laddinfrastruktur på privat kvartersmark. Vidare är regelverket vad gäller parkering olika mellan

⁴ Allmän platsmark är mark som är avsedd för allmän användning, exempelvis parker, gatumark och torg.

⁵ Kvartersmark (tomtmark) är mark som är avsedd för bostäder, fastigheter och/eller kommersiella ändamål.

marktyperna. Det varierar också mellan kommuner i vilken utsträckning det är kvartersmark eller allmän platsmark som är attraktiv för etablering av publik laddinfrastruktur. Sammantaget innebär ovanstående att upplåtande av kommunal mark kan minska inträdeshinder medan motsatsen försvårar för, eller hindrar, aktörer från att träda in på marknaden.

Konkurrensverket bedömer att kommuner i nuläget inte upplåter mark i tillräcklig utsträckning och därigenom hindrar marknadstillträde. Av Sveriges 290 kommuner är det 24 som är helt stängda för etablering på kommunal mark då de explicit säger nej till upplåtelse av både allmän platsmark och kvartersmark till alla aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur. Det är 48 kommuner som är stängda för alla aktörer vad gäller allmän platsmark och 57 kommuner för kvartersmark.

Ser man enbart till externa aktörers⁶ tillgång till kommunal mark försämras bilden ytterligare. Det är 75 kommuner som explicit inte upplåter någon marktyp till externa aktörer. Det är 78 kommuner som explicit inte upplåter allmän platsmark till externa aktörer och 80 kommuner som explicit inte upplåter kvartersmark till externa aktörer. Ungefär lika många kommuner säger explicit ja till markupplåtelse till externa aktörer, 86 kommuner för allmän platsmark och 79 kommuner för kvartersmark, se avsnitten 8.2.1 och 9.3. Det framgår av svaren att det finns ett antal kommuner som har ett pågående arbete med att börja upplåta kvartersmark, vilket Konkurrensverket välkomnar.

Att inte explicit upplåta mark till externa aktörer förekommer alltså i ett betydande antal kommuner. Det innebär att externa aktörer är helt beroende av privata markägare för att kunna träda in på dessa lokala marknader. I sammanhanget är det viktigt att betona att privata markägare i många fall inte förfogar över mark i attraktiva lägen. Vidare innebär det en dyrare process för aktörer utan god lokal-kännedom att ta reda på vilka markägare som finns i respektive kommun och var för sig kontakta dessa.

Konkurrensverkets sammantagna bedömning är att kommuner som inte upplåter mark utgör ett inträdeshinder på marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur för normalladdning, framför allt för aktörer som inte själva äger eller förfogar över mark som är lämplig för etablering.

Som framgår av ovanstående redovisning finns det således kommuner som även behandlar aktörer olika, vilket analyseras vidare i avsnitt 1.2.1.

⁶ Med extern aktör avses alla aktörer som inte är en kommuns egna bolag, i enlighet med definitionen i Konkurrensverkets åläggande till kommuner, vad gäller frågor om upplåtelse av mark. Kommunen har på frågorna om markupplåtelse haft möjlighet att ange om det sker till egna kommunala bolag respektive externa aktörer (andra än de kommunala bolagen). Det innebär en mindre skillnad från begreppet icke-kommunal aktör, vilket definieras som en aktör som inte till en större del ägs av en eller flera kommuner, eftersom en extern aktör i en kommun i teorin samtidigt kan vara en kommunal aktör som ägs av en annan kommun.

1.1.2 Kommuner som inte upplåter mark gör det på oklara grunder

Det kan finnas en mängd olika skäl till att kommuner inte tillgängliggör mark för etablering av publik laddinfrastruktur. Kommuner har rätt att väga olika intressen mot varandra, vad gäller markanvändningen i kommunen. Det kan i vissa fall finnas lokala förutsättningar eller målkonflikter som gör att det inte alltid finns förutsättningar för kommunen att upplåta båda marktyperna till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur. Däremot är Konkurrensverkets bedömning att det torde finnas möjlighet att upplåta åtminstone en marktyp. Vidare bör kommuner inte behandla aktörer olika, se avsnitt 1.2.1.

Studien visar dock att de skäl som kommunerna uppger i flera fall har grundats på felaktiga, inkonsekventa eller irrelevanta premisser. De juridiska oklarheter som drygt hälften av kommunerna har angett som skäl för att inte upplåta allmän platsmark är inte längre berättigade. Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen sett över de regelverk som är relevanta för laddning av uppställda fordon på allmän platsmark. Syftet med översynen var att förenkla regelverken för att påskynda elektrifieringen av vägtransporter.⁷ I rapporten klargör Transportstyrelsen hur regelverket ska tolkas och gör bedömningen att det inte behövs någon ändring av regelverket för att etablera publik laddinfrastruktur på allmän platsmark.⁸

Vidare kan vi konstatera att kommuner som inte upplåter allmän platsmark för att det finns tillräckligt med kvartersmark och/eller att de har en generell strategi att flytta parkering till kvartersmark i många fall inte verkar åsyfta den egna kvartersmarken, då majoriteten av dessa kommuner inte upplåter kvartersmark till externa aktörer för etablering av publik laddinfrastruktur.

När det gäller kvartersmark är den främsta anledningen till att inte upplåta att kommunen inte äger någon lämplig kvartersmark. Dock visar Konkurrensverkets analys att endast ett fåtal av kommunerna som uppger detta skäl, de facto, har gjort en kartläggning/analys av lämplig mark för etablering i kommunen. Bland dessa finns det också exempel på kommuner som har egna parkeringsbolag (i något fall även ett energibolag) som är aktiva, se vidare under avsnitt 9.3.3. Knappt hälften av dessa kommuner upplåter allmän platsmark till externa aktörer.

⁷ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. *Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark (LI2023/02739, LI2023/01087, LI2023/01092)*. Regeringskansliet, 2023. [Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark \(transportstyrelsen.se\)](https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/rapporter/vagtrafik/uppdrag-forenkla-regler-allman-platsmark.pdf) (Hämtad 2024-05-10).

⁸ Transportstyrelsen. *Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark*, TSG 2023-4880. Transportstyrelsen, 2024. <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/rapporter/vagtrafik/uppdrag-forenkla-regler-allman-platsmark.pdf> (Hämtad 2024-05-10).

1.1.3 Kommuner som inte har tagit ställning till markupplåtelse för dyrar och förlänger etableringsprocessen

Drygt en tredjedel av Sveriges kommuner har inte tagit ställning i fråga om upplåtelse av varken kvartersmark eller allmän platsmark för etablering av publik laddinfrastruktur. Nedbrutet till kvartersmark och allmän platsmark är det knappt hälften av kommunerna som inte har tagit ställning för respektive marktyp.

Många kommuner saknar således en strategi eller en planering för hur de ställer sig till markupplåtelse och är därmed inte tillräckligt förberedda om frågan aktualiseras. Konkurrensverkets bedömning är att detta faktum i sig självt utgör en försvårande omständighet för aktörer som vill etablera sig eftersom det inte är tydligt vad kommunen vill. När kommuner inte har tagit ställning så innebär det att etableringsprocessen fördröjas och förlängs vilket hämmar utvecklingen av marknaden. Det finns exempel på att aktörer kan behöva adressera kommuner under lång tid innan de får ett besked. För marknadsaktörer underlättar det generellt att kommunen tagit ställning till markupplåtelse då det i sådana fall blir tydligt vad kommunen vill med sitt markägande.

1.1.4 Majoriteten av kommuner verkar prova sig fram och saknar en övergripande styrning

Trafikverket och Energimyndigheten har föreslagit att kommuner ska formulera laddstrategier då detta bedöms bidra till långsiktighet och transparens samt främja investeringsviljan hos marknadsaktörer.⁹ Detta är också något som framkommer i Konkurrensverkets intervjuer med marknadsaktörer. Framför allt efterfrågas ställningstagande i fråga om markupplåtelse, men aktörer lyfter även vikten av transparens generellt i fråga om vad kommunen vill och hur den avser att agera i förhållande till laddinfrastruktur.

Konkurrensverket kan konstatera att en majoritet av Sveriges kommuner i nuläget saknar övergripande styrning avseende utbyggnaden av publik laddinfrastruktur. Av de kommuner som uppger att de har någon form av styrdokument och mål, eller genomfört en kartläggning, så visar våra analyser att dessa kommuner i många fall agerar inkonsekvent och att det saknas en tydlig och sammanhållen strategi och planering för arbetet. Exempelvis är det endast 58 kommuner som både genomfört en kartläggning/analys och fastställt styrdokument/mål.

⁹ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

Studien indikerar att många kommuner är osäkra på hur de kan och bör agera och att det finns behov av mer kunskap, vilket överensstämmer med slutsatser i andra utredningar.¹⁰

Vidare framgår att 54 kommuner uppger att de har ett styrdokument/mål som omfattar kommunens roll som markägare, och samtidigt uppger att de inte har tagit ställning i fråga om markupplåtelse för allmän platsmark och/eller kvartersmark. Det indikerar att fastställda styrdokument och mål inte vägleder kommunen när det gäller att ta ställning och hantera frågan om markupplåtelse på ett ändamålsenligt sätt.

Sammantaget finns därmed en risk att kommunerna agerar motstridigt, lämnar ogrundade beslut eller inte agerar på ett tydligt och transparent sätt i relation till marknadens aktörer.

1.1.5 Övergripande styrning garanterar inte att kommunen agerar mer främjande som markägare

Förekomsten av styrdokument eller mål hos kommuner eller att kommuner genomfört en kartläggning eller analys medför inte att kommuner i högre grad upplåter mark. En övergripande styrning tycks alltså inte ha någon avgörande betydelse för hur kommunen agerar som markägare.

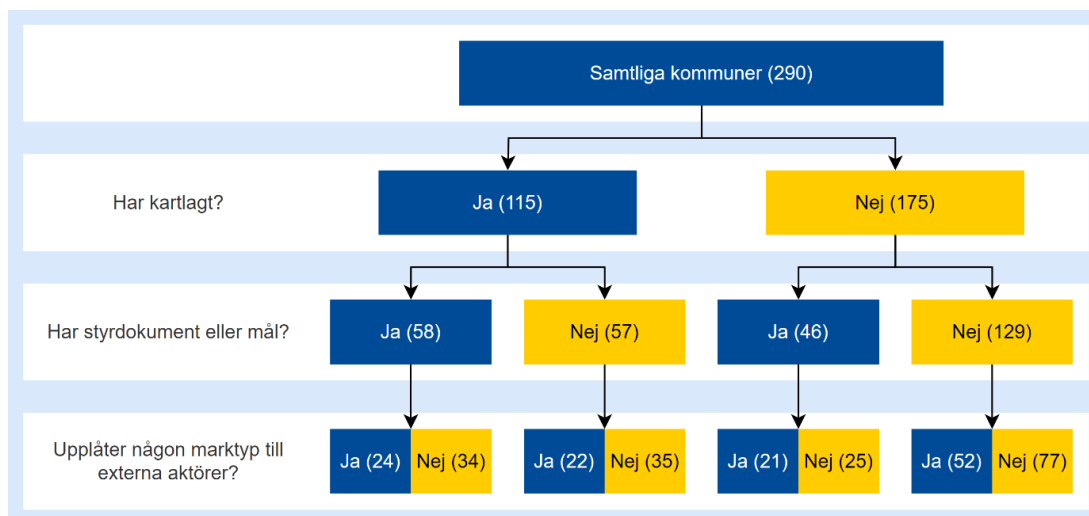
Endast ett fåtal kommuner (24) har genomfört kartläggning/analys, fastställt styrdokument/mål och upplåter minst en marktyp till externa aktörer. Ett agerande som Konkurrensverket bedömer fullt ut är främjande för marknaden. Faktum är att något fler kommuner (34) har fastställt mål/styrdokument och genomfört kartläggning/analys men inte upplåter mark till externa aktörer. Samtidigt upplåter 52 kommuner minst en marktyp till externa aktörer men saknar helt övergripande styrning, se figur 1.

Konkurrensverket noterar vidare att oavsett om kommunen har genomfört kartläggning/analys och/eller fastställt styrdokument/mål så är det fler kommuner som inte upplåter någon marktyp till externa aktörer än som gör detta.

Konkurrensverket bedömer att det således inte är tillräckligt att kommunerna tar fram någon form av strategi, även om en strategi bidrar med tydlighet och transparens. Än viktigare är att kommunerna grundar strategier på korrekta analyser, att strategierna ger vägledning i beslutsfattandet och att kommunerna faktiskt tar explicit ställning till att upplåta minst en marktyp till externa aktörer.

¹⁰ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

Figur 1 Kommuners samlade agerande gällande kartläggning/analys, styrdokument/mål och markupplåtelse till externa aktörer



Not: Konkurrensverkets bearbetning och analys av kommunernas svar på Konkurrensverkets ålägganden.¹¹

1.1.6 Vissa kommuner tillämpar villkor vid markupplåtelse som begränsar konkurrensen

Konkurrensverket konstaterar att många kommuner inte har tagit ställning eller har beslutat att inte upplåta mark till externa aktörer, vilket skapar inträdeshinder på marknaden. Vår studie indikerar att även kommuner som upplåter mark i vissa fall förenar upplåtandet med villkor eller krav som är begränsande och riskerar att hämma och/eller snedvrída konkurrensen.

Konkurrensverkets förståelse av hur den lokala marknaden för normalladdning fungerar pekar på att konkurrensen främst sker vid etableringen, det vill säga att det finns en konkurrens om marknaden i form av tillgång till de mest attraktiva platserna. Det är därför viktigt att kommunerna har principer för tilldelningen av mark som möjliggör konkurrens. Majoriteten av kommuner som upplåter mark tillämpar någon form av "först till kvarn"-princip. Upphandlingsreglerna tillämpas i låg utsträckning. Konkurrensverket bedömer inte kommunernas tilldelningsmodeller ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv, eftersom analysen inte sker inom ramen för vår upphandlingstillsyn. Vi konstaterar generellt att upphandlingsregelverken kan bli tillämpliga och att det typiskt sett inte finns något som hindrar

¹¹ Indelningen Har kartlagt? genereras från frågan *Har kommunen under de senaste tre åren [...] genomfört någon kartläggning, analys eller liknande avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur för laddbara lätta fordon?* Ja omfattar ja-svar och Nej inkluderar nej, vet inte och arbete pågår. I Styrdokument eller mål finns? antas Ja om kommunen har svarat något av ja-alternativen på någon av frågorna om *kommunen har styrdokument eller mål*. Kategoriseringen Upplåter någon marktyp till externa aktörer? antas Ja om kommunen har svarat Ja, till externa aktörer på antingen *Upplåter kommunen koartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* eller *Upplåter kommunen allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?*, övriga kombinationer klassificeras som "Nej". Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

kommunerna från att tillämpa desamma vid upplåtelse av mark. Om förutsättningarna i det enskilda fallet innebär att det är fråga om ett offentligt kontrakt och upphandlingsregelverket inte tillämpas kan det bli fråga om en otillåten direktupphandling. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för upphandlingslagstiftningen och kan komma att pröva ett enskilt förfarande.

Det förekommer att kommuner ställer begränsande krav för den laddinfrastruktur som etableras på kommunal mark. Funktionella krav är mest vanligt förekommande och det kan vara rationellt med sådana krav för att exempelvis säkerställa god kvalitet, tillgänglighet eller andra viktiga målsättningar. Dock bör kommunerna beakta att krav och villkor påverkar aktörernas förutsättningar att etablera och/eller deras lönsamhet i den befintliga verksamheten. Alla krav som ställs upp innebär kostnader för aktörerna, varför det är viktigt att de krav som ställs är proportionerliga och inte innebär omotiverade begränsningar för aktörerna.

Det förekommer även andra typer av krav och Konkurrensverket noterar särskilt kravet på tidigare referensprojekt. Ett sådant krav utestänger helt nya aktörer från att träda in på marknaden och verkar därför konkurrenshämmande. Även om antalet kommuner som tillämpar detta är få, så riskerar det att få stor påverkan på de lokala marknadernas utveckling.

Ytterligare en aspekt är avtalstider vid markupplåtelse. Vår studie visar att det är vanligast förekommande att kommuner tillämpar en avtalstid om 1–5 år, medan intervjuade aktörer uppger att det krävs en avtalstid om cirka 10 år för att investeringen ska bli lönsam. Utifrån konkurrenshänseende är det inte helt enkelt att bedöma vad som är en ändamålsenlig avtalstid, men det behöver finnas en balans mellan företagets möjlighet att nå lönsamhet och få avkastning på sin investering och möjligheten till konkurrens om platsen. Under den avtalade tiden för markupplåtelsen är platsen reserverad för den aktuella aktören, det vill säga ingen annan kan etablera sig på just dessa platser. Det innebär också ett hinder för konkurrensen om den tid som platser är reserverade blir för lång.

1.2 Kommunala aktörers agerande riskerar att snedvrیدا och/eller hämma konkurrensen

När kommunala aktörer är verksamma på en marknad finns det risk för att konkurrensen sätts ur spel. Till skillnad från privata företag har kommuner och deras bolag till exempel tillgång till skattemedel, saknar vinstkrav och kan inte försättas i konkurs. Därför finns det regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS), som syftar till att skapa lika villkor när det offentliga konkurrerar med det privata.¹² En offentlig aktör som har en stark ställning på sin

¹² Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över konkurrenslagen och därmed även reglerna om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

marknad kan även riskera att agera i strid med förbudet av missbruk av dominerande ställning i konkurrenslagen.

Kommunala aktörer kan orsaka konkurrensproblem när de inte agerar i enlighet med konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer på en marknad. Exempel på beteenden eller verksamheter som kan begränsa konkurrensen för privata företag är exempelvis att sätta för låga priser, att behandla företag på olika sätt utan att det finns skäl, att neka företag tillträde till viktig infrastruktur och att blanda myndighetsutövning med affärsverksamhet, till exempel att en kommun vägrar ge icke-kommunala aktörer tillgång till mark där kommunen själv bedriver en liknande verksamhet.

Konkurrensverket konstaterar att det i en majoritet av Sveriges kommuner finns en kommunal aktör som är verksam inom publik laddning och kommunala aktörer står för nästan hälften av de publika normalladdningspunkterna i Sverige. Studien visar vidare att det finns en stor variation när det gäller hur kommunala aktörer agerar på marknaden. Konkurrensverkets bedömning är att det kommunala avtrycket kan förväntas öka eftersom det är betydligt fler kommunala aktörer som nyetablerar eller planerar att nyetablera publik laddinfrastruktur än som avyttrat eller planerar att avyttra hela eller delar av sitt bestånd.

Redan i dag har många kommunala aktörer en stark ställning inom normalladdning i enskilda kommuner, vilket betyder att kommunala aktörer har betydande påverkan på marknadens utveckling nu och framöver.

I nästkommande avsnitt redovisas Konkurrensverkets samlade slutsatser och bedömningar när det gäller de risker för snedvridning och/eller hämmande av konkurrensen som vi har identifierat i studien.

1.2.1 Det finns starka indikationer på att ett betydande antal kommuner gynnar sin egen säljverksamhet i fråga om markupplåtelse

I början av 2023 skickade Konkurrensverket ett öppet brev till samtliga Sveriges 290 kommuner.¹³ I brevet påtalades att kommuner måste likabehandla aktörer i fråga om upplåtelse av mark för etablering av publik laddinfrastruktur. Genom att likabehandla kommunala och icke-kommunala aktörer vad gäller markupplåtelse främjas utvecklingen av välfungerande marknader med effektiv konkurrens. I brevet hänvisades till domstolsavgörandet¹⁴ i ärendet om Hässleholms kommuns

¹³ Konkurrensverket, dnr 104/2023.

¹⁴ Patent- och marknadsdomstolen, mål nr PMT 1212-20.

upplåtelse av mark för fibernedläggning, vilket liknar frågan om markupplåtelse för etablering av publik laddinfrastruktur.¹⁵

Konkurrensverkets bedömning är att det finns starka indikationer på en utbredd problematik med att kommuner gynnar den egna säljverksamheten genom att inte upplåta mark till externa aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur, samtidigt som kommunen möjliggör för kommunala aktörer att etablera. Att behandla aktörer olika utan skäl kan leda till en snedvridning av konkurrensen på marknaden. När kommuner tilldelar mark olika beroende på aktörskategori, förstärks de ojämlika förutsättningarna eftersom icke-kommunala aktörer möter ett inträdeshinder som kommunala aktörer inte möter.

Vi konstaterar att 41 kommuner uppger att de upplåter någon marktyp till egna kommunala bolag men inte till externa aktörer, varav 14 kommuner upplåter båda marktyperna till egna kommunala bolag men inte till externa aktörer. Här bör noteras att det finns en underskattning av antalet kommuner som upplåter mark till egna bolag för etablering av publik laddinfrastruktur, se avsnitt 3.3.1. Samtidigt bör uppgifterna tolkas med en viss försiktighet eftersom våra frågor till kommunerna kan ha tolkats på olika sätt, varför resultatet inte betyder att samtliga av dessa kommuner agerar på ett liknande sätt som det som förbjöds i Hässleholmsmålet.

Konkurrensverket anser att kommunerna också behöver behandla aktörer lika inom respektive marktyp (allmän platsmark och kvartersmark). Vi kan dock konstatera att så inte är fallet i dag, då 31 kommuner upplåter allmän platsmark till egna kommunala bolag men inte till externa aktörer. Motsvarande för kvartersmark är 24 kommuner. Om en kommun möjliggör för kommunala aktörer att etablera publik laddinfrastruktur på kommunal kvartersmark så behöver denna möjlighet även gälla för externa aktörer. Detta gäller även om externa aktörer ges tillträde till den andra marktypen, i detta exempel allmän platsmark. Detta eftersom marktyperna är förknippade med olika förutsättningar för etablering och denna typ av agerande förstärker de olika förutsättningar som kommunala och icke-kommunala aktörer har, och motverkar därmed konkurrens på lika villkor.

Konkurrensverket har även analyserat frågan om kommunen gynnar sin egen säljverksamhet genom att inte upplåta mark till externa aktörer samtidigt som det finns minst en kommunal laddningspunkt i kommunen, det vill säga en egen säljverksamhet. Denna analys indikerar att problemet är väsentligt mer utbrett än vad som framgår av kommunernas svar på Konkurrensverkets ålägganden. Analysen visar att 127 kommuner har minst en kommunal laddningspunkt i kommunen, samtidigt som de inte upplåter någon marktyp till externa aktörer.

¹⁵ Hässleholms kommun bedrev egen fiberverksamhet samtidigt som kommunen nekade privata aktörer tillgång till kommunal mark. Med stöd av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) utfärdades ett förbud mot kommunens agerande.

Även om det finns viss felmarginal i kommunernas svar och majoriteten av kommunerna på frågorna om markupplåtelse har uppgett att de inte har tagit ställning i fråga om markupplåtelse, anser Konkurrensverket att resultatet är anmärkningsvärt. Kommuner som är aktiva, det vill säga att kommunen i förvaltningsform eller genom bolag äger minst en laddningspunkt, borde ha tagit ställning och även öppnat upp för externa aktörer att etablera på kommunal mark.

Det finns fler skillnader mellan kommunala och icke-kommunala bolags möjlighet att etablera publik laddinfrastruktur på kommunal mark och vilken information de har tillgång till, vilket redovisas mer ingående i avsnitt 9.4. Exempelvis förvaltar kommunala parkeringsbolag ofta mycket av den kommunala kvartersmark som är lämplig för etablering, och bör i denna roll kunna tillgängliggöra mark (parkeringsplatser) till externa aktörer, i stället för att etablera i egen regi. Vidare finns en informationsasymmetri där kommunala bolag har tillgång till mer information än externa aktörer. Konkurrensverket noterar att det också finns exempel på att olika ersättningsprinciper tillämpas, där det egna kommunala bolaget ges bättre villkor, vilket är ett annat uttryck för bristande konkurrensneutralitet. Sammantaget visar det på behovet av att kommunerna tillgängliggör mark på lika villkor till externa aktörer.

Övergripande styrning verkar inte heller förhindra gynnande av egen säljverksamhet

Konkurrensverkets analys visar att förekomsten av eller bristen på styrdokument/mål inte påverkar hur kommunen hanterar markupplåtelser till externa aktörer, jämfört med kommunala bolag. Bland kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer samtidigt som det finns minst en kommunal laddningspunkt i kommunen, är det något fler kommuner som saknar styrdokument/mål än som har det. Samtidigt visar analysen att knappt hälften av kommunerna som har styrdokument/mål gynnar den egna säljverksamheten. Konkurrensverket bedömer därför att styrdokument/mål inte verkar förhindra denna typ av agerande från kommuner.

Kommuner som gynnar den egna säljverksamheten har ett större kommunalt avtryck på marknaden

Konkurrensverkets analys av det kommunala avtrycket visar att såväl andelen kommunala laddningspunkter som antalet kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare är högre i de kommuner som endast upplåter mark till kommunala aktörer. Konkurrensverkets analys visar därmed att utestängning av icke-kommunala aktörer från kommunal mark, när kommunen upplåter mark till egna kommunala bolag, korresponderar med ett kraftigare kommunalt avtryck.

Samma mönster urskiljs i en analys av skillnader mellan kommuner som upplåter mark till externa aktörer och har en aktiv kommunkoncern, jämfört med kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer men har en aktiv kommunkoncern. Kommuner som upplåter mark till externa aktörer, vilka då konkurrerar med de

egna bolagen, har en lägre kommunal närvaro. Kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer och har en aktiv kommunkoncern har däremot en högre andel kommunala laddningspunkter. Konkurrensverkets analys visar därmed att i de kommuner där icke-kommunala aktörer tillåts att konkurrera med kommunala bolag är den kommunala närvaron lägre, se vidare i avsnitt 9.4.3. I kommuner som agerar på motsatt sätt finns det däremot indikationer på att konkurrensen redan i nuläget riskerar att snedvridas då dessa kommuner har en högre andel kommunala laddningspunkter. Resultatet förstärker också vår bedömning av att kommunal mark är viktig för etablering av publik laddinfrastruktur.

1.2.2 Kommunala aktörer agerar inte fullt ut marknadsmässigt

Baserat på olika aspekter av marknadsaktörernas beteenden som analyserats, bedömer Konkurrensverket att kommunala och icke-kommunala aktörer uppvisar delvis olika beteenden på marknaden och att kommunala aktörer i vissa avseenden uppvisar en lägre grad av marknadsmässighet jämfört med de icke-kommunala aktörerna.

Den kommunala aktör som särskiljer sig tydligast är kommuner i förvaltningsform, vilka agerar annorlunda avseende principer för prissättning, exempelvis genom lägre grad av kostnadstäckning.

För kommunala parkeringsbolag och energibolag är det primärt i fråga om bakomliggande drivkrafter som skillnader är tydliga gentemot icke-kommunala aktörer. I fråga om agerandet på marknaden noterar Konkurrensverket bara undantagsvis skillnader mellan kommunala och icke-kommunala bolag. De marknadsaktörer Konkurrensverket intervjuat har inte indikerat att de kommunala aktörerna är markant annorlunda, även om prissättning och drivkrafter kan skilja sig från icke-kommunala aktörers.

Konkurrensverket konstaterar att antalet kommunala aktörer som i dag erbjuder gratis el vid laddning har minskat betydligt de senaste åren, vilket bidrar till att skapa incitament till inträde hos icke-kommunala aktörer. En av Sveriges största aktörer inom publik normalladdning, Stockholm Parkering, erbjuder emellertid laddning utan tillkommande avgift vid parkering. Konkurrensverket har mot bakgrund av detta inlett en tillsynsutredning som utreder om Stockholm Parkerings agerande är i strid med reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen.¹⁶

¹⁶ Konkurrensverket, dnr 576/2023.

1.2.3 Kommuner gör inte tillräckligt för att skapa förutsättningar för marknadsinträde, som alternativ till att vara direkt aktör

I närmare 50 kommuner uppger minst en kommunal aktör att bristande intresse från icke-kommunala aktörer är en orsak till varför kommunen är aktiv inom publik normalladdning. Konkurrensverkets analys visar emellertid att dessa kommuner i betydande utsträckning agerar inkonsekvent i sin indirekta marknadsroll genom att inte fullt ut främja tillväxt och etablering av icke-kommunala alternativ. Därtill indikerar Konkurrensverkets analys att det i betydande utsträckning förekommer utrymme för icke-kommunala alternativ på marknaden, även om det också finns faktorer som talar för att en fortsatt kommunal närvaro inte behöver vara negativ i sig.

Konkurrensverkets slutsats är att det förefaller finnas ett begränsat utrymme för kommuner att motivera sin verksamhet som direkt aktör inom publik normal-laddning med att det kommunala alternativet är nödvändigt. Detta då icke-kommunala aktörer förekommer, och ser förutsättningar till etablering inom så gott som hela Sverige, med de varierade förutsättningar som råder lokalt.

1.3 Brister i data försvårar uppföljning av marknaden och konkurrensen

Marknaden för publik normalladdning handlar framför allt om att tillgodose behovet av publik hemmaladdning, det vill säga laddning för boende som saknar egen parkeringsplats, men också destinationsladdning ryms inom detta effektsegment. Dessa delmarknader är lokala, det vill säga konkurrensen sker inom kommunen, varför tillförlitlig data på lokal nivå, såväl avseende laddningspunkter och laddningspooler som över vilka aktörer som gör vad, är nödvändig för att exempelvis bedöma grad av koncentration och marknadsandelar. För en komplett analys hade även mängden överförd el varit av värde.

Som Konkurrensverket visar i avsnitt 5.1 finns det brister i de datakällor som finns över Sveriges publika laddningspunkter. Det saknas tillförlitliga uppgifter om antal laddningspunkter och laddningspooler per kommun och laddningseffekt. Därtill identifierar ingen av datakällorna de väsentliga aktörerna. Det går inte att korrekt utläsa från datamängden vem som äger respektive tillhandahåller laddningstjänsten. Genom förordningen om utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel (AFIR)¹⁷ ställs krav på bättre statistik och information om laddningspunkter, se avsnitt 4.1. Energimyndigheten ansvarar redan i dag för databasen

¹⁷ Europaparlamentet och rådets förordning 2023/1804 av den 13 september 2023 om Utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel och om upphävande av direktiv 2014/94/EU.

Nobil och har lämnat förslag på att få ett utökat uppdrag kopplat till såväl insamling av officiell statistik som utveckling av Nobil. Konkurrensverket har svårt att bedöma om dessa uppdrag och krav omfattar den typ av data som behövs för att följa marknadsutvecklingen, vilket också kommissionen bedömer är nödvändigt utifrån att det är en marknad med hög rörlighet och där det finns risker för konkurrensproblem på sikt.¹⁸

Denna studie visar också att det finns betydande risk för att kommuner agerar på sätt som skapar och förstärker inträdeshinder, snedvrider konkurrensen genom att gynna den egna säljverksamheten eller agerar på andra sätt som riskerar att hämma och snedvrider konkurrensen. Det finns således ett behov av tillförlitlig data för att följa och analysera marknadsutvecklingen utifrån bland annat ett konkurrens-perspektiv.

1.4 Konkurrensverkets förslag för att främja väl fungerande marknader till nytta för konsumenten

Kommuner agerar utifrån olika roller och genom olika organisationsformer. Det finns en stor variation, såväl mellan som inom kommuner. Få kommuner agerar fullt ut på ett sätt som Konkurrensverket bedömer främjar marknadens utveckling och en effektiv konkurrens inom de områden som analyserats. Vår rapport visar däremot att kommuner agerar på sätt som riskerar att förstärka och skapa inträdeshinder till marknaden. Vidare finns det starka indikationer på att det finns ett utbrett problem med kommuner som behandlar aktörer olika i fråga om upplåtelse av mark, vilket riskerar att snedvrider konkurrensen.

Mot bakgrund av var marknaden befinner sig i dag är vår bedömning att kommuners agerande i rollen som indirekt aktör, särskilt i fråga om mark-upplåtelse, är det som främst har negativ påverkan på konkurrenssituationen på marknaden. I denna roll kan kommunen agera antingen främjande eller hindrande. Med det sagt kan detta komma att ändras när marknaden mognar, varför även ageranden som direkt aktör är av betydelse. Det finns mycket som pekar på att den kommunala närvaron kommer att vara fortsatt hög och att kommunala aktörer kommer att ha betydelse för hur marknaden utvecklas. För att främja en väl fungerande marknad för publik laddning lämnar Konkurrensverket följande förslag och rekommendationer.

¹⁸ Charles River Associates på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK*, Europeiska kommissionen, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9f5b4eb-72ee-11ee-9220-01aa75ed71a1> (Hämtad 2024-05-14).

1.4.1 Kommunerna bör agera som möjliggörare och överlåta etablering till marknadens aktörer

Konkurrensverket anser att kommunerna bör fokusera på att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur genom den indirekta aktörsrollen, snarare än genom att agera som direkta aktörer på marknaden. Som framgår av studien finns exempelvis ett svagt stöd för att det skulle finnas ett utbrett bristande kommersiellt intresse, där det endast kan tillkomma publika laddningspunkter genom att kommunen agerar som direkt aktör. Vår bedömning är därför att det finns stor potential för kommunerna att genom ett mer ändamålsenligt agerande i denna roll möjliggöra och främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur och förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Konkurrensverket riktar ett antal uppmaningar till kommunerna som enligt vår bedömning kommer leda till ett mer ändamålsenligt agerande som indirekt aktör:

- **Ta ställning i fråga om mark!** Det är dyrare för aktörer att förhålla sig till kommuner som inte vet vad de vill än de som tagit ställning, även om beslutet innebär att marktypen inte upplåts med grund i lokala förutsättningar och principbeslut. Detta då det kan vara en kostnadsdrivande och långsam process för aktörer att få besked i fråga om möjligheten att få tillgång till lämplig mark.
- **Kartlägg och analysera lokala förutsättningar och behov innan kommunen agerar.** Konkurrensverkets bedömning är att kommuner i högre utsträckning bör kartlägga och analysera marknadsförhållanden innan de agerar. Det gäller i rollen som direkt såväl som indirekt aktör. Det finns annars en risk att ogenomtänkta ageranden som inte är grundade i faktiska förhållanden, förstärker inträdeshinder och/eller leder till snedvridning/ hämmande av konkurrensen.
- **Det är viktigt att vara tydlig och transparent gentemot marknadens aktörer med kommunens strategi.** Detta kan bidra till en förutsägbarhet och till att minska etableringskostnaderna samt främja investeringsviljan. Konkurrensverkets analys visar att befintliga styrdokument/mål varken ger tillräcklig vägledning eller verkar bidra till att mark upplåts till externa aktörer. Det viktiga är således inte att det finns ett styrdokument/mål utan att det finns en tydlig, transparent och underbyggd strategi som också tillämpas och kommuniceras till marknadsaktörer.
- **Upplåt mark genom konkurrensutsatt tilldelning.** Genom att upplåta mark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur skapar kommunerna förutsättningar för den lokala marknadens utveckling. Det gäller såväl allmän platsmark som kvartersmark. Markupplåtelse bör vidare ske i konkurrens och på ett transparent och likabehandlande sätt för att möjliggöra för aktörer att träda in på marknaden. Kommunerna behöver i detta arbete beakta upphandlingsreglerna.

- **Krav och villkor vid markupplåtelse behöver vara proportionerliga.** De krav som ställs av kommuner vid markupplåtelse bör vara proportionerliga och rimliga utifrån de lokala förutsättningarna. Vidare bör kommuner tillämpa en avtalstid som balanserar aktörers behov av att få avkastning på sin investering och möjligheten till konkurrens genom att platser inte är reserverade under överskådlig tid.

1.4.2 Kommuner får inte gynna den egna säljverksamheten vad gäller tillgång till kommunal mark

Kommuner som i dag upplåter mark eller på andra sätt tillåter kommunala bolag att etablera publik laddinfrastruktur på kommunal mark bör även upplåta mark till icke-kommunala aktörer. Det gäller inom båda marktyperna eftersom de är förenade med olika förutsättningar. Att upplåta en marktyp endast till kommunala bolag hindrar effektiv konkurrens, även om kommunen upplåter den andra marktypen till externa aktörer. Att gynna den egna säljverksamheten kan vara oförenligt med KOS-regelverket och det finns tydliga likheter med Hässleholmsdomen i detta fall. Konkurrensverket kan genom sin tillsyn utverka förbud mot denna typ av agerande. Detsamma gäller om kommuner tillämpar olika villkor och/eller kravställer på ett sätt som gynnar den egna säljverksamheten, exempelvis genom att nyttjanderätten för marken prissätts olika.

1.4.3 Kommunala aktörer bör agera marknadsmässigt och basera beslut på faktiska förhållanden

I de fall kommuner bedömer det som motiverat att etablera publik laddinfrastruktur visar studien att vissa aspekter kan vara viktiga att beakta för att inte påverka konkurrenssituationen negativt. Beslutet om att etablera laddinfrastruktur bör först och främst vara grundat i en analys av lokala behov och förutsättningar. För att minska risken för att hindra konkurrensen bör kommunen alltid överväga att främja utbyggnaden i rollen som indirekt aktör. Det finns möjlighet att tillskapa publika laddningspunkter i de flesta kommuner utan att kommunen själv behöver träda in på marknaden.

Konkurrensverket riktar ett antal uppmaningar till kommunerna som enligt vår bedömning kommer att leda till en effektivare konkurrens.

- **Kommunerna behöver ompröva sina beslut utifrån rådande förutsättningar.** Marknaden är snabbväxande varför det som var giltigt för något år sedan inte behöver gälla i dag. Kommunerna behöver därför löpande ompröva sina ageranden utifrån hur marknaden utvecklas och ha en planering för det fortsatta behovet av att vara en marknadsaktör.

- **Bolagsform är att föredra framför förvaltningsform om kommunen ska etablera publik laddinfrastruktur.** Studien visar att framför allt kommuner i förvaltningsform avviker vad gäller marknadsmässighet, särskilt när det kommer till prissättning. När en kommunal aktör inte agerar marknadsmässigt riskerar det att urholka incitamenten hos privata aktörer att vara verksamma på marknaden. Vidare riskerar en prissättning som inte täcker kostnader att snedvrider konkurrensen. Kommunala energibolag agerar på en konkurrensutsatt marknad och ska enligt ellagen agera affärsmässigt, till skillnad mot kommunallagens självkostnadsprincip. Vår bedömning är att om kommuner ska agera som direkt aktör, är bolagsform därmed att föredra.
- **Sluta med gratis laddel!** Konkurrensverket har tidigare uppmanat kommunerna att upphöra med att erbjuda gratis el vid publika laddningspunkter. Vår studie visar att ett fåtal kommuner tycks ha fortsatt att erbjuda gratis el och mot bakgrund av detta påminner Konkurrensverket om att detta kan vara i strid med reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

1.4.4 Kommunerna behöver mer kunskap och stöd samt forum för samverkan

Kommunerna pekas ut som viktiga för utbyggnaden av publik laddinfrastruktur och det verkar finnas både uttalade och outtalade förväntningar från exempelvis invånare, myndigheter och aktörer. Samtidigt finns det inget formellt ansvar för kommunerna när det gäller publik laddinfrastruktur och utbyggnaden ska som huvudregel ske av marknadsaktörer. Konkurrensverkets bedömning är att delar av de spretiga, varierande och icke-ändamålsenliga agerandena beror på att kommunerna i mångt och mycket inte vet hur de bör agera. Studien indikerar att kommuner på grund av osäkerheten tenderar att inspireras av varandra, vilket kan vara såväl positivt som negativt.

Konkurrensverket anser att kommunerna behöver mer kunskap och stöd och ser därför positivt på att Energimyndigheten har fått ett utökat uppdrag att samordna och stödja kommunerna i arbetet.¹⁹ Konkurrensverket vill i sammanhanget betona vikten av att stödet omfattar centrala aspekter som en transparent strategi och som bland annat innehåller tillgängliggörande av mark på lika villkor för aktörer. Enligt Konkurrensverket är det viktigt att även Upphandlingsmyndigheten är involverad i arbetet med att stödja kommuner i hur de bör tilldela mark, då upphandlingsregelverket kan komma att bli tillämpligt.

¹⁹ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

Inom ramen för Energimyndighetens samordning vore det önskvärt med forum för dialog och samverkan mellan kommunerna. Om kommuner agerar mer likvärdigt och tillämpar liknande principer skulle det kunna minska de administrativa kostnaderna för aktörer i kontakterna med kommuner. Det finns såklart lokala skillnader där det är rationellt att kommuner gör olika, men inom de områden där det är möjligt skulle en sådan åtgärd kunna bidra till ett ökat investeringsincitament för aktörer. Det finns också andra organisationer som ger möjlighet till kunskapsdelning, vilket kan bidra till kommunernas arbete.

Konkurrensverket välkomnar även Transportstyrelsens rapport som ger stöd och tydliggör vad som gäller avseende etablering av publik laddinfrastruktur på allmän platsmark vilket torde minska den osäkerhet som funnits bland kommuner.

1.4.5 Berörda aktörer behöver säkerställa tillförlitlig statistik som möjliggör uppföljning av marknaden

Genom AFIR ställs krav på bättre nationell statistik och information om laddningspunkter, se avsnitt 4.1. Energimyndigheten har ett uppdrag att tillsammans med andra utpekade myndigheter genomföra en myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering, vilket innefattar att ta fram statistik och indikatorer.²⁰ Energimyndigheten har redan i dag ett ansvar kopplat till Nobil²¹ och har tillsammans med Trafikverket även lämnat förslag om att Energimyndigheten bör utses till statistikansvarig myndighet för infrastruktur inom energiområden samt att det ska tas fram officiell statistik om bland annat laddinfrastruktur. Vidare har förslag lämnats om att utveckla en databas i syfte att bland annat ta fram statistik på regional och lokal nivå.²² Energimyndigheten har också fått ett utökat ansvar att arbeta mer övergripande med samordning av frågor som rör laddinfrastruktur, med syftet att främja en ändamålsenlig och effektiv utbyggnad.²³

Konkurrensverket anser att det är av vikt att det finns tillförlitlig data på kommunnivå över antal laddningspunkter och laddningspooler, relevanta aktörer såsom

²⁰ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. *Uppdrag att genomföra en myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering*. Stockholm: Regeringskansliet, 2022.

<https://regeringen.se/contentassets/ef1dce0178ab48ff8f4f4197a90fbd2c/uppdrag-att-genomfora-en-myndighetsgemensam-uppfoljning-av-samhallets-elektrifiering/> (Hämtad 2024-05-15).

²¹ Energimyndigheten, "Energimyndigheten tar över registrering av laddstationer i Sverige", *Energimyndigheten*, senast uppdaterad 18 februari, 2021, hämtad 16 maj, 2024,

<https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2021/energimyndigheten-tar-over-registrering-av-laddstationer-i-sverige/>.

²² Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens energimyndighet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24429>.

ägare respektive tillhandahållare av laddningstjänst, prisdata samt var laddningspunkterna är lokaliserade.

Energimyndigheten bör, i samverkan med berörda myndigheter, inom ramen för sitt statistikuppdrag säkerställa tillgången och tillförlitligheten till relevant information om laddningspunkter och aktörer på lokal nivå.

Vidare uppmanar vi kommunala aktörer att rapportera in laddningspunkter till Nobil. Svaren på Konkurrensverkets ålägganden visar att det inte är helt ovanligt att kommunala aktörer uppger att de inte rapporterar in till denna databas.

2 Summary of problem description and proposal

In this study, the Swedish Competition Authority has examined the ways that municipalities act in the market for public charging of electrical vehicles and the municipalities' incentives, more particularly the markets for establishing public charging infrastructure and providing charging services with normal power/speed (up to 22 kW). The focus is on how municipalities, in their administrative role and as energy and parking companies, act as indirect and direct players in these markets. Furthermore, the study analyses how these actions impact how the markets function and whether there are barriers to the development of effective competition.

As an indirect player, the municipality does not compete directly in the market but acts as an enabler, creating conditions or obstacles for other market participants. The study investigates municipalities' indirect roles by examining the existence of and connections between municipalities' overall governance, such as goals and policy documents, and how these influence the functioning of the market. Municipalities are significant landowners of the types of land relevant for establishing public charging infrastructure. Consequently, we have also analysed how municipalities' land leasing affects the markets. As a direct player, municipal entities actively compete in the markets by establishing public charging infrastructure and/or providing public charging services.

The study is based on information collected by the Swedish Competition Authority from all 290 municipalities²⁴, 165 energy companies²⁵, and 31 parking companies²⁶. Although municipalities may operate through other types of companies, such as real estate companies, this method provides a comprehensive picture of how municipal entities act in these markets, which was previously lacking. The municipal entities covered by the Authority's requests account for about 96% of the total supply of charging points owned by municipalities.

Analyses of the effects of actions by the municipal entities also rely on a Nordic database of charging stations (Nobil), providing data on charging points in Sweden. The Swedish Competition Authority processed the data and supplemented it with other relevant information to identify the impact of municipal entities on the markets.

Municipalities have been identified as key players in the expansion of public charging infrastructure, even though they lack formal responsibility. This study

²⁴ All municipalities have responded to the Swedish Competition Authority's mandate.

²⁵ Of which 122 have been classified as owned by a municipality. All municipal energy companies that were mandated to provide information have responded to the Swedish Competition Authority's mandate.

²⁶ Of which 17 have been classified as owned by a municipality. All municipal parking companies that were mandated to provide information have responded to the Swedish Competition Authority's mandate.

shows that municipalities' actions vary widely both in terms of overall governance and land leasing, and how they act as direct market players in competition with others. Municipalities act in both administrative and company forms, and our analyses indicate that their actions are often inconsistent.

The Swedish Competition Authority could not discern typical municipal strategies or consistent actions based on the areas analysed. Instead, the analyses reveal significant variation within and across the areas covered by the study. It is also clear that individual municipalities' actions have little correlation with their main municipal group²⁷. This suggests that municipalities are largely experimenting and struggling to identify appropriate actions.

The markets in question are relatively immature, and private actors on the market are also experimenting to find viable business models. The markets are complex, reflecting the various roles and dependencies among them. Furthermore, the establishment of public charging infrastructure is often for future demand, impacting current profitability. There are structural entry barriers, such as limited grid capacity, high investment costs, and lack of access to attractive land. For charging services, other than price, factors like location, availability, and simplicity are important for the end customer.

The following sections present the Swedish Competition Authority's overall conclusions, followed by proposals to improve the functioning of the market and conditions for effective competition.

2.1 Municipal actions hinder market entry

The Swedish Competition Authority's assessment is that municipalities' actions as indirect players have the greatest impact on the current functioning of the market. In this role, municipalities can promote the expansion of public charging infrastructure and the development of effective competition. However, it is also in this role that municipalities' actions have the highest risk of preventing well-functioning markets from emerging. This is expressed through municipal actions that create or reinforce barriers for market entry.

Entry barriers can be defined in various ways, but an overarching description is that an entry barrier is something that deters actors from entering a market. These barriers can be structural, reflecting basic industry conditions and market structures without influence from existing companies. Entry barriers can also be strategic, created by existing companies or public entities. Entry barriers reduce the

²⁷ The municipal group classification is used to facilitate comparisons and analyses in various statistical contexts and is developed by the organisation Sweden municipalities and regions. The classification consists of a total of nine groups divided into three main groups, here the municipalities are grouped based on certain criteria such as agglomeration size, proximity to larger agglomerations and commuting patterns.

conditions for effective competition by deterring market participants from entering. Barriers that do not affect all actors on a market equally can also distort competition.

In markets like public charging, which are in early development and have several smaller players, entry barriers can significantly hinder market development. This is because smaller market players often have fewer financial resources and cannot leverage economies of scale to handle higher costs associated with entry barriers.

The establishment of public charging infrastructure currently involves high investment costs and low profitability. Any circumstances that increase the cost of the establishment process reinforce existing barriers. For example, if municipalities do not lease land for charging infrastructure or have not taken a decision on the issue of whether they will make land available, it poses a significant problem for market development. The Swedish Competition Authority's assessment is that municipalities often act in ways that risk creating and reinforcing entry barriers, described in the following section.

2.1.1 Municipalities not leasing land for public charging infrastructure create an entry barrier

Municipalities often own land that is attractive for establishing public charging infrastructure, providing market actors access to many potential locations through a single contact point. Access to land owned by municipalities, especially street sites, plays a crucial role in developing public normal charging and conditions for effective competition.

Both street sites²⁸ and development sites²⁹ are important for establishing public charging infrastructure, and these land types cannot be equated. As municipalities are generally the sole owner of street sites, the opportunity for establishing onstreet charging becomes non-existent if municipalities do not lease this land type. For development sites, private landowners may be an alternative. However, the study shows that establishing public charging infrastructure on private development sites can be costly and complex. Additionally, parking regulations vary between land types and municipalities, affecting the attractiveness of land for public charging infrastructure. Overall, leasing municipal land can reduce entry barriers, while the opposite hinders actors from entering the market.

The Swedish Competition Authority assesses that municipalities currently do not lease land to a sufficient degree, hindering market entry. Of Sweden's 290 municipalities, 24 explicitly refuse the leasing of both public and development sites

²⁸ Street sites refers to public land intended for public use, such as parks, street land, and squares.

²⁹ Development sites refer to land intended for residential, commercial, and/or property purposes.

to all market actors wanting to establish public charging infrastructure. 48 municipalities refuse the leasing of street sites, and 57 refuse the leasing of development sites.

An analysis of solely external actors³⁰ access to municipal land shows an even worse situation. 75 municipalities refuse the leasing of any land type to external actors. 78 municipalities refuse the leasing of street sites to external actors, and 80 refuse the leasing of development sites. Approximately the same number of municipalities explicitly approve land leasing to external actors, with 86 municipalities for street sites and 79 for development sites. The responses indicate that some municipalities are working to start leasing development sites, which the Swedish Competition Authority welcomes.

Not explicitly leasing municipal land to external actors occurs in a significant number of municipalities, making external actors reliant on private landowners to enter local markets. In many cases, private landowners do not control land in attractive locations. Moreover, it is a costly process for market actors without good local knowledge to find out which landowners exist in each municipality and to contact them individually.

The Swedish Competition Authority's overall assessment is that municipalities not leasing land constitutes an entry barrier in the market for establishing public charging infrastructure for normal charging, especially for actors on the market who do not themselves own or control land suitable for establishment.

As indicated above, some municipalities also treat market participants differently, which is further analysed in [section 2.2.1](#).

2.1.2 Municipalities not leasing land on questionable grounds

There can be various reasons for municipalities not making land available for public charging infrastructure. Municipalities have the right to weigh different interests regarding land use. In some cases, local conditions or conflicts of interest may prevent the leasing of both land types (street sites and development sites) for public charging infrastructure. However, the Swedish Competition Authority's assessment is that there should be opportunities to lease at least one land type. Moreover,

³⁰ An external actor refers to any actor that is not a municipality's own company, as defined in the Swedish Competition Authority's request to municipalities regarding land leasing issues. The municipality had the opportunity to specify whether the land leasing occurs to their municipal companies or external actors (other than the municipal companies). This means a slight difference from the term non-municipal actor, which is defined as an actor not majority owned by one or more municipalities, as an external actor in one municipality can theoretically be a municipal actor owned by another municipality.

municipalities should not treat market participants differently, as discussed in [section 2.2.1](#).

The study shows that municipalities often base their reasons on incorrect, inconsistent, or irrelevant premises. The legal uncertainties cited by over half of the municipalities as reasons for not leasing street sites are no longer justified. The Swedish Transport Agency has reviewed the regulations relevant to charging parked vehicles on street sites, simplifying them to accelerate the electrification of road transport.³¹ In its report, the Swedish Transport Agency clarifies how the regulations should be interpreted and assesses that no changes are needed to establish public charging infrastructure on street sites.³²

Furthermore, municipalities that state that they do not lease street sites because there is sufficient development sites available or that they have a general strategy to move parking to development sites often do not appear to mean their own development sites, as most of these municipalities have decided not to allow the leasing of development sites to external actors.

Regarding development sites, the main reason for not leasing them is that the municipality does not own suitable sites. However, the Swedish Competition Authority's analysis shows that only a few municipalities citing this reason have conducted an inventory/analysis of suitable land for establishment. Among these, some municipalities have parking companies (and in some cases, energy companies) that are active. Nearly half of these municipalities lease street sites to external actors.

2.1.3 Municipalities not deciding on land leasing increases costs and delays the establishment process

Over a third of Sweden's municipalities have not yet decided on leasing either development or street sites for public charging infrastructure. Nearly half have not decided on either land type.

Many municipalities lack a strategy or plan for how they view land leasing, making them unprepared if the issue arises. The Swedish Competition Authority assesses that this fact alone constitutes a complicating factor for market actors wanting to establish, as it is unclear what the municipality wants. When municipalities have

³¹ The Ministry of Rural Affairs and Infrastructure. *Assignment to review and simplify certain regulations regarding public land (Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark)* (LI2023/02739, LI2023/01087, LI2023/01092). Regeringskansliet, 2023. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2023/06/uppdrag-att-se-over-och-forenkla-vissa-regler-avseende-allman-platsmark/> (Retrieved 2024-05-10).

³² The Swedish Transport Agency. *Assignment to review and simplify certain regulations regarding public land (Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark)*, TSG 2023-4880. Transportstyrelsen, 2024. <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/rapporter/vagtrafik/uppdrag-forenkla-regler-allman-platsmark.pdf> (Retrieved 2024-05-10).

not decided, the establishment process becomes more costly and prolonged, hindering market development. There are examples of market actors having to address municipalities for extended periods before receiving a decision. It generally facilitates market participation if the municipality has decided on land leasing, making its intentions clear.

2.1.4 Most municipalities seem to experiment and lack overall governance

The Swedish Transport Administration and the Swedish Energy Agency have suggested municipalities formulate charging strategies to promote long-term transparency and willingness to invest among market actors³³. This is also evident in the Swedish Competition Authority's interviews with market participants, who mainly request decisions on land leasing but also emphasize the importance of transparency regarding the municipality's intentions and actions concerning public charging.

The Swedish Competition Authority notes that most of Sweden's municipalities currently lack overall governance regarding the expansion of public charging infrastructure. Municipalities that have some form of policy documents/goals or have conducted an inventory/analysis display inconsistent actions and a lack of a clear, cohesive strategy and plan. For example, only 58 municipalities have both conducted an inventory/analysis and established policy documents/goals.

The study indicates that many municipalities are unsure how to act and need to gain more knowledge, consistent with conclusions in other investigations.³⁴

Furthermore, 54 municipalities report having policy documents/goals covering the municipality's role as a landowner but at the same time have not decided on land leasing for either street or development sites. This suggests that established policy documents or goals do not guide the municipalities appropriately in land leasing matters.

Overall, there is a risk that municipalities act inconsistently, make unfounded decisions, or do not act transparently toward market participants.

³³ The Swedish Energy Agency and Swedish Transport Administration. *Action program for charging infrastructure and hydrogen refueling infrastructure (Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas)*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Retrieved 2024-05-13).

³⁴ The Swedish Energy Agency and Swedish Transport Administration. *Action program for charging infrastructure and hydrogen refueling infrastructure (Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas)*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Retrieved 2024-05-13).

2.1.5 Overall governance does not guarantee more conducive actions from municipalities as landowners

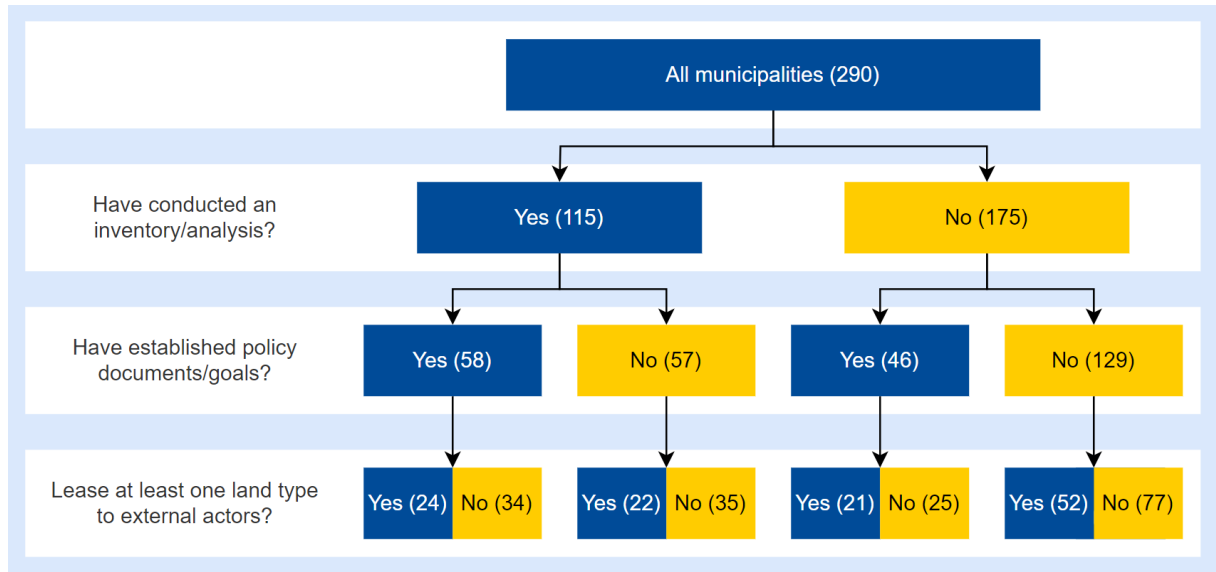
The presence of policy documents/goals, or conducting an inventory/analysis does not lead municipalities to lease land more often. Overall governance does not seem to significantly impact how the municipality acts as a landowner.

Only a few municipalities (24) have conducted an inventory/analysis, established policy documents/goals, and lease at least one land type to external actors – actions the Swedish Competition Authority assesses fully promote competition and market development. In fact, a larger amount of municipalities (34) have established goals/documents and conducted an inventory/analysis but do not lease land to external actors. Meanwhile, 52 municipalities lease at least one land type to external actors but lack overall governance entirely, see figure 1.

The Swedish Competition Authority notes that regardless of whether a municipality has conducted an inventory/analysis and/or established policy documents/goals, there are more municipalities that do not lease any land type to external actors than those that do.

The Swedish Competition Authority assesses that merely developing a strategy is insufficient, although a strategy contributes to clarity and transparency. More importantly, municipalities should base strategies on accurate analyses, ensure they guide decision-making, and explicitly decide to lease at least one land type to external actors.

Figure 1 Municipalities' combined actions regarding inventory/analysis, policy documents/goals, and land leasing to external actors



Note: The Swedish Competition Authority's processing and analysis of municipalities' responses to the Swedish Competition Authority's mandates.³⁵

2.1.6 Some municipalities impose conditions on land leasing that limit competition

The Swedish Competition Authority notes that many municipalities are undecided or have decided not to lease land to external actors, creating market entry barriers. Our study indicates that even municipalities leasing land sometimes impose conditions or requirements that limit and/or distort competition.

The Swedish Competition Authority's understanding of the functioning of the local market for normal charging suggests that competition primarily occurs during establishment, meaning there is competition for access to the most attractive locations. Therefore, municipalities must have principles for allocating land that enable competition. Most municipalities leasing land use a "first-come, first-served" principle. Procurement rules are rarely applied. In this report, the Swedish Competition Authority does not assess the municipalities' allocation models from a procurement law perspective, as the analysis has not been carried out within our framework of our procurement supervisory mandate. We generally note that the procurement rules can be applicable and that there is typically nothing that prevents

³⁵ The classification "Has made an inventory?" is generated from the question "Has the municipality in the past three years [...] conducted any survey, analysis, or similar regarding the expansion of public charging infrastructure for light electric vehicles?" Yes includes yes-responses and No includes no, don't know, and work in progress. In "Policy documents or goals exist?" Yes is assumed if the municipality has answered any of the yes-alternatives to the questions about whether the municipality has policy documents or goals. The classification "Leases any land type to external actors?" Yes is assumed if the municipality has answered "Yes to leasing development sites or street sites to external actors", other combinations are classified as "No." All municipalities have answered all questions.

municipalities from applying public procurement principles when leasing land. If the circumstances imply a public contract and procurement rules are not applied, it may constitute an illegal direct award. The Swedish Competition Authority is the supervisory authority for the public procurement rules and may review individual cases.

Some municipalities impose restrictive requirements for the charging infrastructure established on municipal land. Functional requirements are most common and can be rational to ensure quality, accessibility or other important goals. However, municipalities should consider that requirements and conditions affect market actors' ability to establish and/or their profitability. All requirements involve costs for market participants, so it is crucial that they are proportionate and do not impose unreasonable restrictions.

Other types of requirements also exist, and the Swedish Competition Authority particularly notes the requirement for previous reference projects. Such a requirement excludes new actors from entering the market, thus impeding competition. Although few municipalities apply this requirement, it can significantly impact local market development.

Another aspect is contract duration for land leasing. Our study shows that municipalities most commonly apply a contract duration of 1-5 years, while interviewed market participants state that a duration of about ten years is needed for profitability. From a competition perspective, it is not straightforward to determine an appropriate contract duration, but there needs to be a balance between companies' ability to achieve profitability and get a return on investment and the opportunity for competition for the location. During the contract duration, the site is reserved for the specific participant, meaning no one else can establish there. Thus, overly long contract durations can hinder competition.

2.2 Municipal entities' actions risk distorting and/or impeding competition

When municipal entities operate in a market, there is a risk that competition is undermined. Unlike private companies, municipalities and their companies have access to tax revenues, lack profit requirements, and cannot go bankrupt. Therefore, there are rules on anticompetitive public sales activities (KOS) to ensure equal conditions when the public sector competes with the private sector.³⁶ A public entity with a strong market position can also risk violating the prohibition of abuse of a dominant position under the Swedish Competition Act.

³⁶ The Swedish Competition Authority is the enforcement authority for the Swedish Competition Act, including the rules prohibiting anticompetitive public sales activities in Chapter 3, Section 27 of the Competition Act.

Public entities can cause competition problems when they do not act neutrally with regard to public and private actors in a market. Examples of behaviours or activities that can limit the ability for private companies to compete include setting prices too low, treating companies differently without justification, denying access to essential infrastructure, and mixing regulatory functions with business activities, for example a municipality refusing non-municipal actors access to land where the municipality itself operates a similar business.

The Swedish Competition Authority notes that in a majority of Sweden's municipalities, there is a municipal entity active in public charging, and municipal entities account for nearly half of all public normal charging points in Sweden. The study further shows significant variation in the way municipal entities act in the market. The Swedish Competition Authority assesses that the municipal footprint is expected to increase since significantly more municipal entities are establishing or planning to establish public charging infrastructure than those divesting or planning to divest their holdings.

Currently, many municipal entities have a strong position within normal charging in individual municipalities, meaning they significantly influence current and future market development.

The following sections present the Swedish Competition Authority's overall conclusions and assessments of the identified risks for distorting and/or impeding competition.

2.2.1 Strong indications that many municipalities favour their own sales activities in terms of land leasing

In early 2023, the Swedish Competition Authority sent an open letter to all 290 Swedish municipalities.³⁷ The letter emphasized that municipalities must treat market participants equally regarding land leasing for the establishment of public charging infrastructure. By treating municipal and non-municipal actors equally in land leasing, the development of well-functioning markets with effective competition is promoted. The letter referred to a court ruling³⁸ in the Hässleholm municipality case concerning land leasing for fibre installation, similar to the issue of land leasing for public charging infrastructure establishment.³⁹

The Swedish Competition Authority assesses that there are strong indications of widespread problems with municipalities favouring their sales activities by not leasing land to external actors wanting to establish public charging infrastructure

³⁷ The Swedish Competition Authority, ref. no. 104/2023.

³⁸ The Patent and Market Court, case no. PMT 1212-20.

³⁹ The Hässleholm municipality operated its fibre business while denying private actors access to municipal land. A prohibition against the municipality's actions was issued based on the rules on competitive neutrality (KOS).

while allowing municipal entities to establish. Treating market participants differently without justification can distort competition in the market. When municipalities allocate land differently based on participant category, unequal conditions in the market are reinforced as non-municipal actors face an entry barrier that municipal entities do not encounter.

We note that 41 municipalities report leasing at least one land type to their municipal companies but not to external actors, of which 14 lease both land types to municipal companies but none to external actors. It should be noted that the number of municipalities leasing land to their companies for public charging infrastructure establishment is underestimated. However, the results should be interpreted with caution since our questions to municipalities may have been interpreted differently, meaning not all these municipalities act similarly to the conduct that was prohibited in the Hässleholm case.

The Swedish Competition Authority believes that municipalities also need to treat market actors equally within each land type (street and development sites). However, this is not the case today, as 31 municipalities lease street sites to their municipal companies but not to external actors. The corresponding number for development sites is 24 municipalities. If a municipality allows municipal entities to establish public charging infrastructure on municipal development sites, this opportunity should also apply to external actors. This applies even if external actors are granted access to the other land type, as the conditions for establishment on the two land types are different. Such actions reinforce the different conditions municipal and non-municipal actors face that frustrate competition on equal terms.

The Swedish Competition Authority also analysed whether municipalities favour their sales activities by not leasing land to external actors while there is at least one municipal charging point in the municipality, i.e., a sales activity. This analysis indicates that the problem is significantly more widespread than indicated by municipalities' responses to the Authority's requests. The analysis shows that 127 municipalities have at least one municipal charging point while not leasing any land type to external actors.

Even with some margin of error in the municipalities' responses and the fact that most municipalities indicated they have not yet decided on land leasing, the Swedish Competition Authority finds the result noteworthy. Municipalities that are active, i.e., owning at least one charging point in administrative form or through companies, should have taken a position and opened up for external actors to establish on municipal land.

There are further differences between municipal and non-municipal companies' opportunities to establish public charging infrastructure on municipal land and the information available to them, detailed in [section 9.4](#). For example, municipal parking companies often manage much of the municipal development sites suitable for establishment and should, in this role, be able to make land (parking spaces)

available to external market participants instead of establishing in-house. There is also an information asymmetry where municipal companies have access to more information than external actors. The Swedish Competition Authority notes examples of different compensation principles, where the municipal company is given better conditions, another expression of a lack of competitive neutrality. Overall, this indicates the need for municipalities to make land equally available to external participants.

Overall governance does not prevent the favouring of own sales activities

The Swedish Competition Authority's analysis shows that the presence or lack of policy documents/goals does not affect how municipalities handle land leasing to external actors compared to municipal companies. Among the municipalities that do not lease land to external actors while there is at least one municipal charging point, slightly more lack policy documents/goals than have them. At the same time, nearly half of the municipalities with policy documents/goals favour their own sales activities. The Swedish Competition Authority assesses that policy documents/goals do not prevent this type of behaviour from municipalities.

Municipalities that favour their sales activities have a more significant municipal footprint in the local market

The Swedish Competition Authority's analysis shows that the proportion and number of municipal charging points per 1,000 inhabitants are higher in municipalities leasing land only to municipal participants. The analysis shows that excluding non-municipal actors from municipal land corresponds to a more significant municipal footprint.

The same pattern is observed when analysing differences between municipalities that lease land to external actors and have at least one municipal charging point, and those that do not lease land to external actors and have at least one municipal charging point. Municipalities that lease land to external actors, who then compete with the municipalities' companies, have a smaller municipal footprint. Municipalities that do not lease land to external actors have a higher proportion of municipal charging points. The analysis shows that in municipalities that allow non-municipal actors to compete with municipal companies, the municipal presence is lower. Conversely, in municipalities that act in an opposite manner there are indications that competition already risks being distorted as they have a higher proportion of municipal charging points. The result reinforces our assessment that municipal land is crucial for establishing public charging infrastructure.

2.2.2 Municipal entities do not fully act in a market-oriented manner

Based on various aspects of market participants' behaviour analysed, the Swedish Competition Authority assesses that municipal and non-municipal actors exhibit

partly different behaviours in the market. Municipal entities show a lower degree of market orientation compared to non-municipal actors in some respects.

The municipal participants that stand out most clearly are municipalities in administrative form, acting differently regarding pricing principles, for example, through a lower degree of cost coverage.

For municipal parking and energy companies, differences are mainly in underlying incentives compared to non-municipal actors. In terms of behaviour on the market, the Swedish Competition Authority only occasionally notes differences between municipal and non-municipal companies. The market participants interviewed did not indicate significant differences, although pricing and incentives may differ from non-municipal actors.

The Swedish Competition Authority notes that the number of municipal participants offering free charging at public charging points has significantly decreased in recent years, creating incentives for entry by non-municipal actors. One of Sweden's largest participants in public normal charging, Stockholm Parking, still offers charging without additional charge beyond the fee for parking. The Swedish Competition Authority has initiated an enforcement investigation to determine if Stockholm Parking's actions violate the rules on competitive neutrality under the Swedish Competition Act.⁴⁰

2.2.3 Municipalities do not do enough to create conditions for market entry as an alternative to being a direct market actor

In nearly 50 municipalities, at least one municipal actor cites a lack of interest from non-municipal actors as a reason for municipal involvement in public normal charging. The Swedish Competition Authority's analysis shows that these municipalities often act inconsistently in their indirect market role by not fully promoting the growth and establishment of non-municipal alternatives. Additionally, the analysis indicates significant room for non-municipal alternatives in the market, although factors suggest continued municipal presence may not be negative.

The Swedish Competition Authority concludes that there seems to be limited scope for municipalities to justify their involvement as direct participants in public normal charging based on the necessity of providing municipal alternatives. Non-municipal actors exist and see establishment opportunities throughout Sweden, with the varying local conditions that exist.

⁴⁰ The Swedish Competition Authority, ref. no. 576/2023.

2.3 Data deficiencies hamper market and competition monitoring

The market for public normal charging primarily addresses the need for public at home charging, i.e., charging for residents without private parking, but also includes destination charging within this power segment. These submarkets are local, meaning competition occurs within the municipality, requiring reliable local-level data on charging points, pools, and relevant market participants for assessing market concentration and market shares. For a complete analysis, data on transferred volumes of electricity would also be valuable.

As shown in [section 5.1](#), there are deficiencies in data sources on Sweden's public charging points. Reliable data on the number of charging points and pools per municipality and charging power are lacking. Furthermore, none of the data sources comprehensively identifies the essential participants. It is impossible to accurately determine from the data who owns a charging point and provides the charging service. The Alternative Fuels Infrastructure Regulation (AFIR)⁴¹ requires better statistics and information on charging points. The Swedish Energy Agency is responsible for the Nobil database and has proposed an extended mandate for collecting official statistics and developing Nobil. The Swedish Competition Authority finds it challenging to assess whether these mandates and requirements cover the data needed to monitor market development, which the European Commission also deems necessary due to the market's high mobility and long-term competition risks.⁴²

This study shows significant risks that municipalities act in ways that create and reinforce entry barriers, distorting competition by favouring their sales activities, or acting in other ways that risk impeding and distorting competition. Reliable data is needed to monitor and analyse market development from a competition perspective.

2.4 The Swedish Competition Authority's proposals to promote well-functioning markets for the benefit of consumers

Municipalities act in different roles and organizational forms, with significant variation between and within municipalities. Few municipalities fully act in ways the Swedish Competition Authority deems as promoting market development and effective competition in the areas analysed in the report. The report shows municipalities acting in ways that risk reinforcing and creating market entry

⁴¹ The European Parliament and Council Regulation 2023/1804 of 13 September 2023 on the Deployment of Alternative Fuels Infrastructure and repealing Directive 2014/94/EU.

⁴² Charles River Associates on behalf of the European Commission, *Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK*, European Commission, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9f5b4eb-72ee-11ee-9220-01aa75ed71a1> (Retrieved 2024-05-14).

barriers. Furthermore, there are strong indications of widespread issues with municipalities treating market participants differently in land leasing, risking the distortion of competition.

Given the market's current state, our assessment is that municipalities' actions as indirect actors, especially in land leasing, are what primarily affects competition negatively. In this role, municipalities can act either in a conducive or obstructive manner. This may change as the market matures, meaning that municipalities' conduct as direct actors is also important. The municipal presence is expected to remain high, and municipal participants will significantly influence market development. To promote a well-functioning market for public charging, the Swedish Competition Authority makes the following proposals and recommendations.

2.4.1 Municipalities should act as enablers and leave establishment to market participants

The Swedish Competition Authority believes municipalities should focus on promoting the expansion of public charging infrastructure through an indirect actor role rather than as direct actors in the market. As shown in the study, there is weak support for the assertion that there is widespread commercial disinterest, meaning that public charging points can only be established by municipalities acting as direct participants. Our assessment is that municipalities have great potential to enable and promote the expansion of public charging infrastructure and conditions for effective competition through more appropriate actions in their indirect role.

The Swedish Competition Authority makes several recommendations to municipalities for more appropriate actions as indirect participants:

- **Take a position on land use!** It is costlier for market participants to deal with municipalities uncertain of their intentions than those that have decided, even if the decision means not leasing a particular land type based on local conditions and policy decisions. This is because it can be a costly and slow process for actors on the market to obtain a decision on access to suitable land.
- **Examine and analyse local conditions and needs before acting.** The Swedish Competition Authority assesses that municipalities should examine and analyse market conditions before acting in the roles of direct and indirect participants. Otherwise, poorly thought-out actions not based on actual conditions risk reinforcing entry barriers and/or leading to the distortion or impediment of competition.
- **Be clear and transparent with the strategy.** This can contribute to predictability, reduce establishment costs, and promote willingness to invest. The analysis shows that existing policy documents/goals neither provide

sufficient guidance nor contribute to leasing land to external actors. The important thing is not having policy documents/goals but having a clear, transparent, and well-founded strategy applied and communicated to market participants.

- **Lease land through competitive allocation.** By leasing land to those wanting to establish public charging infrastructure, municipalities create conditions for local market development. This applies to both street and development sites. Land leasing should furthermore take place competitively, transparently, and on equal terms to enable participants to enter the market. Municipalities need to consider procurement rules in this work.
- **Conditions and requirements for land leasing must be proportionate.** Requirements imposed by municipalities during land leasing should be proportionate and reasonable based on local conditions. Municipalities should also apply a contract duration that balances the participants' need for investment return and competition by not reserving places indefinitely.

2.4.2 Municipalities must not favour their own sales activities in terms of access to municipal land

Municipalities currently leasing land or allowing municipal companies to establish public charging infrastructure on municipal land should also lease land to non-municipal actors. This applies to both land types, as they operate under different conditions. Leasing one land type only to municipal companies impedes effective competition, even if the municipality leases the other land type to external actors. Favouring the municipalities' own sales activities may violate competitive neutrality rules, with clear similarities to the Hässleholm ruling. The Swedish Competition Authority can prohibit this type of action through its enforcement work. The same applies if municipalities apply different conditions and/or requirements favouring their own sales activities, such as different pricing for land use rights.

2.4.3 Municipal entities should act in a market-oriented manner and base decisions on actual conditions

When municipalities consider establishing public charging infrastructure, the study shows that some aspects are important in order to avoid affecting competition negatively. The decision to establish charging infrastructure should primarily be based on an analysis of local needs and conditions. To reduce the risk of impeding competition, municipalities should always consider promoting establishment as indirect actors. Public charging points can be created in most municipalities without municipalities entering the market directly.

The Swedish Competition Authority makes several recommendations to municipalities for more effective competition:

- **Review decisions based on current conditions.** The market for public charging is dynamic, thus what was valid a year ago may not apply today. Municipalities need to continuously review their actions based on market developments and plan their continued need to be market participants accordingly.
- **Company form is preferable to administrative form for establishing public charging infrastructure.** The study shows that municipalities in administrative form differ regarding market orientation, especially in pricing. When a municipal participant does not act market-oriented, it risks undermining private actors' incentives to operate in the market. Furthermore, pricing not covering costs risks distorting competition. Municipal energy companies operate in a competitive market and must act commercially under the Electricity Act, unlike the Local Government Act's cost price principle. If municipalities are to act as direct participants in the market, company form is preferable.
- **Stop free charging!** The Swedish Competition Authority has previously urged municipalities to stop offering free charging at public charging points. The study shows that a few municipalities still offer free charging, and the Swedish Competition Authority reminds them that this may violate the rules on competitive neutrality.

2.4.4 Municipalities need to gain more knowledge, support and forums for cooperation

Municipalities are identified as key players in expanding public charging infrastructure, with explicit and implicit expectations from residents, authorities, and market actors. Simultaneously, there is no formal responsibility for municipalities regarding public charging infrastructure, and the expansion should mainly be done by market participants. The Swedish Competition Authority assesses that the varied and inappropriate actions are largely due to municipalities not knowing how to act. The study indicates that municipalities, due to uncertainty, tend to be inspired by each other, which can be positive or negative.

The Swedish Competition Authority believes municipalities need to gain more knowledge and support and welcomes the Swedish Energy Agency's expanded mandate to coordinate and support municipalities.⁴³ The Authority emphasizes the importance of the support covering central aspects like a transparent strategy and

⁴³ The Swedish Energy Agency and the Swedish Transport Administration. *Action program for charging infrastructure and hydrogen refueling infrastructure (Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas)*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Retrieved 2024-05-13).

making land equally available to market participants. The National Agency for Public Procurement should also be involved in supporting municipalities in land allocation, as procurement rules may apply.

Within the Swedish Energy Agency's coordination, forums for dialogue and cooperation between municipalities are desirable. If municipalities act more uniformly and apply similar principles, it could reduce market participants' administrative costs in dealings with municipalities. There are, of course, local differences where it is rational for municipalities to act differently, but uniformity in applicable areas could increase participants' investment incentives. Other organizations also offer opportunities for knowledge sharing, contributing to municipalities' work.

The Swedish Competition Authority welcomes the Swedish Transport Agency's report, providing support and clarifying the establishment of public charging infrastructure on street sites, which should reduce municipalities' uncertainty.

2.4.5 Relevant market participants need to ensure reliable statistics for market monitoring

AFIR requires better national statistics and information on charging points. The Swedish Energy Agency is tasked with a joint agency follow-up of society's electrification, including statistics and indicators.⁴⁴ The Swedish Energy Agency is already responsible for the Nobil database⁴⁵ and, together with the Swedish Traffic Authority, has proposed being designated as the statistics agency for infrastructure in the energy sector, including official statistics on charging infrastructure. Proposals also include developing a database for regional and local statistics.⁴⁶ The Swedish Energy Agency also has an expanded mandate to coordinate charging infrastructure issues to promote efficient expansion.⁴⁷

⁴⁴ The Ministry of Rural Affairs and Infrastructure. *Assignment to conduct a joint agency follow-up of society's electrification (Uppdrag att genomföra en myndighetsgemensam uppföljning av samhällets elektrifiering)*. Stockholm: Regeringskansliet, 2022. <https://regeringen.se/contentassets/ef1dce0178ab48ff8f4f4197a90fbd2c/uppdrag-att-genomfora-en-myndighetsgemensam-uppfoljning-av-samhallets-elektrifiering/> (Retrieved 2024-05-15).

⁴⁵ The Swedish Energy Agency, "The Swedish Energy Agency takes over the registration of charging stations in Sweden" ("Energimyndigheten tar över registrering av laddstationer i Sverige"), Energimyndigheten, last updated February 18, 2021, <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2021/energimyndigheten-tar-over-registrering-av-laddstationer-i-sverige/> (Retrieved 2024-05-16).

⁴⁶ The Swedish Energy Agency and the Swedish Transport Administration. *Action program for charging infrastructure and hydrogen refueling infrastructure (Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas)*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Retrieved 2024-05-13).

⁴⁷ Regulatory letter for the fiscal year 2024 regarding the Swedish Energy Agency. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24429>.

The Swedish Competition Authority believes reliable data at the municipal level is crucial for charging points and pools, relevant market participants such as owners and service providers, price data, and charging point locations.

The Swedish Energy Agency should ensure, in cooperation with relevant agencies, access to reliable information on local charging points and actors in the market within its statistical mandate.

Municipal market participants are urged to report charging points to Nobil. The Swedish Competition Authority's responses show that it is not uncommon for municipal entities to not report to this database.

3 Inledning och syfte

Inrikes transporter står för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. Huvuddelen av utsläppen uppkommer i vägtrafiken, främst från personbilar och tunga transporter. Omställning till förnybara drivmedel och elektrifiering av transportsektorn är därför viktiga åtgärder för att nå Sveriges klimatmål att senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, samt etappmålet att minska utsläppen från inrikes transporter⁴⁸ med minst 70 procent senast 2030, jämfört med 2010. Den teknik som utvecklats snabbast är stationär laddning av batterier i de elektrifierade fordonen. Som en följd av detta har därför nya marknader för publik och icke-publik laddning vuxit fram.

Det händer mycket både i Sverige och internationellt med koppling till elektrifieringen av transportsektorn. Flera politiska initiativ för fossilfria transporter och hållbar utveckling har under senare år initerats av EU och i Sverige. Under 2022 genomförde Konkurrensverket en förstudie för att identifiera om det finns indikationer på eller risker för konkurrensproblem inom dessa nya framväxande marknader. Även andra konkurrensmyndigheter har sett ett behov av att genomföra eller har genomfört marknadsstudier inom området.⁴⁹

Konkurrensverket identifierade att kommuner och kommunala bolag är aktiva på olika sätt och att det saknas en samlad bild av deras ageranden och hur det kan påverka marknaderna. Konkurrensverket noterade även att det finns kommuner som agerar på ett sätt som riskerar att hämma och/eller snedvrider konkurrensen. I ett öppet brev till kommunerna adresserade Konkurrensverket två områden som framkommit i förstudien: "gratis el" och "likabehandling vid markkupplåtelse".⁵⁰ Samtidigt startades föreliggande marknadsstudie med syftet att undersöka hur kommunala aktörer agerar när det gäller publik laddning och analysera konsekvenserna av agerandet för marknadernas funktion och en effektiv konkurrens. Vid behov ska Konkurrensverket även lämna förslag och ge vägledning som främjar väl fungerande marknader till nytta för konsumenterna. Konkurrensverket har även startat ett tillsynsärende som rör misstanke om konkurrensbegränsande offentlig

⁴⁸ Utom inrikes flyg.

⁴⁹ Se exempelvis: Charles River Associates på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK*, Europeiska kommissionen, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9f5b4eb-72ee-11ee-9220-01aa75ed71a1> (Hämtad 2024-05-14). Bundeskartellamt, *Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge*, Bundeskartellamt, 2021. [Sektoruntersuchung Ladesaeulen Sachstandsbericht.pdf \(bundeskartellamt.de\)](#) (Hämtad 2024-05-15). Konkurrens- og forbrugerstyrelsen, *Konkurrencen på markedet for opladning af elbiler* Konkurrens- og forbrugerstyrelsen. Konkurrens- og forbrugerstyrelsen, 2023. [Konkurrencen på markedet for opladning af elbiler \(kfst.dk\)](#) (Hämtad 2024-05-15).

⁵⁰ Konkurrensverket, dnr 104/2023.

säljverksamhet bestående av underprissättning eller kombinerad av tjänster när dessa säljs i konkurrens med privata aktörer.⁵¹

För att svara upp mot syftet ingår en övergripande beskrivning av marknaden för att ge en kontext och grund för den fortsatta analysen. Studien utgår också från följande frågeställningar.

1. Hur, varför och på vilket sätt agerar kommuner som aktörer inom etablering av publik laddinfrastruktur och tillhandahållande av laddningstjänst?
2. Hur påverkar kommunala aktörers ageranden marknadernas funktionssätt och vilka hinder för en effektiv konkurrens riskerar de att medföra?
3. Hur kan framväxten av väl fungerande marknader främjas?

3.1 Avgränsningar

Studien är avgränsad till publik laddning för lätta laddbara fordon. Publik laddning är laddning som är tillgänglig för allmänheten till exempel utmed vägar, i parkeringshus, vid köpcentrum, vid infartsparkeringar eller längs med gator.

Begreppet marknad ska i denna studie inte förstås som strikta marknadsavgränsningar enligt konkurrenslagen, utan som ett vidare begrepp. De delmarknader som är aktuella för studien är *etablering av publik laddinfrastruktur* och *tillhandahållande av publik laddningstjänst*. Studien är vidare avgränsad till lokala marknader för *normalladdning*.⁵² För denna studie illustrerar vi de lokala marknaderna utifrån Sveriges 290 kommuner. Detta ska dock inte ses som ett ställningstagande att de lokala marknaderna alltid är identiska med kommunerna. De aktuella marknaderna definieras och beskrivs närmare i kapitel 7.

Kommunala aktörer är i studien avgränsade till kommuner i förvaltningsform, kommunala energibolag och kommunala parkeringsbolag.⁵³ Det finns även andra kommunala bolag som etablerar publik laddinfrastruktur, exempelvis fastighets- och bostadsbolag, som därmed inte ingår i studien. Med kommunalt energibolag avses ett energibolag som till en majoritet ägs av en eller flera kommuner (119 bolag som ingått i vår informationsinsamling). Utöver det har ytterligare två bolag klassificerats som kommunala då en eller flera kommuner är den enskilt största ägaren, även om ägarandelen understiger 50 procent samt ett (1) bolag som är

⁵¹ Konkurrensverket, dnr 576/2023.

⁵² Inriktningen initialt var mot delmarknaderna *publik hemmaladdning* och *destinationsladdning*, baserat på var vi identifierade att kommunala aktörer var mest aktiva. På grund av vilken information som finns att tillgå har vi dock inte kunnat göra en avgränsning utifrån användningsområde, utan fått basera den på laddningseffekt.

⁵³ I ett tidigt skede avsåg Konkurrensverket att analysera offentliga aktörer generellt. Dock har en avgränsning senare gjorts till kommunala aktörer då de har andra förutsättningar i och med markägande och övergripande styrning på kommunal nivå, vilket är fokus för studien.

majoritetsägt av ett statligt bolag men där en eller flera kommuner har en betydande ägarandel. Med kommunala parkeringsbolag avses parkeringsbolag som till majoritet ägs av en eller flera kommuner och i ett fall av en sekundärkommun (region).

Vidare omfattar studien ingen närmare upphandlingsrättslig utredning avseende upphandlingsreglernas tillämpbarhet i förhållande till markupplåtelse. Detta är något som bör prövas i varje enskilt fall.

3.2 Centrala begrepp

Konkurrensverket konstaterar att det finns många begrepp som beskriver olika roller, aktörer, funktioner, marknader med mera. Det saknas i vissa fall officiella och allmängiltiga definitioner och även när detta finns, används vissa begrepp för flera olika roller och funktioner beroende på syftet med användningen. I denna studie har Konkurrensverket medvetet valt att inte tillämpa vissa branschbegrepp då deras betydelse och definition varierar och inte alltid fångar det som denna studie ämnar undersöka.

Definitioner av centrala begrepp framgår av tabell 1.

Tabell 1 Definitioner av centrala begrepp

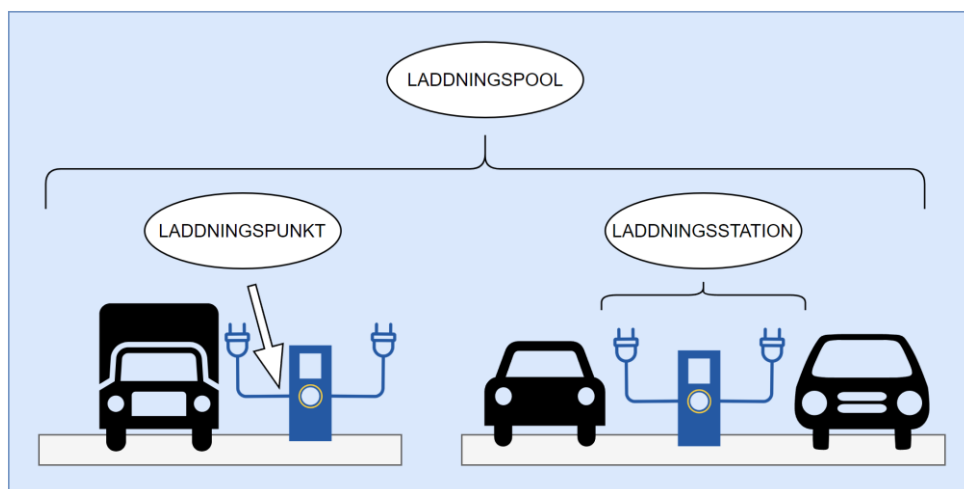
Begrepp	Definition
Laddinfrastruktur	Ett samlingsbegrepp för den tekniska/fysiska utrustningen för laddning av laddfordon.
Laddstolpe, laddbox	Exempel på laddinfrastruktur.
Laddningspunkt/laddpunkt	Ett fast eller mobilt gränssnitt där ett laddfordon i taget kan laddas.
Laddningsstation/laddstation	En fysisk installation bestående av en eller flera laddningspunkter, det vill säga själva laddinfrastrukturen, exempelvis en laddstolpe.
Laddningspool	Geografisk plats med möjlighet till laddning, som består av en eller flera laddningsstationer.
Publik laddinfrastruktur	Laddinfrastruktur som är tillgänglig för allmänheten.
Publik laddningstjänst	Försäljning eller tillhandahållande av elektricitet, via en laddningspunkt som är allmänt tillgänglig.
Publik laddning	Laddning vid en laddningspunkt som är tillgänglig för allmänheten/dit användaren har icke-diskriminerande åtkomst.
Etablering av publik laddinfrastruktur	Uppförande och ägande av publik laddinfrastruktur.
Tillhandahållande av publik laddningstjänst	Försäljning av el, vilket inkluderar prissättning av tjänsten, via en publik laddningspunkt.
Laddfordon	Ett begrepp som innefattar alla fordon som kan laddas från elnätet, som elbilar och laddhybrider.
Laddningsbara personbilar	Alla personbilar som kan laddas från elnätet.

Begrepp	Definition
Laddningseffekt/laddeffekt	Den mängd energi per tidsenhet som överförs vid laddning av ett laddfordon, från elnät till fordonets batteri. Enheten för laddningseffekt är kilowatt, kW.
Normalladdning	Laddning med en effekt på högst 22 kW.
Snabbladdning	Laddning med en effekt på mellan 23 och 149 kW.
Ultrasnabbladdning	Laddning med en effekt på minst 150 kW.
På-resan-laddning	Publik laddning som sker under kortare stopp på en längre resa. Laddpunkterna är primärt lokaliserade längs med vägar och ofta i anslutning till annan service (ex. matställe).
Destinationsladdning	Publik laddning vid målpunkt, exempelvis köpcentrum, hotell, citykärna, besöksmål, besöksparkering med mera.
Publik hemmaladdning	Laddning för boende som saknar egen parkeringsplats. Laddpunkten är tillgänglig för allmänheten och syftar till att möjliggöra för fordonsägare som saknar egen parkeringsplats att kunna ladda fordonet nära dess hemvist där det är parkerat under längre tid.
Engångsladdning/ad-hoc-laddning	En laddningstjänst som köps av en slutanvändare utan krav på att denne ska registrera sig, ingå ett skriftligt avtal eller inleda ett längre kommersiellt förhållande med den ansvarige för laddpunkten utöver själva inköpet av tjänsten.
Laddningstjänstaktör	Aktören som styr priset på laddningstjänsten.
Ägare av publik laddinfrastruktur	Den som investerar i och äger laddinfrastrukturen.
Operatörer av laddningspunkter (Charge Point Operator, CPO)	Förvaltar laddningspunkter/den fysiska laddinfrastrukturen, men de behöver inte vara den som äger densamma.
Leverantör av e-mobilitetstjänster (eMobility Service Provider, eMSP)	Hanterar de digitala slutkundstjänsterna, exempelvis gränssnitt/mjukvara/betallösning.
Laddnätverk	Ett nätverk (nationellt eller internationellt) av publika laddpunkter som erbjuder laddningstjänster. Kan vara en eller flera aktörer som ingår i laddnätverket.
Roaming	Utbyte av data och betalningar mellan aktörer för att möjliggöra att slutkunden får tillgång till fler laddningspunkter än det egna laddningsnätverket. Roaming kan ske genom bilaterala avtal mellan aktörer eller genom roamingplattformar.
Kommunal aktör	Kommuner i förvaltningsform och kommunala bolag som är aktiva i något led i värdekedjan. I denna studie är kommunala bolag avgränsade till energibolag och parkeringsbolag. Med kommunalt energibolag avses i denna studie ett energibolag som till en majoritet ägs av en eller flera kommuner (119 bolag som ingått i vår informationsinsamling). Utöver det har ytterligare två bolag klassificerats som kommunala då en eller flera kommuner är den enskilt största ägaren även om ägarandelen understiger 50 procent samt ett (1) bolag som är majoritetsägt av ett statligt bolag men där en eller flera kommuner har en betydande ägarandel. Med kommunala parkeringsbolag avses parkeringsbolag som till majoritet ägs av en eller flera kommuner och i ett fall av en sekundärkommun (region).
Icke-kommunal aktör	Samtliga aktörer som inte är kommunala, det vill säga privata, statliga och delvis regionala.

Begrepp	Definition
Extern aktör	Alla aktörer som inte är en kommuns egna bolag. Begreppet tillämpades i Konkurrensverkets åläggande till kommuner, vad gäller frågor om upplåtelse av mark. Kommunen har på frågorna om markupplåtelse haft möjlighet att ange om det sker till egna kommunala bolag respektive externa aktörer (andra än de kommunala bolagen). Det innebär en mindre skillnad från begreppet icke-kommunal aktör, eftersom en extern aktör i en kommun i teorin kan vara en kommunal aktör som ägs av en annan kommun.
Allmän plats	En gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.
Allmän platsmark	Mark som utgör allmän plats.
Kvartersmark	Mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän platsmark eller vattenområde utan främst är avsedd för bebyggelse för enskilt ändamål eller allmänna verksamheter.
Kommunkoncern	Kommunen som helhet inklusive de kommunala bolagen.
Andel kommunala laddningspunkter	Andelen kommunala laddningspunkter är beräknad utifrån antalet normalladdningspunkter i en kommun i Nobil som har en kommunal ägare i relation till totalantalet normalladdningspunkter i kommunen. Informationen i Nobil har bearbetats utifrån information från Konkurrensverkets ålägganden eftersom Nobil ofta inte registrerar den faktiska ägaren av enskilda laddningspunkter.
Totalt antal laddningspunkter per 1 000 invånare	Det totala antalet normalladdningspunkter i bearbetade Nobil i förhållande till befolkningmängden beräknat per 1 000 invånare.
Antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare	Antalet kommunala normalladdningspunkter i bearbetade Nobil i förhållande till befolkningmängden beräknat per 1 000 invånare.
Kommunalt avtryck/kommunal närvaro	Begreppen avser att det finns minst en kommunal laddningspunkt i kommunen. Begreppet används eftersom brister i data över laddningspunkter medför att det inte går att identifiera relevanta roller såsom ägare och laddningstjänstaktör.
Icke-publik laddning	Laddning vid en laddningspunkt som inte är tillgänglig för alla, exempelvis vid bostaden eller arbetsplatsen.
Hemmaladdning	Ett exempel på icke-publik laddning. Laddning som sker vid fordonets hemvist, alltså där fordonet vanligtvis parkerar under en längre tid.
Laddoperatör	Ett tjänsteföretag som erbjuder drift och underhåll av laddinfrastruktur samt andra tillhörande tjänster. Laddoperatören kan mäta elförbrukningen och debitera användaren.
Elnätskapacitet	Maximala mängd elektrisk effekt som ett elnät kan hantera och överföra säkert utan att överstiga tekniska begränsningar eller riskera stabiliteten i elsystemet.

Vissa av begreppen förtydligas ytterligare genom illustrationen i figur 2.

Figur 2 Illustration av laddningspool, laddningsstation och laddningspunkt



Not: Konkurrensverkets egen illustration, inspirerad av figur 8 Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för värtgas⁵⁴.

3.3 Utredningsåtgärder och metod

Publik laddning berör en stor mängd direkta och indirekta aktörer som är verksamma i olika delar av värdekedjan. Utifrån studiens syfte och avgränsningar har följande metoder och utredningsinsatser genomförts. En utförlig redovisning framgår av bilaga A.

3.3.1 Informationsinsamling genom ålägganden till kommuner, energibolag och parkeringsbolag

För att tillgodose Konkurrensverkets behov av uppgifter om kommuners, energibolags och parkeringsbolags agerande inom publik laddning beslutade Konkurrensverket att ålägga samtliga 290 kommuner, 167 energibolag och 33 parkeringsbolag att inkomma med svar på verkets frågor.⁵⁵ Informationen samlades in genom en webbenkät. Antalet frågor varierade mellan de olika verksamheter Konkurrensverket ålade, och vilka frågor respektive kommun eller bolag ålades att besvara styrdes av hur de svarat på tidigare frågor. Det innebär att det inte är samtliga kommuner eller bolag som besvarat varje fråga. I redovisningen av informationen anges antal svarande för respektive fråga.

⁵⁴ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för värtgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

⁵⁵ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 63, 70 och 71. Beslutet fattades med stöd av 1 § lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden.

De inkomna svaren från kommuner, energibolag och parkeringsbolag har på olika sätt bearbetats för att kunna redovisas och analyseras. Energi och parkeringsbolag har klassificerats som kommunala respektive icke-kommunala.⁵⁶

Underskattning av markupplåtelse till egna bolag

Konkurrensverket har genomfört en analys av samstämmigheten i kommuners och deras bolags svar på ett antal frågor som gäller mark och markupplåtelse. Analysen indikerar att det finns en underskattning av antal kommuner där kommunala bolag kan etablera publik laddinfrastruktur på kommunens mark.

Det finns flera förklaringar till att informationsinsamlingen genom Konkurrensverkets ålägganden inte fångar förekomsten fullt ut. En förklaring är att det finns kommunala bolag som redan förfogar över kommunal mark, exempelvis parkeringsbolag, varför kommunen inte uppgett att de upplåter mark till egna bolag specifikt för etablering av publik laddinfrastruktur. En annan förklaring till underskattningen är att det finns exempel på kommuner som tolkat frågan snävare än vad som varit avsikten och därför inte inkluderat vissa former av tillgängliggöranden som exempelvis nyttjanderätt eller tillgång genom grävstillstånd. Ytterligare en aspekt som Konkurrensverkets ålägganden inte omfattar är kommuner som i förvaltningsform etablerar publik laddinfrastruktur på den egna marken, varför ingen markupplåtelse sker. Det innebär att analyserna mest sannolikt underskattar det faktiska antalet kommuner som möjliggör för egna kommunala bolag att etablera publik laddinfrastruktur på kommunens mark.⁵⁷

3.3.2 Insamling och bearbetning av data avseende laddningspunkter och aktörer

Det finns i dag ingen officiell statistik över antalet laddningspooler, laddningsstationer eller laddningspunkter i Sverige. Det finns minst tre datakällor som uppger att de samlar data över samtliga laddningspunkter i Sverige: Chargefinder, Chargex analytics⁵⁸ och Nobil. Dessa datamängder varierar vad gäller bland annat antal laddningspunkter, laddningspooler och information om aktörer. I studien

⁵⁶ Kommunala energibolag = energibolag som till en majoritet ägs av en eller flera kommuner (119 bolag), energibolag där en eller flera kommuner är den enskilt största ägaren även om ägarandelen understiger 50 procent (2 bolag) och energibolag som är majoritetsägt av ett statligt bolag men där en eller flera kommuner har en betydande ägarandel (1 bolag). Resterande energibolag är klassificerade som icke-kommunala (42 bolag). Kommunala parkeringsbolag = parkeringsbolag som till majoritet ägs av en eller flera kommuner och i ett fall av en sekundärkommun (region), totalt 17 bolag. Resterande 14 parkeringsbolag är klassade som icke-kommunala.

⁵⁷ Bedömningen baseras på att av de 214 kommuner som har minst en kommunal laddningspunkt så är det endast 68 kommuner som uppger att de upplåter mark till egna kommunala bolag. I resterande 146 kommuner finns det således minst en kommunal laddningspunkt utan att kommunen uppger att de upplåter mark till egna bolag. I 82 av dessa kommuner är det kommunen i förvaltningsform som ansvarar för de kommunala laddningspunkterna.

⁵⁸ Företaget bakom Uppladdning.nu.

tillämpas Chargex datamängd för att beskriva utvecklingen av laddningspunkter. För övriga analyser används datamängden Nobil.

Nobildatamängden har bearbetats, korrigerats och kompletterats, bland annat med information från svaren på Konkurrensverkets ålägganden. Detta för att datamängden i högre utsträckning ska identifiera kommunala aktörer på ett tillförlitligt sätt.

3.3.3 Övrig statistikinsamling

Konkurrensverket använder även offentlig statistik som Statistiska Centralbyrån (SCB) samlar in. Det gäller exempelvis befolkningsstatistik och uppgifter om markanvändningen i Sverige. Vidare används statistik om laddbara personbilar som Trafikanalys är statistikansvarig myndighet för. Presentation av statistiken görs i förekommande fall i rapporten.

Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kommungruppsindelning är en vanligt förekommande gruppering av kommuner⁵⁹, vilken även denna studie tillämpar i relevanta avsnitt. I kommungruppsindelningen definieras de olika grupperna av antal invånare, totalt och i den största staden, och pendlingströmmar till närliggande städer. Grupp "C9. Landsbygdskommun med besöksnäring" tar även hänsyn till besöksnäring: antal gästnätter och omsättning inom detaljhandel, hotell och restaurang. Det finns totalt nio olika grupper och det finns också tre huvudgrupper, vilka är de som redovisas i föreliggande rapport för att förenkla visualiseringen. Kommunhuvudgrupp A omfattar *Storstäder och storstadsnära kommuner*, kommunhuvudgrupp B omfattar *Större städer och kommuner nära större stad* och huvudgrupp C omfattar *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner*. Eftersom antalet kommuner skiljer mellan grupperna beräknas i analysen andelar inom respektive kommunhuvudgrupp för att kunna jämföra utfallet mellan grupperna.

Information om aktörer som beviljats investeringsstöd från Trafikverket har inhämtats från myndigheten.

3.3.4 Dataanalys

Konkurrensverket har tillämpat dataanalys för att bearbeta svar från informationsinsamlingen. Vi har tabulerat och visualiserat de kommunala aktörernas olika ageranden, strategier och incitament.

⁵⁹ Sveriges kommuner och regioner, "Kommungruppsindelning", Sveriges kommuner och regioner, hämtad 13 mars, 2024, <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>.

Vidare används dataanalys för att jämföra hur olika ageranden förhåller sig till varandra och i vilken utsträckning olika agerande kan indikera marknadseffekter. De jämförelser vi genomfört grundas dels på initiala hypoteser, dels på associationsanalys.

Vi tillämpar nedanstående tre effektmått i studien. Vår bedömning är att det ger en indikation och uppskattning av det kommunala avtrycket men ska inte tas som en absolut sanning på grund av osäkerheter i Nobildatamängden.

- Andel kommunala laddningspunkter av totala antalet laddningspunkter per kommun.
- Antal laddningspunkter per 1 000 invånare per kommun.
- Antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare per kommun.

3.3.5 Möten och intervjuer med aktörer

Intervjuer och möten har skett såväl digitalt som fysiskt i Konkurrensverkets lokaler. Konkurrensverket har under olika skeden av studien haft möten och intervjuer med olika marknadsaktörer, andra myndigheter och branschorganisationer.

3.4 Disposition

Denna rapport inleds med en sammanfattande problembeskrivning som innehåller en redovisning av studiens övergripande resultat, våra samlade slutsatser och bedömningar samt förslag som bedöms skapa bättre förutsättningar för framväxten av effektiv konkurrens. Konkurrensverkets samlade slutsatser och förslag finns endast i detta inledande kapitel.

I föreliggande kapitel redogör vi för bakgrunden till och syftet med denna studie. Vi redovisar vidare studiens avgränsningar och definierar centrala begrepp som återkommer i studiens olika delar. Kapitlet innehåller också en kortfattad beskrivning av de metoder vi använt, vilka beskrivs mer ingående i bilaga A.

Kapitel 3 redogör för relevant lagstiftning och nationella investeringsstöd för utbyggnad av publik laddinfrastruktur. I kapitlet ingår även en översiktlig beskrivning av konkurrenslagens regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Kapitel 4–6 beskriver översiktligt den framväxande marknaden för publik laddning, värdekedjan, aktörer och affärsmodeller, marknadsdefinitioner och mer ingående om de för studien aktuella marknaderna. Beskrivningarna bygger på intervjuer, dokumentstudier och dataanalys. Syftet är att ge en övergripande förståelse för hur

marknaderna fungerar och därmed ett sammanhang för den fortsatta analysen av hur kommunala aktörers ageranden påverkar marknadsstrukturer och förutsättningarna för effektiv konkurrens. Beskrivningen är inte avsedd att vara en fullständig kartläggning av dessa marknader.

I kapitel 7 redogör vi för hur kommuner agerar i rollen som indirekt aktör, det vill säga kommunernas övergripande styrning och agerande som markägare, med utgångspunkt i kommunernas svar på Konkurrensverkets åläggande. I kapitel 8 analyseras hur kommunernas ageranden påverkar marknadens funktion och i vilken utsträckning de hindrar framväxten av effektiv konkurrens.

I kapitel 9 redogör vi för hur kommuner, kommunala energibolag och kommunala parkeringsbolag agerar i rollen som direkt aktör, det vill säga när de etablerar publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst i konkurrens med andra. Redovisningen bygger på svar på Konkurrensverkets ålägganden och Nobildatamängden. I kapitel 10 analyserar vi vilken påverkan kommunernas ageranden som direkt aktör har på marknaden och konkurrensen.

4 Lagstiftning och investeringsstöd

Statens roll i utbyggnaden av laddinfrastruktur har diskuterats i olika utredningar, såväl nationellt som på EU-nivå. Nu gällande inriktning är att utbyggnaden i huvudsak ska ske på marknadsmässiga grunder av marknadsaktörer och att statens insatser ska fokuseras på att samordna, följa upp och stödja där marknadsmässiga förutsättningar initialt saknas. Detta sker genom reglering, som framför allt följer av EU-lagstiftning, och genom olika former av investeringsstöd.

4.1 Förordningen om utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel

Förordningen om utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel (AFIR)⁶⁰ ersätter det tidigare direktivet på området (AFID) och antogs i juli 2023. Eftersom det är en förordning är lagstiftningen direkt bindande för alla medlemsstater i EU, men en viss ledtid finns för att anpassa nationell lagstiftning. De flesta krav som fastställs i AFIR riktas till regeringen, men förordningen fastslår att det är privata marknadsinvesteringar som ska bygga ut den publika laddinfrastrukturen och inte staten. Driften av laddstationerna ska också ske på en konkurrensutsatt marknad med fri tillgång för alla intresserade parter. Dessutom bör nya koncessioner tilldelas på ett konkurrensbaserat sätt för att undvika inkräktande på grönområden, minska kostnaderna och skapa möjligheter för nya marknadsaktörer.

AFIR innehåller vidare minimikrav avseende utbyggnaden av publik laddinfrastruktur. För utbyggnaden av laddningspooler för lätta fordon enligt AFIR finns två separata krav: dels en utbyggnad längs med det så kallade transeuropeiska transportnätet (TEN-T), dels en generell utbyggnad av publik laddning i proportion till antalet laddbara fordon i landet.⁶¹

AFIR innehåller även krav som syftar till att förenkla för användarna. Exempelvis behöver publika laddningspunkter med effekter på minst 50 kW erbjuda en möjlighet att betala med vanligt betalkort och engångspriset för den levererade elen ska baseras per kWh. Utöver pris per kWh för energi får laddningstjänstaktören även ta ut en tidsbaserad avgift för användandet av laddningspunkten. För laddningspunkter med lägre effekt får andra prismodeller tillämpas så länge som detta är känt innan laddningen påbörjas.

⁶⁰ Europaparlamentet och rådets förordning 2023/1804 av den 13 september 2023 om Utbyggnad av infrastruktur för alternativa drivmedel och om upphävande av direktiv 2014/94/EU.

⁶¹ Längs med TEN-T vägnätet, vilket definieras som inom tre kilometer från vägen, ska det byggas laddningspooler med maximalt 60 kilometer mellanrum och med specifika kapacitetskrav. Den första etappen som ska vara klar före utgången av 2025 har krav på minst 400 kW effekt per laddningspunkt, varav en laddningspunkt på minst 150 kW. AFIR:s kapacitetskrav på publik laddning i förhållande till laddbara fordon uppgår till minst 1,3 kW per elbil och 0,8 kW per laddhybrid.

Ytterligare krav enligt AFIR är att samtliga publika laddningspunkter ska vara digitalt uppkopplade och laddningspunkter som har anlagts efter den 13 april 2024 alternativt renoverats efter den 14 oktober 2024 ska klara smart laddning (effektreglering). Kravet på digitalt uppkopplade laddningspunkter gäller oavsett vilken effekt laddningspunkten har, eller när den byggdes.

AFIR ställer också krav på att staten ska tillsätta en organisation för registrering av identifieringsdata, en så kallad IDRO-myndighet, för att hantera ID-nummer för laddningspunkter. IDRO-myndigheten ska utfärda och förvalta ID-nummer för åtminstone ansvariga för laddningspunkter och leverantörer av mobilitetstjänster. Vidare ska ansvariga för laddningspunkter och tankstationer för alternativa drivmedel tillhandahålla vissa statistiska och dynamiska data via den nationella åtkomstpunkten.⁶² Det kan röra sig om fysiska egenskaper, öppettider, driftsstatus, priser, om laddningspunkten används eller inte, och om det är förnybar elektricitet.

4.2 Direktivet om byggnaders energiprestanda

Syftet med direktivet om byggnaders energiprestanda⁶³ är att främja en förbättrad energiprestanda i byggnader och samtidigt ta hänsyn till kraven på inomhusklimat och kostnadseffektivitet. I Sverige har direktivet genomförts bland annat genom förändringar i det svenska byggregelverket. Laddning av elfordon är sedan 2020 ett nytt egenskapskrav i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Vilka byggnader som ska ha utrustning för laddning av elfordon eller förberedelse för laddning genom så kallad ledningsinfrastruktur framgår av 3 kap. 20 b och 20 c §§ plan- och byggförordningen. Boverket har också fastställt föreskrifter och allmänna råd om utrustning för laddning av elfordon (BFS 2021:2).

4.3 EU-direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för elektricitet

Enligt 3 kap. 19 § ellagen får ett distributionsnätsföretag inte äga, utveckla, förvalta eller driva en laddningspunkt. Det betyder att ett elnätsföretag måste hålla nätverksamheten, som är en monopolverksamhet, åtskild från annan verksamhet, såsom exempelvis laddinfrastruktur, som är en konkurrensutsatt verksamhet. Regleringen följer av EU-direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för elektricitet.⁶⁴ Direktivet betonar särskilt vikten av att separera nätverksamhet från verksamhet som involverar produktion och distribution av

⁶² Ett digitalt gränssnitt som inrättats av en medlemsstat och som utgör en enda åtkomstpunkt för data.

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda (omarbetning december 2018).

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 2003/54/EG.

elektricitet. Detta för att undvika potentiella intressekonflikter och diskriminering som kan uppstå mellan vertikalt integrerade företag och lokala nätföretag, samt för att främja en sund konkurrens och underlätta nya aktörers inträde på marknaden. Vid ikraftträdandet den 1 juli 2022 fanns övergångsbestämmelser som möjliggjorde för distributionsnätsföretag som då ägde publik laddinfrastruktur att fortsätta med detta fram till och med 31 december 2023.

4.4 Nationella investeringsstöd

Det finns ett flertal nationella styrmedel och åtgärder som syftar till att bidra till en elektrifierad fordonsflotta. Åtgärderna riktas mot fordon, drivmedel och infrastruktur. I nuläget finns det två helt nationella investeringsstöd för etablering av publik laddinfrastruktur för lätta fordon⁶⁵, vilka hanteras av olika myndigheter.⁶⁶ Det finns i nuläget inga statliga stöd för drift och underhåll.

4.4.1 Klimatklivet

Klimatklivet är ett stöd till klimatinvesteringar som funnits sedan 2015 och som Naturvårdverket administrerar. Stödet syftar till att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser och kan enligt förordningen (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar endast sökas av juridiska personer och organisationer. Stödet kan vidare sökas för olika typer av åtgärder, bland annat för etablering av publik laddinfrastruktur för både normalladdning och snabbladdning.⁶⁷ Bidrag till publik laddinfrastruktur utgör inte den största ekonomiska posten inom Klimatklivet, men det är den stödkategori som har flest beviljade ansökningar.⁶⁸

Naturvårdsverket och länsstyrelserna utreder behovet av publik laddinfrastruktur genom länsvisa öppna samråd. Baserat på utredningen öppnas en utlysningsperiod

⁶⁵ Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF).

⁶⁶ Utöver dessa stöd finns även olika stöd till etablering av icke-publik laddning (exempelvis Grön teknik – skattereduktion för privatpersoner) och stöd för etablering av publik laddinfrastruktur för tung trafik (exempelvis Regionala elektrifieringspiloter).

⁶⁷ Anbud kan lämnas inom publik laddning för personbilar 10-50 kW samt för snabbladdning för personbilar från 150 kW. Anbud för publik snabbladdning för tunga fordon från 350 kW kan också lämnas, men ingår inte i denna studie.

⁶⁸ Nanna Fukushima och Roger Pyddoke, *Utbyggnad av laddinfrastruktur för elfordon – effekter av styrmedel på laddinfrastrukturmarknaden*, forskningsrapport på uppdrag av Konkurrensverket, 2024:1. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/utbyggnaden-av-laddinfrastruktur-for-elfordon--effekter-av-styrmedel-pa-laddinfrastrukturmarknaden/>

för anbud inom vissa geografiska områden. De bästa anbuden⁶⁹ inom ett geografiskt område har möjlighet att få stöd på upp till 70 procent av investeringskostnaden.⁷⁰

4.4.2 Infrastruktur för snabbladdning längs större vägar

Trafikverket är ansvarigt för att förvalta det statliga stödet till publika snabb-laddningsstationer för elfordon, särskilt vid större vägar. Syftet med stödet är att säkerställa tillgång till ändamålsenlig snabbladdning i hela landet, särskilt där det bedöms att det annars inte skulle ske någon infrastrukturutbyggnad.⁷¹ Stödet har funnits sedan 2020 och Trafikverket har fått medel för att fortsätta att erbjuda investeringsstöd under perioden 2023–2024.

Stödet kan sökas av juridiska personer och organisationer, exempelvis kommuner och kommunala bolag, för utbyggnad av publika laddstationer för snabbladdning av elfordon i anslutning till utpekade vägar. Stöd kan beviljas för upp till 100 procent av investeringskostnaden. Stöd för drift av snabbladdningsstationerna är inte möjligt enligt förordningen.⁷²

4.5 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS)

Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Förbud får också meddelas om förfarandet hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Med *offentlig säljverksamhet* avses sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, som omfattas av 1 kap. 5 § konkurrenslagen och som staten, kommuner eller regioner bedriver. Säljverksamhet omfattar försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter såväl som uthyrning. Det är inte avgörande om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst, utan det avgörande är att någon form av ekonomisk

⁶⁹ Naturvårdsverket, *Klimatklivet, kriterier och urvalsprocess för stöd till publik laddinfrastruktur*, Naturvårdsverket, 2024. <https://www.naturvardsverket.se/492741/globalassets/amnen/klimat/klimatklivet/kriterier-och-urvalsprocess-for-stod-till-publik-laddinfrastruktur-240219.pdf> (Hämtad 2024-04-15).

⁷⁰ Naturvårdsverket, "Laddning för allmänheten – publik laddinfrastruktur", *Naturvårdsverket*. Hämtad 21 september, 2023. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/klimatklivet/publik-laddning/>.

⁷¹ Trafikverket väljer vilka "vita sträckor" som ska lysas ut baserat på var det bedöms sakna marknadsmässiga grund.

⁷² Trafikverket, "Ansök om stöd till snabbladdningsstationer för elfordon", *Trafikverket*. Hämtad 21 september, 2023. <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/ansok-om-bidrag-till-snabb-laddningsstationer-for-elfordon/>.

verksamhet bedrivs. Däremot omfattar inte bestämmelsen myndighetsutövning eller offentlig inköpsverksamhet.

Med *förfarande* avses de specifika villkor eller beteenden som tillämpas i en säljverksamhet och omfattar såväl ett faktiskt handlande som underlåtenhet att vidta en viss åtgärd. En utgångspunkt är att det vid tillämpning av KOS-regeln måste vara möjligt att ta hänsyn till andra allmänna intressen än konkurrensintresset som kan uppväga den konkurrenssnedvridning ett beteende kan ge upphov till. Ett förbud får därför inte meddelas mot förfaranden som är försvarbara ur allmän synpunkt. Huruvida försvarbarhet föreligger eller inte, får prövas i det särskilda fallet.⁷³ För det fall ett förfarande strider mot lag, annan författning eller annat bindande direktiv, är utgångspunkten att förfarandet saknar försvarbarhet ur allmän synpunkt.⁷⁴ Om ett förfarande däremot är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering eller en ofrånkomlig följd av denna, bör det inte förbjudas även om det innebär att fri konkurrens inte kan gälla fullt ut på området.⁷⁵

För en kommun eller en region kan även en hel säljverksamhet förbjudas. En säljverksamhet får inte förbjudas om den är förenlig med lag och anses förenlig med lag om den är kompetenslig. Detta avser själva driften av verksamheten. Regeln hindrar inte att ett konkurrenssnedvridande eller konkurrenshämmande förfarande förbjuds i en sådan verksamhet.

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

KOS-bestämmelserna är inte ett ständigt gällande förbud utan är framåtriktade, vilket innebär att ett beskrivet förfarande eller en verksamhet blir förbjudet först efter att ett förbud utverkats i domstol. En offentlig aktör som bryter mot ett förbud meddelat av domstol kan bli tvungen att betala vite till staten. Det är Konkurrensverket eller den som driver en subsidiär talan om förbud enligt KOS-bestämmelserna som har att styrka att förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda.⁷⁶

KOS-reglerna skiljer sig i flera avseenden från konkurrenslagens förbudsbestämmelser i 2 kap. 1 § och 7 §. Bland annat utgör de senare förbudsbestämmelserna ständigt gällande förbud, vilket innebär att ett företag som bryter mot de reglerna gör sig skyldigt till en överträdelse. Andra viktiga skillnader är att en offentlig aktör inte behöver ha en dominerande ställning eller ha ingått något avtal vid tillämpning

⁷³ Prop. 2008/09:231 s. 37 f.

⁷⁴ Prop. 2008/09:231 s. 58 f.

⁷⁵ Prop. 2008/09:231 s. 39

⁷⁶ MD 2015:12, Konkurrensverket mot Aktiebolaget Strömstads Badanstalt, p. 62.

av KOS-bestämmelserna och att Konkurrensverket vid tillämpning av 3 kap. 27 § inte har egen beslutanderätt i första instans.

4.5.1 Särskilt om konkurrensbegränsningskriteriet

Konkurrensbegränsningskriteriet i KOS innebär att staten, kommuner eller regioner snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens på marknaden.⁷⁷ En grundförutsättning vid tillämpningen är förekomsten av, eller fara för, negativa effekter för konkurrensen.⁷⁸

Begreppet *snedvrida* tar närmast sikte på situationen att konkurrens inte råder på så lika villkor som möjligt. Det kan till exempel vara så att den offentlige aktören behandlar andra företag olika utan saklig grund eller drar oberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten.⁷⁹

Begreppet *hämma* tar i sin tur sikte på förfaranden som leder till att privata alternativ faller bort eller att privata aktörer överhuvudtaget inte träder in på marknaden. Det kan även vara så att de privata företagens tillväxt och utveckling i övrigt hejdas eller på annat sätt hålls tillbaka. Ett exempel kan vara att privata företag på marknaden inte kan eller har svårt att arbeta inom ramen för vad som är ekonomiskt rimligt när den offentlige aktören sätter sina priser under självkostnadsnivå eller betar sig på något annat sätt som hämmar konkurrensen.⁸⁰

Som exempel på förfaranden som bör anses kunna snedvrida eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden anges i förarbetena bland annat underprissättning, diskriminering, vägran att ge tillträde till viss infrastruktur och selektiva förfaranden.⁸¹ I förarbetena omnämns även fall där den offentlige 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, så kallade undanträngningseffekter.⁸²

De nämnda beteendena utgör endast exempel på sådant som kan ha negativa konkurrenseffekter. Eftersom konkurrensförhållandena kan skilja sig mellan olika

⁷⁷ Prop. 2008/09:231, s. 36.

⁷⁸ Prop. 2008/09:231 s. 36. Se även T 8160-11, Konkurrensverket mot Skelleftebuss, s. 52 samt T 9278-13, Konkurrensverket mot Växjö kommun, där domstolen kommer fram till att förbud enligt KOS inte kan utverkas om det endast rör sig om konsumentskada.

⁷⁹ Prop. 2008/09:231 s. 57.

⁸⁰ Prop. 2008/09:231 s. 57.

⁸¹ Prop. 2008/09:231 s. 36 och s. 24 med Konkurrensrådets Typfall av offentlig säljverksamhet som vållar konkurrensproblem för privata företag.

⁸² Prop. 2008/09:231 s. 36.

delar av riket kan enskilda beteenden således inte generellt stämpas som olämpliga utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall.⁸³

När det gäller bedömningen av beteendets effekter är det viktigt att i det enskilda fallet ta ställning till om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens och själva mekanismerna på marknadsplatsen. Frågan är om konkurrenstrycket på marknaden ökar, eller är ägnat att öka, eller om det minskar eller är ägnat att minska genom det aktuella beteendet. Prövningen bör ha sin utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, inte vad som sker eller kan ske på kort sikt. Om konkurrenstrycket minskar på grund av den offentlige aktörens agerande föreligger en snedvridning eller ett hämmande av förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.⁸⁴

4.5.2 Patent- och marknadsdomstolen dom i mål nr PMT 1212-20 Konkurrensverket mot Hässleholms kommun

Det har hittills avgjorts åtta stycken KOS-mål i domstol, varav fem har gällt verksamhetsförbud och tre har rört förfarandeförbud. Konkurrensverket har fört talan i sju av målen⁸⁵ medan det åttonde målet drevs som en subsidiär talan⁸⁶. Samtliga fall har avsett en kommun eller en sammanslutning av kommuner. Rättspraxis på området är således fortfarande begränsad.

Ett av domstolsmålen handlade om upplåtande av kommunal mark. Hässleholms kommun hade nekat privata företag tillgång till kommunens mark genom att inte ge markavtal och grävstillstånd för nedläggning av fiberkabel. Samtidigt hade kommunen själv beslutat att i egen regi etablera och sälja fiberanslutningar till kommunens invånare. Privata företag utan markavtal hindrades därigenom från att konkurrera med kommunens egen fiberverksamhet. Konkurrensverket ansåg att kommunens förfarande skadade utvecklingen av en effektiv konkurrens i Hässleholms kommun till nackdel för konsumenter och företag. Kommunen anförde å sin sida att förfarandet var försvarbart, bl.a. utifrån intresset av att alla medborgare i kommunen får god tillgång till fiber på lika villkor.

Konkurrensverket lämnade i september 2017 in en stämningsansökan till Patent- och marknadsdomstolen (PMD) med kravet att Hässleholms kommun skulle

⁸³ Prop. 2008/09:231 s. 36.

⁸⁴ Prop. 2008/09:231 s. 36 f.

⁸⁵ De sju domstolsprocesser som Konkurrensverket drivit är PMT 1212-20, Konkurrensverket mot Hässleholms kommun, T 9248-13, Konkurrensverket mot Växjö kommun, MD 2015:12, Konkurrensverket mot AB Strömstads Badanstalt, MD 2016:3, Konkurrensverket mot Borås kommun, T 9290-11, Konkurrensverket mot Mälarenergi, T 8160-11, Konkurrensverket mot Skelleftebuss och MD 2014:1, Konkurrensverket mot Räddningstjänsten Dala Mitt

⁸⁶ MD 2015:17, *ATV – Media mot Kommunalförbundet Mediecenter*.

förbjudas att hämma och snedvrída konkurrensen på marknaden genom att vägra upplåta mark till privata företag som vill gräva ner fiber för bredband. I en dom i januari 2019 biföll PMD Konkurrensverkets talan och förbjöd Hässleholms kommun att neka upplåtelse av mark till privata företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till kommunens invånare på det sätt som hade skett.⁸⁷ Kommunen överklagade domen till Patent- och marknadsöverdomstolen (PMÖD) och hävdade där bland annat att det var oklart för kommunen vad förbudet innebar. PMÖD ansåg att PMD:s dom gav upphov till olika tolkningar och att det inte gick att förstå vilket agerande som förbjudits, samt att detta innebar att domen var så oklar att det inte gick att förstå hur PMD hade dömt i saken. PMÖD beslutade därför i januari 2020 att PMD:s dom skulle undanröjas och målet återförvisas till PMD.⁸⁸

En ny huvudförhandling ägde rum i PMD i november 2020 och den 17 december 2020 meddelade PMD en ny dom i målet. Domen innebär att Hässleholms kommun förbjuds att kategoriskt och utan individuell prövning vägra upplåta kommunal mark till privata företag som vill lägga ner fiberkabel. Kommunen förbjuds också att ställa som villkor för markupplåtelse till privata företag att företagen etablerar fiberanslutningar i hela Hässleholms kommun. Domstolen avfärdade Hässleholm kommuns påstående om att deras agerande varit försvarbart ur allmän synpunkt eftersom domstolen ansåg att det var uppenbart att kommunen hade kunnat tillämpa mindre ingripande åtgärder för att tillgodose medborgarnas intresse av att få tillgång till fiber, än att kategoriskt vägra att ingå markavtal. Kommunen ska betala ett vite om 25 miljoner kronor om den bryter mot förbudet.⁸⁹

⁸⁷ PMD:s dom den 8 mars 2019 i mål nr PMT 11545-17.

⁸⁸ PMÖD:s beslut meddelat den 27 januari 2020 i mål nr PMT 3931-19.

⁸⁹ PMD:s dom den 17 december 2020 i mål nr PMT 1212-20.

5 Marknaden för publik laddning har växt fram snabbt

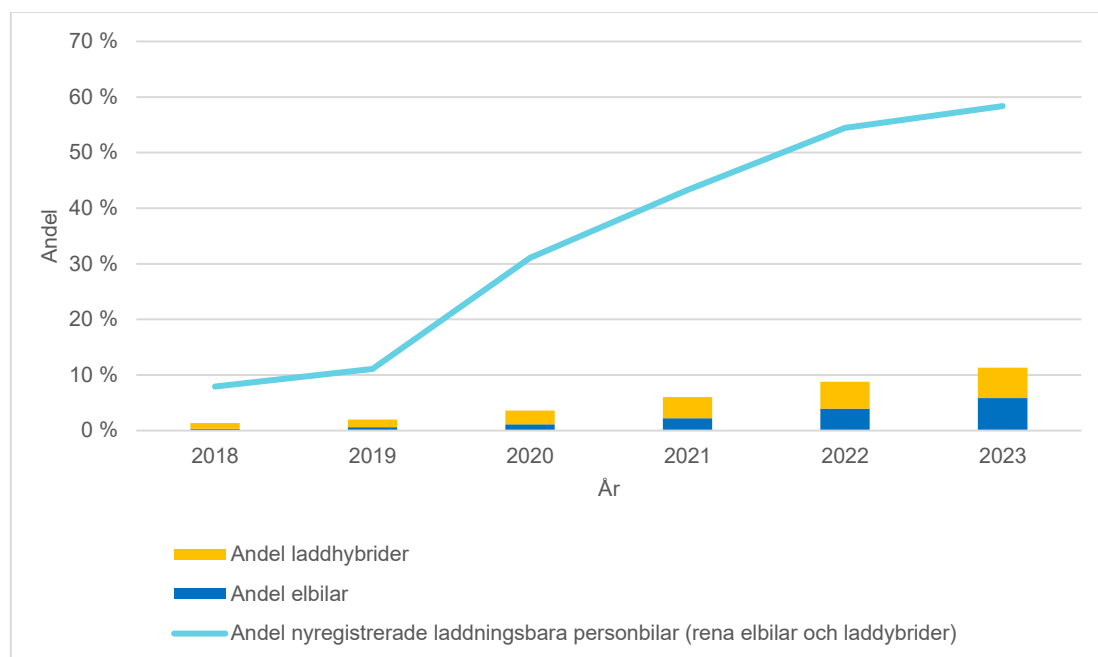
Marknaden för publik laddning är relativt omogen och har under kort tid växt fram pådriven av samhällets omställning till förnybara drivmedel och elektrifiering av transportsektorn. Elektrifiering av transporter har av riksdag och regering pekats ut som en viktig åtgärd för att Sverige ska nå klimatmålen.

Publik laddning utgör endast en mindre del av den laddade energin till elbilar. Merparten av laddningen sker i stället icke-publikt, framför allt genom hemmaladdning. Publik laddning fyller dock en viktig funktion för att uppnå en hög andel elbilar i samhället, skapa förtroende för elbilar och för att skapa god rörlighet.⁹⁰ Dels för att resande ska fungera men också för alla invånare som saknar en egen parkeringsplats och därmed behöver ladda sin elbil publikt.

Under de senaste tio åren har antalet laddbara personbilar i Sverige ökat markant, och utgör nu drygt elva procent av den totala personbilsflottan. I början var det framför allt laddhybrider som utgjorde den stora andelen av de laddbara fordonen, men detta är under förändring. Under 2023 utgjorde rena elbilar och laddhybrider ungefär lika stor andel av den totala personbilsflottan, cirka sex procent vardera. Figur 3 visar utvecklingen av laddbara personbilar som andel av den totala personbilsflottan, uppdelat på laddhybrider och rena elbilar. Som också framgår av figuren har andelen laddbara personbilar av det totala antalet nyregistrerade personbilar ökat markant varje år från 2019. Den snabba ökningen avtog dock 2023⁹¹. Samtidigt uppgick andelen laddbara personbilar till 58 procent av nyregistreringarna det året.

⁹¹ Detta sammanfaller med avskaffandet av klimatbonus vid köp av laddbar personbil.

Figur 3 Utvecklingen av laddningsbara fordon 2018–2023, som andel av total personbilsflotta och nyregistrerade personbilar



Not: Figuren baseras på statistik från Trafikanalys om andel laddningsbara personbilar av totala fordonsflottan⁹² samt andel nyregistrerade laddningsbara fordon⁹³.

En förutsättning för att laddbara fordon ska vara ett attraktivt alternativ för fordonsägare är att laddinfrastrukturen byggs ut i tillräckligt snabb takt. Norsk elbilsförening får årligen i uppdrag från Nordiska ministerrådet att genomföra en opinionsundersökning i alla nordiska länder angående vilka barriärer som finns mot att köpa elfordon.⁹⁴ Det som bland annat framkommit är att det höga priset för elbilar anses som den största barriären i Sverige men på andra och tredje plats hamnar frågor som berör laddinfrastrukturen. Avsaknad av hemmaladdning och bristande tilltro till den publika laddningen längs vägarna, är således avgörande faktorer för att svenskar ska välja att köpa elbilar.⁹⁵

⁹² Trafikanalys, *Personbilar. Antal i trafik efter år, drivmedel, län och kommun*. Stockholm: Trafikanalys. Hämtad 25 april, 2024.

<https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/?cw=1&q=t10026|ar|itrfslut|drivmedel|reglan|regkom-standardtable>.

⁹³ Trafikanalys, *Personbilar. Antal nyregistreringar efter år, drivmedel, län och kommun*. Stockholm: Trafikanalys.

Hämtad 25 april, 2024,

<https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/?cw=1&q=t10026|ar|nyregunder|drivmedel|reglan|regkom-aboutstatistics>.

⁹⁴ Norsk elbilforening og Nordisk Energiforskning. *NORDISK ELBIL-BAROMETER*.

⁹⁵ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER

2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

5.1 Antalet laddningspooler och laddningspunkter är svårt att estimeras

Det finns i dag ingen officiell statistik över antalet laddningspooler, laddningsstationer eller laddningspunkter i Sverige. De datakällor som finns över publika laddningspunkter varierar avseende innehåll, kvalitetssäkring och omfattning. De datamängder Konkurrensverket kartlagt har brister vad gäller att identifiera relevanta aktörer och tillförlitliga antalsuppgifter, se bilaga A.

I tabell 2 redovisas antal laddningspunkter och laddningspooler från de tre olika datakällor som Konkurrensverket undersökt.⁹⁶ Antalet laddningspunkter varierar kraftigt mellan datakällorna, mellan drygt 31 000 och knappt 47 000 laddningspunkter. En del av skillnaden beror troligen på att informationen är hämtad vid olika tillfällen men även bortsett från detta kvarstår skillnader som torde bero på hur informationen rapporteras in⁹⁷, kvalitetssäkringen av informationen och till viss del bedömningen av vad som kan anses vara en publik laddningspunkt.

Uppgifterna om laddningspooler uppvisar även de en stor variation, mellan cirka 3 800 och cirka 6 600 laddningspooler. Även information om aktörer är förknippad med osäkerhet, se avsnitt 6.2, och antalet varierar mellan respektive datamängd.

Tabell 2 Antal laddningspooler och laddningspunkter, jämförelse mellan tre datakällor

	Nobil ⁹⁸	Chargex analytics ⁹⁹	Chargefinder ¹⁰⁰
Antal laddningspooler ¹⁰¹	4 756	3 803	6 630
Antal laddningspunkter	34 739	31 819	46 940
Varav normalladdning (≤ 22 kW)	30 085	27 172	40 564
Tillkomna via Konkurrensverkets bearbetning	2 326	N/A	N/A
Totalt antal normalladdningspunkter i den bearbetade Nobildatamängden	32 411	N/A	N/A
Varav snabbaddning (23–149 kW)	2 013	1 904	1 902
Varav ultrasnabbaddning (≥ 150 kW)	2 641	2 743	4 471

Not: Tabellen baseras på obearbetad Nobildatamängd per den 9 oktober 2023, Chargex datamängd per den 1 oktober (hämtad i december 2023) och Chargefinders datamängd per den 24 april 2024.

⁹⁶ Se vidare bilaga A.

⁹⁷ Om informationen rapporteras in av ansvarig aktör och/eller användare och/eller om datakällan tillämpar automatisk inläsning från andra datakällor.

⁹⁸ Datamängden hämtad den 9 oktober 2023.

⁹⁹ Datamängden är per 1 oktober 2023, hämtad i december 2023.

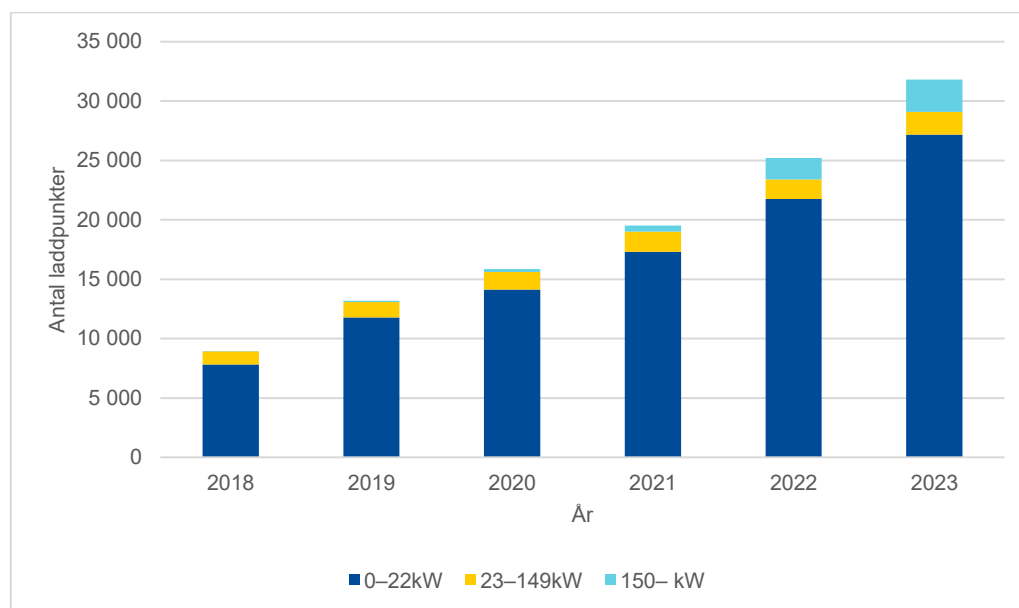
¹⁰⁰ Datamängden hämtad den 24 april 2024. <https://chargefinder.com/se/stats/country/sweden>

¹⁰¹ Vilket i datakällan benämns som laddstationer.

5.2 Antalet laddningspunkter har tredubblats de senaste sex åren

För att visa utvecklingen av laddningspunkter i Sverige de senaste sex åren används datamängden från Chargex analytics.¹⁰² Antalet laddningspunkter har under perioden mer än tredubblats och i oktober 2023 fanns drygt 31 000 laddningspunkter, varav den stora majoriteten avsåg normalladdning. Antalet snabb-laddningspunkter och framför allt ultrasnabb-laddning har dock ökat markant de senaste två åren, se figur 4.

Figur 4 Utvecklingen av publika laddningspunkter 2018–2023, fördelat på laddningseffekt



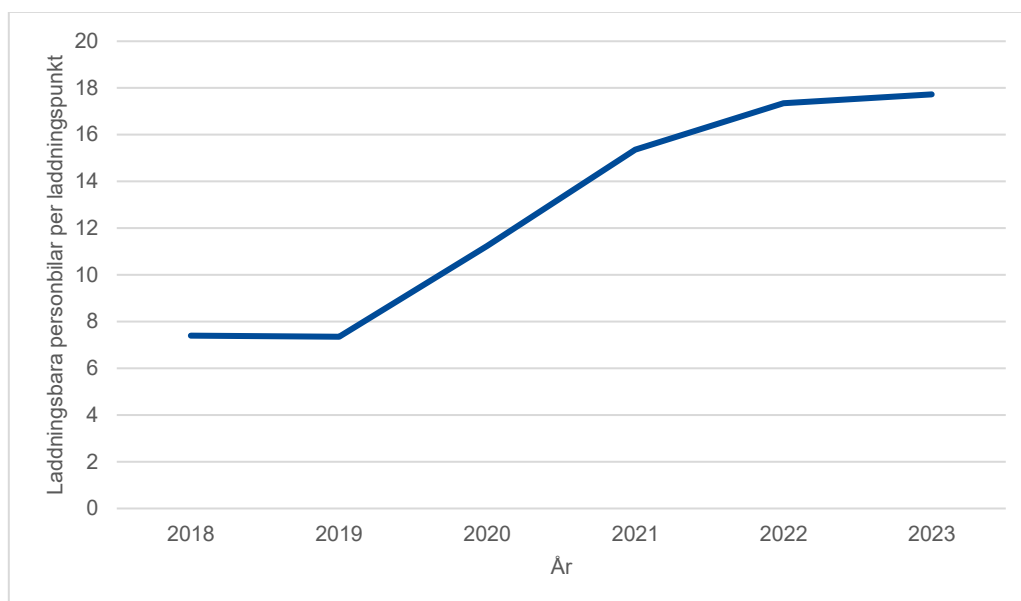
Not: Figuren baseras på Chargex datamängd per första oktober åren 2018–2023.

I figur 5 redovisas utvecklingen av antal laddningsbara bilar per laddningspunkt de senaste sex åren. Mellan 2019 och 2021 skedde en markant ökning av antalet laddningsbara personbilar per laddningspunkt, vilket betyder att utbyggnaden av publik laddinfrastruktur skedde i långsammare takt än tillväxten av laddningsbara personbilar. Under 2023 planade denna utveckling ut. Av de tidigare figurerna går att utläsa att det beror både på att ökningen av laddbara personbilar har avtagit, och på att tillväxten av antalet laddningspunkter samtidigt varit stor.¹⁰³ I sammanhanget kan det vara värt att notera att EU rekommenderar ett förhållande om maximalt 10 laddningsbara personbilar per laddningspunkt, vilket Sverige i nuläget överskrider.

¹⁰² Chargex innehåller historisk data, medan Nobil ger en ögonblicksbild, se vidare bilaga A.

¹⁰³ Som tidigare nämnts finns osäkerheter kopplat till laddningspunktdatan, varför detta ger en indikation och inte en fullständig bild.

Figur 5 Utveckling av antal laddningsbara personbilar per laddningspunkt, alla laddningseffekter 2018–2023



Not: Figuren baseras på statistik från Trafikanalys¹⁰⁴ avseende antal laddningsbara personbilar 2018–2023. Antal laddningspunkter baseras på Chargex datamängd, totala antalet laddningspunkter alla effektsegment per den 1 oktober 2018–2023.

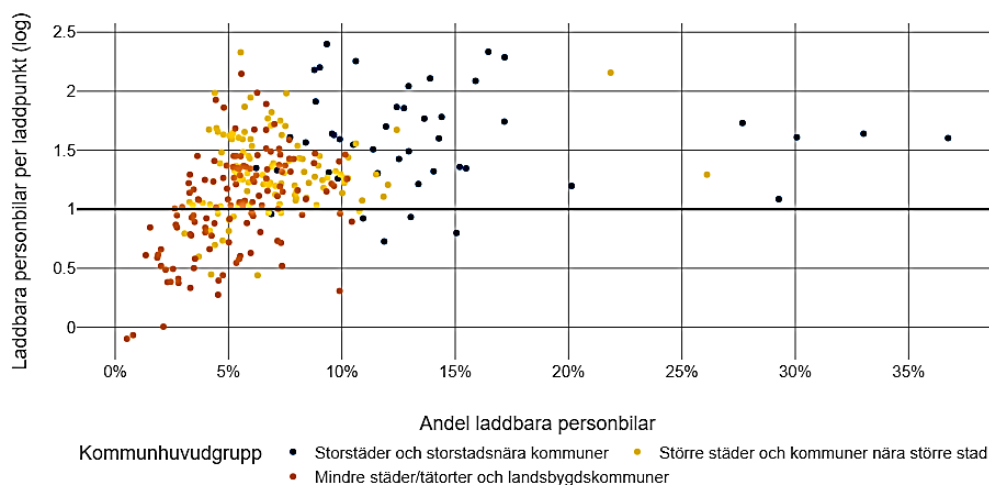
Även om osäkerheten blir större vid nedbrytning per kommun (det gäller såväl information om laddningspunkter som laddningsbara personbilar), ger figur 6 en bild av den stora spridningen som finns bland kommuner. Det gäller såväl andel laddningsbara personbilar av den totala fordonsflottan i kommunen, som antalet laddningsbara personbilar per laddningspunkt. Det är 72 kommuner som uppnår den rekommenderade nivån om maximalt 10 laddningsbara personbilar per laddningspunkt.

Kommuner med en högre andel laddningsbara personbilar tenderar att också ha fler laddningsbara personbilar per laddningspunkt. *Storstäder och storstadsnära kommuner* har generellt högre andel laddningsbara personbilar av den totala fordonsflottan och flertalet av dessa kommuner överskrider även EU:s rekommendation om antal laddningsbara personbilar per laddningspunkt. Skillnaderna mellan de två resterande kommunhuvudgrupperna är däremot små. Det är dock viktigt att notera att rekommendationen avser den nationella nivån och inte per kommun.

¹⁰⁴ Trafikanalys, *Personbilar. Antal i trafik efter år, drivmedel, län och kommun*. Stockholm: Trafikanalys. Hämtad 25 april, 2024.

<https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/?cw=1&q=t10026|ar|itrflut|drivmedel|reglan|regkom-standardtable>.

Figur 6 Laddningsbara personbilar per laddningspunkt mot andelen laddningsbara personbilar på kommunnivå



Not: Figuren baseras på statistik om antal laddningsbara personbilar från Trafikanalys¹⁰⁵ och laddningspunkter från bearbetade Nobildatamängden. De laddningspunkter som ingår i figuren är det totala antalet laddningspunkter per kommun, alla laddningseffekter. I figuren ingår 284 kommuner, de resterande 6 kommunerna saknar laddningspunkter, enligt Nobildatamängden. EU:s rekommenderade gränsvärde (10 laddningsbara personbilar per laddningspunkt) är utmarkerat, vid logaritmerad y-axel är denna gräns markerad vid 1.

¹⁰⁵ Trafikanalys, *Personbilar. Antal i trafik efter år, drivmedel, län och kommun*. Stockholm: Trafikanalys. Hämtad 25 april, 2024.
<https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/?cw=1&q=t10026|ar|itrflut|drivmedel|reglan|regkom-standardtable>.

6 Värdekedjan, aktörer och affärsmodeller

Marknaden för publik laddning är omogen och snabbväxande. Roller, aktörer och affärsmodeller kan ändras snabbt och aktörerna testas sig fram. I föreliggande kapitel beskrivs vår förståelse av värdekedjan för publik laddning, relevanta aktörer och affärsmodeller, baserat på intervjuer, dataanalys och dokumentstudier.¹⁰⁶

6.1 Värdekedjan – från elförsörjning till elbilsladdning

Marknaden för publik laddning består av ett nätverk av roller, funktioner och aktörer som samspelar för att möjliggöra elbilsladdning. Det finns en hög grad av rörlighet i nätverket vilket innebär att aktörer, roller och värdekedjor snabbt kan förändras.¹⁰⁷ Rollerna kan delas in utifrån om det är en direkt eller indirekt deltagare i systemet. Figur 7 är en förenklad illustration av detta nätverk.

De indirekta rollerna är de som skapar förutsättningarna för elbilsladdning. Det handlar bland annat om energileverantörer, såväl elnät- som elhandelsföretag, regleringsmyndigheter, kommuner, markägare, biltillverkare, tillverkare av mjuk- respektive hårdvara och installatörer. Mer direkta roller på marknaderna har operatörer av laddningspunkter (Charge Point Operator, CPO) och leverantörer av e-mobilitetstjänster (eMobility Service Provider, eMSP).

Aktörer kan också ha flera roller samtidigt, vilket gör systemet komplext till sin natur. Som nämndes ovan förvaltar operatörer av laddningspunkter den fysiska laddinfrastrukturen, men de behöver inte vara den som äger densamma. Det innebär att operatörsrollen inkluderar såväl aktörer som äger (och därmed investerar i) publik laddinfrastruktur och aktörer som förvaltar andras laddningsstationer.

Rollen som leverantör av e-mobilitetstjänster hanterar de digitala slutkundstjänsterna, exempelvis en betalösning. I denna roll finns både aktör som sätter priset på laddningstjänsten och därmed är en konkurrent på marknaden för laddningstjänster, och aktörer som inte styr över prissättningen/har avtalet med slutkunden, utan i stället tillhandahåller detta åt sådana aktörer. Om eMSP inte äger/förvaltar egna laddningspunkter behöver eMSP samarbeta med en CPO för att möjliggöra för sina kunder att ladda vid CPO:ns laddningspunkter.

¹⁰⁶ Charles River Associates på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK*, Europeiska kommissionen, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9f5b4eb-72ee-11ee-9220-01aa75ed71a1> (Hämtad 2024-05-14).

¹⁰⁷ VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut. *Regeringsuppdrag om elektrifieringen av transporter. Kostnader, finansiering och affärsmodeller*, VTI, Statens väg- och transportforskningsinstitut, 2022. <https://vti.diva-portal.org/smash/get/diva2:1639105/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-16).

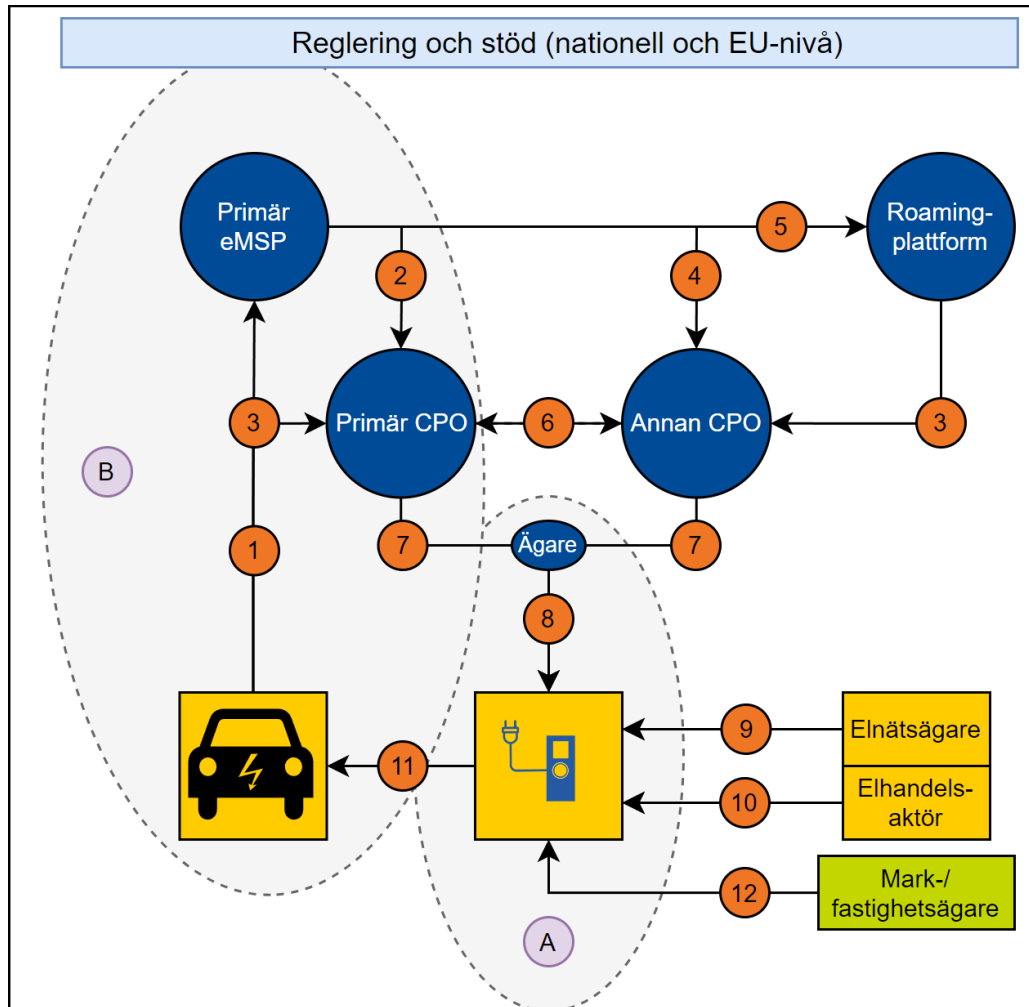
Elbilsförare kan också ladda direkt hos en CPO som erbjuder "ad-hoc-laddning" med direkt betalning via till exempel bankkort, utan behov av eMSP:s tjänster.

Således rymmer ovan nämnda roller aktörer som delvis konkurrerar om olika saker. Detta är en av anledningarna till att Konkurrensverket har valt att tillämpa egna begrepp som tydligare utgår från affärsmodeller och vad aktörerna konkurrerar om.

Figuren illustrerar även de aktuella marknaderna för denna studie: *Marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur (A)* och *Marknaden för tillhandahållande av laddningstjänst (B)*. Direkt aktör på marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur (A) är *ägaren* som är den som investerar i laddinfrastrukturen och styr över etableringen. CPO kan arbeta på uppdrag av ägaren eller vara densamma. För att kunna etablera behövs också tillgång till mark och elnätsanslutning med tillräcklig kapacitet, varför dessa roller är viktiga indirekta aktörer.

Direkt aktör på marknaden för tillhandahållande av laddningstjänst (B) är den som bestämmer priset på laddningstjänsten till slutkunden (elbilsföraren). Det kan vara eMSP och/eller CPO och/eller ägaren. För att kunna vara aktör krävs tillgång till publik laddinfrastruktur, elhandelsavtal och någon form av betallösning. Antingen är det ägaren av laddinfrastrukturen som också är den som tillhandahåller laddningstjänst, alternativt så kan ägaren upplåta laddinfrastrukturen åt en laddningstjänstaktör. Det finns också laddstationer med flera tjänsteleverantörer som slutkunden kan välja att köpa laddningstjänsten från.

Figur 7 Förenklad illustration av värdekedjan för publik laddning med det nätverk av roller och aktörer som ingår



Not: Konkurrensverkets egen illustration, inspirerad av figur 9 i kommissionens marknadsstudie¹⁰⁸.

Figurbeskrivning: 1.) Elbilsföraren är registrerad användare/kund till en eMSP, vilket ger tillgång till dess laddningsnätverk. 2.) eMSP samarbetar med en CPO för att möjliggöra för sina kunder att ladda vid CPO:ns laddningspunkter. eMSP tar betalning av kunden för laddning och betalar en avgift till CPO:n. Det varierar vem som sätter priset till slutkunden. 3.) Elbilsförare kan också ladda direkt hos en CPO som erbjuder "ad-hoc-laddning" med direkt betalning via till exempel bankkort, utan behov av eMSP:s tjänster. 4.) eMSP kan också bli partner med andra CPO:er genom bilaterala avtal för att skapa ett större laddningsnätverk som är tillgängligt för deras kunder. CPO:er har incitament till detta då det kan öka belägningsgraden på deras laddningspunkter. 5.) Roamingplattformar möjliggör interoperabilitet genom att länka samman CPO:er och eMSP:s och aggregera deras nätverk och öppna upp dem för fler elbilsförare. Roamingplattformar har CPO:er/eMSP:s som kunder/de betalar för plattformens tjänster. 6.) Även CPO:er kan ha bilaterala avtal och samarbeta med varandra för att öka belägningsgraden på laddningspunkterna. 7.) CPO:er är ansvariga för att förvalta laddinfrastrukturen, ofta även den fysiska installationen, på uppdrag av ägaren av laddningspunkten. CPO får ersättning av ägaren för dessa tjänster, om detta inte är samma aktör. 8.) Det är ägaren som styr över och finansierar etableringen av laddinfrastrukturen. 9.) Elnätsägaren ansluter laddningspunkter till elnätet och säkerställer överföringen av el. 10.) Elhandelsaktör säljer el till den som står på elnätsavtalet. 11.) Laddningsbara personbilar laddas med el från en offentlig laddningspunkt. 12.) Mark-/fastighetsägaren tillhandahåller mark för etablering av laddinfrastruktur.

6.2 Många aktörer och svårt att identifiera var i värdekedjan de är aktiva

Det finns många aktörer som är verksamma i olika delar av värdekedjan och/eller inom olika segment/delmarknader. Vi kan dock konstatera att många av aktörerna är verksamma i andra delar av värdekedjan än vad denna studie fokuserar på, det vill säga de äger inte publik laddinfrastruktur och är inte en laddningstjänstaktör som styr prissättningen av elen till slutkunden.

Nobildatamängden redovisar två roller: ägare och laddoperatör. Vår kartläggning av Nobildatamängden visar att några aktörers närvaro varierar väsentligt beroende på om det är uppgift om laddoperatör eller ägare som används. Vidare framgår att det bland såväl ägare som laddoperatör finns aktörer som inte äger publik laddinfrastruktur, respektive är den aktör som styr prissättningen av laddningstjänsten. Bland de tio aktörer som enligt den obearbetade Nobildatamängden har flest laddningspunkter så återfinns tre aktörer som inte äger publik laddinfrastruktur eller prissätter laddningstjänsten till slutkunden och ytterligare en aktör som endast gör det i begränsad omfattning.

De brister som Konkurrensverket har identifierat framträder tydligast när det gäller normalladdningspunkter. Det är också inom detta effektsegment som vi identifierat att det kommunala avtrycket är störst. Inom effektsegmenten snabbbladdning och ultrasnabbbladdning är det mindre skillnader mellan angiven laddoperatör och ägare. Det är delvis andra och fler relevanta aktörer, och det kommunala avtrycket är betydligt lägre inom dessa effektsegment.

Sammantaget innebär detta att det är svårt att i datamängden identifiera relevanta aktörer och i vilken roll de agerar.

6.3 Det finns flera olika kategorier av aktörer

Jämfört med konventionella drivmedel är det betydligt fler och mer differentierade aktörer som är aktiva inom publik laddning. Aktörerna kan delas in i tre huvudkategorier: (i) renodlade elbils-laddningsaktörer, (ii) aktörer som expanderar från andra sektorer och (iii) offentliga aktörer.

¹⁰⁸ Charles River Associates på uppdrag av Europeiska kommissionen, *Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK*, Europeiska kommissionen, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9f5b4eb-72ee-11ee-9220-01aa75ed71a1> (Hämtad 2024-05-14).

6.3.1 Renodlad elbilsladdningsaktör

Renodlade elbilsladdningsaktörer är ofta nya företag som arbetar med elbils-laddning som sin huvudsakliga verksamhet. Företagen är vanligtvis verksamma i flera led i värdekedjan för att skapa en långsiktigt lönsam affärsmodell. Incitamentet för dessa företag är att på olika sätt tjäna pengar på elbilsladdning.

Dessa företag kan i sin tur grupperas utifrån sin huvudsakliga affärsmodell för att generera intäkter: i) företag som får sina intäkter från försäljning av laddel till slutkund och ii) företag som säljer laddningslösningar till aktörer som etablerar publik laddinfrastruktur (B2B), det vill säga intäkterna kommer inte från elbilsförarna och baseras inte primärt på överförd el.

6.3.2 Aktörer som expanderar från andra sektorer

Aktörer som expanderar från en annan sektor är, precis som det låter, företag som är sprungna ur andra branscher. Detta sker antingen genom att det befintliga företaget utökar sin verksamhet eller genom att företaget startar ett nytt dotterbolag för ändamålet.

Aktörer som expanderar från andra sektorer kan i sin tur delas in i undergrupper: Drivmedelsföretag, Energibolag, Biltillverkare och Övriga. Grupperna kan ha olika drivkrafter till att expandera sin verksamhet till elbilsladdning.

Drivmedelsföretag verkar inom en bransch som är i förändring. Såväl globala, europeiska som nationella mål pekar ut riktningen mot en elektrifierad fordonsflotta. Fossila drivmedel ska fasas ut, vilket i hög utsträckning påverkar drivmedelsföretagen och ger dem incitament att träda in på marknaderna för publik laddning.

Drivmedelsföretagen har redan tillgång till mark i attraktiva lägen, framför allt för "på-resan-laddning" och de har en befintlig kundbas. Drivmedelsföretagens bemannade stationer bedriver också försäljning av butiks-/café-/bilvårdsprodukter, vilket innebär att de har en möjlighet att erhålla sekundärgenererade vinster/intäkter samtidigt som det ger kunderna något att fördriva tiden med när de väntar på att bilen ska laddas.

Energibolag producerar, överför och/eller säljer el för olika användningsområden. Energibolag har således incitament att träda in på marknaden för publik laddning för att bland annat öka efterfrågan på el, som är företagets primärprodukt. Energibolags incitament analyseras vidare i avsnitt 11.1.1.

Många aktörer har i intervjuer och åläggandesvar angett kapacitetsbristen i elnäten och långa tillståndsprocesser som två hinder för utbyggnaden av publik laddinfrastruktur. Här har elnätsbolagen en roll som möjliggörare för utbyggnaden. Som

tidigare nämnts får inte elnätsbolag som huvudregel äga/förvalta publik laddinfrastruktur enligt de nya bestämmelserna i ellagen.¹⁰⁹

Biltillverkare har incitament att etablera laddinfrastruktur och tillhandahålla laddningstjänst för att skapa goda förutsättningar för att köra elbil och därmed på sikt öka försäljningen av elbilar. Biltillverkarna är primärt aktiva inom delmarknaden på-resan-laddning och de bygger ut laddinfrastruktur globalt.¹¹⁰

Övriga aktörer kan ha incitament att träda in på marknaderna för publik laddning som ett sätt att vara relevanta i sin primära verksamhet. För dessa aktörer kan intäkten för laddning vara sekundär då tillskapandet av laddningsmöjlighet kan vara en konkurrensfördel, eller i vissa fall en nödvändighet för att kunna konkurrera på deras primära marknad. Exempelvis hotell som erbjuder laddning till hotellgäster med elbil och därmed blir ett mer attraktivt alternativ på hotellmarknaden. Andra exempel är parkeringsbolag, livsmedelskedjor, handelsplatser, rastplatsrestauranger, golfbanor med flera. Dessa aktörer är framför allt aktiva inom destinationsladdning.

6.3.3 Offentliga aktörer

Den tredje kategorin aktörer är offentligt ägda företag, kommuner, regioner och myndigheter. Offentligt ägda företag är företag som kontrolleras av staten, regioner och/eller kommuner. Det kan handla om energibolag, parkeringsbolag, fastighetsbolag och bostadsbolag. De offentliga aktörerna kan ha olika incitament till att träda in på marknaden. Som framgår i avsnitt 3.1 är denna studie avgränsad till kommunala aktörer i form av kommuner i förvaltningsform, kommunala energibolag och kommunala parkeringsbolag. Därmed omfattas inte övriga offentliga aktörer av vår analys.

Kommunernas olika roller

Kommunerna har olika ansvar och roller som direkt eller indirekt har betydelse för utbyggnaden av publik laddinfrastruktur.

Kommunen ansvarar för mark- och vattenplaneringen samt för hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras inom kommunen. Det kommunala planeringsansvaret, vilket ofta benämns som planmonopolet, och processen för den fysiska planeringen styrs av plan- och bygglagen (PBL). Planprocessen är också kopplad till Miljöbalken och planeringen måste integreras med hänsyn till en rad miljöaspekter i syfte att verka för en hållbar utveckling. Det finns därutöver en rad andra lagar som påverkar den fysiska planeringen. Kommuner har att väga olika intressen mot

¹⁰⁹ Se avsnitt 4.3.

¹¹⁰ Exempelvis Ionity som ägs av flera stora biltillverkare och som etablerar laddinfrastruktur i Europa samt Tesla som är ett vertikalt integrerat företag som etablerar laddinfrastruktur globalt.

varandra och behöver även säkerställa en demokratisk process som beaktar folkviljan. Vidare behöver kommunen beakta de lokala förutsättningarna, intressena och behoven.

Utöver de planverktyg som regleras i PBL (översiktsplan och detaljplan), kan en kommun ta fram andra typer av styrande dokument såsom strategier, handlingsplaner och/eller fastställa mål för verksamheten. Exempelvis klimathandlingsplaner, trafikstrategier, lokala miljömål och parkeringsstrategier. Kommunen har dock inget formellt eller utpekad ansvar för utbyggnad av publik laddinfrastruktur.

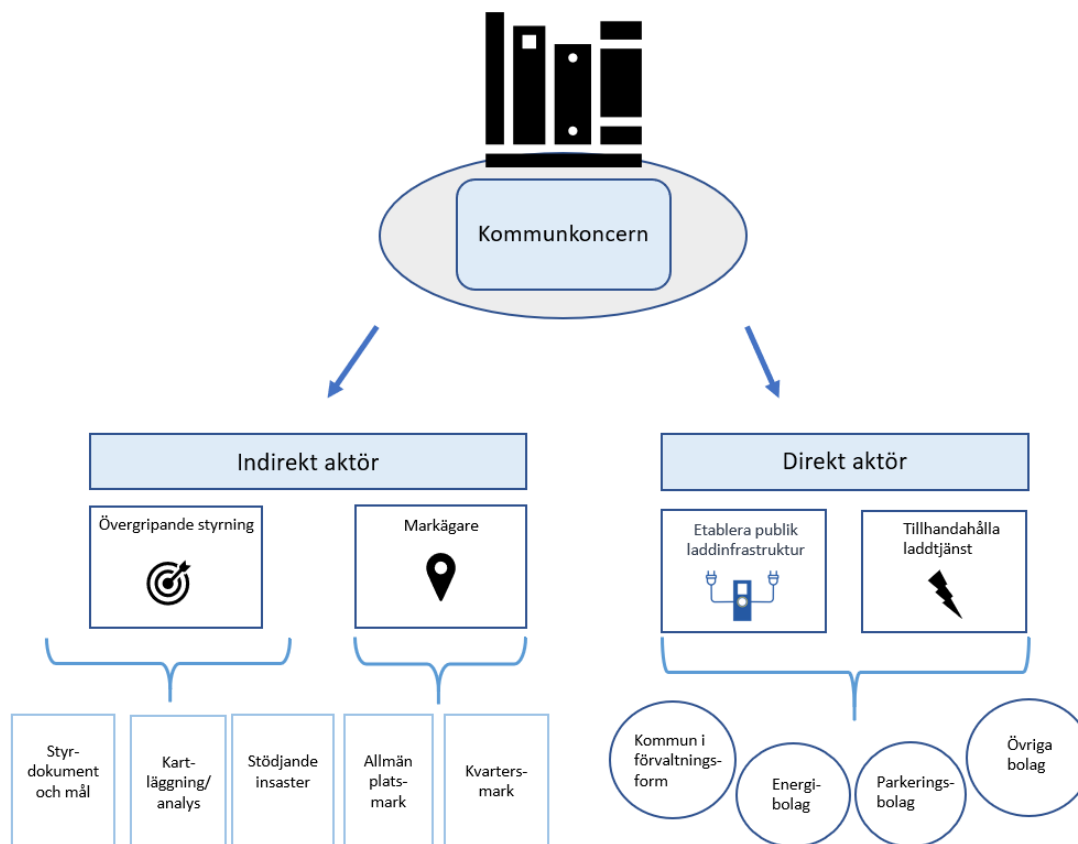
Kommuner äger ofta mycket mark som är lämplig för etablering av publik laddinfrastruktur, men även detta varierar mellan kommuner. Sammantaget innebär detta att kommunens agerande påverkar förutsättningarna för utbyggnaden av den publika laddinfrastrukturen och framväxten av väl fungerande marknader. I föreliggande studie undersöker vi kommunala aktörers agerande utifrån två distinkta men samverkande roller, vilka illustreras i figur 8.

I rollen som indirekt aktör agerar kommunen inte direkt på marknaden i konkurrens med andra, utan som en form av möjliggörare som kan skapa förutsättningar för aktörer men också hindra, beroende på agerande. Det är framför allt kommunen i förvaltningsform som agerar, men i vissa fall kan kommunala parkeringsbolag utgöra en indirekt aktör genom den mark de äger/förvaltar. I denna studie undersöker vi hur kommuner agerar när det gäller den övergripande styrningen och i egenskap av markägare.

I rollen som direkt aktör agerar kommunen såväl i förvaltningsform som genom olika kommunala bolag. I denna roll är kommunala aktörer aktiva och konkurrerar på de aktuella marknaderna, det vill säga etablerar publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst.

Vår redovisning och analys av kommunernas agerande följer denna uppdelning.

Figur 8 Illustration av kommunernas olika roller i förhållande till marknaden för publik laddning



Not: Konkurrensverkets egen illustration av kommunernas olika roller som omfattas av denna studie.

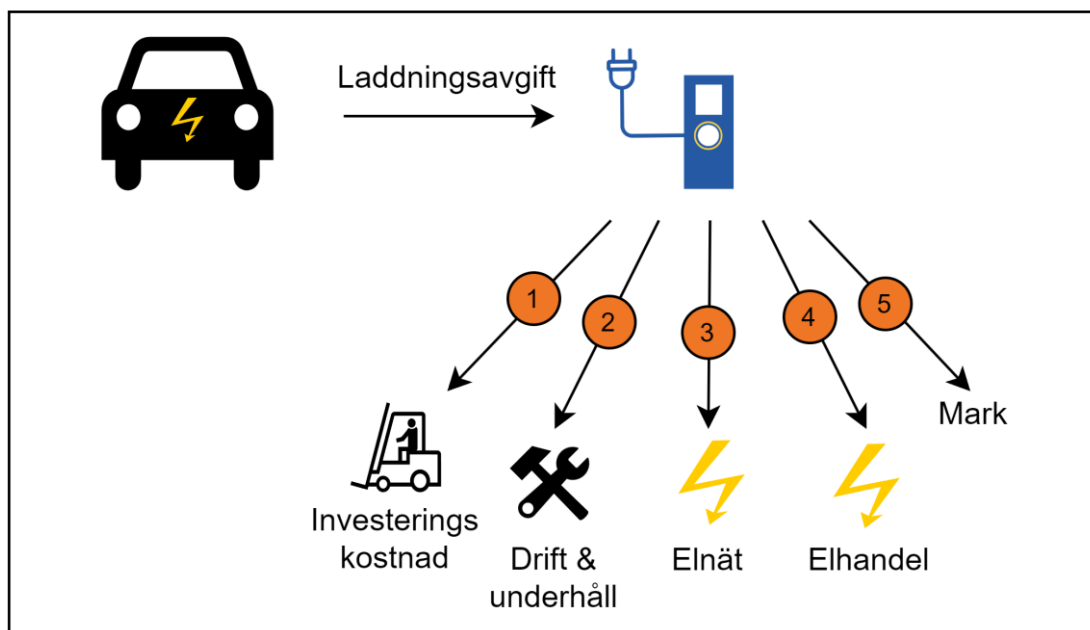
6.4 Affärsmodeller

I detta avsnitt redovisar vi affärsmodeller utifrån Konkurrensverkets förståelse av dem. De affärsmodeller vi redovisar är de som är relevanta för att förstå de marknader som är aktuella i denna studie och ska således inte ses som en heltäckande redovisning av alla affärsmodeller som förekommer på denna marknad.

Av våra intervjuer med företrädare från marknadsaktörer framgår att många testat sig fram för att hitta en lönsam affärsmodell. Marknaderna är fortfarande omogna och nyttjandegraden uppges vara relativt låg vid många laddningspunkter. Detta påverkar laddningspunktens lönsamhet och ägarens möjlighet att hämta hem investeringen. Det är alltid ägaren av laddningspunkten (den som har rådigheten) som styr vilken/vilka affärsmodell/-er som ska tillämpas för den enskilda laddningspunkten.

Figur 9 illustrerar på övergripande nivå kostnader för att etablera och driva en laddningsstation. Framför allt investeringen och elnätsanslutning är förenat med höga kostnader.

Figur 9 Illustration av kostnader för att etablera och driva en laddningsstation



Not: Konkurrensverkets egen illustration.

Figurbeskrivning: 1.) Investeringar består bland annat av den fysiska infrastrukturen och installationen av densamma, ledningsdragningar, grävarbeten med mera. Investeringarna för etablering av laddinfrastruktur för snabb- och ultrasnabbladdning är betydligt högre än vid normalladdning. 2.) Löpande drift och underhållskostnader innefattar också avtal om eventuell mjukvara/gränssnitt/betallösning, personalkostnader inklusive kundsupport. 3.) Elnätsägaren tar ut en anslutningsavgift (engångskostnad för att ansluta till elnätet) som bland annat baseras på den kapacitet som beviljas. Till det kommer löpande kostnader i form av abonnemang och överföringsavgifter. 4.) Inköp av elektricitet är en löpande kostnad som styrs av mängden överförd el från laddningspunkten. 5.) Tillgången till mark är ofta förenad med någon form av kostnad, som beroende på markägare kan variera kraftigt.

6.4.1 "Helhetsleverantör", B2B – erbjuder laddningslösningar till aktörer verksamma på de aktuella marknaderna

Affärsmodellen går ut på att erbjuda laddningslösningar till aktörer som investerar i publik laddinfrastruktur (rollen ägare). I många fall erbjuds detta även till aktörer som etablerar icke-publik laddinfrastruktur, exempelvis bostadsrättsföreningar och arbetsplatser.

Laddningslösningarna innefattar vanligtvis försäljning och installation av laddinfrastruktur (hårdvaran), en mjukvara/gränssnitt gentemot slutkunden som mäter och debiterar ladddelen samt eventuellt ytterligare betallösningar och/eller "uppkoppling" till helhetsleverantörens laddnätverk/roamingnätverk. Det kan även ingå drift och bevakning samt kundservice. Vad som ingår i laddningslösningarna varierar och anpassas utifrån kundens behov.

Aktörer med denna affärsmodell investerar inte själva i den publika laddinfrastrukturen och deras kunder är inte konsumenter som kör elbil utan aktörer som investerar i laddinfrastruktur. Helhetsleverantören sätter inte priset på ladddelen

utan det gör deras kunder. Denna affärsmodell bygger ofta på någon form av fast kostnad per laddningsstation/laddningspunkt och en rörlig del som baseras på mängden överförd el. Således kan även helhetsleverantören ha ett intresse av att laddningspunkten har en hög beläggning, även om deras affärsmodell inte bygger på att tjäna pengar på elförsäljning från en publik laddningspunkt. Denna affärsmodell innebär en lägre risk, i och med att den inte är förknippad med investeringskostnader. Däremot behöver aktören få täckning för sina driftskostnader.

Inom aktörsgruppen som vi benämner "renodlade elbils-laddningsaktörer" finns det nya företag som har helhetsleverantör som sin enda affärsmodell. Affärsmodellen tillämpas också av aktörer som expanderat från andra branscher, primärt energibolag. Vissa aktörer tillämpar enbart denna affärsmodell medan andra även tillämpar andra.

Konkurrensverkets kartläggning av aktörer i Nobildatamängden visar att det bland aktörer med flest laddningspunkter totalt finns de som enbart tillämpar denna affärsmodell, vilket är missvisande utifrån syftet med vår studie. En kundgrupp till aktörer som tillämpar affärsmodellen helhetsleverantör är dessutom kommuner och kommunala bolag, vilket innebär att det bakom dessa aktörer kan finnas en kommunal aktör som inte fångas upp av informationen i datamängden.

6.4.2 Helhet i egen regi

Helhet i egen regi innebär att aktören är aktiv på båda marknaderna som är aktuella i studien. Det vill säga aktören investerar i och äger publik laddinfrastruktur samt tillhandahåller publik laddningstjänst (sätter priset på ladddelen). Affärsmodellen går ut på att tillhandahålla laddel till slutkund (elbilsförare) vid egenägda publika laddningspunkter. Om aktören inte har andra inkomstkällor från sin primära verksamhet (exempelvis livsmedelsbutik) är det intäkter från försäljningen av laddel som är den primära inkomstkällan.

Aktörer som tillämpar denna affärsmodell kan således ha starka incitament att maximera nyttjandegraden för sina befintliga laddningspunkter och behov av att nyetablera publik laddinfrastruktur. Aktörer som tillämpar denna affärsmodell konkurrerar därför på såväl marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur som marknaden för publika laddningstjänster.

Flera intervjuade lyfter fram att det i nuläget är svårt att få lönsamhet genom enbart försäljning av laddel. Dels på grund av höga investeringskostnader, inte minst vid snabb-laddning. Dels på grund av driftkostnader och låg nyttjandegrad av laddningspunkterna.

Aktörer som tillämpar affärsmodellen helhet i egen regi kan vara kunder till aktörer som tillämpar helhetsleverantör, alternativt så köps hårdvara respektive mjukvara

in från andra typer av leverantörer och aktören sköter själv om drift och bevakning av laddningspunkterna.

Affärsmodellen tillämpas inom samtliga aktörsgrupper. Vissa aktörer tillämpar enbart denna affärsmodell medan andra även tillämpar andra. För de nya företag som växt fram som renodlade laddningsaktörer är det ofta denna affärsmodell eller modellen helhetsleverantör som tillämpas. Detta eftersom de inte har någon annan verksamhet utan behöver säkerställa sin inkomst helt från denna bransch.

6.4.3 Äga (och nyetablera) laddinfrastruktur

Denna affärsmodell innebär ägande av publik laddinfrastruktur men att tillhandahållandet av laddningstjänst överläts åt annan. Ansvaret för drift och förvaltning kan antingen ligga på ägaren eller laddningstjänstaktören. Ägaren behöver med denna affärsmodell få täckning för sina investeringskostnader på annat sätt än genom försäljning av laddel. Aktörer som tillämpar denna affärsmodell tillhör vanligtvis gruppen offentliga aktörer eller aktörer som expanderar från en annan bransch och där laddmöjlighet kan vara en konkurrensaspekt inom aktörens primära verksamhet.

6.4.4 Tillhandahålla laddningstjänst (försäljning av laddel vid laddningspunkt och prissättning av tjänsten)

Affärsmodellen består av att tillhandahålla laddningstjänst vid laddningspunkter som ägs av annan. Drift och underhåll av laddningspunkten kan också ingå, alternativt ansvarar ägaren av laddningspunkten för detta. Det är aktören som tillhandahåller laddningstjänsten som har avtalet med kunden och som bestämmer priset för ladddelen. Intäkterna kommer således från försäljning av laddel. Vid tillämpning av denna affärsmodell kan aktören även få intäkter från ägaren av laddningspunkten (för att exempelvis ansvara för drift och underhåll). Laddningstjänstaktören behöver samtidigt ersätta ägaren av laddningspunkten för elkostnader (elhandel och nätavgift) och eventuellt andra överenskomna ersättningar.

Skillnaden jämfört med helhetsleverantör är framför allt att den som tillämpar denna affärsmodell är den som sätter priset till konsument och därmed konkurrerar på marknaden för publika laddningstjänster.

Det finns olika typer av aktörer som tillämpar denna affärsmodell. Exempelvis företag som expanderar från andra sektorer. Företag som tidigare primärt tillhandahållit en betallösning för parkering är vanligt förekommande att också erbjuda möjlighet att betala för laddning i samma app. Affärsmodellen förekommer även bland "renodlade elbils-laddningsaktörer", som kan tillämpa denna affärsmodell vid laddningspunkter som ägs av annan.

6.4.5 Roaming och laddnätverk

Roaming inom laddningstjänster innebär att elbilsföraren kan använda laddningspunkter från olika laddnätverk/tjänsteleverantörer med en och samma betalnings- eller identifieringsmetod.

Roaming kan ske på olika sätt och består av flera lager. Laddningstjänstaktörer¹¹¹ har ett laddnätverk, det vill säga laddningspunkter på olika platser som deras kunder kan ladda på med samma betalnings- eller identifieringsmetod. Om laddningstjänstaktören använder en helhetsleverantör för exempelvis mjukvarulösning/ betallösning så finns det utanför det egna nätverket ett större publikt laddnätverk med alla kunder till denna helhetsleverantör. De tillämpar samma betallösningar, vilket gör det möjligt att erbjuda ett större laddnätverk till slutkunden.

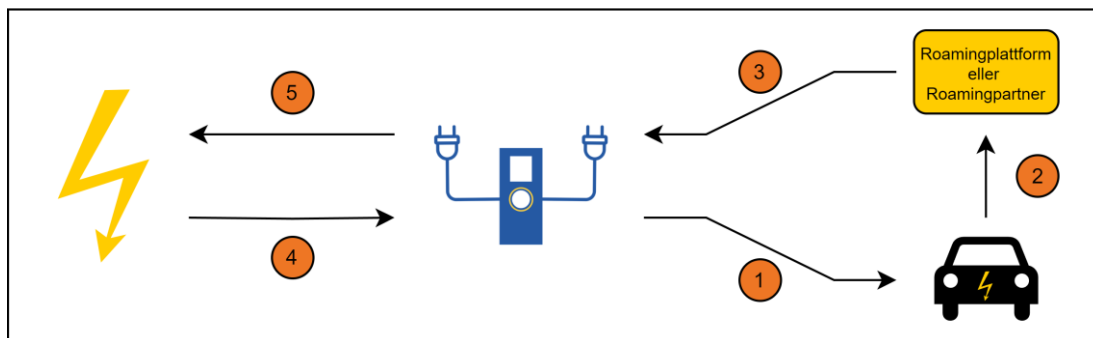
Roaming mellan laddnätverk kan ske dels genom bilaterala avtal mellan företag, dels genom så kallade roamingplattformar/nav. Roaming genom bilaterala avtal innebär avtal mellan två laddningstjänstaktörer om att tillgängliggöra sina respektive laddnätverk till varandras kunder. Det vill säga det innebär att en kund till företag A kan ladda sitt fordon på företag B:s laddningspunkter med samma villkor/pris/betallösning som vid företag A:s laddningspunkter.

Roamingplattformar/nav samlar många olika laddningstjänsteaktörer och skapar ett centraliserat roamingnätverk som tillgängliggör samtliga anslutna laddnätverk till slutkunden.

Figur 10 illustrerar en förenklad modell av roaming med utgångspunkt i laddningsstationen. 1.) Elbilen laddas med el vid en publik laddningspunkt. 2.) Elbilsföraren betalar till den laddningstjänstaktör som den är kund/registrerad användare/har ett abonnemang hos, vilket i detta fall är en annan än den som tillhandahåller laddningstjänsten vid den aktuella laddningsstationen. 3.) Roamingplattformen/roamingpartnern ersätter tillhandahållaren av laddningstjänsten för den överförda elen. 4.) Energibolag överför elen till laddningspunkten. 5.) Den som äger laddningspunkten betalar elnätsavgift och kostnaden för den förbrukade elen till respektive energibolag. Om ägaren av laddningsstationen inte är densamma som tillhandahållaren av laddningstjänsten, erhåller ägaren ersättning för dessa kostnader från laddningstjänstaktören enligt vad de överenskommit.

¹¹¹ Den som tillhandahåller en laddningstjänst genom att vara den som bestämmer priset.

Figur 10 Förenklad illustration av roaming-modell



Not: Konkurrensverkets egen illustration.

6.4.6 Prismodeller

Det finns olika sätt att ta betalt för laddningstjänsten. Utvecklingen kommer i detta avseende att påverkas av kraven i AFIR, se avsnitt 4.1. Av svaren på Konkurrensverkets ålägganden framgår att en energiavgift baserad på mängden elektricitet som överförs under laddningen, *pris/kWh*, är den prismodell som är vanligast förekommande bland energi- och parkeringsbolag. Ungefär 90 procent av aktörerna tillämpar denna modell. Andra prismodeller som förekommer på marknaden är *tidsbaserad debitering* där avgiften baseras på den tid som fordonet är anslutet till laddningspunkten¹¹², olika former av *abonnemang* där kunden betalar en fast (månatlig) kostnad med obegränsad eller begränsad laddning inkluderad. Det förekommer att aktörer tillämpar flera olika prismodeller.¹¹³

¹¹² Detta kan vara ett fast pris per minut eller timme.

¹¹³ Informationen baseras på svar på Konkurrensverkets åläggande till energi- och parkeringsbolag. Frågan som ställts är *Vilken/vilka prismodeller gentemot kund tillämpar bolaget avseende betalning av laddel?* Uppgifterna redovisas också i delavsnitt 11.1.2, uppdelat på kommunala och icke-kommunala aktörer.

7 Närmare om marknaderna för publik laddning

Detta kapitel beskriver inledningsvis de övergripande marknadsstrukturerna så som Konkurrensverkets uppfattar dem. Därefter preciseras de aktuella marknaderna närmare utifrån studiens syfte och avgränsningar. Begreppet marknad ska i sammanhanget inte förstås som strikta marknadsavgränsningar enligt konkurrenslagen, utan som ett vidare begrepp.

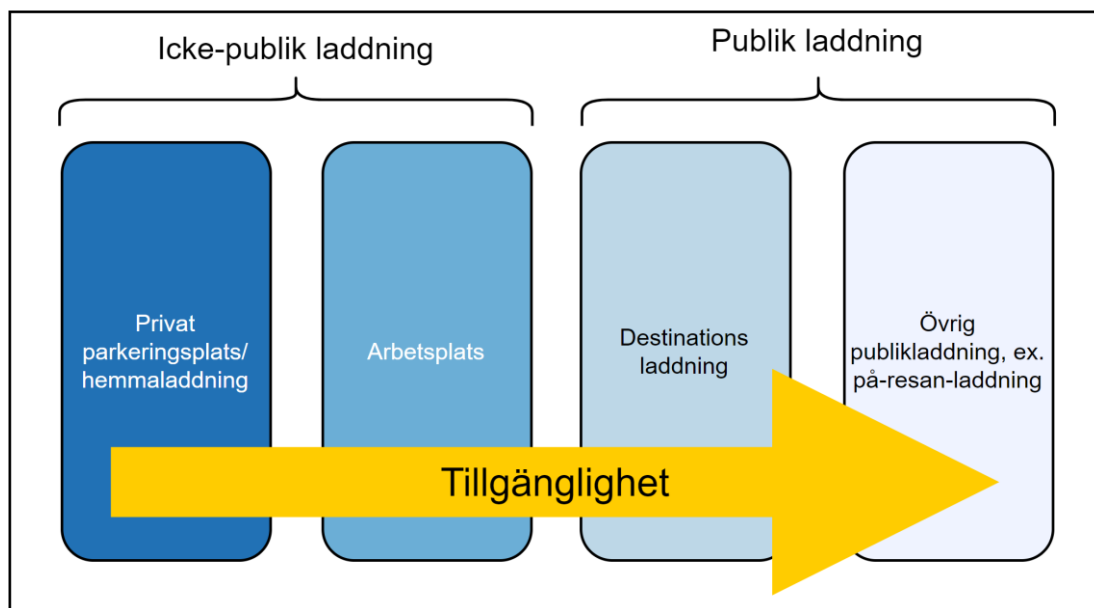
Marknaden för publik laddning kan delas in i flera integrerade och ömsesidigt beroende delmarknader, vilka kan definieras utifrån olika aspekter. En första distinktion som bör göras är den mellan laddinfrastruktur och laddningstjänst. Laddinfrastruktur är den fysiska infrastrukturen medan laddningstjänst innebär försäljning av el till slutkunden. I denna studie är de aktuella marknaderna *etablering av publik laddinfrastruktur* och *tillhandahållande av publik laddningstjänst*. *Etablering av publik laddinfrastruktur* innebär uppförande och ägande av laddinfrastruktur medan *Tillhandahållande av publik laddningstjänst* innebär försäljning av el (i det ingår prissättning av tjänsten) via en publik laddningspunkt. Dessa marknader beskrivs närmare i delavsnitten 7.4.1 och 7.4.2.

De olika aspekter som beskrivs i nästkommande avsnitt som grund för definition av olika delmarknader är giltiga för såväl etablering av publik laddinfrastruktur som tillhandahållande av publik laddningstjänst.

7.1 Tillgänglighet till laddningspunkten

En viktig faktor för att definiera marknaderna är laddningspunktens tillgänglighet för användare, det vill säga om laddningspunkten är publik eller icke-publik. Graden av tillgänglighet är inte binär utan kan beskrivas som en skala, se figur 11. Privata parkeringsplatser utgör den högsta graden av icke-publik laddning. Laddning vid arbetsplatser eller motsvarande utgör också icke-publik laddning men tillgängligheten är högre eftersom denna form av laddning är öppen för en större grupp av individer (alla anställda på arbetsplatsen). Destinationsladdning, det vill säga laddning vid resmål som hotell och butiker, ingår i den publika laddningen men har en lägre grad av tillgänglighet än annan publik laddning eftersom den ofta är begränsad till en specifik kundgrupp och/eller kräver tillstånd/åtagande eller liknande. Slutligen kommer övrig typ av publik laddning (längs med vägar, gator osv.) som har högst tillgänglighet.

Figur 11 Illustration av tillgänglighet till laddningspunkt



Not: Konkurrensverkets egen illustration.

Det börjar också växa fram olika former av semi-publik laddning, exempelvis att icke-publika laddningspunkter för exempelvis de egna anställda och/eller den egna fordonsflottan öppnas upp för allmänheten under specifika tider.

Som framgår av avsnitt 3.1 är denna studie avgränsad till publik laddning, varför det är fokus för fortsättningen av denna beskrivning.

7.2 Användningsområde

Konkurrensverkets bedömning är att användningsområde är ett ändamålsenligt sätt att definiera olika delmarknader inom publik laddning. Vi har definierat tre primära användningsområden:

- *På-resan-laddning*: laddning som sker under längre resor, där behovet är att kunna ladda batteriet under ett kortare stopp. Därmed behövs en hög laddningseffekt. Dessa laddningspunkter bör vara lokaliserade nära vägen och i anslutning till annan service, exempelvis restaurang/café. Vår förståelse är att denna delmarknad utifrån ett utbudsperspektiv framför allt är nationell (och internationell). "På-resan-laddning" är det användningsområde som närmast kan jämföras med att tanka flytande drivmedel.
- *Destinationsladdning*: laddning vid målpunkt/destination. Exempelvis köpcentrum, butik, hotell, citykärna, turistattraktion eller annat besöksmål. Laddning sker under ett längre stopp än vid på-resan-laddning, varför effektbehovet är lägre. Vår förståelse är att denna delmarknad framför allt är lokal..

- *Publik hemmaladdning*: laddning för boende som saknar egen parkeringsplats och därför behöver ladda publikt. Laddning bör kunna ske nära fordonets hemvist eller där fordonet är parkerat under en längre tid. Behovet av laddningseffekt är lågt om det finns möjlighet att parkera bilen under längre tid. Exempel på publik hemmaladdning är laddning längs med gator, vid boendeparkering eller i publika parkeringsgarage. Vår förståelse är att denna delmarknad framför allt är lokal.

7.3 Laddningseffekt

Ett alternativ till användningsområde är att definiera delmarknader utifrån laddningseffekt. Behovet av laddningseffekt varierar beroende på laddplatsens syfte och hur länge fordonet väntas stå parkerat. Ju kortare tid fordonet väntas stå parkerat desto högre laddningseffekt krävs för att fordonet ska hinna laddas. Således finns en nära koppling mellan användningsområde och laddningseffekt.

Laddningseffekter inom publik laddning varierar mellan 3,7 kW och över 350 kW. I denna studie har vi valt att tillämpa de två officiella definitionerna på laddningseffekt: normal- och snabbaddning samt komplettera med ett tredje snabbt framväxande segment: ultrasnabbaddning. Dock ska sägas att det blir tre relativt stora effektgrupper, vilka kan segmenteras ytterligare.¹¹⁴

- *Normalladdning*: Laddningseffekter upp till och med 22 kW. Behovet av publik hemmaladdning kan ofta tillgodoses av normalladdning. Dock ska påpekas att för de som inte har möjlighet att ladda där bilen står parkerad under lång tid kan publik hemmaladdning ske genom snabb- och/eller ultrasnabbaddning. Även destinationsladdning förekommer i detta effektsegment.
- *Snabbaddning*: Laddningseffekter på mellan 23 och 149 kW. Såväl destinationsladdning som på-resan-laddning använder detta effektsegment. Dock är på-resan-laddning ofta i den högre delen av segmentet.
- *Ultrasnabbaddning*: Laddningseffekter på minst 150 kW. Detta effektsegment tillgodoser primärt behovet av på-resan-laddning.

Majoriteten av alla laddningspunkter utgörs av normalladdning. Däremot finns det i nuläget fler ultrasnabbaddningspunkter än snabbaddningspunkter, men datamängden indikerar att snabbaddning finns på fler platser än ultrasnabbaddning. Ultrasnabbaddning har inte överaskande högst installerad totaleffekt, följt av normalladdning se tabell 3.

¹¹⁴ Inom normalladdning definieras i vissa fall effekter under 11 kW som långsam laddning. Inom snabbaddning definieras i vissa fall de lägre effekterna inom intervallet som semisnabbaddning.

Tabell 3 Antal laddningspooler och laddningspunkter, fördelat på laddningseffekt

	Totalt	Normalladdning ≤ 22 kW	Snabbladdning 23–149 kW	Ultrasnabbladdning ≥ 150 kW
Antal laddningspooler	4 761	4 127	754	465
Antal laddningspunkter	34 739	30 085	2 013	2 641
Totalt installerad laddningseffekt (kW)	1 118 036	413 604	122 082	582 350

Not: Tabellen baseras på den obearbetade Nobildatamängden.

En definition utifrån laddningseffekt möjliggör en datadriven analys då tillgängliga datakällor bland annat saknar uppgifter om användningsområde och dessutom uppvisar brister i den geografiska datamängden. Detta är anledningen till att denna studie är avgränsad utifrån laddningseffekt (normalladdning) och inte användningsområde, se avsnitt 3.1.

7.4 De för studien aktuella marknaderna – publik laddinfrastruktur och laddningstjänst, normalladdning

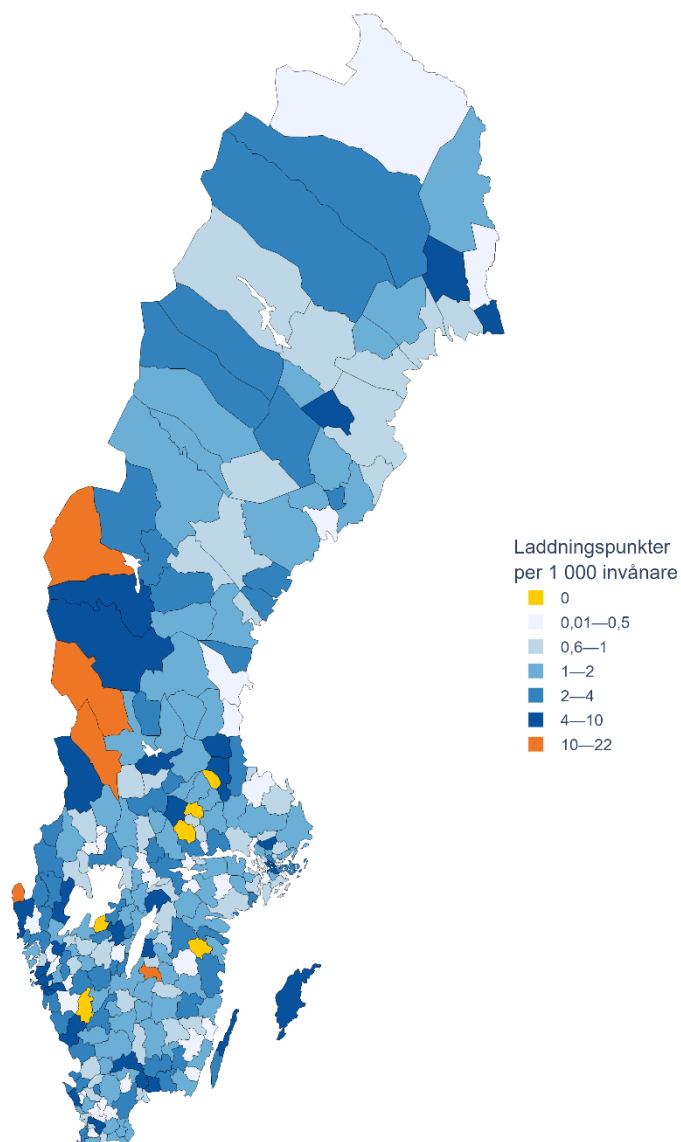
De aktörer som är i fokus är ägare av publik laddinfrastruktur respektive laddningstjänstaktör, med vilket vi avser den aktör som prissätter/styr priset som slutkunden betalar.

Som tidigare redovisats saknas tillförlitlig information om ägare respektive laddningstjänstaktörer, vilket innebär att vi inte kan redovisa dessa separat, eller beräkna marknadsandelar eller marknadskoncentration på ett tillförlitligt sätt. Vidare finns det osäkerheter i antalet laddningspunkter och laddningspooler, inte minst när dessa bryts ned till lokal nivå. En datadriven illustration av dessa marknader kan dock ändå ge vissa indikationer.

Eftersom kommuner varierar i storlek, förutsättningar, behov med mera så är ett sätt att redovisa laddningspunkter att sätta dem i relation till exempelvis folkmängd eller antalet laddningsbara personbilar. En utmaning med att använda datamängden över laddningsbara fordon är att den redovisar leasade laddningsbara fordon på den kommun där leasingföretaget hör hemma. Eftersom många elbilar är leasade gör detta det svårt att dra slutsatser på kommunnivå genom denna typ av analys. Konkurrensverket har därför valt att tillämpa måttet "antal publika normalladdningspunkter per 1 000 invånare".

Figur 12 visar antal publika normalladdningspunkter per 1 000 invånare per kommun. Kartan illustrerar att det finns stora skillnader mellan kommunerna. Ett antal kommuner saknar publika laddningspunkter i datamängden. Kommuner längs den södra gränsen mot Norge tenderar att ha ett högre antal laddningspunkter per 1 000 invånare än övriga.

Figur 12 Karta över antal publika normalladdningspunkter per 1 000 invånare



Not: Figuren baseras på bearbetade Nobildatamängden och invånarstatistik från SCB.

7.4.1 Marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur

Marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur innebär uppförande och ägande av laddinfrastruktur som ska användas för publik laddning. Aktör på denna marknad är den som investerar i och äger publik laddinfrastruktur.

Förutsättningar och utmaningar/hinder

Viktiga förutsättningar för att kunna träda in på marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur är tillgång till lämplig mark, kapital, elnätsanslutning och efterfrågad effekt samt hårdvara och installation.

Höga investeringskostnader

Etablering av publik laddinfrastruktur är förknippad med höga investeringskostnader, framför allt vid snabb- och ultrasnabbladdning. Investeringskostnaden varierar beroende på plats och består bland annat av kostnaden för laddinfrastruktur och installation, grävarbeten, ledningsdragningar och eventuellt uppförande av transformatorstation. Till det kommer kostnaden för elnätsanslutning, vilket kan variera kraftigt mellan nätområdena, och löpande kostnader för elnätsabonnemang samt drift och underhåll.

Som framgår av avsnitt 4.4 finns det olika statliga investeringsstöd för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur. Det finns däremot inget driftsstöd, vilket efterfrågas av vissa aktörer på vissa platser.¹¹⁵ Konkurrensverkets förståelse utifrån intervjuer och åläggandesvar är att de statliga stödets betydelse har minskat och att det är andra faktorer, framför allt tillgång till mark och elnätsanslutning, som är mer avgörande för utbyggnaden av publik laddinfrastruktur. Det förefaller i högre grad finnas marknadsmässig grund för etablering av publik laddinfrastruktur.

Bristande elnätskapacitet

Etablering av publik laddinfrastruktur kräver en anslutning till elnätet. Utöver att detta kan vara förenat med höga initiala (och löpande) kostnader så är bristen på kapacitet och långa ledtider för anslutning en utmaning eller ett hinder för etableringen på vissa platser. Problemen är främst förknippade med laddning med högre effekter men kapaciteten i elnätet kan även utgöra ett hinder för etablering av normalladdning, beroende på plats.¹¹⁶ Det har genomförts och pågår flera initiativ, åtgärder och uppdrag i syfte att minska problemet.¹¹⁷

Tillgång till lämplig mark

Tillgång till mark i attraktiva lägen är centralt för att elbilsförare ska använda den laddinfrastruktur som etableras. Den offentliga statistiken över markanvändningen i Sverige redovisas utifrån huvudkategorier där kategorin *Bebyggd och anlagd mark*

¹¹⁵ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

¹¹⁶ Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

¹¹⁷ Se exempelvis Energimarknadsinspektionen, *Kortare ledtider för anslutning av nya laddningspunkter till elnätet*, Ei R2022:08. Energimarknadsinspektionen, 2022. <https://ei.se/download/18.4e2a3bf1184b408adc431ce/1669883762925/Kortare-ledtider-f%C3%B6r-anslutning-av-nya-laddningspunkter-till-eln%C3%A4tet-Ei-R2022-08.pdf> (Hämtad 2024-05-13). Och Energimyndigheten och Trafikverket. *Handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:23. Energimyndigheten och Trafikverket, 2023. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1811882/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2024-05-13).

rymmer mark med byggnader och deras tillhörande mark (som trädgårdar, parkeringsplatser, upplagsytor) eller med andra typer av anläggningar som används för olika slags verksamheter. Andelen *bebyggd och anlagd mark* skiljer sig åt mellan kommuner. Det finns dock ingen offentlig statistik att tillgå som visar markanvändningen för exempelvis parkeringsplatser eller gatumark per kommun.¹¹⁸ När det gäller vem som äger marken finns det även där begränsningar som inte gör det möjligt att redovisa ägande av mark som är lämplig för etablering av publik laddinfrastruktur.¹¹⁹

Även marktillgång kan på vissa platser vara en "bristvara". I vissa fall är det markägaren/fastighetsägaren som etablerar laddinfrastrukturen, i annat fall behöver aktören teckna avtal med denne. Vid etablering av publik laddinfrastruktur för *normalladdning* behöver etablering ske på platser där bilen parkeras under längre tid, framför allt befintliga parkeringsplatser.

Det finns två typer av mark som är aktuella: kvartersmark (tomtmark) och allmän platsmark (gatumark). När det gäller kvartersmark finns det såväl privata markägare som kommuner. Allmän platsmark har som huvudregel (det finns dock undantag) ett kommunalt huvudmannaskap. Det innebär att för att kunna etablera laddinfrastruktur längs med gator (gatuladdning), vilket är en viktig del inom publik hemmaladdning, är tillgång till kommunens mark en avgörande förutsättning.

En annan skillnad mellan marktyperna är reglering av skyltning, användningsområde och uttag av parkeringsavgift. För kvartersmark är det markägaren som styr skyltning och uttag av parkeringsavgift. Exempelvis kan platser reserveras för pågående laddning. Parkering på allmän platsmark är däremot mer reglerat. Olika kommuner har olika förhållningssätt som markägare,¹²⁰ och kommunala bestämmelser påverkar därför marknaden för etablering av laddinfrastruktur.

På-resan-laddning sker ofta längs större vägar och har flest likheter med att "tanka bilen". Intervjuade aktörer som redan förfogar över mark i attraktiva lägen där bilister vanligtvis stannar, exempelvis konventionella drivmedelshandlare och snabbmatsrestauranger upplever en konkurrensfördel då de själva kan bestämma över markanvändningen och slipper leta efter lämplig mark. Även destinationsladdning har många aktörer som redan förfogar över mark för etablering. För

¹¹⁸ Markanvändningen i Sverige, SCB.

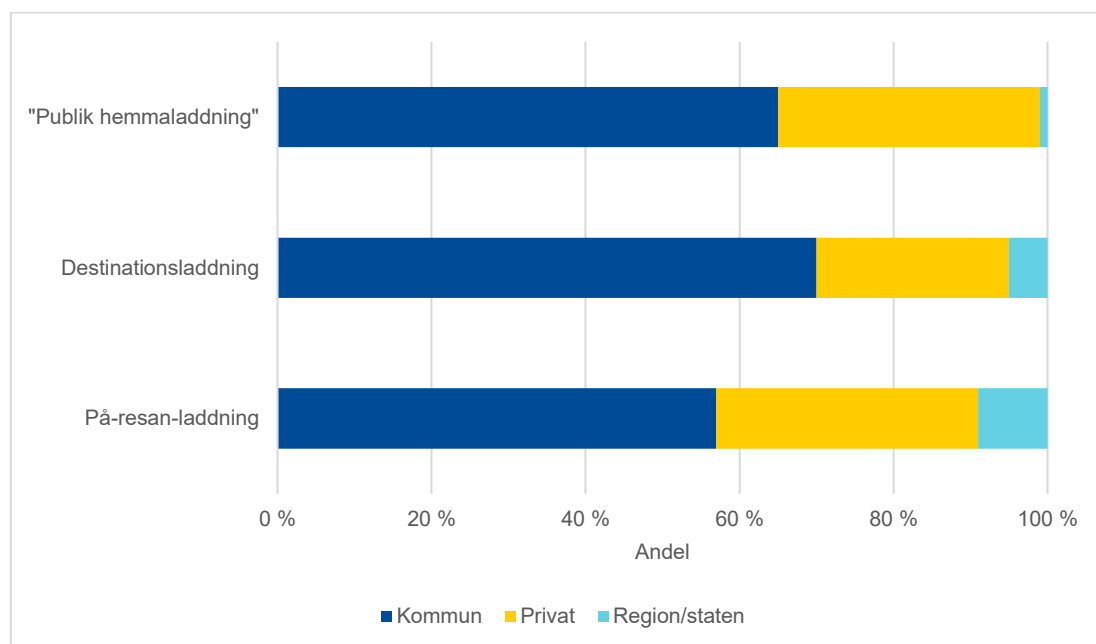
¹¹⁹ För att undersöka hur markinnehavet skiljer sig mellan kommuner när det gäller tillgången på kvartersmark och allmän platsmark hade ytterligare data behövts. Det kan därför variera mellan kommuner, hur viktig den kommunala marken är för etableringen av publik laddinfrastruktur.

¹²⁰ Energimyndigheten, *Delrapport inom uppdraget om handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas*, ER 2023:06. Energimyndigheten, 2023. [Delrapport inom uppdraget om handlingsprogram för laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas \(diva-portal.org\)](https://diva-portal.org) (Hämtad 2024-05-13).

aktörer som inte äger egen mark är det inom dessa två användningsområden fler privata markägare som kan vara aktuella att samarbeta med.

Energibolagens svar¹²¹ på Konkurrensverkets åläggande visar att kommuner är den viktigaste markägaren när det gäller etablering av publik laddinfrastruktur, oavsett användningsområde. Relativt sett är kommuner minst viktiga när det gäller på-resan-laddning, se figur 13. Svaren indikerar inga nämnvärda skillnader mellan kommunala och icke-kommunala energibolag i detta avseende.

Figur 13 Viktigaste markägarna vid etablering av publik laddinfrastruktur, fördelat på användningsområde



Not: Figuren baseras på energibolagens svar på frågan *Ange vilken typ av markägare som är viktigast när det gäller etablering av laddinfrastruktur för respektive användningsområde*. Figuren anger andel av svarande som angett respektive alternativ. Flera svarsalternativ var möjliga. De 96 energibolag som uppgivit att de ägde publik laddinfrastruktur var ålagda och besvarade frågan.

Konkurrensaspekter

Marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur är omogen med en hög grad av rörlighet. Vår förståelse är att konkurrensen i nuläget handlar om att etablera laddinfrastruktur på de mest attraktiva platserna och därigenom bygga upp ett nätverk av laddningspunkter. Det finns faktorer, såsom bristande elnätskapacitet och marktillgång, som innebär att det torde finnas en fördel med att vara först ute på denna marknad. En tidig marknadsetablering innebär en möjlighet att etablera sig på de bästa platserna och i vissa fall att låsa upp nätkapacitet som omöjliggör konkurrens på platsen. Att tidigt inta en position på laddinfrastrukturmarknaden

¹²¹ Nästan samtliga parkeringsbolag (92 procent) äger, förvaltar och/eller etablerar endast publik laddinfrastruktur på de parkeringsplatser de redan förvaltar. Därmed har dessa bolag ett annat perspektiv på frågan, då de inte letar mark för ändamålet att etablera publik laddinfrastruktur.

kan också ge fördelar när det gäller att förstå efterfrågemönster och att hitta optimala platser för laddningsinfrastruktur, exempelvis genom samarbeten med restauranger eller bensinstationer.

7.4.2 Marknaden för publika laddningstjänster

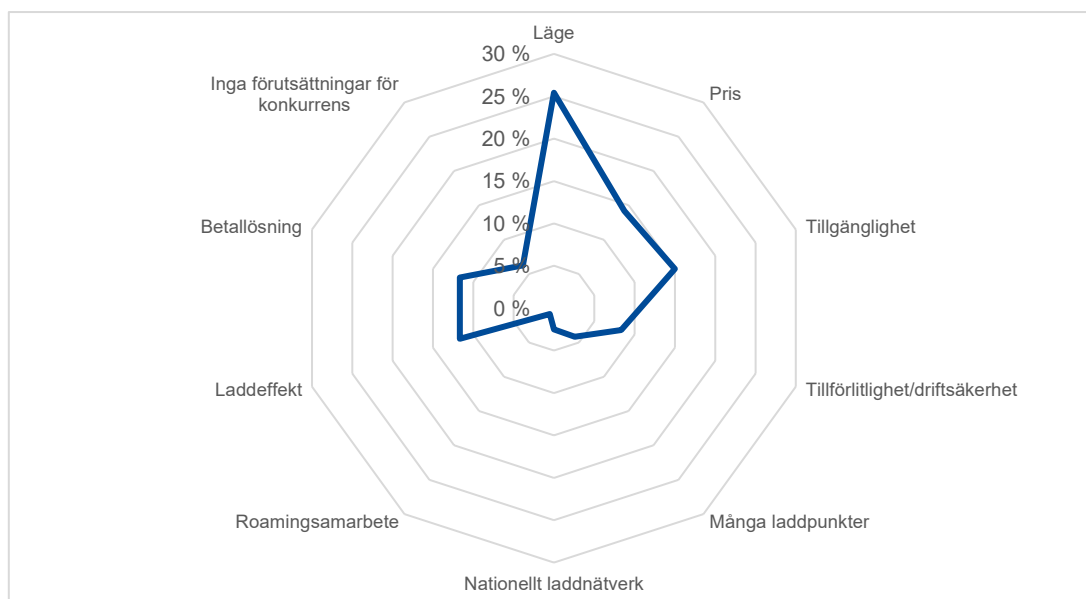
Marknaden för publika laddningstjänster innebär försäljning eller tillhandahållande av elektricitet, inklusive tillhörande tjänster, via en laddningspunkt som är tillgänglig för allmänheten. Den som tillhandahåller en laddningstjänst är, enligt Konkurrensverkets definition, den som bestämmer över priset.

För att kunna träda in på marknaden för publika laddningstjänster behövs tillgång till laddinfrastruktur, mjukvara/gränssnitt och betalösning för att kunna mäta och debitera användaren för överförd el, elavtal – direkt med elhandelsbolaget eller genom ägaren av laddinfrastrukturen samt en drift- och serviceorganisation.

Även denna marknad är omogen och utvecklas snabbt. Roaming är något som växer fram snabbt vilket innebär nya möjligheter för såväl kunder som aktörer, se vidare delavsnitt 6.4.5. Även AFIR-reglering påverkar förutsättningar, genom bland annat reglering om prismodell, betalningsmöjlighet och pristransparens. Figur 14 visar vilka konkurrensaspekter som energibolag och parkeringsbolag uppger är viktigast gällande publika laddningstjänster. En majoritet av svarande uppger att läget är viktigast. Andra aspekter som relativt många anger är pris, tillgänglighet och laddningseffekt.

Av våra intervjuer framträder en liknande bild. Vissa aktörer menar att det i nuläget inte råder en hög grad av priskonkurrens, utan att andra aspekter är viktigare. Tillgänglighet och enkelhet för användarna är faktorer som flera intervjuade lyfter fram som viktiga i detta skede av marknadsutvecklingen. I det ligger att många användare vill slippa ha olika betallappar/lösningar vilket är en faktor som kan skapa en hög grad av kundlojalitet gentemot en viss aktör. Olika typer av abonnemang förekommer, vilket även det kan bidra till en viss inlåsningseffekt.

Figur 14 Viktiga konkurrensaspekter på marknaden för tillhandahållande av laddningstjänst



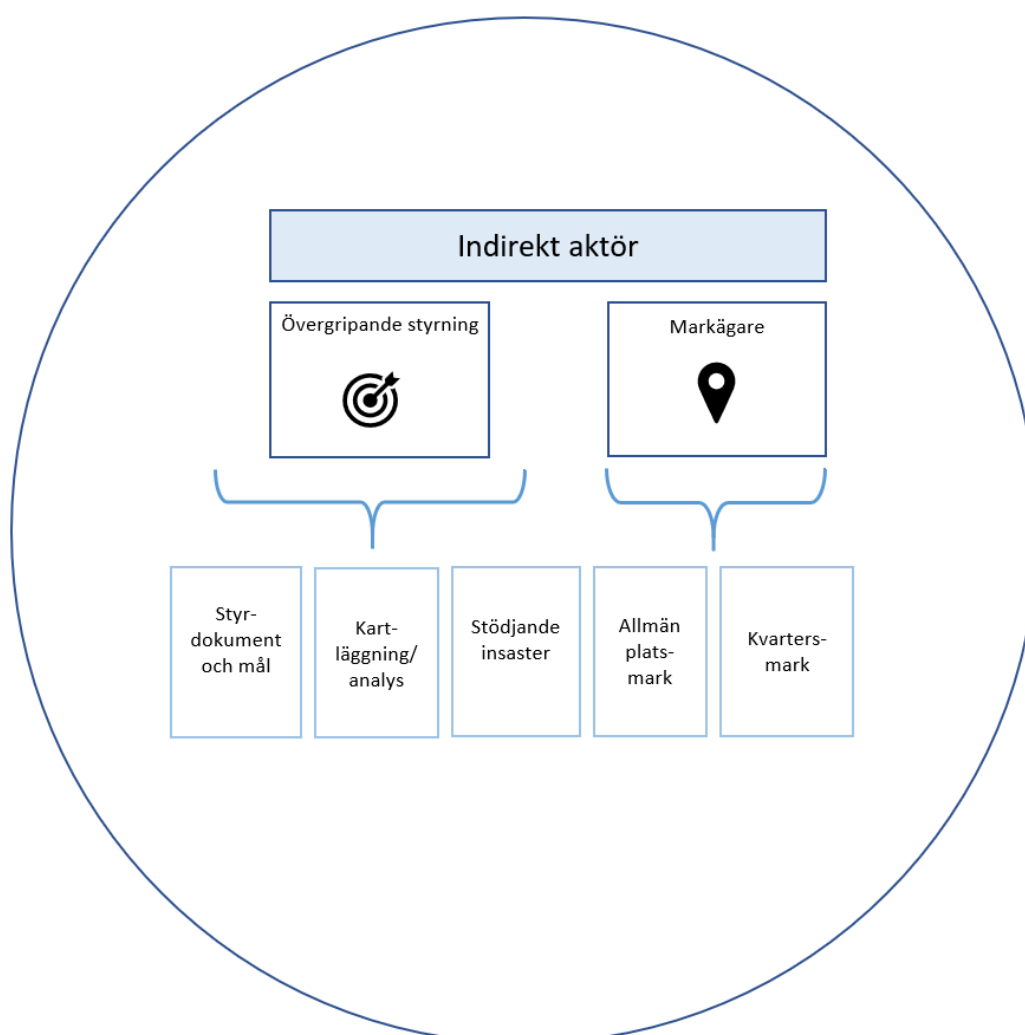
Not: Figuren baseras på svar på frågan *Vilka är de viktigaste konkurrensaspekterna när det gäller publika laddtjänster?* Frågan ställdes till 68 energibolag och 20 parkeringsbolag som uppgav att de tillhandahöll publik laddningstjänst. Figuren redovisar andel valda svarsalternativ.

8 Kommuners agerande som indirekt aktör

Kommuner har inget formellt ansvar för planering och styrning avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur, men det finns inget som hindrar kommuner från att ta fram planer/strategier/mål avseende detta. Kommunerna har kännedom om lokala behov, förutsättningar och utmaningar, vilka kan utgöra grund för kommunens mål. Kommuner äger ofta lämplig mark för etablering av publik laddinfrastruktur och har därmed möjlighet att främja utbyggnaden genom att tillgängliggöra mark för ändamålet.

I följande kapitel redovisas hur kommunkoncernen agerar i rollen som indirekt aktör, det vill säga kommunernas övergripande styrning och deras agerande som markägare, se figur 15. Redovisningen baseras primärt på information från Konkurrensverkets åläggande till kommuner.

Figur 15 Illustration av kommuners indirekta aktörsroll



Not: Konkurrensverkets egen illustration av den indirekta aktörsrollen.

8.1 Kommuners övergripande styrning

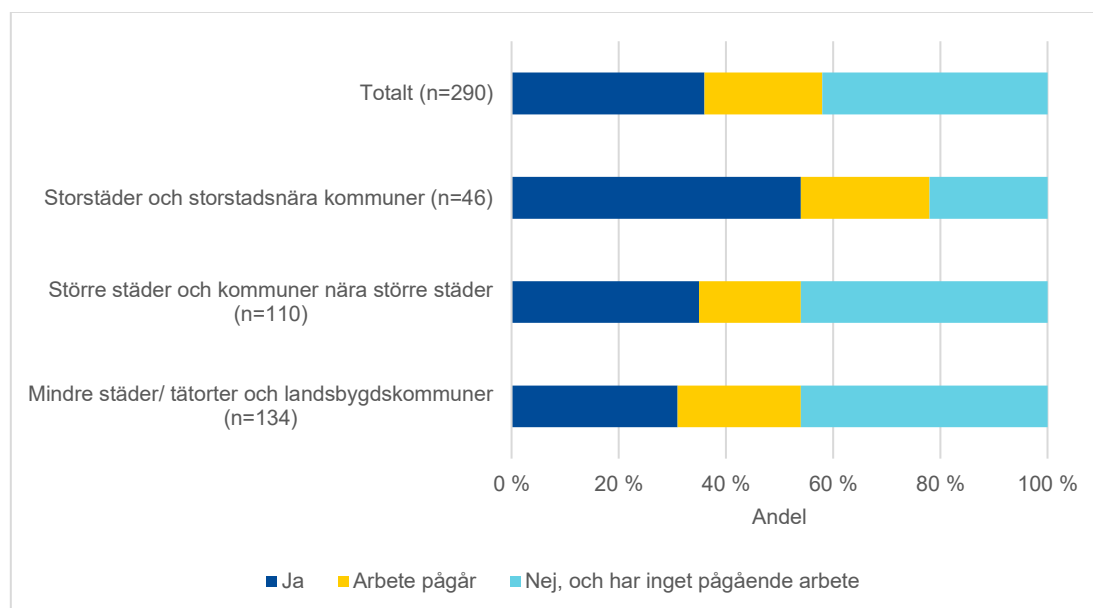
Med övergripande styrning avses hur kommunerna arbetar med styrning/planering genom styrdokument och/eller mål, kartläggning/analys, främjandeprojekt och andra typer av stödjande insatser avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur.

8.1.1 En av tre kommuner har styrdokument och/eller mål avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur

Av Sveriges 290 kommuner har 104 fastställt styrdokument och/eller mål avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur, se figur 16. Av resterande 186 kommuner har 63 kommuner ett pågående arbete med att ta fram styrdokument och/eller mål. Således är det 123 kommuner som helt saknar styrdokument/mål och heller inte har ett pågående arbete med att ta fram detta.

Av figuren framgår även hur resultatet fördelas utifrån SKR:s kommungruppsindelning. Kommunhuvudgruppen *Storstäder och storstadsnära kommuner* har högst andel kommuner med styrdokument och/eller mål. Andelen kommuner som helt saknar övergripande styrning och heller inte har ett pågående arbete är också lägst i denna grupp. Skillnaderna mellan övriga två kommunhuvudgrupper: *Större städer och kommuner nära större städer* och *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* är däremot små.

Figur 16 Kommuner med mål och/eller styrdokument avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur, fördelat på kommunhuvudgrupp



Not: Figuren baseras på frågorna *Har kommunen någon form av styrdokument (exempelvis policy, strategi, program, handlingsplan eller liknande) avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur för laddbara lätta fordon i kommunen?* och *Har kommunen fastställt mål avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur för laddbara lätta fordon i kommunen?* Samtliga 290 kommuner var ålagda och besvarade frågorna. I ja-alternativet ingår kommuner som svarat *ja* på minst en av frågorna, oaktat svaret på den andra frågan. I nej-alternativet ingår kommuner som har svarat *nej* och *nej, men har tidigare haft* på båda frågorna. I arbete pågår-alternativet ingår kommuner som svarat *nej, men arbete pågår* på båda frågorna.

Av de 104 kommuner som har styrdokument/mål är det 42 kommuner som har både och, 44 kommuner som endast har styrdokument och 18 kommuner som endast har mål, se tabell 4. Det är 5 kommuner som uppger att de i dag saknar styrdokument/mål men att de tidigare har haft detta.¹²²

Andelen kommuner som har både styrdokument och mål är högre bland *Storstäder och storstadsnära kommuner* än de övriga kommungrupperna. När det gäller kommuner som har enbart styrdokument är andelen lägre bland kommuner i gruppen *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* medan det är ungefär lika stor andel av *Storstäder och storstadsnära kommuner* och *Större städer och kommuner nära större stad* som har enbart styrdokument. När det gäller andelen kommuner som enbart har mål är skillnaderna däremot små mellan samtliga kommunhuvudgrupper.

¹²² En av dessa kommuner uppger att den har ett pågående arbete med att ta fram ett styrdokument. Resterande fyra kommuner har inget pågående arbete.

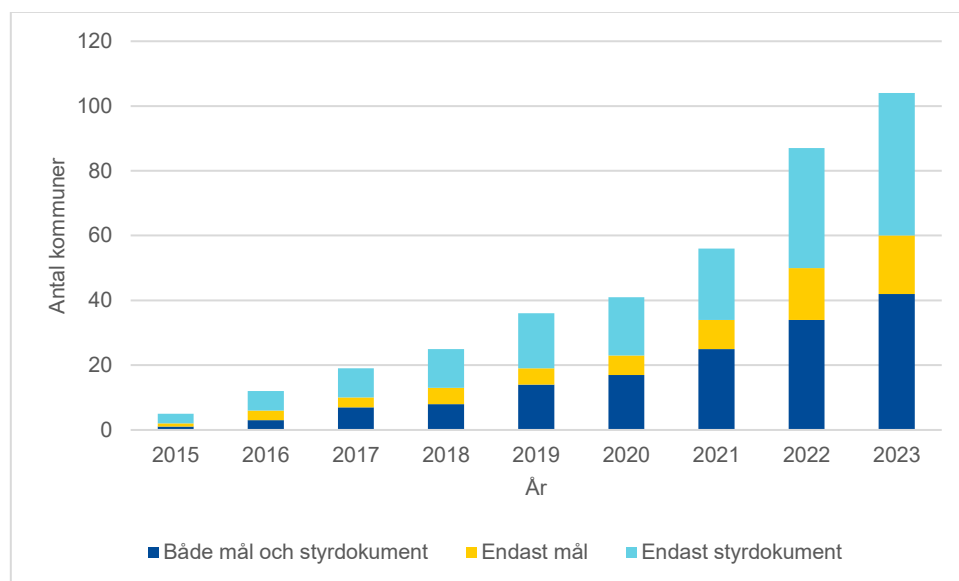
Tabell 4 Kommuner med styrdokument/mål, fördelat på kommunhuvudgrupper

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Antal kommuner	290	46	110	134
Kommuner med styrdokument och/eller mål	104 (36 %)	25 (54 %)	38 (34 %)	41 (31 %)
<i>Varav endast styrdokument</i>	44 (42 %)	9 (20 %)	20 (18 %)	15 (11 %)
<i>Varav endast mål</i>	18 (17 %)	4 (9 %)	5 (5 %)	9 (7 %)
<i>Varav både styrdokument och mål</i>	42 (40 %)	12 (26 %)	13 (12 %)	17 (13 %)
Kommuner som saknar styrdokument och mål	186 (64 %)	21 (46 %)	72 (46 %)	93 (69 %)
<i>Varav arbete pågår</i>	63 (34 %)	11 (24 %)	21 (19 %)	31 (23 %)
<i>Varav tidigare haft styrdokument och/eller mål som upphävts.</i>	5 (3 %)	1 (2 %)	2 (2 %)	2 (2 %)

Not: Tabellen bygger på svar på frågorna *Har kommunen någon form av styrdokument (exempelvis policy, strategi, program, handlingsplan eller liknande) avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur för laddbara lätta fordon i kommunen?* och *Har kommunen fastställt mål avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur för laddbara lätta fordon i kommunen?* Samtliga kommuner var ålagda och har besvarat frågorna.

Antalet kommuner som har ett styrdokument och/eller mål har kontinuerligt ökat sedan 2015, med en snabbare utveckling de senaste åren. Mellan 2021 och 2023 fördubblades antalet kommuner som uppger att de fastställt styrdokument och/eller mål, se figur 17.

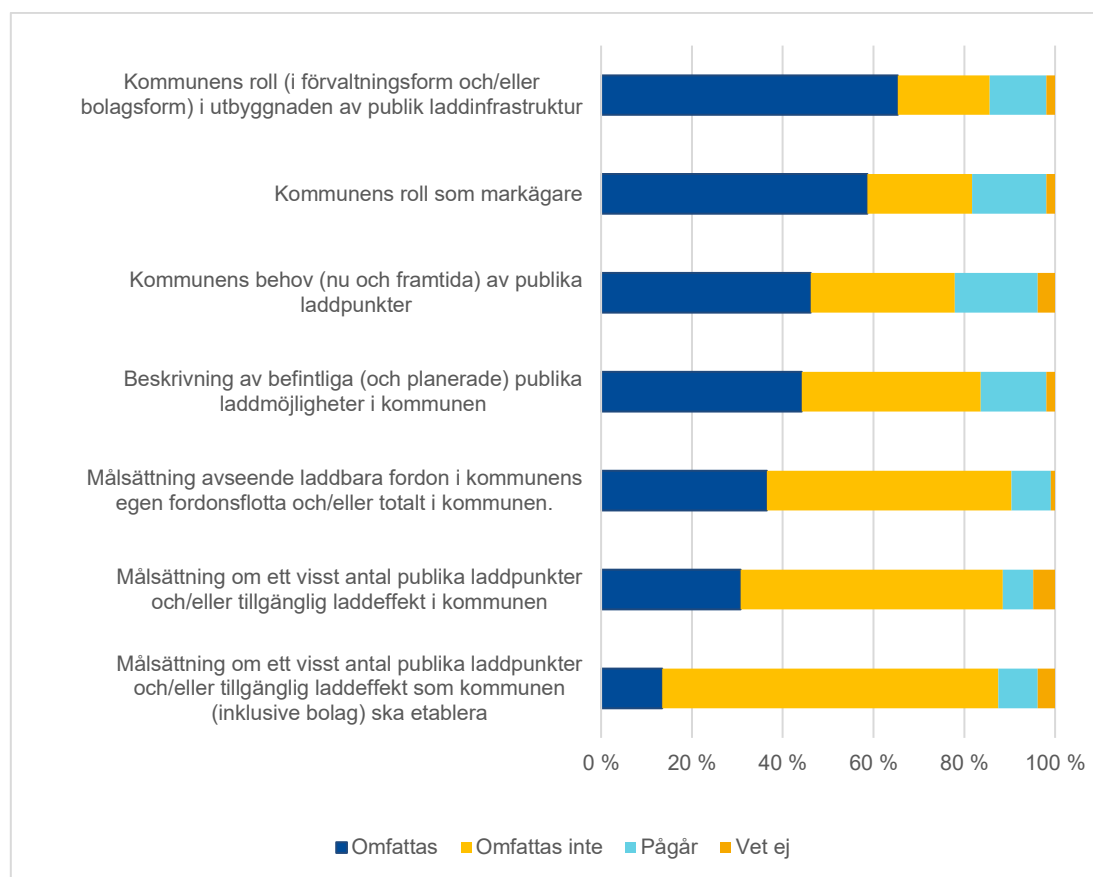
Figur 17 Utvecklingen av antal kommuner med antagna styrdokument och/eller mål 2015–2023



Not: Figuren baseras på kommunernas svar på frågorna om *vilket år de fastställt mål och/eller styrdokument*. Kommuner som ålagts att svara är de 104 kommuner som antagit mål och/eller styrdokument. Figuren redovisar det år då kommunerna först antog mål respektive styrdokument. Den informationen kommer av svaren på frågorna om *år då nuvarande styrdokument respektive mål antagits* samt *år då kommunen för första gången fastställde mål respektive styrdokument* om annat än nuvarande.

I figur 18 redovisas vilka områden som omfattas av kommunernas styrdokument/mål. Det område som omfattas av flest kommuners övergripande styrning är *kommunens roll (i förvaltningsform och/eller bolagsform) i utbyggnaden av publik laddinfrastruktur*. Av de 104 kommuner som har styrdokument/mål uppger 68 kommuner att deras styrdokument/mål omfattar detta område. *Kommunens roll som markägare* omfattas av 61 kommuners styrdokument/mål, 48 kommuners övergripande styrning omfattar *Kommunens behov (nu och framtida) av publika laddpunkter* och 46 kommuner har ett styrdokument/mål som omfattar en *beskrivning av befintliga (och planerade) publika laddmöjligheter (utbud) i kommunen*.

Figur 18 Områden som omfattas av kommunernas styrdokument och/eller mål



Not: Figuren bygger på svar på frågan *Ange vilka av följande områden som omfattas av kommunens styrdokument och/eller mål avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur för laddbara lätta fordon.* Kommuner som ålagts och som har besvarat frågan är de 104 kommuner som angett att de har mål och/eller styrdokument. Figuren redovisar andelar av svarande som angett respektive alternativ.

8.1.2 Två av fem kommuner har genomfört en kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur

Av Sveriges 290 kommuner uppger 115 kommuner att de under de senaste tre åren, på egen hand eller i samverkan med andra, genomfört någon typ av kartläggning, analys eller liknande avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur, se tabell 5. I 51 kommuner pågår ett arbete med detta. Det är en högre andel av kommunerna i kommunhuvudgruppen *Storstäder och storstadsnära kommuner* som genomfört någon form av kartläggning/analys, än andelen i övriga grupper. Det är minst vanligt att ha genomfört en kartläggning/analys bland kommuner i kommungruppen *Större städer och kommuner nära större stad*. Inom denna grupp och bland *Storstäder och storstadsnära kommuner* är det dock en högre andel av kommunerna som har ett pågående arbete.

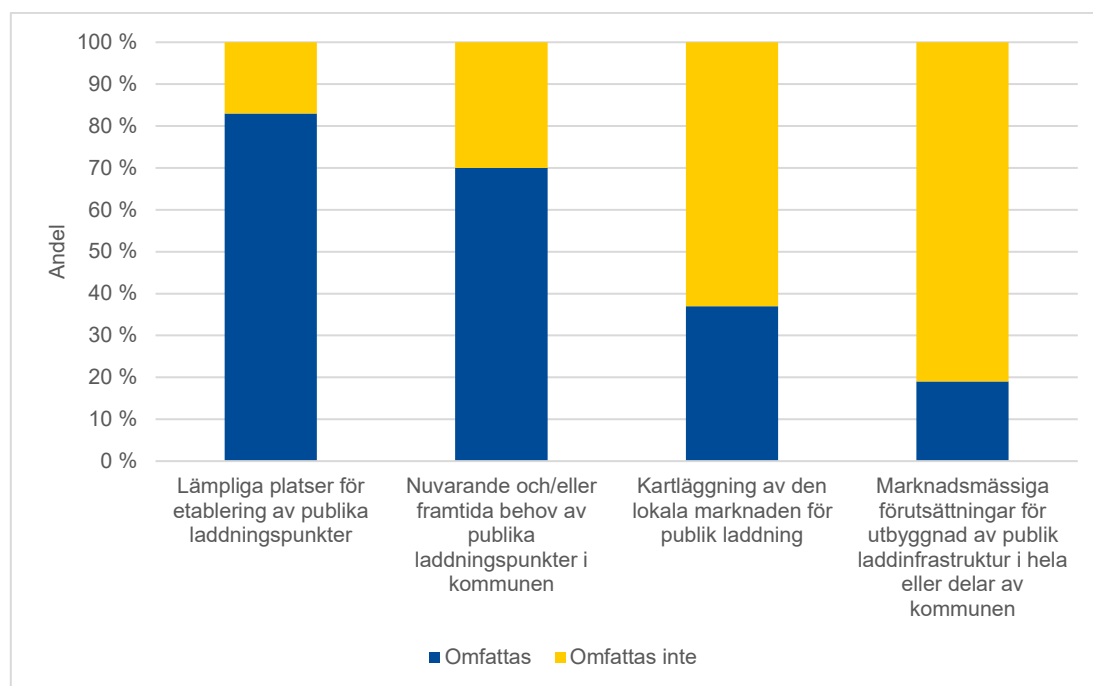
Tabell 5 Kommuner som genomfört eller har ett pågående arbete med kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur, fördelat på kommunhuvudgrupper

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Antal kommuner	290	46	110	134
Kommuner som genomfört kartläggning/analys	115 (40 %)	23 (50 %)	39 (35 %)	53 (40 %)
Kommuner som har ett pågående arbete med en kartläggning/analys	51 (18 %)	10 (22 %)	23 (21 %)	18 (13 %)

Not: Tabellen baseras på svaren på frågan *Har kommunen under de senaste tre åren, på egen hand eller i samverkan med andra (exempelvis andra kommuner, regionen, länsstyrelser eller liknande) genomfört någon kartläggning, analys eller liknande avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur*. Samtliga kommuner har svarat på frågan och andelar baseras på samtliga kommuner.

I figur 19 redovisas vilka områden som omfattas av kommuners kartläggning/analys. Av de 115 kommuner som genomfört en kartläggning/analys, är det 96 kommuner som inkluderat en kartläggning/analys av *lämpliga platser för etablering av laddinfrastruktur*. Ytterligare 81 kommuner har analyserat *behovet av publik laddinfrastruktur i kommunen*, 43 kommuner har *kartlagt den lokala marknaden för publik laddning* och 22 kommuner har analyserat *marknadsmässiga förutsättningar för utbyggnaden i kommunen*.

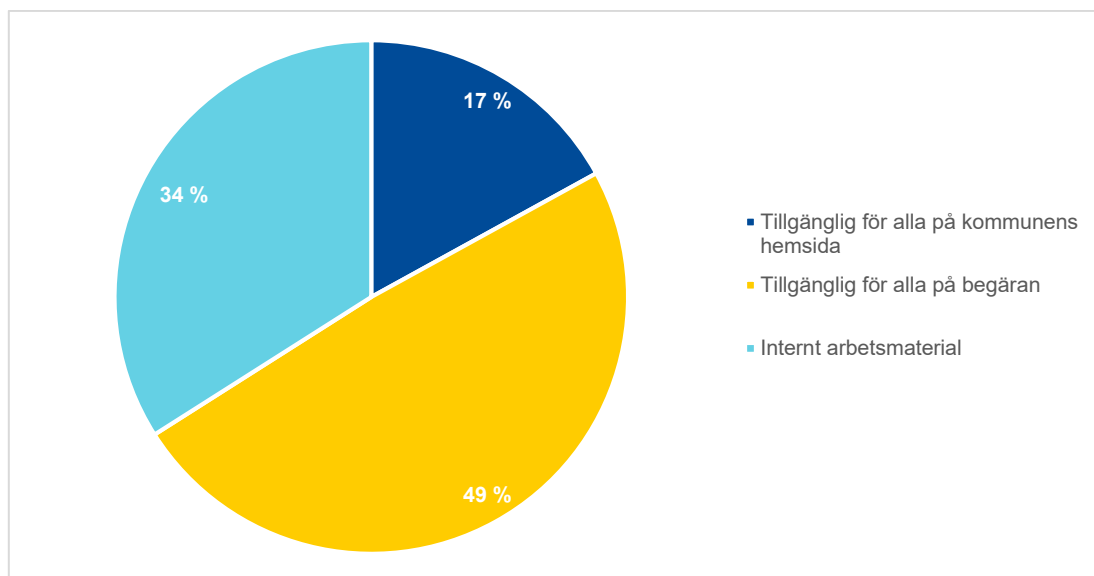
Figur 19 Områden som omfattas av kommunernas kartläggning/analys



Not: Figuren redovisar svaren på frågan *Vad av följande ingick i kartläggningen/analysen?* De 115 kommuner som genomfört en kartläggning/analys var de som ålades att besvara frågan. Figuren redovisar andelar av de 115 svarande kommuner som angett respektive område.

Figur 20 redovisar hur kommuner som genomfört kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur, tillgängliggör denna. Av de 115 kommuner som genomfört en kartläggning/analys uppger 20 kommuner att den *finns tillgänglig på kommunens webbsida* och 56 kommuner uppger att den är *tillgänglig för alla att ta del av på begäran*. Det innebär att två tredjedelar av de 115 kommuner som genomfört en kartläggning/analys (76 kommuner) uppger att den är tillgänglig för externa aktörer att ta del av. Resterande 39 kommuner uppger att kartläggningen/analysen är att *betrakta som internt arbetsmaterial*.

Figur 20 Kommunernas tillgängliggörande av genomförd kartläggning/analys



Not: Figuren redovisar svaren på frågan *Är kartläggningen/analysen tillgänglig för alla intresserade eller är det internt arbetsmaterial?* De 115 kommuner som genomfört kartläggning/analys var ålagda att besvara frågan. Endast ett svarsalternativ var möjligt att välja. Figuren redovisar andelar av kommunerna som uppgett respektive alternativ.

8.1.3 Ungefär hälften av kommunerna har genomfört ett projekt för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur

Totalt 141 kommuner anger att de under de senaste tre åren genomfört någon form av projekt för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur för lätta laddbara fordon i kommunen. Av dessa är det 50 kommuner som genomfört främjandeprojekt enbart internt inom kommunen, exempelvis med flera olika kommunala bolag och/eller nämnder. Det är 61 kommuner som har genomfört främjandeprojekt enbart tillsammans med externa partner exempelvis andra kommuner, regionen eller länsstyrelser. Resterande 30 kommuner har genomfört främjandeprojekt både med interna och externa partner. Det är 135 kommuner som uppger att de inte genomfört något främjandeprojekt och 14 kommuner som inte vet om de genomfört ett främjandeprojekt, se tabell 6. Vissa skillnader noteras mellan kommunhuvudgrupper, där andelen som genomfört främjandeprojekt är högst bland *Storstäder och storstadsnära kommuner*.

Tabell 6 Kommuner som genomfört någon form av främjandeprojekt avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner
Antal svarande	290	46	110	134
Ja, har genomfört främjandeprojekt	141 (49 %)	32 (70 %)	47 (43 %)	62 (46 %)
Varav endast internt inom kommun	50 (17 %)	15 (33 %)	19 (17 %)	16 (12 %)
Varav endast med externa partner	61 (21 %)	10 (22 %)	20 (18 %)	31 (23 %)
Varav både med interna och externa partner	30 (10 %)	7 (15 %)	8 (7 %)	15 (11 %)
Nej	135 (47 %)	14 (30 %)	54 (49 %)	67 (50 %)
Vet inte	14 (5 %)	0 (0 %)	9 (8 %)	5 (4 %)

Not: Tabellen redovisar svaren på frågan *Har kommunen något projekt för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur av laddbara lätta fordon i kommunen?* Samtliga 290 kommuner var ålagda och besvarade frågan. Det har varit möjligt för kommunen att välja fler än ett svarsalternativ.

Utöver främjandeprojekt har Konkurrensverket ålagt kommunerna att ange om de har andra stödjande insatser för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur. Av Sverige 290 kommuner har 179 kommuner uppgett att de har minst en av nedanstående insatser/funktioner, se tabell 7. Det är mest vanligt att kommuner har *en kontaktfunktion, "en väg in" eller liknande*, dit intresserade aktörer kan vända sig för exempelvis information och rådgivning, 117 kommuner har uppgett detta. Det är 94 kommuner som uppgett att de har *löpande kontakt/avstämning med elnätsbolagen för att exempelvis få en samlad bild över effektutrymmet i kommunen* och 33 kommuner har *samlad information som delas med intresserade aktörer om lämpliga platser för etablering av publik laddinfrastruktur utifrån elnätets kapacitet och ledig effekt*. Vidare har 29 kommuner *samverkansmöten/nätverksträffar/informationsmöten*. Endast en kommun uppger att de ger *ekonomiskt stöd till aktörer för att främja utbyggnaden*.

Tabell 7 Andra stödjande insatser som kommuner har för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur

	Alla kommuner	Storstäder och storstads-nära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/fätorter och landsbygds-kommuner
Kommuner som uppgett att de har minst en av nedanstående insatser	179 (62 %)	28 (61 %)	68 (62 %)	83 (62 %)
Kommunen har en kontaktfunktion "en väg in"	117 (40 %)	19 (41 %)	47 (43 %)	51 (38 %)
Kommunen har löpande kontakt/avstämning med elnätsbolagen	94 (32 %)	16 (35 %)	34 (31 %)	44 (33 %)
Kommunen har samlad information som delas med intresserade aktörer om lämpliga platser för etablering av publik laddinfrastruktur utifrån elnätets kapacitet och ledig effekt	33 (11 %)	5 (11 %)	10 (9 %)	18 (13 %)
Kommunen anordnar samverkansmöten/nätverksträffar/informationsmöten där intresserade aktörer får möjlighet att prata med företrädare för kommunen och eventuellt också andra parter såsom elnätsbolaget	29 (10 %)	6 (13 %)	11 (10 %)	12 (9 %)
Kommunen ger ekonomiskt stöd till aktörer som etablerar publik laddinfrastruktur	1 (0 %)	0 (0 %)	1 (0 %)	0 (0 %)

Not: Tabellen baseras på frågan *Ange om kommunen gör något av följande för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur*. Samliga 290 kommuner var ålagda att besvara frågan. Tabellen anger antal och andel av kommunerna som angett att de gör/har respektive främjande insats.

8.2 Kommuner som markägare

Kommuner är generellt stora markägare vad gäller mark som är aktuell för etablering av publik laddinfrastruktur. I detta ingår både allmän platsmark, som är avsedd för allmän användning, exempelvis parker, gatumark och torg, och kvartersmark, som är avsedd för bostäder, fastigheter och/eller kommersiella ändamål, det vill säga tomtmark.¹²³ I egenskap av markägare spelar kommuner en viktig roll när markområden planeras och byggs ut.¹²⁴

¹²³ 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900).

¹²⁴ Sveriges kommuner och regioner, "Mark och exploatering", Sveriges kommuner och regioner, hämtad 13 mars, 2024, <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggandebostad/markochexploatering.60300.html>.

8.2.1 Kommunernas upplåtelse av mark för etablering av publik laddinfrastruktur

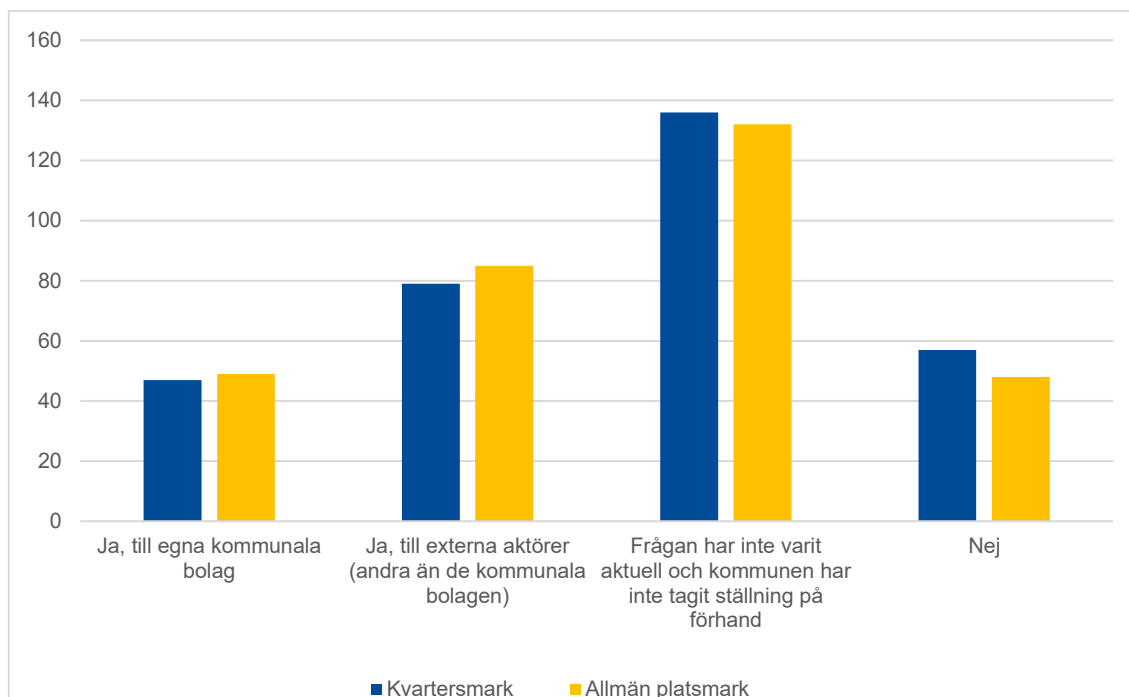
Figur 21 illustrerar kommunernas markupplåtelse gällande kvartersmark respektive allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur. Det vanligast förekommande svaret bland kommuner är att *frågan inte har varit aktuell och att kommunen inte har tagit ställning på förhand*. Det gäller såväl för kvartersmark, 136 kommuner har uppgett detta, som för allmän platsmark, 132 kommuner som svarat så.

Allmän platsmark upplåts till externa aktörer av 86 kommuner och 50 kommuner upplåter marktypen till egna kommunala bolag.¹²⁵ Av dessa är det 18 kommuner som upplåter allmän platsmark till både egna bolag och externa aktörer. För kvartersmark är det något färre kommuner, 79 stycken, som uppger att de upplåter till externa aktörer och 48 kommuner upplåter kvartersmark till egna kommunala bolag.¹²⁶ Det är 23 kommuner som uppger att de upplåter marktypen både till externa aktörer och kommunala bolag. 57 kommuner upplåter explicit inte kvartersmark till någon aktör. Motsvarande för allmän platsmark är 48 kommuner.

¹²⁵ Det bör här noteras att det finns en viss underskattning av antal kommuner där kommunala bolag kan etablera publik laddinfrastruktur på kommunens mark, se avsnitt 3.3.1

¹²⁶ Ibid

Figur 21 Kommunernas upplåtelse av kvarters- och allmän platsmark



Not: Figuren bygger på svaren på frågorna *Upplåter kommunen kvartersmark respektive allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Samtliga 290 kommuner har besvarat båda frågorna.

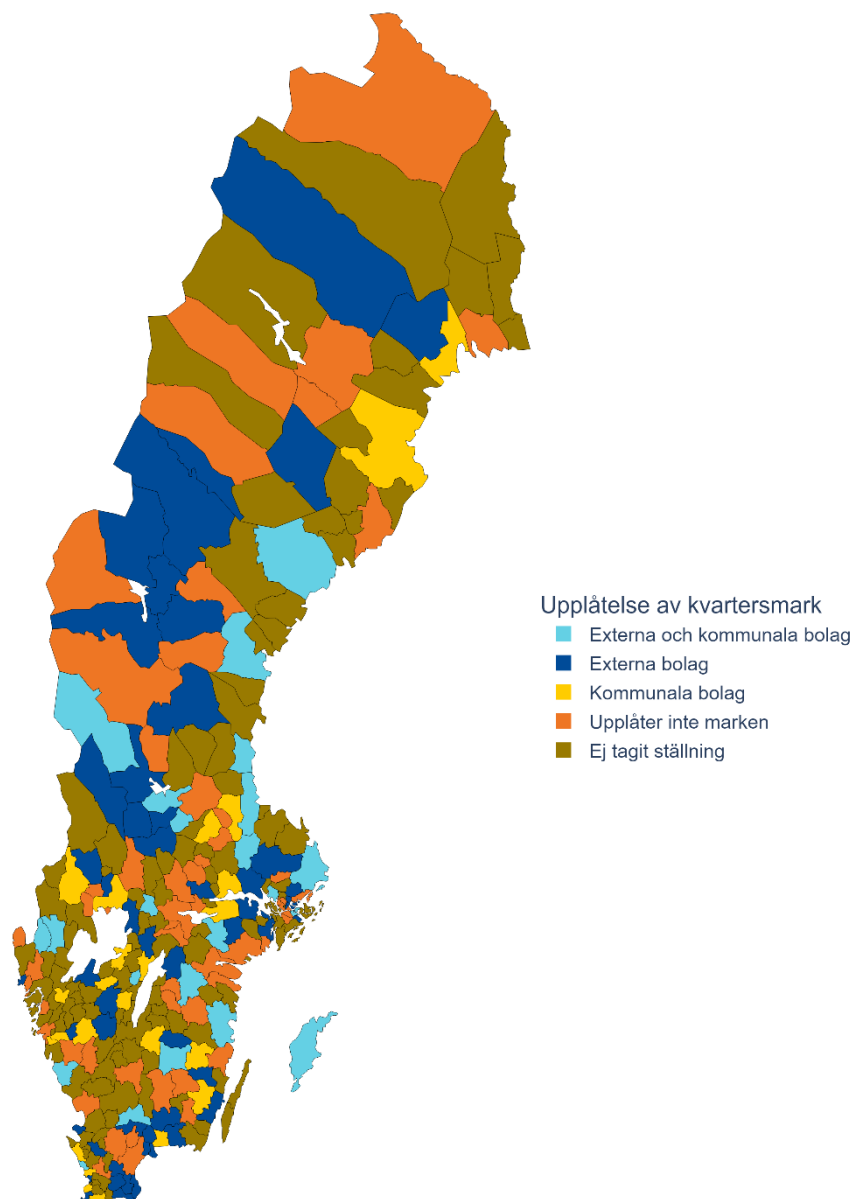
Utöver kommuner i förvaltningsform så förekommer det att kommunala parkeringsbolag förvaltar/förfogar över kommunal mark, vanligen kvartersmark, inom ramen för sin parkeringsverksamhet.¹²⁷ Av de 17 kommunala parkeringsbolag som omfattats av Konkurrensverkets ålägganden, uppger 7 att de upplåter parkeringsplatser till annan aktör för etablering av publik laddinfrastruktur.¹²⁸

Kommuners upplåtelse av kvartersmark tenderar att ha en geografisk koppling, vilket illustreras i figur 22. Exempelvis finns det flera närliggande kommuner i Dalarna och Jämtland som endast upplåter mark till externa aktörer. Vidare finns det flera närliggande kommuner i Västergötland, Västmanland och Uppland som endast upplåter mark till egna kommunala aktörer. Flera kommuner i Härjedalen, Dalarna samt kommuner i Södermanland upplåter inte kvartersmark överhuvudtaget. I Norrbotten och i delar av Lappland, samt områden i Småland och Halland har flera kommuner inte tagit ställning i markfrågan avseende kvartersmark. De kommuner som upplåter kvartersmark till både externa och kommunala bolag är mer utspridda i stället för geografiskt närliggande.

¹²⁷ Det finns även andra bolag som förvaltar kommunal mark, exempelvis fastighetsbolag, bostadsbolag med flera, vilka inte omfattas av studien.

¹²⁸ Detta framgår av svaren på frågan *ange om och i så fall på vilket sätt bolaget är verksam inom publik laddning*, insamlad via Konkurrensverkets åläggande till parkeringsbolag.

Figur 22 Karta över kommunernas upplåtelse av kvartersmark för etablering av publik laddinfrastruktur

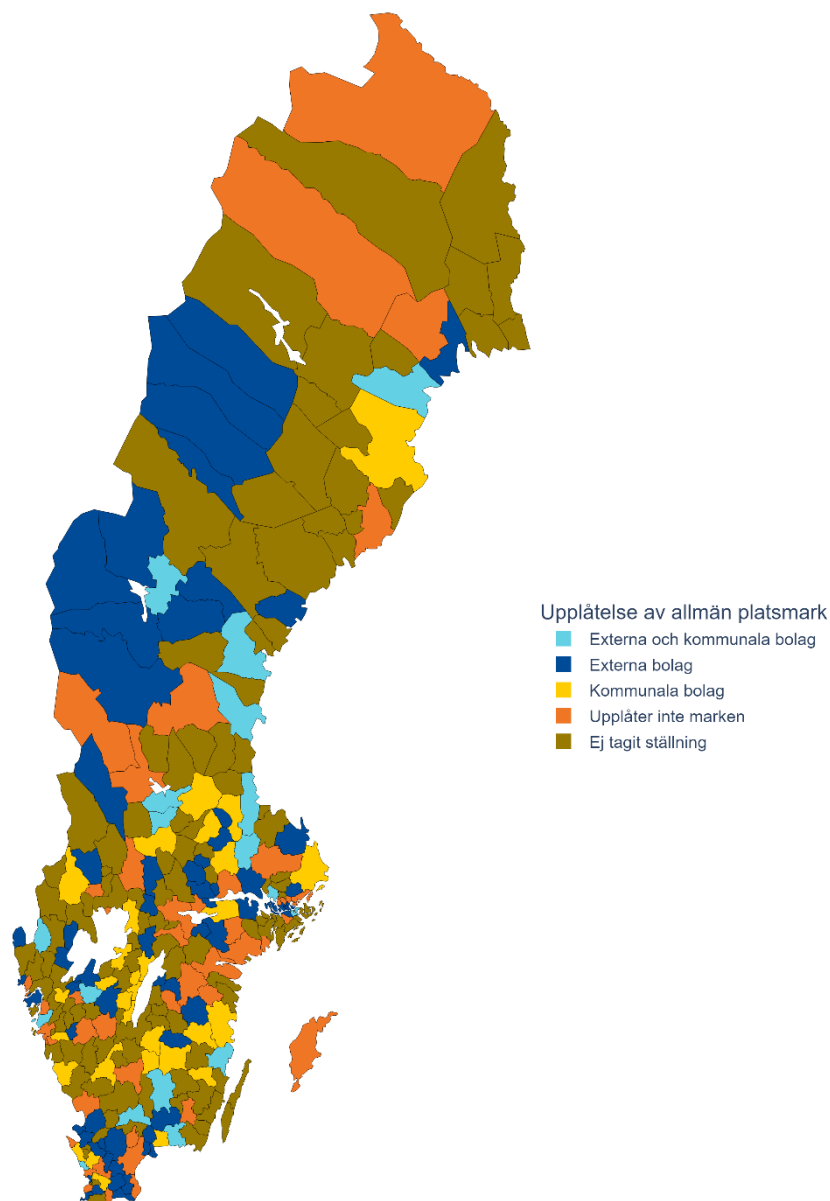


Not: Figuren bygger på kommunernas svar på frågan *Upplåter kommunen kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Externa och kommunala bolag = kommunen har svarat *ja*, till *egna kommunala bolag* och *ja*, till *externa aktörer*, Externa bolag = kommunen har endast svarat *ja*, till *externa aktörer*, Kommunala bolag = kommunen har endast svarat *ja*, till *egna kommunala bolag*. Upplåter inte marken = kommunen har svarat *nej* och Ej tagit ställning = kommunen har svarat *frågan har inte varit aktuell* och *kommunen har inte tagit ställning på förhand* och inga tidigare krav är uppfyllda.

För allmän platsmark finns det flera närliggande kommuner i Lappland och Jämtland som endast upplåter mark till externa aktörer, se figur 23. I Gästrikland och Dalarna finns flera kommuner som endast upplåter mark till kommunala aktörer och detsamma återfinns i delar av Småland och Västergötland. Grupperingar av kommuner som explicit inte upplåter allmän platsmark finns runt om Södermanland och Östergötland samt i Dalarna. I både Ångermanland,

Jämtland, Lappland, Småland och Halland finns flera närliggande kommuner som inte tagit ställning i markfrågan. En jämförelse med föregående figur ger sammantaget en bild av att kommuners markupplåtelse verkar vara liknande för närliggande kommuner. De olika agerandena är dock spridda över hela Sverige, eftersom alla typer av ageranden återfinns både i norra och södra delarna av landet.

Figur 23 Karta över kommunernas upplåtelse av allmän platsmark för etablering av publik laddinfrastruktur



Not: Figuren bygger på kommunernas svar på frågan *Upplåter kommunen allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Externa och kommunala bolag = kommunen har svarat *ja*, till egna kommunala bolag och *ja*, till externa aktörer, Externa bolag = kommunen har endast svarat *ja*, till externa aktörer, Kommunala bolag kommunen har endast svarat *ja*, till egna kommunala bolag, Upplåter inte marken = kommunen har svarat *nej* och Ej tagit ställning = kommunen har svarat *frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand* och inga tidigare krav är uppfyllda.

I tabell 8 redovisas i vilken utsträckning kommuner upplåter allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur uppdelat på kommunhuvudgrupp. Andelen kommuner som uppger att de upplåter mark till egna kommunala bolag är högst bland *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* och lägst bland

Storstäder och storstadsnära kommuner. Däremot är det ungefär lika vanligt förekommande att upplåta mark till externa aktörer i samtliga kommungrupper. Andelen kommuner som uppger att de inte tagit ställning är relativt hög i samtliga grupper men något lägre bland *Storstäder och storstadsnära kommuner*. Kommuner i denna grupp säger också explicit nej till markupplåtelse i högre utsträckning än andra kommuner.

Tabell 8 Kommunernas upplåtelse av allmän platsmark, fördelat på kommunhuvudgrupp

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Antal kommuner	290	46	110	134
Ja, till egna kommunala bolag	49 (17 %)	4 (9 %)	17 (15 %)	28 (21 %)
Ja, till externa aktörer (andra än de kommunala bolagen)	85 (29 %)	14 (30 %)	30 (27 %)	41 (31 %)
Frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand	132 (46 %)	19 (41 %)	53 (48 %)	60 (45 %)
Nej	48 (17 %)	12 (26 %)	20 (18 %)	16 (12 %)

Not: Tabellen bygger på svar på frågan *Upplåter kommunen allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Samtliga kommuner har besvarat frågan.

I tabell 9 redovisas i vilken utsträckning kommuner upplåter kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur per kommunhuvudgrupp. En jämförelse mellan grupperna visar inga större skillnader, förutom när det gäller andelen kommuner som säger nej till markupplåtelse, där det finns en viss skillnad. *Storstäder och storstadsnära kommuner* tenderar att i lägre utsträckning säga explicit nej till markupplåtelse, medan det är vanligast bland *Större städer och kommuner nära större stad*.

Tabell 9 Kommunernas upplåtelse av kvartersmark, fördelat på kommunhuvudgrupp

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Antal kommuner	290	46	110	134
Ja, till egna kommunala bolag	47 (16 %)	7 (15 %)	16 (15 %)	24 (18 %)
Ja, till externa aktörer (andra än de kommunala bolagen)	79 (27 %)	12 (26 %)	29 (26 %)	38 (28 %)
Frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand	136 (47 %)	22 (48 %)	51 (45 %)	63 (47 %)
Nej	57 (20 %)	7 (15 %)	24 (22 %)	26 (19 %)

Not: Tabellen bygger på svar på frågan *Upplåter kommunen kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Samtliga kommuner har besvarat frågan.

En jämförelse inom kommunhuvudgrupperna mellan marktyperna uppvisar dock vissa skillnader. *Storstäder och storstadsnära kommuner* upplåter i högre utsträckning kvartersmark, än allmän platsmark, till egna bolag, medan *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* gör det i lägre utsträckning. Inom gruppen *Större städer och kommuner nära större stad* är båda marktyperna lika vanligt förekommande att upplåta till egna bolag.

Både *Storstäder och storstadsnära kommuner* och *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* upplåter i något lägre utsträckning kvartersmark, än allmän platsmark, till externa aktörer, medan det bland *Större städer och kommuner nära större stad* inte finns någon skillnad mellan marktyperna.

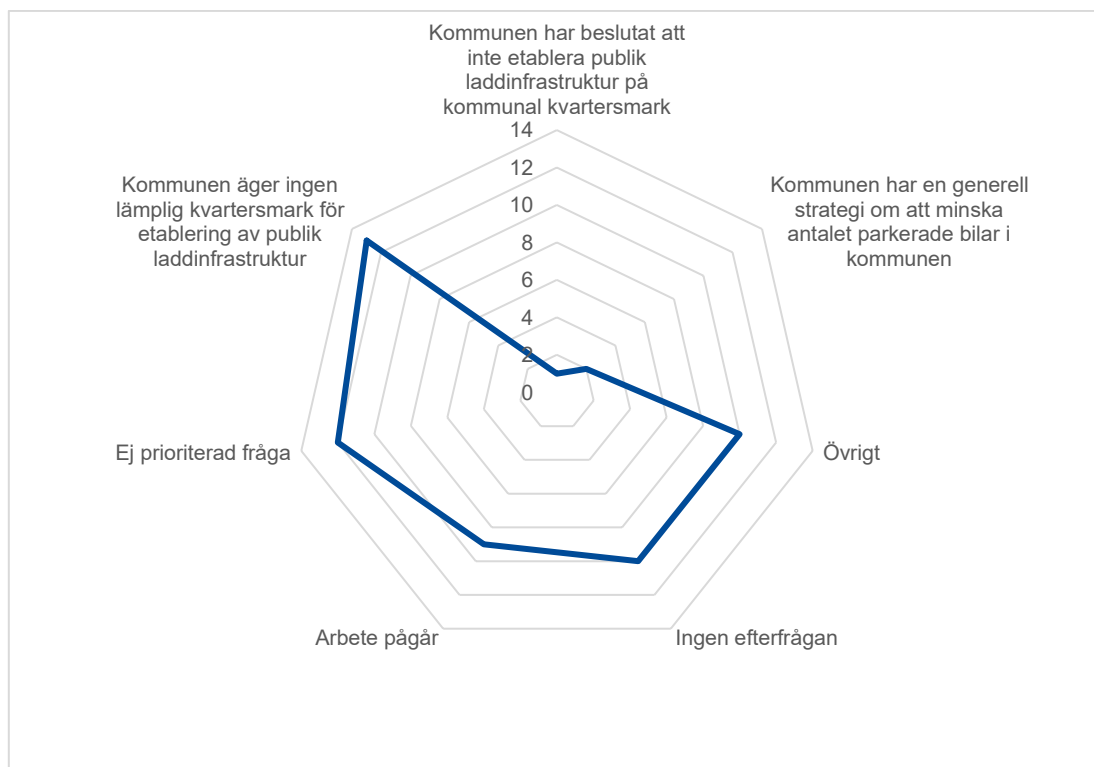
En högre andel av *Storstäder och storstadsnära kommuner* och *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* har tagit ställning i fråga om att upplåta allmän platsmark, jämfört med kvartersmark. Det motsatta förhållandet råder bland *Större städer och kommuner nära större stad*.

Slutligen noteras att *Större städer och kommuner nära större stad* och *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* i högre utsträckning säger nej till upplåtelse av allmän platsmark än kvartersmark, medan det omvända förhållandet råder bland övriga grupper.

8.2.2 Kommunernas skäl till att explicit säga nej till markupplåtelse

Figur 24 redovisar kommunernas skäl till att inte upplåta kvartersmark för etablering av publik laddinfrastruktur. Av de 57 kommuner som har tagit ställning i markfrågan och explicit säger nej till upplåtelse av kvartersmark, anger 13 kommuner att det beror på att kommunen *inte äger någon lämplig kvartersmark för etablering av publik laddinfrastruktur*. Ytterligare 12 kommuner uppger att de inte upplåter mark för att *frågan inte är prioriterad* och 10 kommuner anger att det beror på *bristande efterfrågan från aktörer*. I 9 kommuner som inte upplåter kvartersmark, pågår ett arbete med att börja göra detta.

Figur 24 Orsaker till varför kommuner inte tillgängliggör kvartersmark

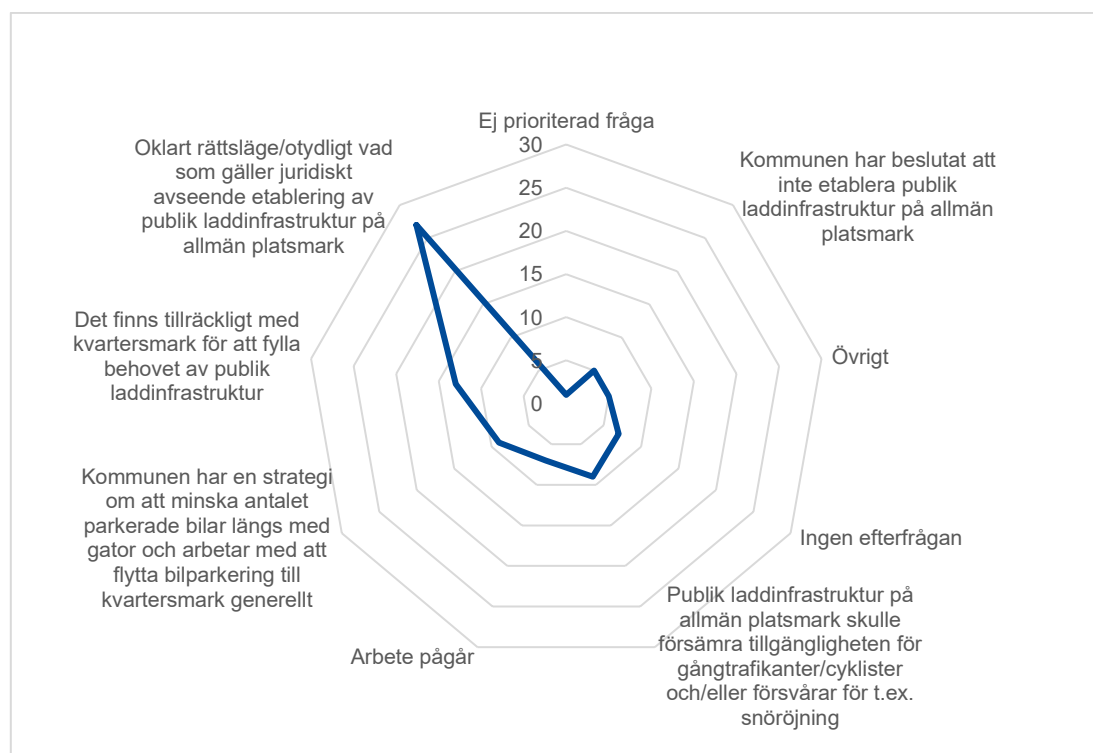


Not: Figuren bygger på svaren på frågan *Vad är den främsta anledningen till att kommunen valt att inte upplåta kvartersmark för etablering av publik laddinfrastruktur?* De 57 kommuner som svarat *nej* på frågan *upplåter kommunen kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* var ålagda att svara på frågan. I Övrigt-kategorin ingår fritextsvar som inte kunnat klassificeras till övriga skäl.¹²⁹ Figuren anger antal kommuner som uppgett respektive skäl.

Figur 25 redovisar kommuners skäl till att inte upplåta allmän platsmark. Av de 48 kommuner som har tagit ställning och explicit inte upplåter allmän platsmark anger 27 kommuner att det beror på *oklart rättsläge/att det är otydligt vad som gäller juridiskt avseende etablering på allmän platsmark*. Ytterligare 13 kommuner uppger att det beror på att *det finns tillräckligt med kvartersmark* för att fylla behovet av publik laddinfrastruktur och 9 kommuner upplåter inte allmän platsmark för att *kommunen har en strategi om att minska antalet parkerade bilar längs med gator och arbetar med att flytta bilparkering till kvartersmark generellt*.

¹²⁹ I kategorin övrigt ingår svar som "Kommunen skriver nyttjanderättsavtal.", "Vi har valt att göra denna utbyggnad själva.", "Kommunens parkeringsbolag äger mark i tillräcklig omfattning." och "Inget generellt ställningstagande utan har enbart tagit hänsyn i ett enskilt fall."

Figur 25 Orsaker till varför kommuner inte tillgängliggör allmän platsmark



Not: Figuren bygger på svaren på frågan Vad är den främsta anledningen till att kommunen valt att inte upplåta allmän platsmark för etablering av publik laddinfrastruktur? De 48 kommuner som svarat nej på frågan upplåter kommunen kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur? var ålagda att svara på frågan. Övrigt-kategorin ingår fritextsvar som inte kunnat klassificeras till övriga skäl.¹³⁰ Figuren anger antal kommuner som uppgett respektive skäl.

8.2.3 Hur kommuner upplåter mark för etablering av publik laddinfrastruktur

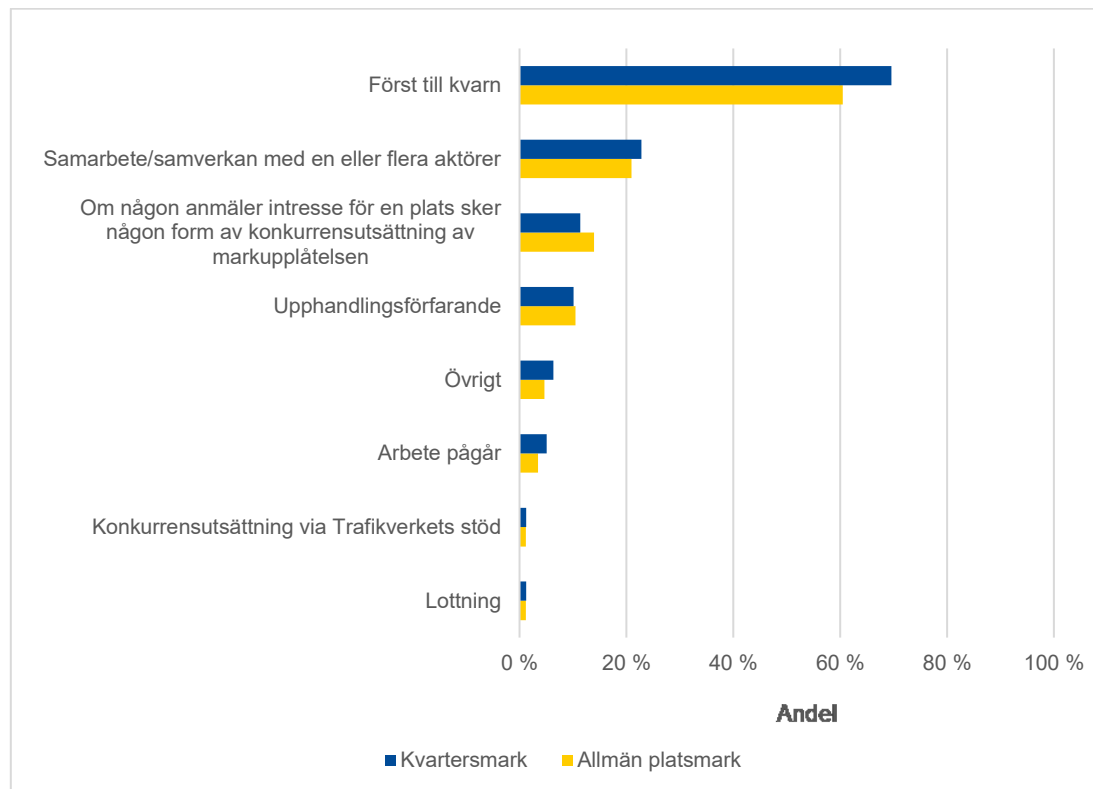
Tilldelning av mark till externa aktörer

Figur 26 illustrerar hur kommuner som upplåter mark tilldelar kvartersmark respektive allmän platsmark. Den tilldelningsprincip/modell som huvudsakligen tillämpas är *Först till kvarn*, vilket innebär att kommunen upplåter marken till den aktör som först anmäler sitt intresse för platsen. Av de 86 kommuner som upplåter allmän platsmark till externa aktörer uppger 52 kommuner att de tilldelar/fördelar marken enligt principen *först till kvarn*. Motsvarande siffra för kvartersmark är 55 kommuner av de 79 som upplåter kvartersmark till externa aktörer. Det är 18 kommuner som tilldelar allmän platsmark respektive kvartersmark genom modellen *Samarbete/samverkan med en eller flera aktörer*. Modellen *Om någon anmäler intresse för en plats sker någon form av konkurrensutsättning av markupplåtelsen* tillämpas

¹³⁰ I kategorin övrigt ingår svar som "Vi har valt att göra denna utbyggnad själva.", "Det finns inte effekt för ändamålet", "Kommunen vill behålla rådgighet över allmän platsmark [...]" och "Vill inte använda den allmänna platsen för att främja en privat aktörs intressen [...]"

av 12 kommuner för allmän platsmark och 9 kommuner för kvartersmark. Vidare tillämpar 9 respektive 8 kommuner någon form av upphandlingsförfarande för att tilldela allmän platsmark respektive kvartersmark.

Figur 26 Kommunernas marktilldelningsprinciper/modeller fördelat på markttyp



Not: Figuren bygger på frågorna *Ange vilken modell kommunen tillämpar för att tilldela/fördela allmän platsmark respektive kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur*. De kommuner som svarat att de upplåter mark till externa aktörer var ålagda att besvara frågorna. En kommun kan ha uppgett mer än en tilldelningsprincip. Det är 79 kommuner som har besvarat frågan om tilldelningsprincip för kvartersmark. Av dessa har två kommuner lämnat ett icke-svar som inte ingår i redovisningen. Det är 86 kommuner som har svarat på frågan som avser allmän platsmark. Av dessa har en kommun uppgett ett icke-svar som inte ingår i redovisningen. Andelarna baseras på totala antalet kommuner som upplåter respektive markttyp.

Kravställning vid markupplåtelse

Tabell 10 redovisar vilka krav som kommuner ställer på den laddinfrastruktur som etableras på kommunens mark. Av de 151 kommuner som upplåter mark är det 71 kommuner som ställer minst ett krav. Det är mest vanligt förekommande att kommuner ställer *funktionella krav*, 60 av de 151 kommuner som upplåter mark gör detta. Övriga krav tillämpas i relativt låg utsträckning, 22 kommuner ställer *krav avseende laddningseffekt* och 19 kommuner tillämpar *antalskrav avseende laddningspunkter* som ska etableras på en specifik plats. Det kan även noteras att 10 kommuner ställer *krav på tidigare referensobjekt* och 6 kommuner har *krav avseende prissättningen av laddningstjänsten*. Andelen kommuner som ställer krav är generellt

sett högre bland *Storstäder och storstadsnära kommuner* jämfört med övriga, med undantag för kravet på tidigare referensobjekt.¹³¹

Tabell 10 Krav som kommuner ställer vid markupplåtelse, fördelat på kommunhuvudgrupper

Krav	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Antal svarande	151	22	53	76
Krav avseende antal laddpunkter som ska etableras på en specifik plats	19 (13%)	6 (27 %)	5 (9 %)	8 (11 %)
Krav avseende lägsta eller högsta laddeffekt	22 (15 %)	4 (18 %)	8 (15 %)	10 (13 %)
Funktionella krav såsom exempelvis laddinfrastrukturens placering	60 (40%)	11 (50%)	20 (38 %)	29 (38 %)
Krav avseende prissättningen av laddtjänsten	6 (4%)	3 (14%)	2 (4 %)	1 (1 %)
Begränsningar avseende antal laddpunkter	11 (7%)	2 (9 %)	3 (6 %)	6 (8 %)
Krav på att etablering ska ske på flera platser i kommunen	5 (3%)	1 (5 %)	2 (4 %)	2 (3 %)
Krav på tidigare referensprojekt	10 (7%)	0 (0 %)	5 (9 %)	5 (7 %)

Not: Tabellen bygger på svar på frågan *Vilka av följande krav eller villkor ställer kommunen för den publika laddinfrastruktur som etableras på kommunal mark?* De 151 kommuner som upplåter minst en marktyp till externa aktörer var ålagda att besvara frågan.

Avtalstid vid markupplåtelse

Figur 27 redovisar de avtalstider som kommuner som upplåter mark uppger att de tillämpar för respektive marktyp och aktörskategori. Generellt kan sägas att det framför allt är avtalstider om 1–5 år och 6–10 år som tillämpas av de 151 kommuner som upplåter någon marktyp till någon aktör. Det finns viss variation mellan marktyper och aktörskategorier, se nedan. Det är ovanligt att kommuner upplåter mark med en avtalsperiod längre än 10 år, oavsett marktyp eller aktörskategori.

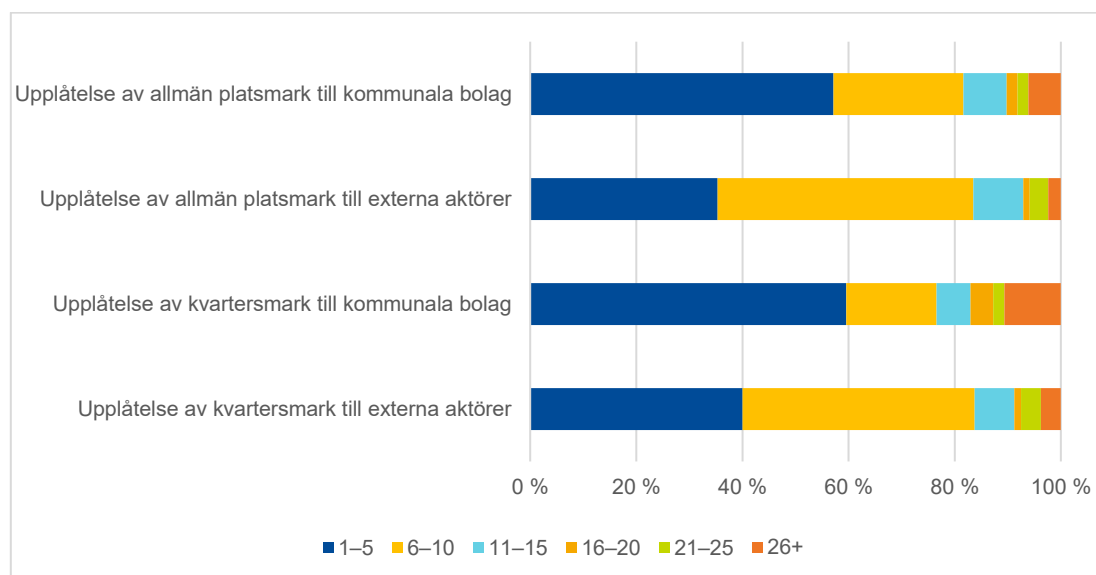
Vid upplåtelse av allmän platsmark är det vanligast att kommuner tillämpar en avtalstid om 6–10 år vid upplåtelse till extern aktör, 41 av de 85 kommuner som upplåter allmän platsmark till externa aktörer tillämpar detta. Om upplåtelsen är till ett eget kommunalt bolag är det istället 1–5 år som är den avtalstid som är vanligast,

¹³¹ En del kommuner har i fritextsvar beskrivit att de arbetar med att utveckla kravställning/villkor.

28 av de 49 kommuner som upplåter allmän platsmark till egna bolag tillämpar detta.

Vid upplåtelse av kvartersmark till externa aktörer är det ungefär lika vanligt att tillämpa en avtalstid om 1–5 år som 6–10 år, 32 respektive 35 av de 80 kommuner som upplåter kvartersmark till externa aktörer tillämpar detta. Om upplåtelsen är till ett eget kommunalt bolag är det 1–5 år som är den vanligast förekommande avtalstiden, 28 av de 47 kommuner som upplåter kvartersmark tillämpar denna avtalstid.

Figur 27 Avtalstider per marktyp och aktör, procentandelar



Not: Figuren bygger på svaren på frågan om *hur lång avtalstid kommunen i allmänhet tillämpar vid markupplåtelse för etablering av publik laddinfrastruktur*. Kommunerna har ålagts svara på de marktyper de upplåter till respektive aktörskategori. Antalet svarande per grupp redovisas längst ut till höger. Andelarna är beräknade utifrån antal svarande som uppgett respektive avtalstid.

Ersättningsprinciper vid markupplåtelse

Tabell 11 redovisar vilka ersättningsprinciper som kommuner uppger att de tillämpar vid upplåtelse av allmän platsmark och kvartersmark till externa aktörer respektive egna kommunala bolag. Det är vanligast förekommande, oavsett aktörskategori och marktyp, att kommuner *inte tillämpar någon ersättningsprincip* alternativt tillämpar en *symbolisk ersättning* (ex. 1 krona). *Fast ersättning, enligt taxa, arrendeavgift eller liknande*, alternativt baserad på *marknadsvärde* är två andra relativt vanligt förekommande ersättningsprinciper bland kommuner som upplåter mark.

Några skillnader mellan marktyper och aktörskategorier noteras. Vid upplåtelse av allmän platsmark är det mer vanligt att kommuner tillämpar *symbolisk ersättning* om det är en extern aktör, medan *ingen ersättningsprincip* är vanligare om det är ett eget bolag. Slutligen är användandet av fast pris utifrån marknadsvärde vanligare vid upplåtelse av allmän platsmark till externa aktörer än till kommunala aktörer. Liknande mönster framträder vid upplåtelse av kvartersmark, en kontrast är

symbolisk ersättning, vilken här är vanligare att tillämpa för kommunala aktörer än externa aktörer. *Fast ersättning* är relativt sett vanligare när det gäller kvartersmark än allmän platsmark. För samtliga marktyper och aktörer är *symbolisk ersättning* och *ingen ersättningsprincip* mest frekvent förekommande.

Tabell 11 Ersättningsprinciper vid upplåtelse av mark, fördelat på marktyp och aktörskategori

	Upplåtelse av allmän platsmark till kommunala aktörer	Upplåtelse av allmän platsmark till externa aktörer	Upplåtelse av kvartersmark till kommunala aktörer	Upplåtelse av kvartersmark till externa aktörer
Antal svarande	45 ¹³²	80 ¹³³	44 ¹³⁴	78 ¹³⁵
Fast ersättning, enligt taxa, arrendeavgift eller liknande	6 (13 %)	8 (10 %)	5 (11 %)	13 (17 %)
Fast ersättning, utifrån marknadsvärde	4 (9 %)	13 (17 %)	9 (21 %)	16 (21 %)
Rörlig ersättning, utifrån aktörens intäkter/omsättning/volym eller motsvarande med eller utan fast avgift	1 (2 %)	4 (5 %)	3 (7 %)	4 (5 %)
Symbolisk ersättning (ex. 1 kr)	15 (33 %)	30 (38 %)	13 (30 %)	19 (24 %)
Tillämpar ingen ersättningsprincip	17 (38 %)	23 (29 %)	15 (34 %)	20 (26 %)
Övrigt	3 (7 %)	1 (1 %)	2 (5 %)	3 (4 %)

Not: Tabellen bygger på svaren på frågan om *Vilken ersättningsprincip (ersättning till kommunen för upplåtelse av mark) som kommunen i allmänhet tillämpar vid markupplåtelse för etablering av publik laddinfrastruktur*. Respondenterna har ålagts att ange princip för respektive marktyp som de upplåter. Fler än ett alternativ har kunnat väljas. I tabellen har några av svarsalternativen slagits samman.

Utpekande och/eller förberedelser av lämpliga platser för etablering

Tabell 12 redovisar i vilken utsträckning kommunerna har pekat ut och förberett lämpliga platser för etablering av publik laddinfrastruktur. Ungefär hälften av kommuner som upplåter mark, 79 av 151, har pekat ut platser i kommunen som är lämpliga för etablering av publik laddinfrastruktur. Drygt en femtedel av kommunerna som upplåter mark, 34 av 151, uppger att de har förberett platser för etablering av publik laddinfrastruktur genom exempelvis ledningsdragning.

¹³² På grund av att frågan inte kunde göras obligatorisk i webbverktyget finns ett bortfall på fyra kommuner.

¹³³ På grund av att frågan inte kunde göras obligatorisk i webbverktyget finns ett bortfall på fem kommuner.

¹³⁴ På grund av att frågan inte kunde göras obligatorisk i webbverktyget finns ett bortfall på tre kommuner.

¹³⁵ På grund av att frågan inte kunde göras obligatorisk i webbverktyget finns ett bortfall på en kommun.

Andelen kommuner som pekat ut lämpliga platser är högst bland *Storstäder och storstadsnära kommuner*. Samma mönster återfinns avseende förberedelser av platser.

Tabell 12 Kommunerna som uppger att de pekat ut och/eller förberett platser för etablering av publik laddinfrastruktur, fördelat på kommunhuvudgrupp

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Antal svarande	151	22	53	76
Kommuner som pekat ut platser lämpliga för etablering av publik laddinfrastruktur	79 (52 %)	17 (77 %)	24 (45 %)	38 (50 %)
Kommuner som förberett platser för etablering av publik laddinfrastruktur genom exempelvis ledningsdragnin	34 (23 %)	6 (27 %)	11 (21 %)	17 (22 %)

Not: Tabellen baseras på svaren på frågorna *Har kommunen pekat ut platser i kommunen som är lämpliga för etablering av publik laddinfrastruktur?* och *Har kommunen förberett platser i kommunen för etablering av publik laddinfrastruktur genom exempelvis ledningsdragnin?* De kommuner som ålagts att besvara frågan är de kommuner som uppgett att de upplåter någon marktyp, totalt 151 kommuner. I tabellen redovisas antal och andel kommuner som svarat ja på frågorna.

9 Konkurrensverkets analys av kommuners agerande som indirekt aktör

I detta kapitel analyserar Konkurrensverket om det finns indikationer på att kommunernas agerande i rollen som indirekt aktör riskerar att begränsa konkurrensen på marknaderna för etablering av publik laddinfrastruktur för normal-laddning och tillhandahållande av publik laddningstjänst för boende som saknar egen parkeringsplats.

Med utgångspunkt i de ageranden som framträder i kommunernas svar på Konkurrensverkets åläggande, vilka redovisas i kapitel 8, fokuseras analysen till följande områden.

- Om kommunernas övergripande styrning är stringent och genomtänkt samt om den bidrar till ett främjande agerande.
- Om kommunerna agerar hindrande eller möjliggörande när det gäller markupplåtelse.
- Om kommuner likabehandlar aktörer och agerar konkurrensneutralt när det gäller upplåtelse av mark.
- Om det finns indikationer på att kommunens agerande snedvrider och/eller hämmar konkurrensen.

9.1 En tydlig majoritet av kommunerna saknar övergripande styrning och övriga agerar ofta inkonsekvent

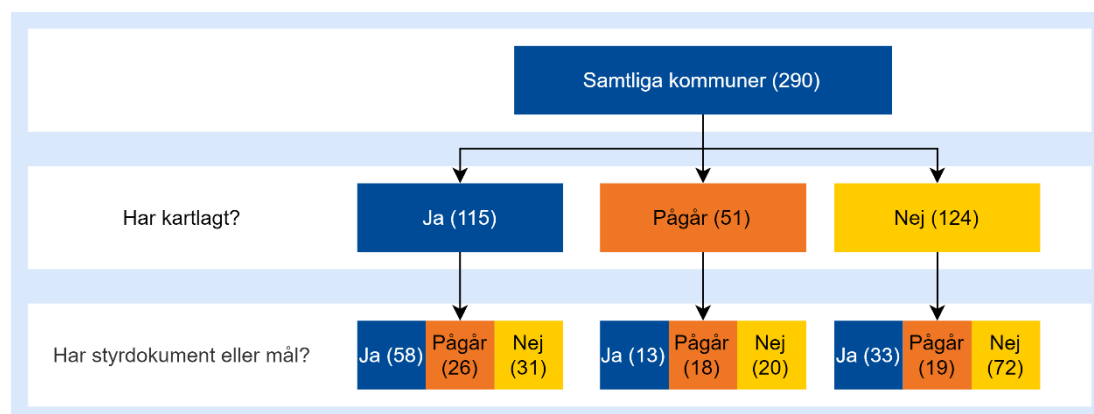
I detta avsnitt analyseras kommunernas samlade agerande inom övergripande styrning avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur. Vi har tidigare visat att majoriteten av kommunerna saknar styrdokument/mål och/eller kartläggning/analys. Analysen som följer fokuserar på att visa hur den minoritet av kommunerna som har någon form av övergripande styrning agerar inom de olika områden som ingår. För att undersöka om kommunernas övergripande styrning är stringent, i mening att kommunens samlade styrning och stödjande/främjande instatser är sammanhållna, har Konkurrensverket genomfört ett antal analyser av hur kommunernas åläggandesvar hänger samman med varandra.

9.1.1 Det är marginellt vanligare att kommuner som kartlagt/analyserat också har fastställt styrdokument/mål

Konkurrensverkets analys av sambandet mellan kommuner som genomfört någon form av kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur och

kommuner som har fastställt mål och/eller styrdokument avseende densamma, visar att kommuner som genomfört en kartläggning/analys i något högre utsträckning än andra kommuner tenderar att också ha fastställt ett styrdokument/ mål, figur 28. Av de 104 kommuner som fastställt styrdokument/mål, har 58 också genomfört en kartläggning/analys. Samtidigt noteras att av de 115 kommuner som genomfört en kartläggning/analys är det 57 kommuner som inte har fastställt styrdokument/mål, av dessa har 26 kommuner dock ett pågående arbete. Vidare kan konstateras att 46 kommuner med fastställda mål/styrdokument inte har genomfört kartläggning/analys, dock är det 13 av dessa kommuner som har ett pågående arbete. Slutligen visar analysen att det vanligaste utfallet är att varken ha genomfört kartläggning/analys eller ha fastställt styrdokument/mål, 72 kommuner har svarat enligt detta.

Figur 28 Kommuner med kartläggning/analys i förhållande till styrdokument/mål

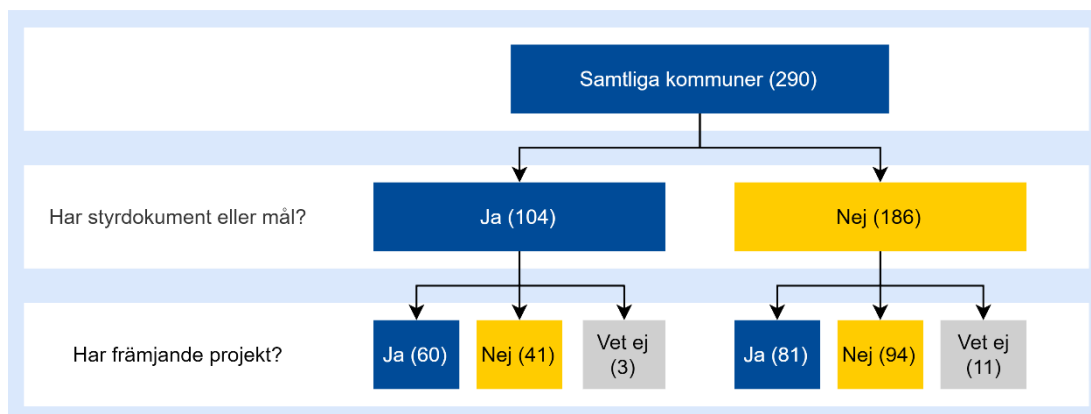


Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen genomfört en kartläggning/analys respektive fastställt styrdokument/mål. För styrdokument/mål antas Ja om kommunen svarat *ja* på någon av frågorna om mål eller styrdokument, Pågår om kommunen har svarat *nej*, men *det pågår ett arbete att ta fram* på någon av frågorna, övriga kategoriseras som Nej. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

9.1.2 Flertalet av kommunerna har genomfört främjandeprojekt utan övergripande styrning

Konkurrensverkets analys av sambandet mellan om kommunen fastställt styrdokument/mål och om kommunen under de senaste tre åren genomfört någon form av projekt (internt eller med externa parter) för att främja utbyggnaden av publik laddinfrastruktur i kommunen visar att majoriteten av kommuner som har genomfört främjandeprojekt, 81 av 141 kommuner, saknar styrdokument/mål. Det är endast 60 kommuner som genomfört ett främjandeprojekt som också har ett bakomliggande styrdokument/mål. Samtidigt noteras att bland kommuner som har styrdokument/mål är det vanligare att ha genomfört ett främjandeprojekt, än att inte ha gjort det. Bland kommuner som inte har styrdokument/mål råder det motsatta förhållandet, men skillnaden är mindre, se figur 29.

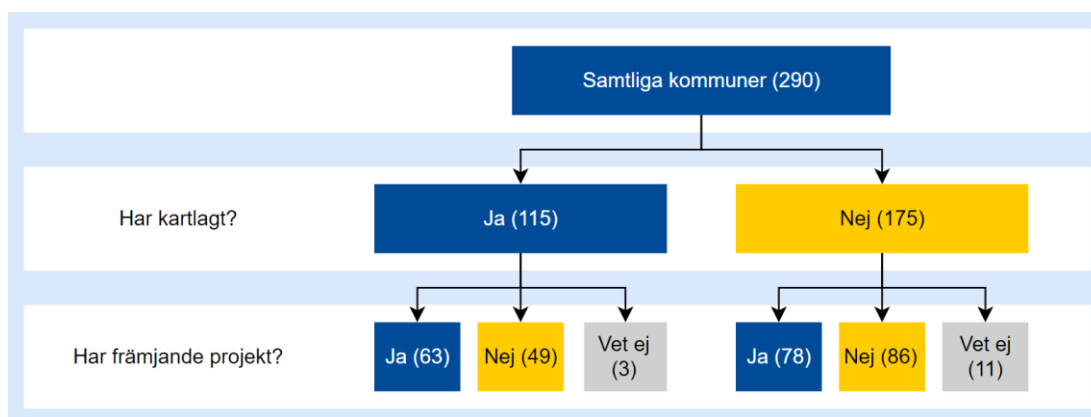
Figur 29 Kommuner med styrdokument/mål i förhållande till främjandeprojekt



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen *fastställt mål och/eller styrdokument* och det *genomförts någon form av främjandeprojekt*. För styrdokument/mål antas Ja om kommunen svarat *ja* på någon av frågorna om mål eller styrdokument, om inte är kommunen klassad som Nej. För främjandeprojekt antas Ja om kommunen har svarat något av ja-svaren, Nej om kommunen svarat nej och vet ej om kommunen svarat detta. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

Motsvarande analys av sambandet mellan kartläggning/analys och främjandeprojekt indikerar samma mönster som sambandet mellan styrdokument/mål och främjandeprojekt, det vill säga att dessa insatser i låg utsträckning korrelerar med varandra, se figur 30. En majoritet av kommuner som genomfört främjandeprojekt (78 av 141 kommuner) saknar kartläggning/analys. Bland kommuner som genomfört kartläggning/analys är det vanligare att också ha genomfört ett främjandeprojekt än att inte ha gjort det. Bland kommuner som inte genomfört kartläggning/analys råder det motsatta förhållandet.

Figur 30 Kommuner med kartläggning/analys i förhållande till främjandeprojekt



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen *genomfört kartläggning/analys* och *någon form av främjandeprojekt*. För kartläggning/analys antas Ja om kommunen svarat *ja* på frågan, övriga svar klassas som Nej. För främjandeprojekt antas Ja om kommunen har svarat något av ja-svaren, Nej om kommunen svarat nej och vet ej om kommunen svarat detta. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

9.2 Kommuner med en övergripande styrning avseende publik laddinfrastruktur upplåter i många fall inte mark eller har inte tagit ställning i frågan

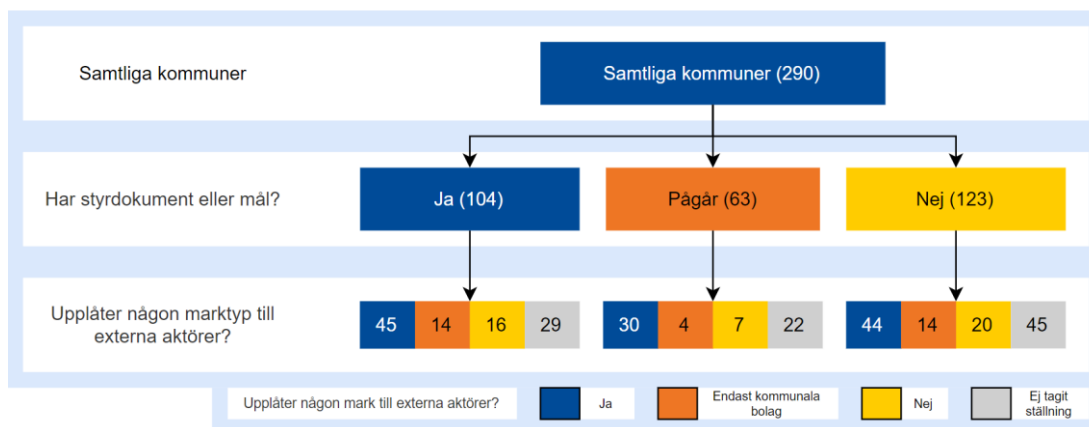
Konkurrensverkets analys har visat att en tydlig majoritet av kommunerna saknar övergripande styrning och övriga agerar ofta inkonsekvent. I detta avsnitt utvecklas analysen genom att undersöka hur kommunernas övergripande styrning korrelerar med deras agerande som markägare. Analysen fokuseras till om kommuner med övergripande styrning tenderar att i högre utsträckning ha tagit ställning i fråga om markupplåtelse och att detta ställningstagande innebär att en högre andel kommuner med övergripande styrning tillgängliggör mark för etablering av publik laddinfrastruktur.

9.2.1 Kommuners agerande som markägare har svag koppling till den övergripande styrningen

Konkurrensverkets analys visar att det är något vanligare att upplåta mark till externa aktörer och att ha tagit ställning i fråga om markupplåtelse bland kommuner som har ett styrdokument/mål, men skillnaden är inte väsentlig. Dessutom noteras att andelen kommuner som inte har tagit ställning i markfrågan trots att de har styrdokument/mål är relativt hög. Vidare är andelen som inte upplåter mark till externa aktörer ungefär lika hög bland kommuner som har respektive inte har styrdokument/mål. Det är också ungefär lika många kommuner som enbart upplåter mark till egna bolag bland de som har respektive inte har styrdokument/mål. Andelen kommuner som upplåter mark till externa aktörer är marginellt högre bland de kommuner som har ett pågående arbete med att ta fram styrdokument/mål jämfört med de som har styrdokument/mål, se figur 31 nedan och figur 87 i bilaga B.

När analysen bryts ned till respektive marktyp noteras inga märkbara skillnader mellan marktyperna vad gäller kommuner som har styrdokument/mål eller som har ett pågående arbete. Analysen indikerar att kommuner som har styrdokument/mål tenderar att i relativt hög utsträckning explicit säga nej till upplåtelse av mark eller inte ha tagit ställning i markfrågan för båda marktyperna. Något fler kommuner har uppgett att de inte upplåter kvartermark jämfört med allmän platsmark, se figur 88 och figur 89 i bilaga B.

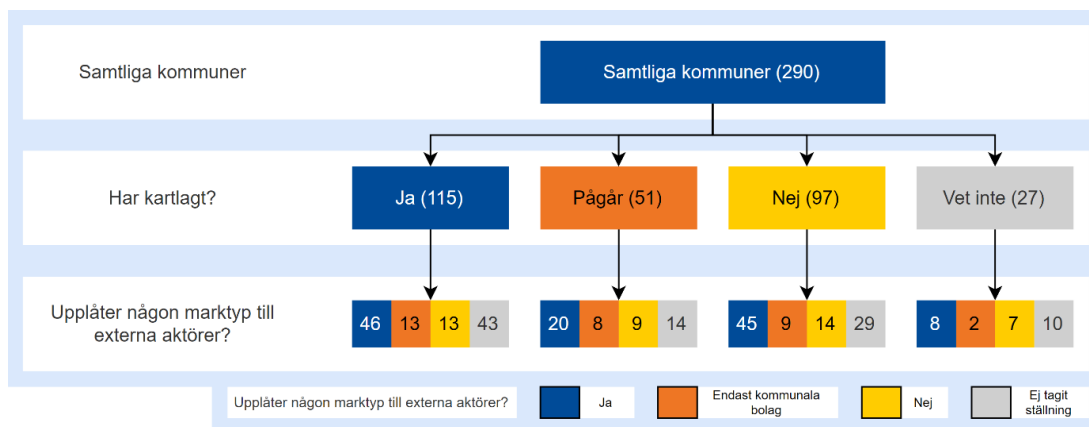
Figur 31 Kommuner med styrdokument eller mål i förhållande till markupplåtelse



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen *fastställt mål och/eller styrdokument* och frågorna om *kommunen upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark*. För styrdokument/mål antas Ja om kommunen svarat ja på någon av frågorna om mål eller styrdokument, Pågår = kommunen har svarat nej, men det pågår ett arbete att ta fram på någon av frågorna, övriga kategoriseras som Nej. Avseende frågan om markupplåtelse antas svarprioritet i följande ordning: Ja = svarat ja till externa aktörer för någon marktyp, Endast till kommunala bolag = om kommunen svarat detta på minst en marktyp och inte samtidigt uppgett ja till externa aktörer, Nej = om kommunen svarat nej på minst en marktyp och inte samtidigt ja till någon aktör och Ej tagit ställning = om kommunen endast svarat frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

Motsvarande analys av sambandet mellan kartläggning/analys och upplåtelse av mark indikerar att kartläggning/analys inte sammanfaller med att mark upplåts, se figur 32. Till exempel finns det relativt många kommuner som inte tagit ställning i markfrågan bland kommuner som kartlagt/analyserat. Andelen som inte har tagit ställning är dessutom högre bland kommuner som har kartlagt/analyserat jämfört med de med ett pågående arbete, de som inte vet och de som inte har kartlagt. Det är något vanligare att kommuner som inte har kartlagt/analyserat upplåter mark till externa aktörer än de som har kartlagt/analyserat.

Figur 32 Kommuner med kartläggning/analys i förhållande till markupplåtelse



Not: Figuren bygger på svar på frågan om kommunen genomfört kartläggning/analys och frågorna om kommunen upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark. För markupplåtelse antas svarprioritet i följande ordning: Ja = om svaret ja till externa aktörer för någon marktyp, Endast till kommunala bolag = om kommunen svarat detta på minst en marktyp och inte samtidigt uppgett ja till externa aktörer, Nej = om kommunen svarat nej på minst en marktyp och inte samtidigt ja till någon aktör och Ej tagit ställning = om kommunen endast svarat frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

Sammantaget visar analyserna att kommuners agerande som markägare i låg utsträckning samvarierar med om kommunen fastställt styrdokument/mål och/eller genomfört en kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur. Övergripande styrning tenderar inte att generellt främja markupplåtelse till externa aktörer.

9.2.2 Kommuners övergripande styrning ger inte tillräcklig vägledning vid markupplåtelse

Konkurrensverkets analys av korrelationen mellan de områden som omfattas av styrdokument/mål och kommunernas agerande avseende markupplåtelse framgår att av de 61 kommuner som uppger att de har styrdokument/mål som omfattar deras roll som markägare är det 54 kommuner som samtidigt svarar att frågan om markupplåtelse inte har varit aktuell och att kommunen inte har tagit ställning på förhand.¹³⁶ Av sammanlagt 161 kommuner som svarat att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att de inte tagit ställning på förhand för kvartersmark och/eller allmän platsmark är det således 54 kommuner som samtidigt uppger att de har styrdokument och/eller mål som omfattar kommunens roll som markägare, se tabell 13. Vidare noteras att av de 171 kommuner som inte upplåter någon marktyp till externa aktörer är det 59 kommuner som har styrdokument och/eller mål som omfattar deras roll som markägare.

¹³⁶ Kommunen har angett detta svar för minst en av marktyperna (allmän platsmark och kvartersmark).

Kommuner med styrdokument och/eller mål som omfattar kommunens behov (nu och framtida) av publika laddningspunkter och som samtidigt angett att frågan inte varit aktuell och att man inte tagit ställning på förhand för minst en av marktyperna är 54 stycken. Antalet kommuner vars styrdokument och/eller mål omfattar kommunens behov (nu och framtida) av publika laddningspunkter men som inte upplåter kvarters- och allmän platsmark till externa aktörer är 59.

Tabell 13 Innehåll i styrdokument/mål i förhållande till hur kommunen agerar som markägare

	Antal kommuner
Kommuner vars styrdokument och/eller mål omfattar deras roll som markägare men samtidigt angett att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att kommunen inte tagit ställning på förhand för kvartersmark och/eller allmän platsmark	54
Kommuner vars styrdokument och/eller mål omfattar deras roll som markägare men som inte upplåter kvartersmark och allmän platsmark till externa aktörer	59
Kommuner vars styrdokument och/eller mål omfattar kommunens behov (nu och framtida) av publika laddpunkter samtidigt som kommunen angett att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att kommunen inte tagit ställning på förhand för antingen kvarters- och/eller allmän platsmark	54
Kommuner vars styrdokument och/eller mål omfattar kommunens behov (nu och framtida) av publika laddpunkter men kommunen upplåter inte kvarters- och allmän platsmark till externa aktörer	59

Not: Tabellen bygger på två av svarsalternativen på frågan om vilka områden som omfattas av kommunens styrdokument/mål. De två svarsalternativen är *kommunens roll som markägare* och *kommunens behov av publika laddpunkter*. Dessa svar har kombinerats med svarsalternativen *nej* och *frågan har inte varit aktuell* på frågorna *upplåter kommunen kvartersmark respektive allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Medan alla kommuner har svarat på frågorna om markupplåtelse har endast kommuner med styrdokumentet/mål svarat på frågan om vad styrdokumentet/målen omfattar. Flera svar har kunnat uppges. Därav kan samma kommun ha svarat ja på båda svarsalternativen om innehåll i styrdokument/mål.

Motsvarande analys men där innehållet i genomförda kartläggningar/analyser jämförs med kommunernas agerande visar att 44 kommuner av de som svarat att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att kommunen inte tagit ställning på förhand för kvarters- och/eller allmän platsmark, samtidigt uppgett att kommunen kartlagt nuvarande och/eller framtida behov av publika laddningspunkter i kommunen. Ytterligare 47 kommuner som gjort samma typ av kartläggning upplåter ingen mark alls till externa aktörer.

Vidare är det 51 kommuner av de som svarat att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att kommunen inte tagit ställning på förhand för kvartersmark och/eller allmän platsmark som kartlagt lämpliga platser för etablering av laddinfrastruktur. Därtill upplåter 55 kommuner som gjort samma typ av kartläggning ingen mark alls, se tabell 14.

Tabell 14 Innehåll i kartläggning/analys i förhållande till hur kommunerna agerar som markägare

Agerande	Antal
Kommuner som genomfört en kartläggning av nuvarande och/eller framtida behov av publika laddningspunkter i kommunen men angett att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att man inte tagit ställning på förhand för kvartersmark och/eller allmän platsmark	44
Kommuner som genomfört en kartläggning av nuvarande och/eller framtida behov av publika laddningspunkter i kommuner och inte upplåter kvartersmark och allmän platsmark till externa aktörer	47
Kommuner som genomfört en kartläggning av lämpliga platser för etablering av publika laddningspunkter men angett att frågan om markupplåtelse inte varit aktuell och att man inte tagit ställning på förhand för kvartersmark och/eller allmän platsmark	51
Kommuner som genomfört en kartläggning av lämpliga platser för etablering av publika laddningspunkter men upplåter inte kvartersmark och allmän platsmark till externa aktörer	55

Not: Tabellen bygger på två av svarsalternativen på frågan om vad som ingick i kommunens kartläggning/analys. De två svarsalternativen är kartläggning av nuvarande/framtida behov av publika laddpunkter och kartläggning av lämpliga platser för etablering av publika laddpunkter. Dessa svar har kombinerats med svarsalternativen nej och frågan har inte varit aktuell på frågorna upplåter kommunen kvartersmark respektive allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur? Medan alla kommuner har svarat på frågorna om markupplåtelse har endast kommuner med styrdokument/mål svarat på frågan om vad styrdokumentet/målen omfattar. Flera svar har kunnat uppges. Därav kan samma kommun ha svarat ja på båda svarsalternativen om innehåll i styrdokument/mål.

Sammantaget indikerar resultaten att innehållet i kommunernas övergripande styrning inte är tillräckligt då det brister i att ge kommuner vägledning i frågan om markupplåtelse.

9.3 Majoriteten av kommunerna upplåter inte mark till externa aktörer

I detta avsnitt analyserar Konkurrensverket kommunernas agerande som markägare i syfte att utreda om kommunerna hindrar eller främjar inträde till marknaden.

I delavsnitt 7.4.1 har vi visat att kommunal mark är viktig för etablering av publik laddinfrastruktur. Intervjuer med marknadsaktörer bekräftar och förstärker den bilden. Tillgång till kommunal mark är avgörande för vissa bolags möjlighet att utveckla sin verksamhet inom publik laddning. Det handlar inte enbart om tillgången till mark generellt, utan marken behöver också ha ett bra läge så att användningen främjas. Kommuner äger ofta mark i attraktiva lägen, exempelvis med närhet till befintlig infrastruktur såsom vägar, rastplatser och citykärnor. Kommuner spelar således en avgörande roll, särskilt för aktörer som inte själva äger mark, när det gäller etablering av publik laddinfrastruktur.

9.3.1 Flera av de kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer saknar ett ställningstagande i frågan

Kommunernas agerande som markägare varierar och, som framgår av avsnitt 8.2, är det en minoritet av kommunerna som upplåter mark till externa aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur. Av Sveriges 290 kommuner är det 171 kommuner som varken upplåter kvartersmark eller allmän platsmark till externa aktörer, varav 139 inte heller upplåter någon marktyp till egna kommunala bolag.¹³⁷ Av dessa är det 96 kommuner, cirka en tredjedel av alla kommuner, som inte har tagit ställning, varken för allmän platsmark eller kvartersmark. Det innebär att 75 kommuner, en fjärdedel av alla kommuner, explicit inte upplåter mark till externa aktörer, se tabell 15.

När analysen bryts ned till marktyp framkommer att 205 kommuner inte upplåter allmän platsmark till externa aktörer, varav 174 inte heller upplåter till kommunala aktörer. Av dessa är det 127 kommuner som inte har tagit ställning i fråga om upplåtelse av allmän platsmark. Det innebär att 78 kommuner explicit inte upplåter allmän platsmark till externa aktörer.

För kvartersmark är det 211 kommuner som inte upplåter till externa aktörer, varav 187 inte heller upplåter till egna kommunala bolag. Av dessa är det 131 kommuner som inte har tagit ställning avseende upplåtelse av kvartersmark. Det innebär att 80 kommuner explicit inte upplåter kvartersmark till externa aktörer.

¹³⁷ Här ska dock beaktas den underskattning av kommunala aktörers möjligheter att etablera publik laddinfrastruktur på kommunens mark som redovisas i avsnitt vilket framgår av avsnitt 3.3.1.

Tabell 15 Markupplåtelse till externa aktörer fördelat på kommunhuvudgrupp och marktyp

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/ tätorter och landsbygds-kommuner
Antal svarande	290	46	110	134
Upplåter ingen marktyp till extern aktör	171 (59 %)	29 (63 %)	70 (64 %)	72 (54 %)
Varav inte har tagit ställning någon marktyp	96 (33 %)	17 (37 %)	36 (32 %)	43 (32 %)
Varav inte heller upplåter till kommunala bolag	139 (48 %)	24 (52 %)	57 (52 %)	58 (43 %)
Upplåter inte allmän platsmark till externa aktörer	205 (71 %)	32 (70 %)	80 (73 %)	93 (69 %)
Varav inte har tagit ställning	127 (44 %)	19 (41 %)	51 (46 %)	57 (43 %)
Varav inte heller upplåter till kommunala bolag	174 (60 %)	31 (67 %)	70 (64 %)	72 (54 %)
Upplåter inte kvartersmark till extern aktör	211 (73 %)	34 (74 %)	81 (74 %)	96 (72 %)
Varav inte har tagit ställning	131 (45 %)	22 (48 %)	48 (44 %)	61 (46 %)
Varav inte heller upplåter till kommunala bolag	187 (65 %)	29 (63 %)	71 (65 %)	87 (65 %)

Not: Tabellen bygger på frågorna om *kommunen upplåter allmän platsmark respektive kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur*. Upplåter ingen marktyp till externa aktörer = kommunen har inte svarat *ja, till externa aktörer* på någon av frågorna. Varav inte tagit ställning för någon marktyp = kommunen har svarat *frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand* på båda marktyperna. Varav inte heller upplåter till kommunala bolag = kommunen har varken svarat *ja, till externa aktörer* eller *ja, egna kommunala bolag* på någon av frågorna. Samma logik tillämpas för uppdelningen på respektive marktyp.

Vi kan konstatera att många kommuner inte upplåter mark till externa aktörer. Eftersom tillgång till mark är en central faktor för etablering av laddinfrastruktur, visar detta att externa aktörer möter hinder i många kommuner. Analysen indikerar också att många kommuner inte är tillräckligt förberedda och saknar plan/-ställningstagande för hur den kommunala marken ska användas för ändamålet. Det i sig kan utgöra ett hinder för aktörer när det inte är tydligt hur kommunen avser att agera i dessa frågor. Genom intervjuer framkommer att kommuner som inte har tagit ställning i markfrågan medför högre kostnader för aktörer eftersom det kan krävas långa ansökningsprocesser innan kommunen bestämmer sig. Vidare lyfter flera aktörer att kommunerna många gånger inte vet hur de ska göra och att kontakten med kommunen därför kan bli lång och kostnadsdrivande.

När det gäller betydelsen av kommunernas markinnehav utifrån de olika marktyperna (kvartersmark och allmän platsmark) råder delade meningar bland de intervjuade. Vissa menar att det framför allt är för allmän platsmark (gatumark) som kommunen är en viktig markägare, eftersom det finns många privata mark-

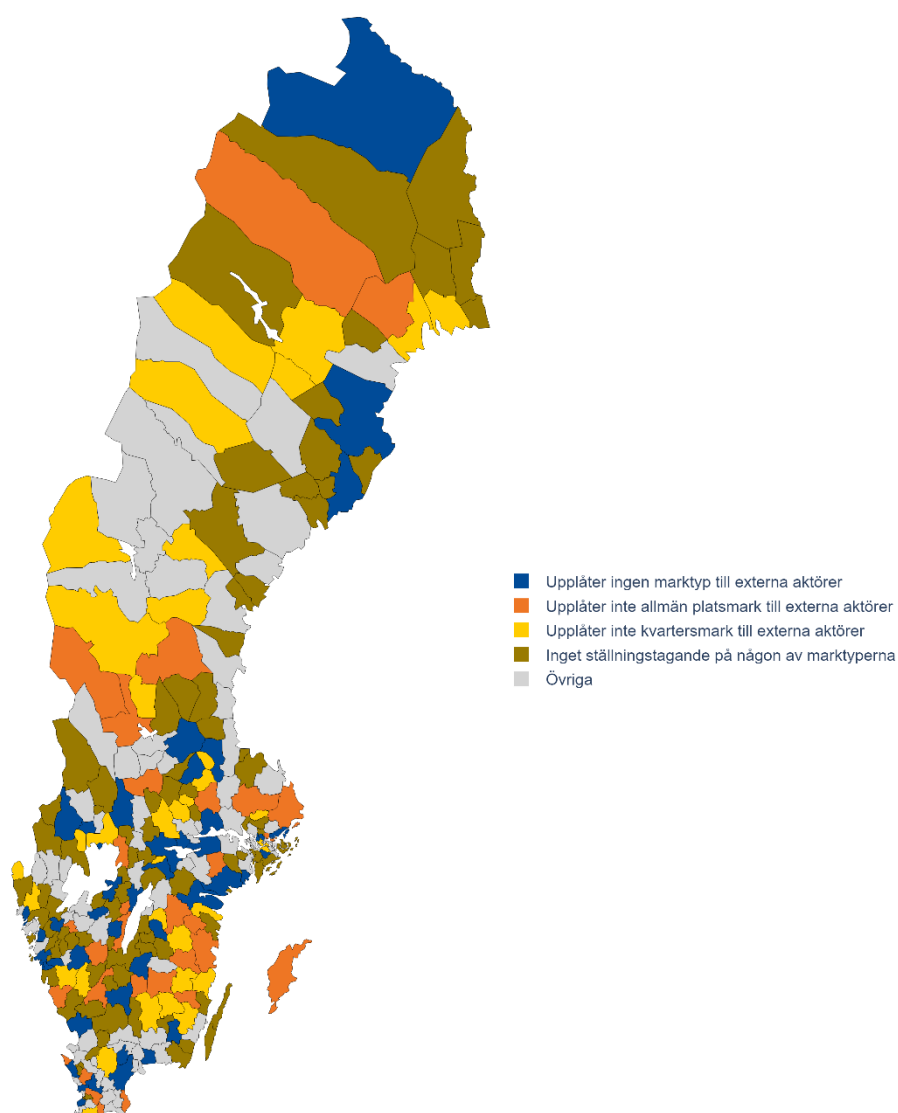
ägare som äger kvartersmark. Andra lyfter att kommunen även är en viktig markägare när det gäller kvartersmark eftersom alternativet kan vara svårt utan god lokalkännedom. Då krävs att företaget behöver ta reda på vilka fastighetsägare som äger mark som kan vara lämplig för etablering och sedan kontakta dessa för att inleda förhandlingar.

Flera intervjuade lyfter också att betydelsen av olika marktyper varierar beroende på vilken typ av mark som anses attraktiv för etablering i en specifik kommun. Det förekommer kommuner där den attraktiva marken i stället ägs av privata markägare. Det finns således betydande variationer mellan kommuner när det gäller vilken typ av mark – kvartersmark och allmän platsmark – som är mest eftertraktad för syftet att etablera laddinfrastruktur.

I figur 33 illustreras den geografiska spridningen på kommunernas agerande. Förekomsten av kommuner som inte har tagit ställning för båda marktyperna finns i alla delar av Sverige. I de norra delarna syns flera närliggande kommuner som inte har tagit ställning i markfrågan, bland annat i Norrbotten och Ångermanland. Även i södra Sverige finns flera närliggande kommuner som inte har tagit ställning, till exempel i delar av Småland, Östergötland och Västergötland. Kommuner som inte upplåter någon marktyp till externa aktörer är relativt utspridda över landet, men det finns ett par små kluster av kommuner i Närke, Västmanland och Södermanland.

Fler än två närliggande kommuner som inte upplåter allmän platsmark till externa aktörer finns i Dalarna, Uppland och Skåne. I Småland och Dalarna finns ett antal kommuner som inte upplåter antingen allmän platsmark eller kvartersmark till externa aktörer. Sammantaget visar detta att det finns tendenser till grupperingar av kommuner med liknande agerande avseende markupplåtelse. Detta är en bild som också bekräftas genom intervjuer, där det framhålls att kommuner påverkas av närliggande kommuners strategier för hantering av markupplåtelse.

Figur 33 Karta över kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer, fördelat på marktyp

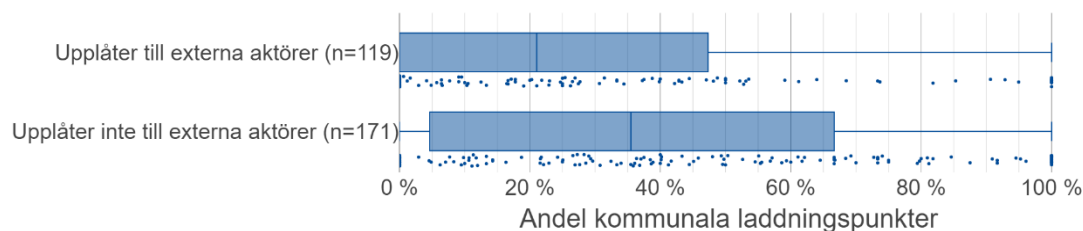


Not: Figuren bygger på svaren på frågorna om *kommunen upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur*. Prioritering av svaren är följande: Upplåter ingen marktyp till externa aktörer = kommunen har inte svarat *Ja till externa aktörer* eller *Frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand* på någon av frågorna. Upplåter inte allmän platsmark till externa aktörer = kommunen har inte svarat *Ja, till externa aktörer* på frågan om allmän platsmark och uppfyller inte villkoren för inget ställningstagande på båda marktyperna. Upplåter inte kvartersmark till externa aktörer = kommunen har inte svarat *Ja, till externa aktörer* på frågan om kvartersmark och uppfyller inte villkoren för inget ställningstagande på båda marktyperna. Inget ställningstagande på någon av marktyperna = kommunen har på båda frågorna om markupplåtelse endast svarat *Frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand*. Resterande kommuner klassificeras som *Övriga*, vilken innefattar kommuner som upplåter båda marktyperna till externa aktörer eller en marktyp upplåts till externa bolag och den andra marktypen innefattar *Frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand*.

9.3.2 Kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer tenderar att ha ungefär lika många laddningspunkter totalt som de som upplåter, men har en högre kommunal närvaro

Konkurrensverkets analys visar indikationer på att kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer har en högre andel kommunala laddningspunkter än de kommuner som upplåter minst en marktyp till externa aktörer, se figur 34.

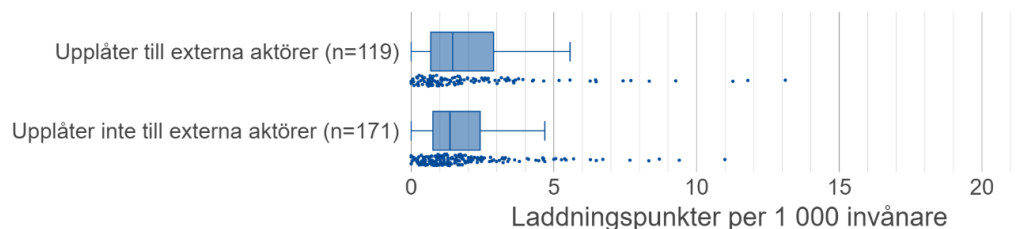
Figur 34 Andel kommunala laddningspunkter fördelat på markupplåtelse



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och bearbetad Nobildatamängd. Samtliga kommuner ingår i figuren. Upplåter till externa aktörer = svarat *Ja, till externa aktörer* på någon marktyp, om inte = upplåter inte till externa aktörer. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Vid en jämförelse av det totala antalet laddningspunkter observeras ingen skillnad mellan kommuner som upplåter någon marktyp till externa, mot de som inte gör det, se figur 35.

Figur 35 Totala antalet laddningspunkter per 1 000 invånare, fördelat på markupplåtelse



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och bearbetad Nobildatamängd. Samtliga kommuner ingår i figuren. Upplåter till externa aktörer = svarat *Ja, till externa aktörer* på någon marktyp, om inte = upplåter inte till externa aktörer. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

En förklaring till dessa observationer framgår av intervjuer med marknadsaktörer, som uppger att kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer eller inte tagit ställning på förhand negativt påverkar deras möjligheter till etablering av publik laddinfrastruktur.

Av svaren på Konkurrensverkets ålägganden kan vi konstatera att såväl icke-kommunala energibolag som icke-kommunala parkeringsbolag i högre utsträckning upplever att de inte har haft möjlighet att etablera i den takt de önskat, jämfört med

deras kommunala motsvarigheter. Bland icke-kommunala energibolag är bristande tillgång till lämplig mark ett av de främsta skälen till att etableringstakten varit lägre än de önskat, se vidare i delavsnitt 11.1.2.

9.3.3 Skäl till att inte upplåta mark är i vissa fall inte grundade i faktiska förhållanden

Kommuner som har tagit ställning och inte upplåter kommunal mark för etablering av publik laddinfrastruktur kan göra så av olika anledningar. Svaren på Konkurrensverkets ålägganden visar att den vanligaste anledningen till att kommuner inte upplåter kvartersmark är att kommunen inte äger någon lämplig sådan mark för etablering av publik laddinfrastruktur. Det är 13 kommuner av 57 som svarat nej, som uppgett detta skäl.

Konkurrensverket kan dock konstatera att av dessa 13 är det endast 2 kommuner som faktiskt genomfört en kartläggning av lämpliga platser för etablering av publik laddinfrastruktur. Konkurrensverkets analys visar således att majoriteten av dem som hävdar att de inte äger lämplig kvartersmark inte har genomfört någon kartläggning av lämpliga platser i kommunen för ändamålet. Det indikerar att kommuners beslut att inte tillhandahålla kvartersmark på grund av att de inte äger lämplig sådan mark, kan vara baserat på otillräcklig information.

Det är vidare värt att notera att de 2 kommuner som genomfört en kartläggning/analys och samtidigt uppger att de inte upplåter kvartersmark för att de inte äger någon lämplig sådan, har ett parkeringsbolag som äger publik laddinfrastruktur för normalladdning. Av resterande 11 kommuner är det 5 som äger ett energibolag, varav 3 äger publik laddinfrastruktur, se tabell 16.

Tabell 16 Kommuner som uppger "äger ingen lämplig kvartersmark" som skäl till att inte upplåta marktypen i förhållande till kartläggning/analys och egen verksamhet

	Har genomfört kartläggning/analys	Har inte genomfört kartläggning/analys
Antal kommuner som angett skälet <i>äger ingen lämplig kvartersmark</i>	2	11
Varav har ett energibolag	1	5
Varav energibolaget äger publik laddinfrastruktur	0	3
Varav har ett parkeringsbolag	2	0
Varav parkeringsbolaget äger publik laddinfrastruktur	2	0

Not: Tabellen bygger på frågorna till kommuner om *främsta anledningar till att inte upplåta kvartersmark* och om *kommunen genomfört kartläggning/analys*. Indelningen *Varav parkeringsbolaget äger publik laddinfrastruktur* uppfylls om parkeringsbolaget svarat *Ja* på *Bolaget äger publik laddinfrastruktur*.

Konkurrensverket noterar vidare att av de 13 kommuner som uppgett *äger ingen lämplig kvartersmark* som skäl till att inte upplåta marktypen är det 6 kommuner som upplåter allmän platsmark till externa aktörer, 4 har inte tagit ställning och 3 upplåter explicit inte allmän platsmark, se tabell 17. Det innebär att kommuner som inte upplåter kvartersmark av detta skäl inte nödvändigtvis upplåter allmän platsmark. I de 7 kommuner som inte tagit ställning eller explicit säger nej till markupplåtelse av allmän platsmark, samtidigt som de inte upplåter kvartersmark för att de inte äger någon lämplig sådan, är det svårt för aktörer att etablera laddinfrastruktur eftersom de saknar tillgång till kommunal mark.¹³⁸

Tabell 17 Upplåtelse av allmän platsmark bland kommuner som angett skälet ”äger ingen lämplig kvartersmark”

	Antal kommuner
Kommuner som angett skälet <i>äger ingen lämplig kvartersmark</i>	13
Varav upplåter allmän platsmark till externa aktörer	6
Varav också upplåter allmän platsmark till egna bolag	1
Varav upplåter allmän platsmark endast till kommunala bolag	0
Varav inte tagit ställning avseende upplåtelse av allmän platsmark	4
Varav explicit säger nej till upplåtelse av allmän platsmark	3

Not: Tabellen redovisar svarskombinationer av frågan *Upplåter kommunen allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* bland de kommuner som svarat *Kommunen äger ingen lämplig kvartersmark för etablering av publik laddinfrastruktur* på frågan om skäl till att inte upplåta kvartersmark.

Det vanligaste skälet som kommunerna uppger för att inte upplåta allmän platsmark är oklart rättsläge/otydligt vad som gäller juridiskt avseende etablering av publik laddinfrastruktur på allmän platsmark. Alternativet uppges av 27 av de 48 kommuner som har tagit ställning och explicit inte upplåter allmän platsmark. Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen genomfört en översyn av de regelverk som är relevanta för laddning av uppställda fordon på allmän platsmark. Syftet med översynen var att förenkla regelverken för att påskynda elektrifieringen av vägtransporter.¹³⁹ Deras slutsats är att befintligt regelverk inte hindrar etablering av publik laddinfrastruktur på allmän platsmark. I rapporten förtydligar och klargör Transportstyrelsen hur regelverket avseende allmän platsmark bör tolkas i relation till etablering av laddningsplatser.¹⁴⁰ Detta torde förenkla kommunernas beslutsfattande och underlätta för ställningstagande i fråga om etablering av publik laddinfrastruktur på allmän platsmark.

¹³⁸ Däremot finns möjlighet att etablera på privatägd mark.

¹³⁹ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. *Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark* (LI2023/02739, LI2023/01087, LI2023/01092). Regeringskansliet, 2023. [Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark \(transportstyrelsen.se\)](https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/rapporter/vagtrafik/uppdrag-forenkla-regler-allman-platsmark.pdf) (Hämtad 2024-05-10).

¹⁴⁰ Transportstyrelsen. *Uppdrag att se över och förenkla vissa regler avseende allmän platsmark*, TSG 2023-4880. Transportstyrelsen, 2024. <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/rapporter/vagtrafik/uppdrag-forenkla-regler-allman-platsmark.pdf> (Hämtad 2024-05-10).

Andra vanligt förekommande skäl att inte upplåta allmän platsmark är att det skulle försämra tillgängligheten, 8 av 48 kommuner har angett detta skäl. Av dessa är det endast 2 som upplåter kvartersmark till externa aktörer, samtidigt noteras att 7 av kommunerna har minst en kommunal laddningspunkt. Av de 9 kommuner som uppgett att de har en generell strategi om att flytta bilparkering till kvartersmark som skäl till att inte upplåta allmän platsmark noteras att endast 2 upplåter kvartersmark till externa aktörer. Samtidigt har alla 9 kommunerna minst en kommunal laddningspunkt. Slutligen visar analysen att av de 13 kommuner som angett att efterfrågan kan täckas av kvartersmark, så är det knappt hälften, 5 kommuner, som upplåter kvartersmark till externa aktörer. Däremot har 12 av kommunerna minst en kommunal laddningspunkt, se tabell 18. Sammantaget visar detta att kommunerna inte agerar konsekvent för att främja utbyggnaden och att det finns indikationer på att egna bolag gynnas.

Tabell 18 Upplåtelse av kvartersmark i förhållande till angivna skäl att inte upplåta allmän platsmark

	Publik laddinfrastruktur på allmän platsmark skulle försämra tillgängligheten	Kommunal strategi att minska personbilar på gator och flytta bilparkeringar till kvartersmark	Efterfrågan av publik laddinfrastruktur täcks av kvartersmarken
Antal kommuner	8	9	13
Varav upplåter kvartersmark till externa aktörer	2	2	5
Varav upplåter inte kvartersmark till externa aktörer men till kommunala bolag	2	3	4
Varav har minst en kommunal laddningspunkt	7	9	12
Varav har ingen kommunal laddningspunkt	1	0	1

Not: Tabellen redovisar svarskombinationer av olika angivna skäl till att inte upplåta allmän platsmark i förhållande till kommunens svar på frågan om upplåtelse av kvartersmark samt information om kommunala laddningspunkter från bearbetad Nobildatamängd.

9.3.4 Kommunernas krav kan bidra till högre etableringskostnader

Ingripanden, till exempel i form av krav, kan antingen hämma eller främja konkurrensen på en marknad genom att påverka enskilda företag, branscher och ekonomin som helhet. Detta eftersom kraven kan påverka företags möjligheter att nå lönsamhet genom att medföra kostnader som kan påverka incitamenten för företag, specifikt de med små ekonomiska marginaler, att vara verksamma på marknaden.

Kraven kan exempelvis vara funktionella krav som kan röra laddinfrastrukturens placering, utseende, betallösning, tillgänglighet och driftsäkerhet. Även om krav tillämpas för att exempelvis säkerställa kvalitet och säkerhet, kan de påverka antalet företag på en marknad genom att underlätta eller försvåra inträden och utträden.

Av delavsnitt 8.2.2 framgår att en majoritet av kommunerna som upplåter mark ställer någon form av krav på den publika laddinfrastruktur som etableras. Det är mest vanligt förekommande att kommuner tillämpar funktionella krav, vilket kan medföra ökade kostnader för enskilda företag. Det är inte vanligt, men det förekommer att kommuner ställer krav på tidigare referensprojekt. Det innebär att aktören måste ha etablerat publik laddinfrastruktur på andra platser tidigare för att kunna erhålla en markupplåtelse i kommunen. Denna typ av krav utgör ett specifikt inträdeshinder för nya aktörer som vill träda in på marknaden.

Det finns några exempel på kommuner som ställer krav på att etableringar görs på flera platser inom kommunen. Till exempel kan det krävas att aktörer, för att få etablera på en attraktiv plats, även måste etablera på en mindre attraktiv plats. Detta kan i sin tur påverka bolagens lönsamhet och även hämma utbyggnaden av laddinfrastrukturen. Krav som också kan påverka bolagens lönsamhet och därigenom utbyggnaden på marknaden är krav om antal laddningspunkter som ska etableras per plats, antingen som ett minimum eller maximum.

Intervjuer indikerar att det på en övergripande nivå finns en fungerande mängd krav och villkor på marknaden, men att det finns en variation i kravens omfattning beroende på vilken kommun det gäller. I vissa kommuner ställs betydligt fler krav på att till exempel informera och införa fler funktionella krav. Till exempel regleras storleken och färgsättningen av laddstationerna, vilket begränsar utbudet av laddinfrastruktur som kan användas och medför betydande kostnader. Intervjuade påpekar att kommuner ibland ställer fler krav än nödvändigt, inklusive funktionella krav eller krav på ett specifikt antal platser. En aspekt som påverkar aktörers möjlighet till etablering är den tid som krävs för att förhandla om sådana krav, vilket medför ökade kostnader.

Flera intervjuade framhåller att utbyggnaden av publik laddinfrastruktur kan främjas om kommuner delar kompetens och erfarenheter avseende exempelvis kravställning/villkor. Däremot poängterar flertalet intervjuade att det finns potentiella nackdelar med detta eftersom det kan leda till att beteenden som försvårar utbyggnaden av publik laddinfrastruktur sprids till fler kommuner, vilket exempelvis kan handla om att ställa för höga eller fel krav.

9.3.5 En del tilldelningsprinciper riskerar att hämma konkurrensen

Konkurrensverkets förståelse av hur den lokala marknaden för normalladdning fungerar, pekar på att konkurrensen i stor utsträckning sker vid etableringen, det vill säga det finns en konkurrens om marknaden i form av tillgången till den mest

attraktiva marken. Det är därför viktigt att kommunerna har principer för tilldelning av mark som möjliggör konkurrens. Majoriteten av kommuner som upplåter mark tillämpar någon form av "först till kvarn"-princip. En sådan princip kan verka möjliggörande om den ger förutsättningar för många aktörer att träda in. Samtidigt kan den utgöra ett hinder om det möjliggör för ett fåtal aktörer att reservera alla attraktiva platser i en kommun.

Upphandlingsreglerna tillämpas i låg utsträckning. Utifrån svaren på Konkurrensverkets ålägganden är det svårt att analysera kommunernas tilldelningsmodeller då närmare information om innebörden saknas. Genom intervjuade framkommer att kommuners tolkningen av regelverk avseende laddinfrastruktur går långsamt inom kommunerna, vilket utgör en aspekt som aktörer anser bromsar deras möjligheter till etablering. När det gäller markupplåtelse efterfrågas en enkel, snabb och kostnadsfri process för att upplåta mark. En tydlig modell för markupplåtelse skulle göra processen enklare, vilket skulle korta ned tiden och därmed även minska kostnaderna relaterade till långa processer.

9.3.6 Avtalstider vid markupplåtelse påverkar aktörers investeringsbeslut

Flera intervjuade påpekar att avtalstiden för markanvändning påverkar deras investeringsbeslut. En avtalstid om 10 år anses av flera krävas för att en investering ska vara lönsam. Ett företag ger ett konkret exempel på hur avtalstider förhåller sig till kostnader genom att påpeka att de har ett avtal för markanvändning på 10 år och förväntar sig att täcka sina investeringskostnader inom 4–5 år. Det framgår att avtalslängden för markanvändning spelar roll för ett företags investeringsbeslut, då det finns exempel på företag som vid kortare avtalstider avstått från att investera överhuvudtaget. Här finns en skillnad mellan kommunala och privata parkeringsbolag. Kommunala parkeringsbolag förvaltar ofta kommunens parkeringsplatser på obestämd tid, medan privata aktörer inte har samma villkor. Detta påverkar deras möjligheter att investera i publik laddinfrastruktur.

Avtalstider om 1–5 år, som är vanligt förekommande, se delavsnitt 8.2.2, ger därmed dålig möjlighet till lönsamma investeringar. Samtidigt riskerar alltför långa avtalstider att begränsa konkurrensen genom att aktörer tillåts binda upp marken under en lång period och därmed hindra andra från att träda in.

9.4 Det finns ett ansevärt antal kommuner som inte explicit ger tillträde till externa aktörer samtidigt som de själva är aktiva

Det här avsnittet analyserar om det finns skillnader i hur kommuner agerar vid markupplåtelse beroende på om det är egna kommunala bolag eller externa aktörer som önskar etablera publik laddinfrastruktur på kommunens mark. I avsnittet analyseras frågan utifrån två perspektiv: Dels om kommunerna i sina svar på Konkurrensverkets åläggande uppger att de hanterar frågan om markupplåtelse

olika beroende på aktörskategori, dels hur kommuner som har kommunala laddningspunkter (har en egen säljverksamhet) agerar när det gäller markupplåtelse till externa aktörer. Därigenom belyser vi hur kommunernas agerande som indirekta aktörer sammanfaller med deras agerande på marknaden som direkta aktörer. Denna analys belyser potentiella problem avseende att kommuner gynnar sin egen säljverksamhet, eftersom den fångar hur kommuner agerar i rollen som markägare gentemot olika typer av aktörer, samtidigt som den visar hur de själva agerar på marknaden.

9.4.1 Det finns kommuner som behandlar aktörer olika avseende markupplåtelse

Svaren på Konkurrensverkets åläggande visar att 41 kommuner agerar olika i fråga om markupplåtelse beroende på aktörskategori. Det innebär att dessa kommuner upplåter allmän platsmark och/eller kvartersmark till egna kommunala bolag men inte explicit upplåter samma marktyp till externa aktörer.

Av dessa 41 kommuner är det 14 kommuner som behandlar aktörer olika både gällande kvartersmark och allmän platsmark. Dessa kommuner tillgängliggör således båda marktyperna för egna bolag samtidigt som externa aktörer inte har tillgång till den kommunala marken för etablering av publik laddinfrastruktur. Agerandet är minst vanligt förekommande bland *Storstäder och storstadsnära kommuner*. Mest vanligt är det att *Mindre städer/ tätorter och landsbygdskommuner* gör detta, se tabell 19.

När frågan om aktörer behandlas olika vad gäller markupplåtelse, analyseras för respektive marktyp framgår att 31 kommuner¹⁴¹ explicit upplåter allmän platsmark till egna kommunala aktörer men inte till externa aktörer. Motsvarande siffra för kvartersmark är 24 kommuner¹⁴². Analysen visar att det är betydligt vanligare att *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* agerar olika avseende allmän platsmark medan det är ovanligt att det sker inom kommungruppen *Storstäder och storstadsnära kommuner*. I övrigt förefaller agerandet vara ungefär lika vanligt inom de olika kommungrupperna.

Vi noterar att likabehandling är mer ovanligt. Endast 18 kommuner upplåter allmän platsmark till både externa aktörer och egna kommunala bolag. Motsvarande för kvartersmark är 23 kommuner.

¹⁴¹ Det motsvarar 27 procent av de 116 kommuner som upplåter allmän platsmark och 11 procent av samtliga kommuner.

¹⁴² Det motsvarar 23 procent av de 103 kommuner som upplåter kvartersmark och 8 procent av samtliga kommuner.

Tabell 19 Kommuner som behandlar aktörer olika vid markupplåtelse, fördelat på marktyp och kommunhuvudgrupp

	Alla kommuner	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner
Behandlar aktörer olika för en av marktyperna	41 (14 %)	5 (11 %)	15 (14 %)	21 (16 %)
Behandlar aktörer olika för båda marktyperna	14 (5 %)	1 (2 %)	5 (5 %)	8 (6 %)
Behandlar aktörer olika avseende allmän platsmark	31 (11 %)	1 (2 %)	10 (9 %)	20 (15 %)
Behandlar aktörer olika avseende kvartersmark	24 (8 %)	5 (11 %)	10 (9 %)	9 (7 %)
Upplåter allmän platsmark till både externa och kommunala bolag	18 (6 %)	3 (7 %)	7 (6 %)	8 (6 %)

Not: Tabellen bygger på kommunernas svar på frågorna om *upplåtelse av kvartersmark respektive allmän platsmark*. Behandlar aktörer olika för en av marktyperna = kommunen uppger att den upplåter minst en marktyp till eget bolag utan att samtidigt uppge att samma marktyp upplåts till externa aktörer. Behandlar aktörer olika för båda marktyperna = kommunen uppger att den upplåter båda marktyperna till eget bolag utan att samtidigt uppge att någon marktyp upplåts till externa aktörer. Behandlar aktörer olika avseende allmän platsmark = kommunen uppger att den upplåter allmän platsmark till eget bolag utan att samtidigt uppge att allmän platsmark upplåts till externa aktörer. Behandlar aktörer olika avseende kvartersmark = kommunen uppger att den upplåter kvartersmark till eget bolag utan att samtidigt uppge att kvartersmark upplåts till externa aktörer.

Det bör noteras att det av svaren på Konkurrensverkets åläggande inte går att dra slutsatsen att alla kommuner som behandlar aktörer olika har en uttalad policy att inte upplåta mark till externa aktörer. Det finns exempel på kommuner som tolkat frågan så att de enbart svarat utifrån befintlig situation och inte utifrån kommunens principiella ställningstagande. Samtidigt kan Konkurrensverket konstatera att antalet kommuner som upplåter mark till egna kommunala bolag troligen underskattas, se delavsnitt 3.3.1. Se också exempel 1 som synliggör detta ytterligare.

Exempel 1

Det har framkommit att det finns flera kommuner som svarat att de inte upplåter allmän platsmark, varken till egna bolag eller externa aktörer. Dock tillgängliggör kommunen marken så att kommunala bolag får etablera. I vissa fall sker det genom ett grävtilstånd och då behöver bolaget inte betala något för nyttjanderätten och det finns heller ingen avgränsning i tid för hur länge infrastrukturen får nyttja marken. Det förekommer även andra former av nyttjanderättsavtal men där kommunens bedömning är att marken inte upplåts. I dessa kommuner är det enbart kommunala bolag som ges denna möjlighet att få tillgång till mark för etablering av publik laddinfrastruktur.

Ytterligare exempel finns i fritextsvar om kommuners anledningar att inte upplåta mark. En kommun uppger "Vi har valt att göra denna utbyggnad själva" en annan att "Kommunens p-bolag äger mark i tillräcklig omfattning".¹⁴³

Konkurrensverkets analys av om kommuner tillämpar olika krav, avtalstid eller ersättningsprinciper vid markupplåtelse beroende på typ av aktör, visar överlag inga utbredda skillnader mellan aktörstyper. Dock noteras att det finns exempel på att olika ersättningsprinciper tillämpas, där det egna kommunala bolaget ges bättre villkor. Exempelvis att mark upplåts utan ersättning till egna bolag medan fast pris enligt marknadsvärde tillämpas för externa aktörer.

När det gäller tilldelningsmodeller uppger de flesta av kommunerna som upplåter mark till både egna bolag och externa aktörer att de tillämpar samma princip/modell för tilldelning/fördelning av mark oberoende av om aktören är ett kommunalt bolag eller en extern aktör.¹⁴⁴ Eftersom underlaget för denna analys är litet, försvåras möjligheten att dra relevanta slutsatser.

Vidare synliggjorde Konkurrensverkets ålägganden att det finns viss gränsdragningsproblem mellan kommuner och deras bolag som förstärker de ojämna förutsättningarna mellan kommunala och icke-kommunala bolag i fråga om tillgång till information och mark. Det riskerar att ytterligare gynna den egna säljverksamheten på bekostnad av andra aktörers möjligheter att etablera publik laddinfrastruktur, se exempel 2. Bilden förstärks av enskilda fritextsvar i ålägganden och intervjuer. Det förekommer att bolag upplever att icke-kommunala aktörer inte har tillgång till samma information som kommunala bolag och/eller har kunskap och vägar in att kontakta rätt personer i kommunen.

Exempel 2

Under genomförandet fick Konkurrensverket frågor från flera kommunala energibolag som inte förstod varför de fick två ålägganden från verket. Detta hade uppstått eftersom deras ägarkommun hade vidarebefordrat kommunåläggandet till sitt energibolag för besvarande, samtidigt som Konkurrensverket hade ålagt energibolagen att inkomma med information om deras verksamhet inom publik laddinfrastruktur. Kommunåläggandet var adresserat till kommunen och det var tydligt gjort att den information som Konkurrensverket önskade rörde hur kommunen agerade i egenskap av markägare, övergripande styrning och hur kommunen i förvaltningsform agerade som aktör. Trots detta finns det exempel på kommuner vars kommunåläggande har besvarats av en anställd i ett kommunalt energibolag.

¹⁴³ Informationen har samlats in genom ålägganden till kommuner och har inkommit via fritextalternativet på fråga *Vad är den främsta anledningen till att kommunen valt att inte upplåta kvartersmark för etablering av publik laddinfrastruktur?*

¹⁴⁴ 32 kommuner uppger detta, jämfört med 2 kommuner som uppger att de tillämpar olika principer.

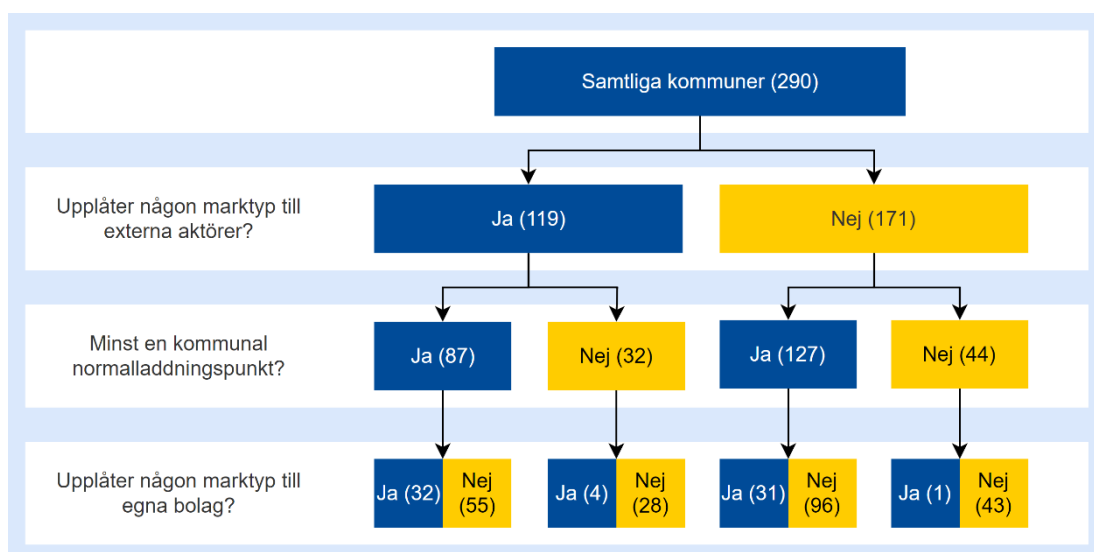
9.4.2 Det finns kommuner som gynnar den egna säljverksamheten

Konkurrensverkets analys visar att av de 171 kommuner som inte upplåter någon marktyp till externa aktörer, är det 127 kommuner som har minst en kommunal laddningspunkt, det vill säga en egen säljverksamhet inom kommunkoncernen. Det indikerar att det finns kommuner som gynnar sin egen säljverksamhet och att detta sker i en inte obetydlig andel av Sveriges kommuner, se figur 36.

Av dessa 127 kommuner uppger 31 att de upplåter någon marktyp till egna bolag. Det vill säga 96 kommuner har minst en kommunal normalladdningspunkt samtidigt som de inte explicit upplåter mark till egna bolag. Det synliggör den underskattning av förekomsten av kommuner som behandlar aktörer olika som framgår av analysen i delavsnitt 9.4.1. En del i detta är att kommuner i förvaltningsform etablerar publik laddinfrastruktur, vilket då inte föregås av en markupplåtelse.

Även här är viktigt att notera att resultatet inte innebär att samtliga av dessa 127 kommuner agerar på ett sätt som utgör en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Detta eftersom svaren inte innebär att kommunen alltid nekar tillträde, däremot att de inte explicit upplåter till externa aktörer.

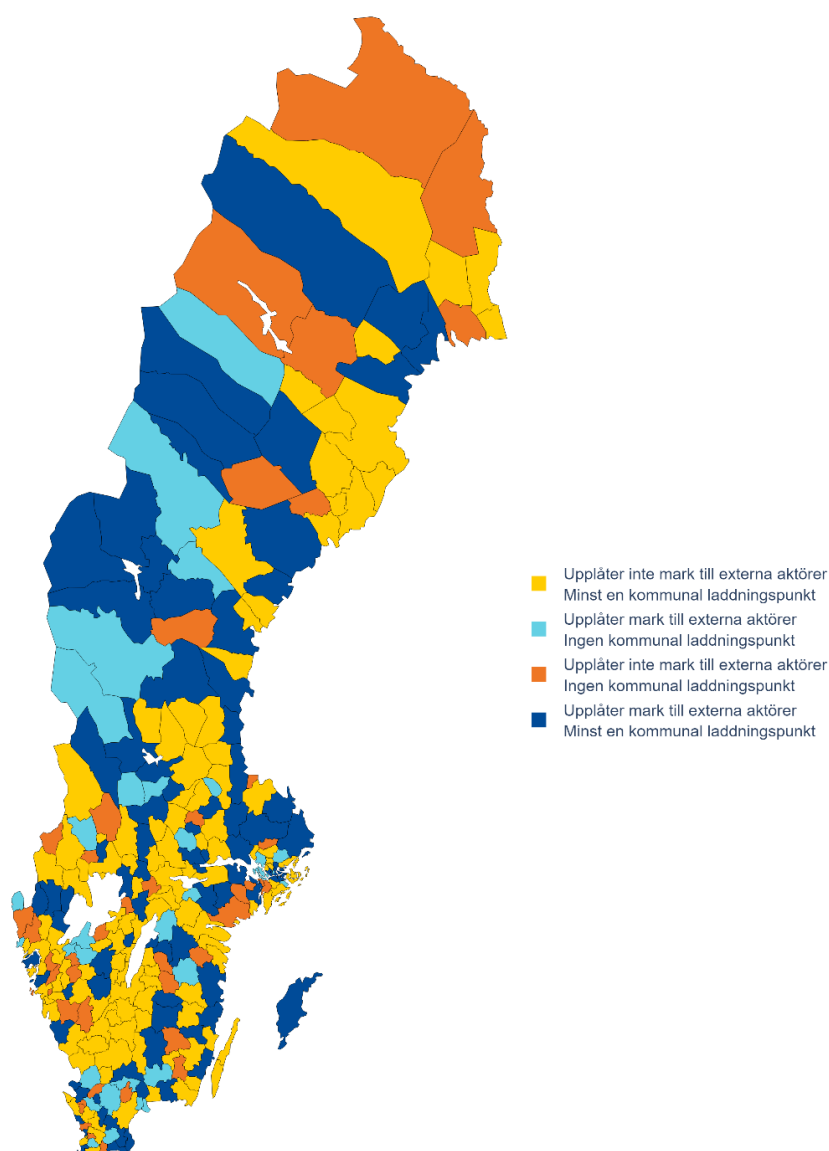
Figur 36 Kommuner som upplåter någon marktyp till externa aktörer i förhållande till egen säljverksamhet och markupplåtelse till egna bolag



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om *upplåtelse av kvartersmark respektive allmän platsmark* och bearbetad Nobildatamängd. För grupperingen *Upplåter någon marktyp till externa aktörer*, antas Ja om kommunen har svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en av marktyperna, annars Nej. På indelningen *Minst en kommunal normalladdningspunkt* kategoriseras en kommun som Ja om det finns en kommunal normalladdningspunkt inom kommunen i bearbetad Nobildatamängd, annars Nej. Den sista indelningen *Upplåter någon marktyp till egna bolag* är Ja = om kommunen svarat *ja, egna kommunala bolag* på minst en (1) marktyp, annars Nej.

Det finns flera närliggande kommuner som tenderar att agera på samma sätt i markfrågan och som har minst en kommunal laddningspunkt, exempelvis i Småland och Värmland, se figur 37. Några närliggande kommuner som upplåter mark till externa aktörer, men som inte har någon kommunal laddningspunkt finns i Härjedalen, Skåne och Småland. Vidare finns kommuner som varken upplåter mark till externa aktörer eller har någon laddningspunkt i Södermanland och Västergötland. Flera närliggande kommuner som upplåter mark till externa aktörer och har minst en kommunal laddningspunkt finns bland annat i Jämtland, delar av Lappland och Uppland.

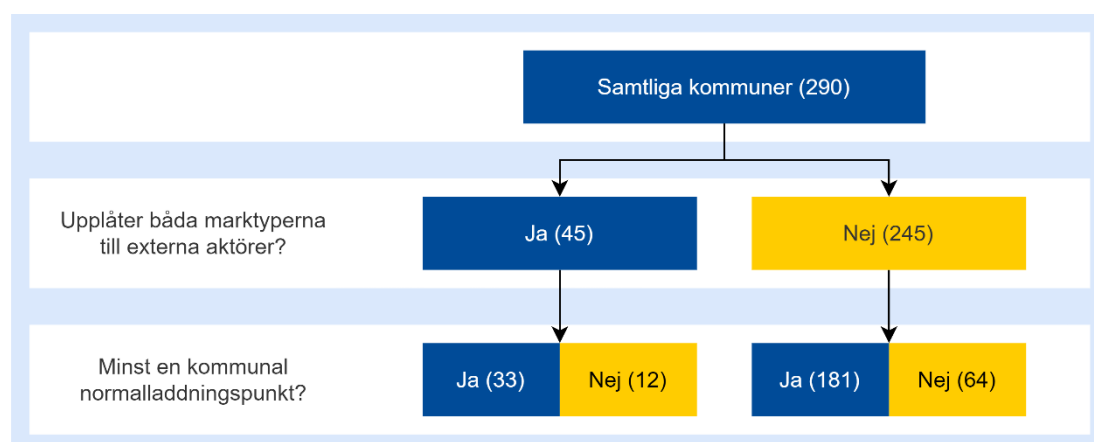
Figur 37 Karta över markupplåtelse i förhållande till om det finns en kommunal laddningspunkt



Not: Figur 37 bygger på kommunernas svar på frågorna *Upplåter kommunen kvartersmark respektive allmän platsmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur?* Upplåter inte mark till externa aktörer, minst en kommunal laddningspunkt = kommunen har inte på någon av frågorna svarat ja, externa aktörer och har samtidigt minst en kommunal laddningspunkt i bearbetade Nobildatamängden. Upplåter mark till externa aktörer, ingen kommunal laddningspunkt = kommunen har på minst en marktyp svarat ja, till externa aktörer, samtidigt som kommunen saknar kommunala laddningspunkter i bearbetad Nobildatamängd. Upplåter inte mark till externa aktörer, ingen kommunal laddningspunkt = kommunen har inte på någon av frågorna svarat ja, externa aktörer och har heller ingen kommunal laddningspunkt i bearbetad Nobildatamängd. Upplåter mark till externa aktörer, minst en kommunal laddningspunkt = kommunen har på minst en marktyp svarat ja, till externa aktörer har samtidigt minst en kommunal laddningspunkt i bearbetad Nobildatamängd.

Konkurrensverkets analys av kommuners markupplåtelse och om de har minst en kommunal laddningspunkt visar att 45 kommuner upplåter båda marktyperna till externa aktörer. Av dessa har 33 kommuner minst en kommunal laddningspunkt, vilket innebär att dessa kommuner underlättar för externa aktörer att etablera genom att upplåta mark, samtidigt som kommunala aktörer också är aktiva. Vissa av kommunerna som upplåter båda marktyperna till externa aktörer saknar kommunala laddningspunkter. I dessa kommuner har samtliga externa aktörer tillgång till båda marktyperna och konkurrerar inte med kommunala aktörer, se figur 38.

Figur 38 Upplåtelse av mark till externa aktörer i förhållande till kommuner med minst en kommunal normalladdningspunkt

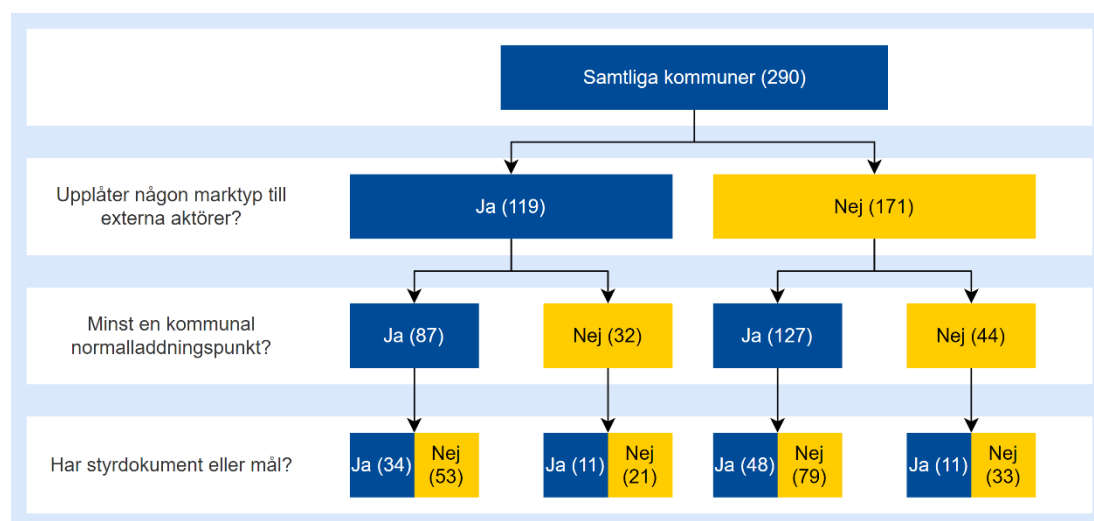


Not: Figuren bygger på svar på frågorna om *kommunen upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark* och bearbetad Nobildatamängd. Avseende upplåtelse av båda marktyperna antas Ja om kommunen svarat *ja till externa aktörer* avseende både kvartersmark och allmän platsmark, annars Nej. Om kommunen har minst en kommunal laddningspunkt antas Ja, annars Nej.

Samma analys, nedbruten per marktyp, visar ingen betydande skillnad avseende kommuners upplåtelse av kvartersmark och allmän platsmark till externa aktörer. Inte heller andelarna av kommunala laddningspunkter skiljer sig mellan marktyperna. Till exempel visar det sig att av de kommuner som upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark är andelen med kommunala laddningspunkter ungefär densamma, se figur 90 och figur 91 i bilaga B.

Konkurrensverkets analys visar vidare att förekomsten av eller bristen på styrdokument/mål inte verkar korrelera med hur kommunen hanterar markupplåtelser till externa aktörer, jämfört med kommunala bolag. Bland kommuner som inte upplåter mark till externa aktörer samtidigt som det finns minst en kommunal laddningspunkt i kommunen, är det något fler kommuner som saknar styrdokument/mål än som har det. Samtidigt visar analysen att knappt hälften av kommunerna som har styrdokument/mål gynnar den egna säljverksamheten, se figur 39.

Figur 39 Förhållandet mellan markupplåtelse, kommunala laddningspunkter och styrdokument/mål

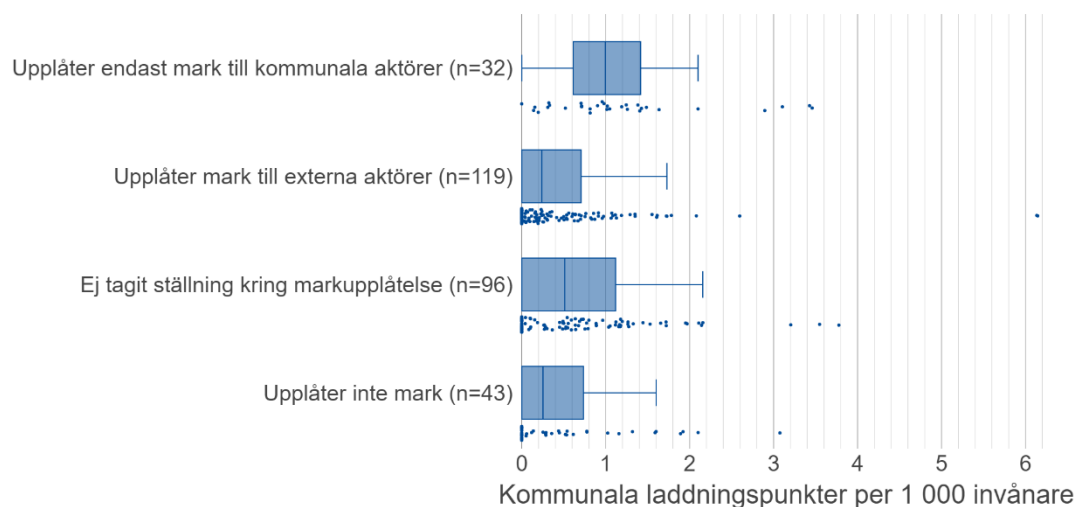


Not: Figuren bygger på svar på frågorna om *upplåtelse av kvartersmark respektive allmän platsmark*, frågorna om styrdokument/mål och den bearbetade Nobildatamängden. För grupperingen *Upplåter någon marktyp till externa aktörer*, antas Ja om kommunen har svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en av marktyperna, annars Nej. På indelningen *Minst en kommunal normalladdningspunkt* kategoriseras en kommun som Ja om det finns en kommunal normalladdningspunkt inom kommunen i den bearbetade Nobildatamängden, annars Nej. Den sista indelningen *Har styrdokument/mål* antas Ja om kommunen svarat *ja* minst en av frågorna om kommunen har styrdokument och mål, annars Nej.

9.4.3 Kommuner som gynnar egen säljverksamhet har fler kommunala laddningspunkter per invånare jämfört med övriga kommuner

Konkurrensverkets analys indikerar att antalet kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare skiljer sig mellan kommuner som upplåter mark till externa aktörer och kommuner som endast upplåter mark till kommunala bolag. När icke-kommunala aktörer saknar möjlighet att etablera publik laddinfrastruktur, korresponderar det med fler kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare, se figur 40.

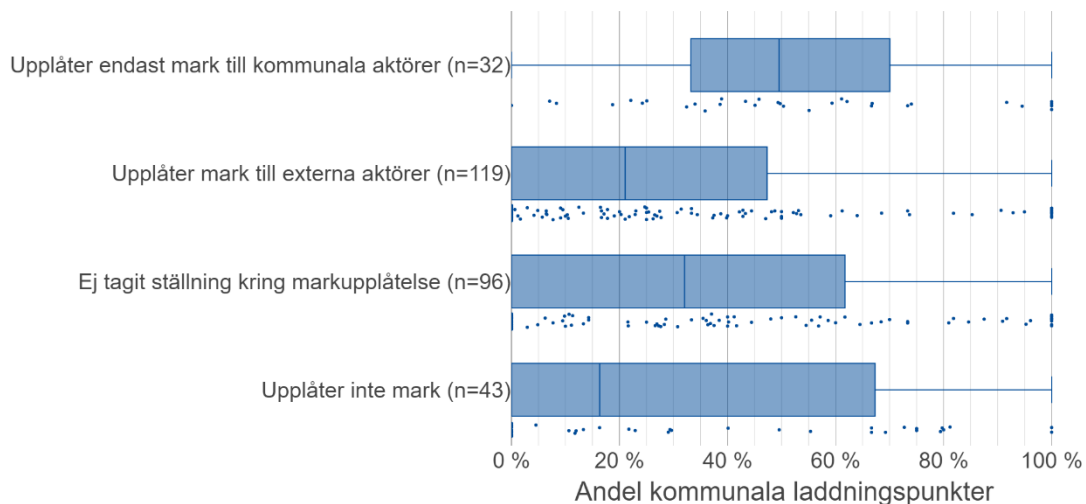
Figur 40 Antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare fördelat på markupplåtelse, någon marktyp



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och den bearbetad Nobildatamängden. Samtliga kommuner ingår i figuren. Kategoriseringen har skett enligt följande prioritering: Upplåter mark till externa aktörer = kommunen har svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en av marktyperna. Upplåter endast mark till kommunala aktörer = om kommunen på minst en av marktyperna svarat *Ja, till egna kommunala bolag*, samtidigt som kommunen inte på någon av marktyperna uppgett att de upplåter till externa aktörer. Upplåter inte mark = kommunen har på minst en av frågorna angett *Nej*, utan att också svarat ja till egna bolag och/eller externa aktörer. Ej tagit ställning kring markupplåtelse = om kommunen på båda frågorna svarat *frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand*. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Vid en analys av andelen kommunala laddningspunkter framkommer samma resultat som den avseende antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare, det vill säga att andelen kommunala laddningspunkter är högre i kommuner där endast kommunala aktörer tilldelas mark. Detta indikerar att kommunen har en större marknadsnärvaro i sådana kommuner, se figur 41.

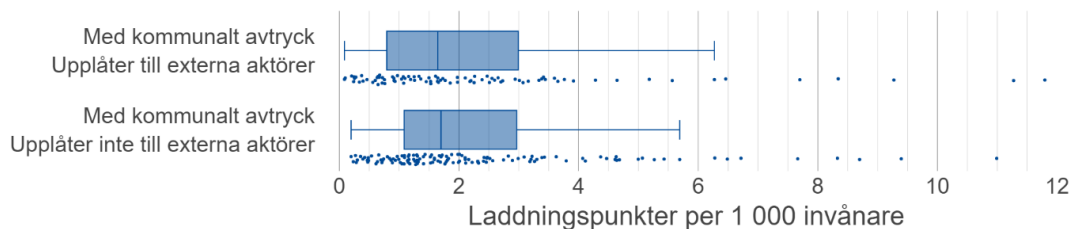
Figur 41 Andel kommunala laddningspunkter fördelat på markupplåtelse, någon marktyp



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och den bearbetad Nobildatamängden. Samtliga kommuner ingår i figuren. Kategoriseringen har skett enligt följande prioritering: Upplåter mark till externa aktörer = kommunen har svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en av marktyperna. Upplåter endast mark till kommunala aktörer = om kommunen på minst en av marktyperna svarat *Ja, till egna kommunala bolag*, samtidigt som kommunen inte på någon av marktyperna uppgett att de upplåter till externa aktörer. Upplåter inte mark = kommunen har på minst en av frågorna angett *Nej*, utan att också svarat ja till egna bolag och/eller externa aktörer. Ej tagit ställning kring markupplåtelse = om kommunen på båda frågorna svarat *frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand*. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Det finns inte någon betydande skillnad i totala antalet laddningspunkter per 1 000 invånare mellan kommuner med ett kommunalt avtryck, det vill säga minst en kommunal laddningspunkt, som upplåter respektive inte upplåter mark till externa aktörer, se figur 42.

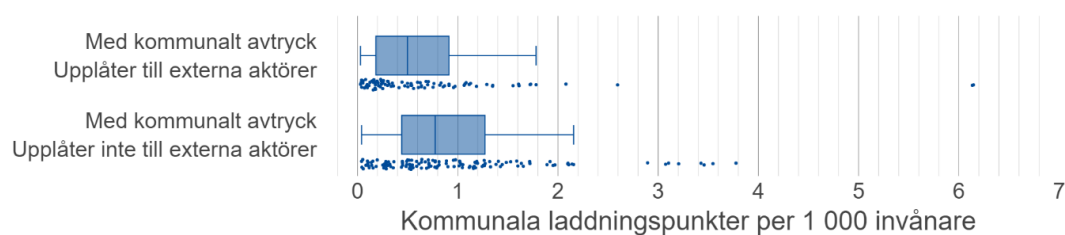
Figur 42 Totalt antal laddningspunkter per 1 000 invånare fördelat på om kommunen upplåter mark till externa aktörer



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och den bearbetad Nobildatamängden. I figuren ingår de 214 kommuner med kommunala laddningspunkter i datamängden. Indelningen Upplåter till externa aktörer = om kommunen svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en marktyp, annars Upplåter inte till externa aktörer. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Däremot finns det indikationer på ett högre antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare i kommuner med kommunalt avtryck som inte upplåter mark till externa aktörer än i kommuner med kommunalt avtryck som upplåter mark till externa aktörer, se figur 43.

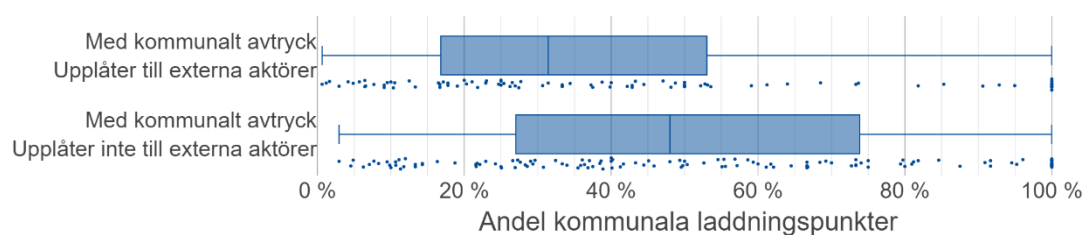
Figur 43 Antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare fördelat på om kommunen upplåter mark till externa aktörer



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och den bearbetad Nobildatamängden. I figuren ingår de 214 kommuner med kommunala laddningspunkter i datamängden. Indelningen Upplåter till externa aktörer = om kommunen svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en marktyp, annars Upplåter inte till externa aktörer. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Konkurrensverkets analys visar vidare skillnader i andelen kommunala laddningspunkter mellan kommuner som upplåter mark till externa aktörer respektive de som inte gör det, se figur 44. Kommuner som upplåter minst en marktyp till externa aktörer har en lägre andel kommunala laddningspunkter, sett till medianen. I kommuner där externa aktörer tillåts konkurrera med kommunala aktörer genom etablering på kommunal mark, är den kommunala närvaron således mindre.

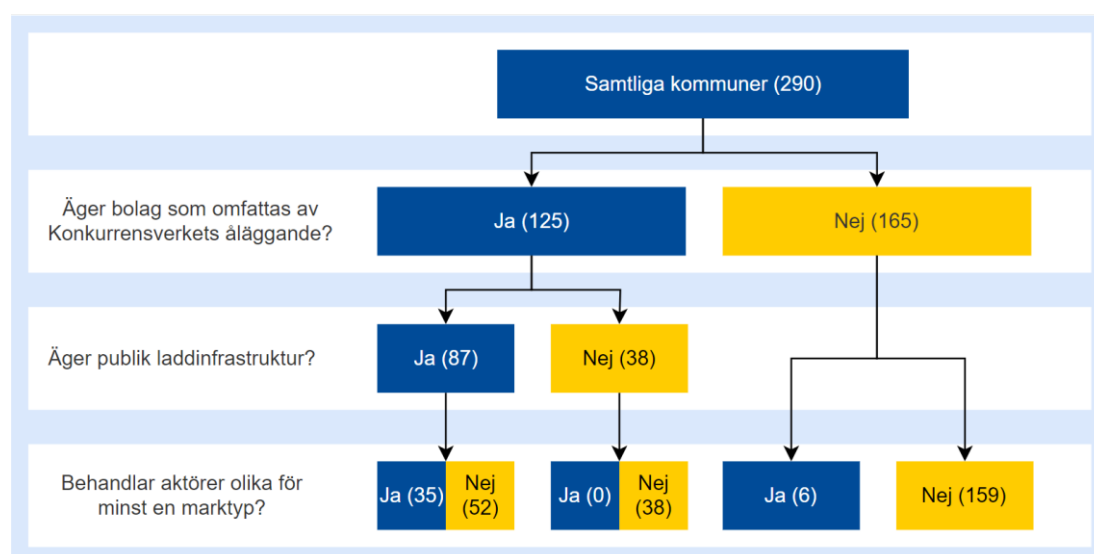
Figur 44 Andel kommunala laddningspunkter fördelat på om kommunen upplåter mark till externa aktörer



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om markupplåtelse och den bearbetad Nobildatamängden. I figuren ingår de 214 kommuner med kommunala laddningspunkter i datamängden. Indelningen Upplåter till externa aktörer = om kommunen svarat *Ja, till externa aktörer* på minst en marktyp, annars Upplåter inte till externa aktörer. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Konkurrensverket har analyserat sambandet mellan kommuner som har ett bolag som ingått i Konkurrensverkets åläggande, om dessa bolag äger publik laddinfrastruktur och om kommunen behandlar aktörer olika vid markupplåtelse (endast upplåter någon av marktyperna till egna bolag). Analysen visar att en stor andel kommuner som har ett energi- och/eller parkeringsbolag som äger publik laddinfrastruktur, endast upplåter mark till egna kommunala bolag. Samma association finns inte hos kommuner som har bolag som inte äger publik laddinfrastruktur, se figur 45. Vidare framgår av analysen att kommuner med bolag som äger publik laddinfrastruktur i stor utsträckning är de som behandlar aktörer olika vid markupplåtelse.

Figur 45 Fördelningen av bolag enligt åläggande, om de äger publik laddinfrastruktur och behandlar aktörer olika för minst en marktyp



Not: Figuren bygger på svar från de kommunala energibolag och parkeringsbolag som omfattats av Konkurrensverkets åläggande på frågan om bolaget äger publik laddinfrastruktur. Vidare på kommunernas svar på frågorna om upplåtelse av kvartersmark respektive allmän platsmark. För indelningen Äger publik laddinfrastruktur genereras Ja om det finns ett bolag, ägt av kommunen, som svarat att de äger publik laddinfrastruktur, annars nej. Indelningen olikabehandlar för minst en marktyp antas Ja om kommunen svarat Ja, till egna kommunala bolag men inte Ja, till externa aktörer på minst en marktyp, annars Nej.

9.5 Markupplåtelse i förhållande till upphandlingsregelverket

Denna studie undersöker hur kommuner agerar som indirekta och direkta aktörer när det gäller etablering av publik laddinfrastruktur och tillhandahållande av publik laddningstjänst. I rollen som indirekt aktör agerar kommunen inte som en aktör på marknaden i konkurrens med andra, utan snarare som en möjliggörare som antingen kan skapa förutsättningar för eller försvåra för aktörer att träda in på marknaden. En viktig del av detta är kommunens agerande som markägare, det vill säga i vilken utsträckning kommunerna upplåter mark, hur de fördelar marken och vilka krav de ställer på den laddinfrastruktur som etableras på kommunens mark.

Som framgår av delavsnitt 8.2.3 tillämpar kommunerna i låg utsträckning upphandlingsregelverket vid fördelning av mark. Framför allt tillämpas någon form av "först till kvarn"-princip. Under denna studie har det även inkommit frågor från några kommuner som rör hur markupplåtelse förhåller sig till upphandlingsregelverket. Föreliggande avsnitt behandlar därför övergripande kommuners agerande när det gäller upplåtelse av mark för etablering av publik laddinfrastruktur i förhållande till upphandlingsregelverket. Detta i syfte att belysa att det finns skäl att fundera på om en konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen ska genomföras. Konkurrensverket ger nedan ingen rättslig bedömning av en viss avtalskonstruktions förhållande till upphandlingslagstiftningen. Upphandlingsmyndigheten är stödmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige och ansvarar för vägledning inom området.

I rollen som direkt aktör kan det också uppstå behov för kommuner och kommunala bolag att anskaffa varor och tjänster, varför upphandlingsregelverket även i dessa fall behöver beaktas. Vi går dock inte närmare in på dessa situationer, utan belyser just frågan om markupplåtelse.

9.5.1 Markupplåtelse kan behöva konkurrensutsättas enligt upphandlingsreglerna

Upphandlingslagstiftningens huvudsakliga syfte är att öppna upp den inre marknaden för konkurrens och att främja den fria rörligheten för varor och tjänster.¹⁴⁵ Upphandlingar ska därför som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer kan vara med och konkurrera om kontrakten.¹⁴⁶

Upphandlande myndigheter och enheter såsom kommuner, kommunala nämnder och andra organ som kommunala bolag, kan beröras av upphandlingslagstiftningen genom olika förfaranden.

En avvägning som måste ske i samband med en upphandling är mängden krav och därigenom eventuellt en administrativ kostnad som ges uttryck för i proportionalitetsprincipen. Principen innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande myndigheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Se skäl 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

¹⁴⁶ Se 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Motsvarande bestämmelser finns i andra upphandlingslagar.

¹⁴⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-234/03 Contse m.fl., EU:C:2005:644 (Contse) och HFD 2016 ref. 37. Se även se prop. 2006/07:128 s. 132 och 2009/10:180 s. 91.

En grundläggande fråga som aktualiseras är under vilka förutsättningar som upphandlingsregelverket överhuvudtaget behöver beaktas. För att ett förfarande ska träffas av upphandlingsregelverket krävs det att det är frågan om en upphandling, vilket inkluderar de åtgärder som görs i syfte att anskaffa något. Det ska vara frågan om ett kontrakt genom att ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor ingås mellan en upphandlande myndighet och en leverantör och som avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggentreprenader.¹⁴⁸

Av praxis från EU-domstolen framgår att ett avtal utgör ett offentligt kontrakt om avtalet reglerar ett utbyte av prestationer i form av att en upphandlande myndighet åtar sig att utge ersättning för att en leverantör ska utföra en prestation som är av direkt ekonomiskt intresse för den upphandlande myndigheten. Vidare krävs att det i och med avtalet uppstår rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär mellan parterna.¹⁴⁹ Det framgår vidare att det inte krävs att en anskaffning är avsedd för ett offentligt ändamål för att denna ska omfattas av upphandlingslagarnas tillämpningsområde.¹⁵⁰ En anskaffning förutsätter inte heller att äganderätten för något övergår mellan leverantören och den upphandlande myndigheten. Begreppet anskaffa ska förstås i vid mening som att få tillgång till fördelarna av varorna, tjänsterna eller byggentreprenaden.¹⁵¹ Det saknar betydelse om leverantörens prestation kommer den upphandlande myndigheten eller tredje man till godo.¹⁵²

I upphandlingsrättslig mening behöver ett offentligt kontrakt inte nödvändigtvis bestå av endast ett avtal utan ett offentligt kontrakt kan också bestå av flera avtal som tillsammans betraktas som en helhet, *ett kontrakt*.¹⁵³

Vid markupplåtelse kan det under vissa förutsättningar vara fråga om en koncession.¹⁵⁴ En koncession kan antingen vara en byggkoncession eller en tjänstekoncession. Vid en koncession ges koncessionshavaren rätten att utnyttja

¹⁴⁸ 1 kap. 15 § LOU.

¹⁴⁹ Se bland annat EU-domstolens domar i mål C-451/08, Helmut Müller, EU:C:2010:168 (Helmut Müller), EU-domstolens dom i mål C-220/05, Auroux m.fl., EU:C:2007:31, punkterna 45-47 och mål C-51/15, Remondis, EU:C:2016:985, punkt 43.

¹⁵⁰ EU-domstolens dom i mål C-271/08, kommissionen mot Tyskland, EU:C:2010:426, punkterna 68-80. Se även artikel 1.1 och 1.2 i LOU-direktivet och prop. 2015/16:195 s. 934.

¹⁵¹ Prop. 2015/16:195 s. 317 och 933 samt skäl 4 till LOU-direktivet.

¹⁵² Prop. 2015/16:195 s. 934.

¹⁵³ Se EU-domstolens resonemang angående "flera transaktioner" i mål C-451/08, Helmut Müller, punkten 82. Se även EU-domstolens dom i mål C-536/07, kommissionen mot Tyskland, EU:C:2009:664 (KölnMesse), punkterna 25-29 och 55.

¹⁵⁴ 1 kap. 13 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

byggnadsverken eller de tjänster som är föremål för koncessionen. Koncessionshavaren bär samtidigt den risk som är förenad med utnyttjandet av dessa tjänster.¹⁵⁵

I sammanhanget kan det vara värt att lyfta att en benämning av ett visst agerande eller avtal, exempelvis ange att det är ett arrendeavtal, nyttjanderätt, skriftligt eller i annan form, inte är avgörande för huruvida lagstiftningen är tillämplig. Upphandlingslagstiftningen måste beaktas om förfarandet träffas i det enskilda fallet. Huvudregeln för detta fall är alltså att en konkurrensutsättning ska ske efter annonsering i enlighet med regelverket.¹⁵⁶

I praxis har exempelvis restaurang- och caféverksamhet, drivandet av museum samt hamnverksamhet, som varit i kommunal ägo¹⁵⁷, under vissa omständigheter ansetts utgöra en koncession.¹⁵⁸ Skillnaden mellan avtalsformerna ligger i om koncessionshavaren kan anses utföra arbete för den upphandlande myndighetens räkning.¹⁵⁹ Med utgångspunkt i avtalsvillkoren i det enskilda fallet görs således bedömningen av om ett avtal ska anses reglera en tjänstekoncession och därmed vara upphandlingspliktig.

Undantag

Det finns vissa särskilt angivna undantag från krav på annonsering och öppen konkurrens. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag från kravet på annonsering ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar ett undantag som ska visa att undantaget är tillämpligt. En upphandlande myndighet som använder en undantagsregel har alltså bevisbördan för att alla förutsättningar för att tillämpa undantaget är uppfyllda.¹⁶⁰ Undantagen innebär att upphandlande myndighet kan tillgodose sitt behov utan att tillämpa förfarandereglerna. Under arbetet med rapporten är de undantag som främst aktualiserats undantaget för intern upphandling och det så kallade el-undantaget.

¹⁵⁵ Se bland annat EU-domstolens domar i mål C-486/21, Sharengo, EU:C:2022:868, mål C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, EU:C:2011:130, mål C-234/03 Contse, mål C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns, EU:C:2009:358, och de förenade målen C-458/14 och C-67/15, Promoimpresa, EU:C:2016:558, särskilt dom i mål C-486/21, punkterna 60-63.

¹⁵⁶ 10 kap. 1 § LOU.

¹⁵⁷ Icke att förväxla med det så kallade hyresundantaget i 3 kap. 27 § LUK, där undantaget för arrende gäller om det är frågan om en privat aktör som är markägare.

¹⁵⁸ Se RÅ 2012 ref. 29, Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 2264–12, och Förvaltningsrätten i Linköpings dom i mål nr 6067–16, Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 januari 2024 i mål 5811–23.

¹⁵⁹ Se vidare Konkurrensverkets rapportserie 2012:4. Tjänstekoncessioner. När, var, hur?

¹⁶⁰ Se skäl 50 till LOU-direktivet och EU-domstolens domar i mål av C-199/85, kommissionen mot Italien, EU:C:1987:115, punkt 14 och mål C-328/92, kommissionen mot Spanien, EU:C:1994:178, punkterna 15–16. Jfr även HFD 2017 ref. 66 och EU-domstolens dom i mål C-554/15, Undis Servizi, EU:C:2016:935, punkt 29 och där hänvisad rättspraxis.

Med detta sagt är det oftast möjligt att tillämpa upphandlingsregelverket och agera på ett sätt som verkar för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna och det allmänna. Aspekter såsom konkurrens och risk för korruption ska löpande beaktas varför en konkurrensutsättning alltid bör ske.

Undantaget för intern upphandling

Undantaget¹⁶¹ innebär att lagen inte gäller när den upphandlande myndighetens motpart är en juridisk person där det inte finns något privat ägarintresse under förutsättning att kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet är uppfyllt. Enligt kontrollkriteriet ska den upphandlande myndigheten eller enheten utöva kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten eller enheten utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet). Verksamhetskriteriet medför ett krav på att motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet för myndighetens eller enhetens räkning. Bedömningen av hur stor del av ett bolags totala verksamhet som kommer av kommunens uppdrag utgår ifrån de tre närmast föregående åren.¹⁶²

El-undantaget

Det så kallade el-undantaget som följer av kommissionens beslut 2007/706/EG har meddelats i enlighet med 3 kap. 26 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Av det undantaget följer att LUF inte ska tillämpas på kontrakt som tilldelas av upphandlande enheter i avsikt att göra det möjligt för dessa att bedriva produktion eller försäljning av el i Sverige.

Ett företags verksamhet kan bestå av olika delar. I dessa fall behöver det göras en bedömning av om en upphandling huvudsakligen omfattar en vara eller tjänst som kopplas till undantagen verksamhet eller inte.¹⁶³

9.5.2 Tillsyn

Om en upphandlande myndighet agerar i strid med upphandlingslagstiftningen, exempelvis genom att inte på rätt sätt konkurrensutsätta ett visst köp, kan det vara frågan om en otillåten direktupphandling. Ett avtal som ingåtts genom otillåten direktupphandling kan, efter ansökan av en leverantör, förklaras ogiltigt av domstol.¹⁶⁴ Det kan även bli fråga om att betala skadestånd till leverantör. En upphandlande myndighet som genomför en otillåten direktupphandling riskerar att

¹⁶¹ Undantaget benämns även "inhouse-undantaget" eller "Teckalundantaget".

¹⁶² Se prop. 2015/16:195 s. 964.

¹⁶³ Se EU-domstolens dom i de föregående målen C-462/03 och C-463/03, Strabag och Kostmann, EU:C:2005:389, punkt 37. Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 27218-12, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 27307-14 samt Förvaltningsrätten i Umeå, mål nr 2085-10 E.

¹⁶⁴ 20 kap. 4 och 13 §§ LOU. Se även motsvarande bestämmelser i andra upphandlingslagar.

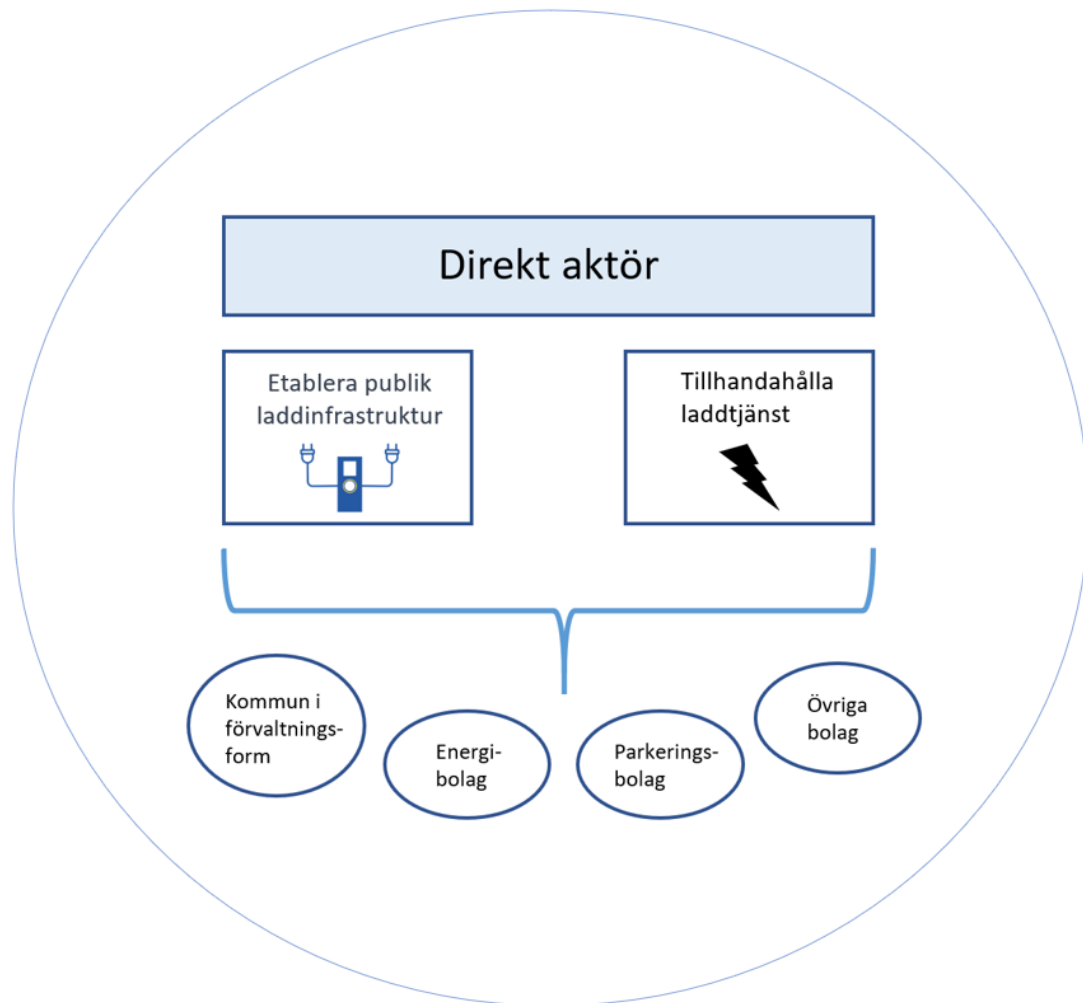
behöva betala upphandlingsskadeavgift efter det att Konkurrensverket initierat ett tillsynsärende.¹⁶⁵ En upphandlingsskadeavgift uppgår till mellan 10 000 och 20 miljoner kronor, men får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Den upphandlande myndigheten riskerar även att kritiseras genom ett tillsynsbeslut. En bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan alltså komma att ske genom Konkurrensverkets tillsyn.

¹⁶⁵ 21 kap. 1–2 §§ LOU. För mer information om upphandlingsskadeavgift, se 21 kap. LOU och konkurrensverket.se.

10 Kommuners agerande som direkta aktörer

I detta kapitel redovisas hur kommunerna agerar som direkt aktör på marknaden, det vill säga när de etablerar laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst.

Figur 46 Illustration av kommunkoncernen i rollen som direkt aktör



Not: Konkurrensverkets egen illustration.

10.1 Kommunala aktörers agerande och närvaro på de aktuella marknaderna

I detta avsnitt redovisas på övergripande nivå olika aspekter av de kommunala aktörernas agerande och närvaro på marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur och det kommunala avtrycket, det vill säga om det finns en kommunal aktör som är aktiv på någon av delmarknaderna som är aktuella.

Som framgår av avsnitt 5.1 finns det också osäkerheter rörande antal laddningspunkter, framför allt på kommunnivå, varför redovisningen av det kommunala avtrycket på enskild kommunnivå bör läsas med viss försiktighet. Detta gäller även efter Konkurrensverkets bearbetning och komplettering av datamängden utifrån åläggandesvaren.

10.1.1 Agerande på kommunnivå

I detta delavsnitt redovisas det kommunala agerandet och närvaron utifrån kommunnivå. För redovisningen har åläggandesvar från kommuner i förvaltningsform och kommunala bolag som ägs av någon kommun hänförs till kommunnivå. För de fall ett bolag ägts av flera kommuner har svar hänförs till samtliga ägarkommuner.

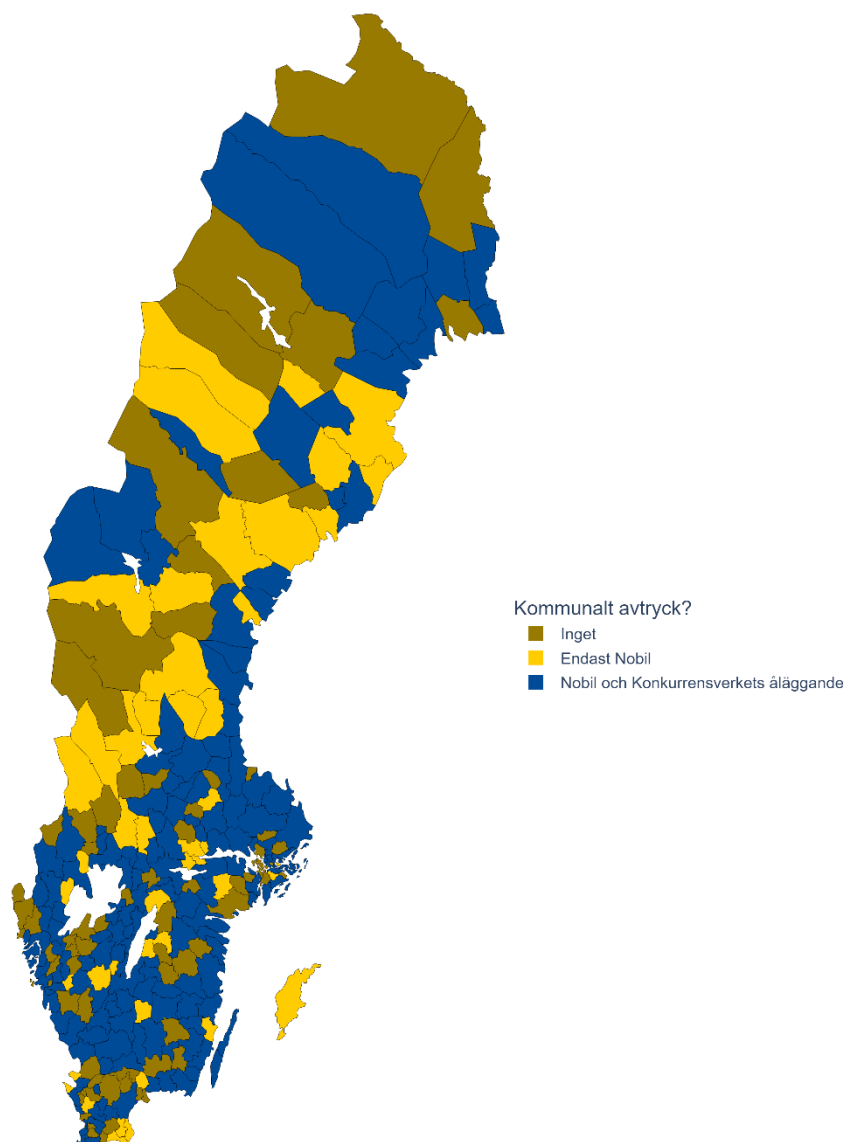
Det finns ett kommunalt avtryck inom normalladdning i 214 kommuner, motsvarande cirka 75 procent av Sveriges kommuner. Det kommunala avtrycket är relativt jämnt fördelat över Sverige men avsaknad av kommunalt avtryck noteras särskilt i ett antal kommuner nära gränsen mot Norge och i området där landskapen Halland, Skåne och Småland möts, se figur 47. I figuren illustreras även vilket kommunalt avtryck på marknaden som fångas genom Konkurrensverkets ålägganden. Baserat enbart på åläggandesvaren är minst 170 kommuner aktiva inom publik laddinfrastruktur.¹⁶⁶ Dessa är kommuner som äger minst en publik normalladdningspunkt genom sin kommunala förvaltning, genom ett kommunalt energibolag och/eller genom ett kommunalt parkeringsbolag.

¹⁶⁶ Det finns 44 kommuner som i den bearbetade Nobildatan har ett kommunalt avtryck som inte fångas av Konkurrensverkets ålägganden. Framför allt är det kommuner i mellersta Sverige som skiljer sig mellan Nobil och Konkurrensverkets ålägganden.

Det finns två huvudsakliga förklaringar till varför fler kommuner noterar ett kommunalt avtryck i Nobil. För det första omfattar Konkurrensverkets ålägganden inte samtliga bolag som kommuner är verksamma genom, exempelvis agerar kommuner även genom bostads- och fastighetsbolag. För det andra innehåller svaren på Konkurrensverkets ålägganden information om huruvida olika kommuner har ett ägande i verksamheter som äger laddinfrastruktur medan Nobil innehåller information om i vilka kommuner kommunalägda aktörer etablerat laddningspunkter. Kommunala aktörer agerar ibland i flera kommuner och andra än sina ägarkommuner, varför det uppstår en skillnad att se på ägarsidan och etableringssidan av verksamheten. Den analys som grundar sig på Konkurrensverkets ålägganden kommer därför tendera att underskatta det totala kommunala avtrycket på marknaden för laddinfrastruktur.

En genomgång av Nobildatan indikerar att 546 av de 14 752 kommunala laddningspunkterna inte kontrolleras av kommuner i förvaltningsform, energibolag eller parkeringsbolag, varvid Konkurrensverkets ålägganden alltså fångar en mycket betydande andel av de kommunala aktörernas laddningspunkter.

Figur 47 Kartläggning av kommunalt avtryck och skillnader mellan datakällor



Not: I kartan illustreras de 214 kommuner i vilka det i Nobil förekommer minst en normalladdningspunkt som kopplas till en kommunal aktör och de 170 kommuner som i Konkurrensverkets ålägganden uppgett att de innehar minst en normalladdningspunkt genom kommunen i förvaltningsform, ett kommunalt energibolag eller ett kommunalt parkeringsbolag.

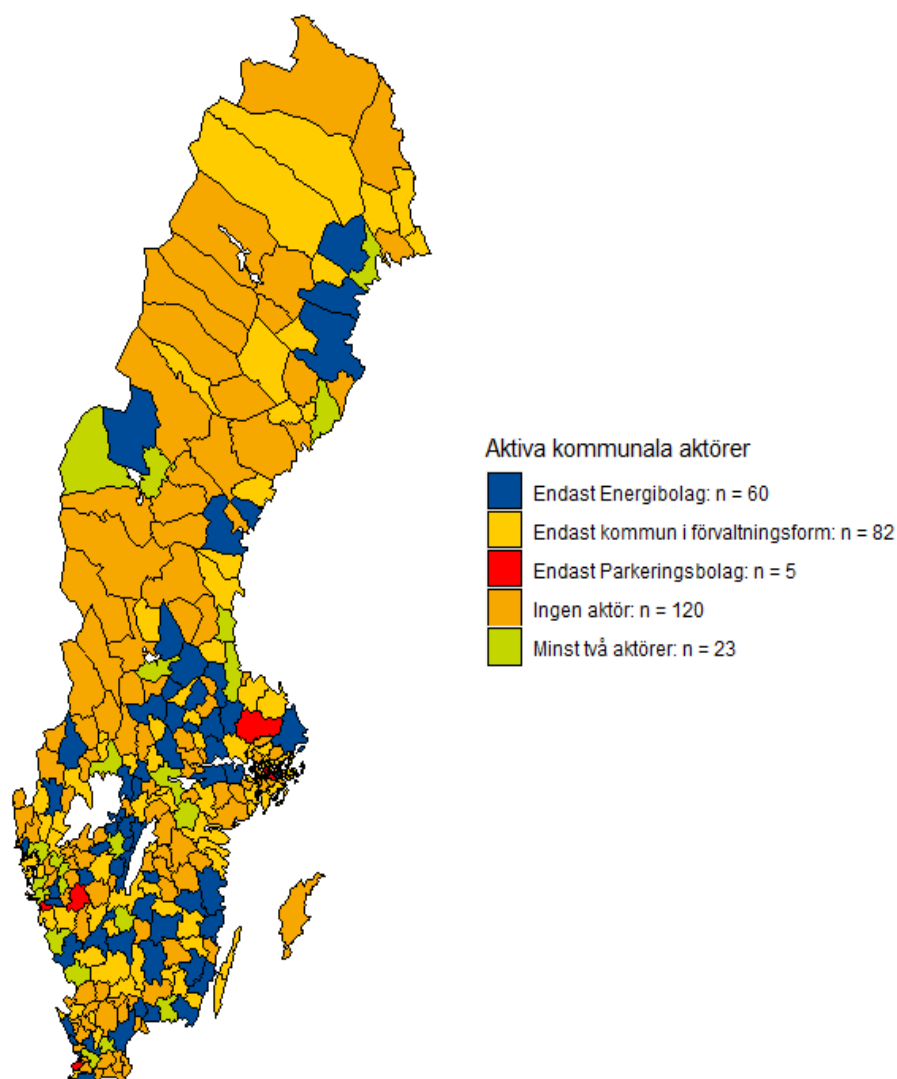
Kommunalt avtryck, olika kommunala aktörsformer

I figur 48 illustreras genom vilken organisationsform kommuner i Konkurrensverkets ålägganden är aktiva inom publik laddinfrastruktur utifrån om de agerar genom energibolag, parkeringsbolag, i förvaltningsform eller genom mer än en av dessa aktörer.

Det är mest vanligt förekommande att kommuner agerar genom endast en aktörsform och där kommuner i förvaltningsform är vanligast, följt av kommunalt

energibolag.¹⁶⁷ Av de 170 kommuner som har en aktiv aktör som omfattas av Konkurrensverkets ålägganden är det endast 23 som har minst två aktiva kommunala aktörer. Svaren på Konkurrensverkets ålägganden indikerar inte några tydliga geografiska mönster för på vilket sätt kommuner valt att vara verksamma inom publik laddinfrastruktur och olika modeller förekommer spritt över landet.

Figur 48 Kommuners verksamhet inom publik laddinfrastruktur genom kommunal förvaltning, energibolag och parkeringsbolag



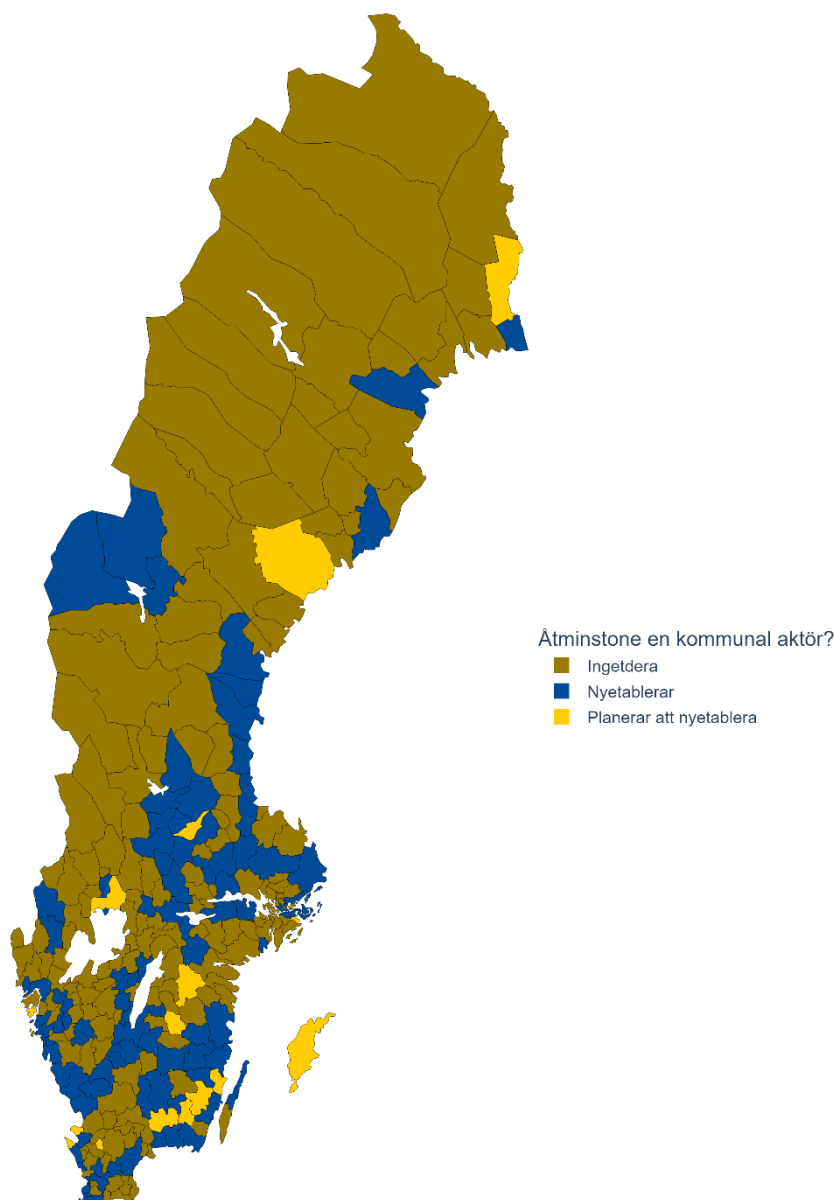
Not: Figuren baseras på Konkurrensverkets bearbetning av svaren på åläggandet till kommuner, energibolag och parkeringsbolag. Aktiv aktör definieras som att aktören svarat Ja på frågan om aktören äger publik laddinfrastruktur.

¹⁶⁷ Kommuner kan även agera genom andra aktörer än de som tillfrågats i Konkurrensverkets ålägganden, såsom kommunala fastighetsbolag och bostadsbolag.

Nyetablering och avyttring

Åläggandesvaren visar att det i 111 kommuner finns minst en kommunal aktör som uppger att de nyetablerar eller planerar att nyetablera publik laddinfrastruktur. Kommuner med kommunala aktörer som nyetablerar är ofta geografiskt sammanhängande, se figur 49, där närliggande kommuner har kommunala aktörer som agerar likartat när det gäller nyetablering. Områden norr om Mälardalen, runt Göteborg och i ett band över Sverige från norra Halland över till norra Småland har relativt många kommuner med kommunala aktörer som nyetablerar. I de nordliga och nordvästliga delarna av Sverige finns bara ett mindre antal kommuner med nyetablerande kommunala aktörer.

Figur 49 Kommuner med en aktör som omfattats av Konkurrensverkets åläggande som nyetablerar eller planerar att nyetablera publik laddinfrastruktur

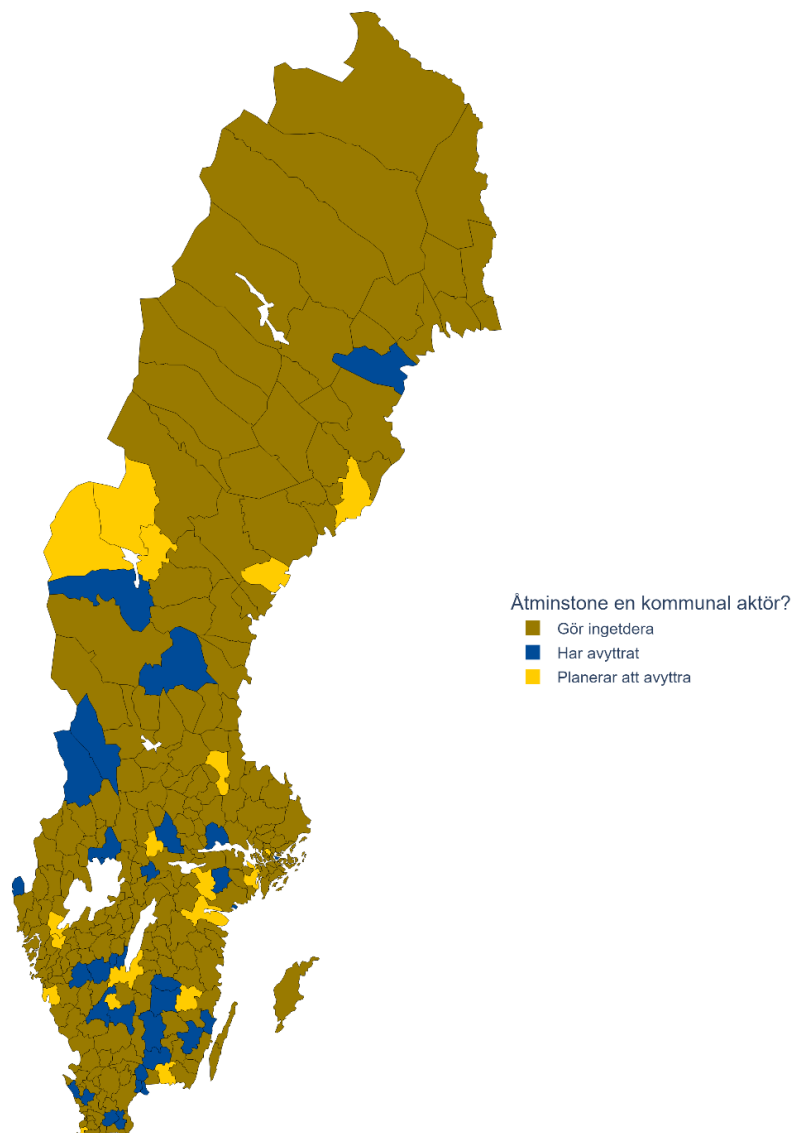


Not: Figur 49 baseras på Konkurrensverkets bearbetning av svaren på åläggandet till kommuner, energibolag och parkeringsbolag. Åtminstone en kommunal aktör innebär att kommunen i förvaltningsform, det kommunala energibolaget och/eller det kommunala parkeringsbolaget har svarat Ja på aktuell fråga. Kategorin Nyetablerar = aktören måste inneha normalladdningspunkter och ha svarat *ja* på frågan om den *nyetablerar publik laddinfrastruktur*. Aktörer i 95 kommuner uppfyller kriteriet. För kategorin Planerar att nyetablera måste aktörer i) sakna normalladdningspunkter men ha uppgett att den planerar att nyetablera, eller ii) inneha normalladdningspunkter, inte uppgett att den nyetablerar men svarat att den planerar att nyetablera. Aktörer i 16 kommuner uppfyller endera av dessa kriterier. I Konkurrensverkets ålägganden har *nyetablering* avsett publik laddinfrastruktur generellt, inte specifikt normalladdning.

Kommuner med kommunala aktörer som har avyttrat publik laddinfrastruktur återfinns främst i södra halvan av Sverige, se figur 50. Bland kommuner i norra Sverige är det vanligare att kommunala aktörer planerar att avyttra, än att de faktiskt har avyttrat. En jämförelse med figur 49 visar att det finns ett antal kommuner där det både sker avyttring och nyetablering. Det kan bland annat bero på att det kan finnas fler än en kommunal aktör i kommunen, men också att en del aktörer faktiskt både avyttrar delar av verksamheten och samtidigt nyetablerar.

En sammantagen jämförelse mellan figur 49 och figur 50 visar att det finns fler kommuner med nyetablerade kommunala aktörer än kommuner med kommunala aktörer som avyttrar laddinfrastruktur.

Figur 50 Kommuner med åtminstone en aktör som omfattats av Konkurrensverkets åläggande som har avyttrat eller planerar att avyttra publik laddinfrastruktur



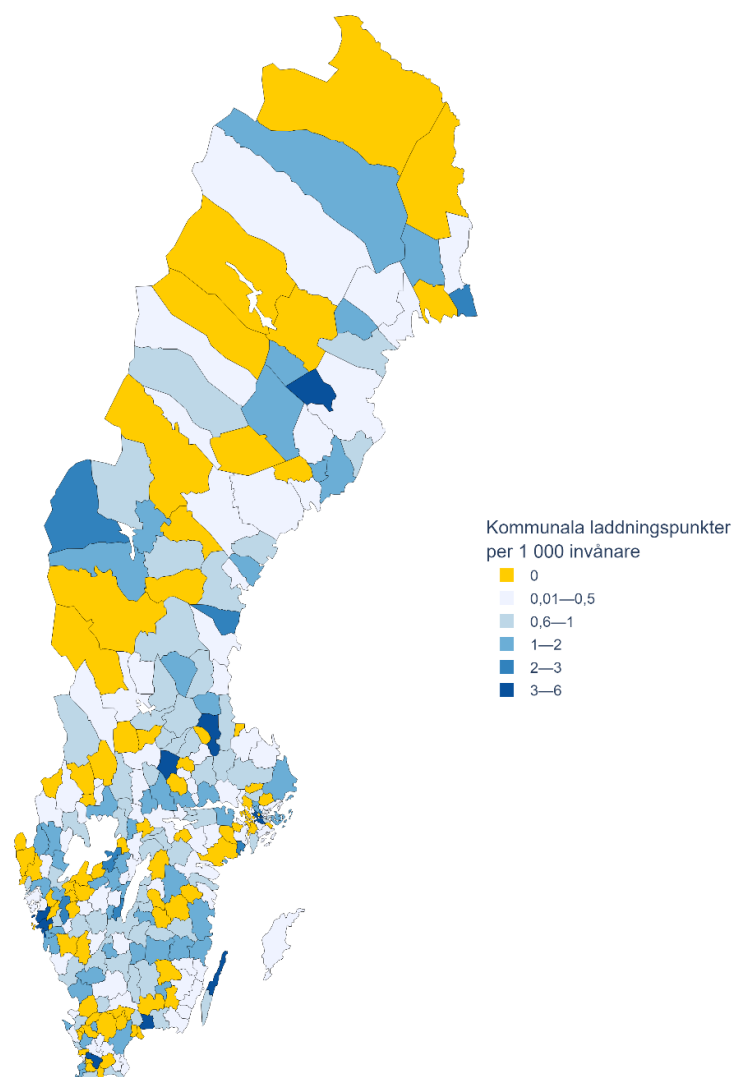
Not: Figuren baseras på Konkurrensverkets bearbetning av svaren på åläggandet till kommuner, energibolag och parkeringsbolag. Ätminstone en kommunal aktör innebär att kommunen i förvaltningsform, det kommunala energibolaget och/eller det kommunala parkeringsbolaget har svarat Ja på aktuell fråga. Har avyttrat = aktören ska inte inneha normalladdningspunkter samt uppge att den avyttrat publik laddinfrastruktur. Aktörer i 33 kommuner uppfyller kriteriet. Planerar att avyttra = aktören ska inneha normalladdningspunkter samt uppge att den planerar att avyttra. Aktörer i 19 kommuner uppfyller detta kriterium. Finns det olika aktörer i en kommun som faller in under både Har avyttrat och Planerar att avyttra, kategoriseras kommunen som Har avyttrat. I Konkurrensverkets åläggande har frågan om *avyttring* avsett publik laddinfrastruktur generellt, inte specifikt normalladdning.

Kommunalt avtryck – antal laddningspunkter och andel kommunala laddningspunkter

Figur 51 illustrerar antalet kommunala publika laddningspunkter inom normal-laddning per 1 000 invånare. Det framträder inga uppenbara mönster när det

kommunala avtrycket undersöks utifrån denna aspekt. De högsta koncentrationerna av kommunala laddningspunkter hittas, undantaget en norrländsk kommun, bland kommuner i södra Sverige. På likartat sätt som att kommuner som saknar kommunalt avtryck är spridda runt om i Sverige så är kommunerna med de högsta koncentrationerna av kommunala laddningspunkter spridda runt om i södra Sverige. Undantaget en kommun är koncentrationen av publika kommunala laddningspunkter nära gränsen till Norge generellt något lägre än för resterande Sverige.

Figur 51 **Antal kommunala laddningspunkter för publik normalladdning per 1 000 invånare**



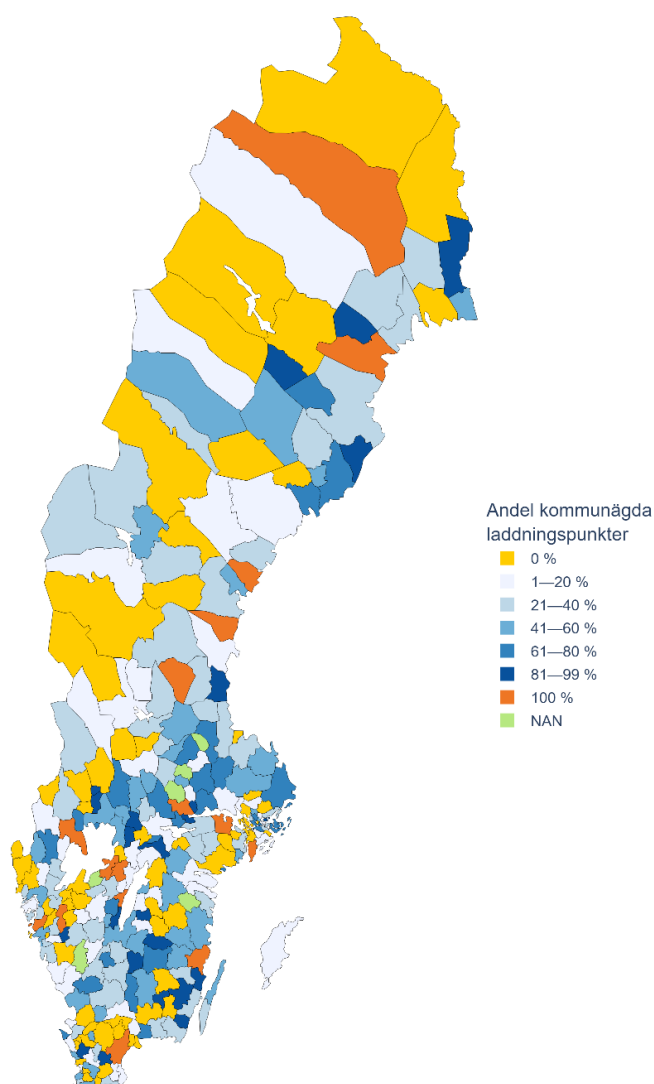
Not: Sammanställningen baserar sig på den bearbetade Nobildatamängden och befolkningsstatistik från SCB, avseende 2022 års statistik.

Konkurrensverkets skattningar av andel kommunala laddningspunkter för publika normalladdningspunkter pekar på en betydande variation inom landet. I 24 kommuner är kommunen ensam aktör inom publik normalladdning enligt Konkurrensverkets analys, och dessa kommuner är utspridda över Sverige. Områden som uppvisar något högre generella andelar kommunala laddningspunkter är Uppland,

Västmanland, norra Östersjökusten och Småland, jämför figur 52. Längs med gränsen till Norge är andelar kommunala laddningspunkter generellt lägre, undantaget en kommun där kommunala laddningspunkter bedöms ha 100 procent andel kommunala laddningspunkter inom publik normalladdning.

Utifrån ett aggregerat perspektiv uppgår enligt Konkurrensverkets uppskattning antalet kommunalägda normalladdningspunkter till 14 752 av totalt 32 411, vilket innebär att kommunala aktörer aggregerat kontrollerar drygt 45 procent av normalladdningspunkterna i Sverige.

Figur 52 Uppskattad andel kommunala laddningspunkter inom publik normalladdning



Not: Sammanställningen baseras på bearbetad Nobildatamängd. Ljust gröna områden avser kommuner där Konkurrensverket inte kunnat bekräfta förekomst av publika normalladdningspunkter vare sig i Nobil eller i Konkurrensverkets ålägganden.

10.1.2 Agerande på kommunal aktörsnivå

I detta delavsnitt redovisas hur kommunala aktörer agerar, baserat på Konkurrensverkets ålägganden. Till skillnad från föregående delavsnitt, där enskilda kommunala aktörers agerande tillskrevs ägarkommunerna, utgör varje enskild kommunal aktör sitt eget objekt i detta delavsnitt.

Inledningsvis redovisas hur kommunala aktörer agerar i fråga om närvaro på marknaden och därefter redovisas vilka effektsegment kommunala aktörer är verksamma inom, vilka faktorer de bedömer som viktiga vid val av platser för att etablera laddinfrastruktur, om de kunnat nå den etableringstakt de önskat och hur de agerar i prissättningshänseende.

Svaren på Konkurrensverkets ålägganden visar att det finns 99 kommuner i förvaltningsform, 72 kommunala energibolag och 13 kommunala parkeringsbolag som äger publik laddinfrastruktur, se tabell 20. En klar majoritet av de kommunala energibolagen (64 av 72) och parkeringsbolagen (13 av 13) nyetablerar också publik laddinfrastruktur. Däremot är det mindre än hälften (39 av 99) av kommunerna som i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur som också uppger att de nyetablerar. Av kommuner i förvaltningsform är det 7 som uppger att de i dag inte äger laddinfrastruktur men planerar att nyetablera i framtiden. Därtill uppger 2 kommunala energibolag och 1 kommunalt parkeringsbolag att de avser att ta sig in på marknaden genom nyetablering.

Samtidigt finns ett antal kommunala aktörer som uppger att de avyttrat hela eller delar av sitt bestånd av laddinfrastruktur, 25 kommuner i förvaltningsform, 11 kommunala energibolag och 2 kommunala parkeringsbolag uppger detta. Vidare finns ytterligare ett antal kommunala aktörer som uppger att de planerar att avyttra hela eller delar av sitt bestånd.

Tabell 20 Hur olika kommunala aktörer agerar på marknaden

Frågeställning	Kommuner i förvaltningsform	Energibolag	Parkeringsbolag	Totalt
Antal svarande kommunala aktörer	290	122	17	429
Antal kommunala aktörer som äger publik laddinfrastruktur?	99	75	14	188
Antal kommunala aktörer som äger samt nyetablerar och/eller planerar nyetablering i framtiden?	39	62	14	115
Antal kommunala aktörer som inte äger i dag, men planerar nyetablering?	7	2	1	10
Antal kommunala aktörer som har avyttrat publik laddinfrastruktur?	25	12	2	39
Antal kommunala aktörer som planerar avyttring?	15	10	1	26

Not: Tabellen baseras på svar på Konkurrensverkets åläggande till kommuner i förvaltningsform, energibolag och parkeringsbolag. Frågor som ingår är *Ange om och i så fall på vilket sätt [aktören] är verksam inom publik laddning och har [aktören] tidigare varit verksam, eller planerar [aktören] att starta verksamhet, inom publik laddning?* Båda frågorna här har ställs i samtliga tre ålägganden.

Laddningseffekter

Kommunala aktörer är i huvudsak verksamma inom normalladdning. Det gäller särskilt kommuner i förvaltningsform och kommunala parkeringsbolag, där endast ett mindre antal aktörer uppgett att de har laddningspunkter inom snabbaddning och enstaka inom ultrasnabbaddning, se tabell 21. Så gott som samtliga kommunala energibolag är aktiva inom normalladdning, men hälften har också snabbaddning och en fjärdedel har ultrasnabbaddning.

Tabell 21 Kommunala aktörers verksamhet i relation till olika effektgrader för laddinfrastruktur

	Kommuner i förvaltningsform	Kommunala energibolag	Kommunala parkeringsbolag
Antal svarande	101	80	16
Normalladdning (≤ 22 kW)	95	73	16
Snabbaddning (23–149 kW)	18	37	2
Ultrasnabbaddning (≥ 150 kW)	3	19	0

Not: Tabellen baseras på svar på Konkurrensverkets åläggande till kommuner i förvaltningsform, energibolag och parkeringsbolag. Tabellen redovisar antal Ja svar på frågan *Vilken/vilka laddeffekter förekommer i bolagets/kommunens verksamhet inom publik laddning?* För att ha fått denna fråga i Konkurrensverkets ålägganden behöver aktören tidigare ha uppgett att den har verksamhet inom publik laddning i form av äger och/eller nyetablerar publik laddinfrastruktur, drift/förvaltning av publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahållande av publik laddningstjänst.

Etableringstakt

Svaren på Konkurrensverkets ålägganden visar att en klar majoritet av de kommunala energi- och parkeringsbolagen har kunnat etablera publik laddinfrastruktur i den takt de önskat, se tabell 22. De bolag som inte uppnår önskad etableringstakt uppger ett antal olika faktorer som begränsande för sin etablering.¹⁶⁸ Två faktorer som särskilt lyfts av de svarande är *bristande lönsamhet i befintliga laddpunkter* och *höga investeringskostnader*. Andra faktorer som lyfts är *begränsad tillgång till mark, statliga stöd eller personella resurser, brister i elnätstillgång och långa handläggningstider kopplat till elnätaccess*.

Tabell 22 När kommunala bolag önskad etableringstakt?

	Kommunala energibolag	Kommunala parkeringsbolag
Antal svarande	79	14
Varav Ja	60	11
Varav Nej, i för långsam takt.	16	2
Varav Nej, i för snabb takt.	3	1

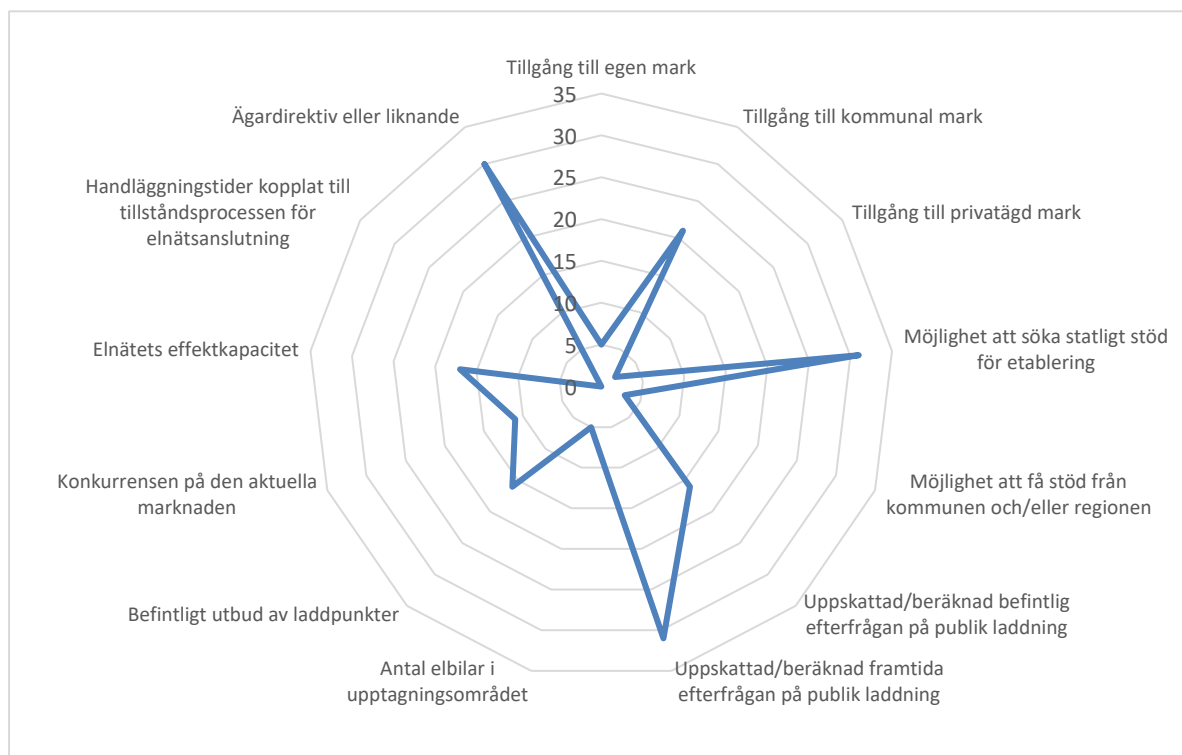
Not: Tabellen baseras på svar på Konkurrensverkets åläggande till energibolag och parkeringsbolag. Svaren avser frågan *Har bolaget etablerat publik laddinfrastruktur i den omfattning och/eller takt som varit önskvärt/planerat?* För att ha fått frågan ska aktören ha uppgett att den *äger och/eller nyetablerar publik laddinfrastruktur*.

Faktorer som påverkar var kommunala bolag etablerar publik laddinfrastruktur

De kommunala energibolagen uppger att de viktigaste faktorerna som avgör var bolaget väljer att etablera publik laddinfrastruktur är *möjlighet till att få statligt stöd för etableringen* och *uppskattad framtida efterfrågan*, se figur 53. Även *ägardirektiv* är en faktor som relativt många kommunala energibolag uppger vara viktig.

¹⁶⁸ Baserat på respondenters svar på frågan *Vilka faktorer har bromsat bolagets etablering av laddinfrastruktur?*

Figur 53 Faktorer som påverkar var kommunala energibolag etablerar



Not: Figuren baseras på kommunala energibolags svar på frågan *Vad avgör var bolaget etablerar nya publika laddpunkter?* De 77 kommunala energibolag som uppgett att de nyetablerar var ålagda att besvara frågan. 11 av bolagen har angett anledningar i fritextsvar, varav 5 kunnat omkodas till alternativ som visualiseras i figuren. Resterande 6 har varit svårtolkade, varför de inte ingår i figuren. Det var möjligt att uppge fler än ett svarsalternativ.

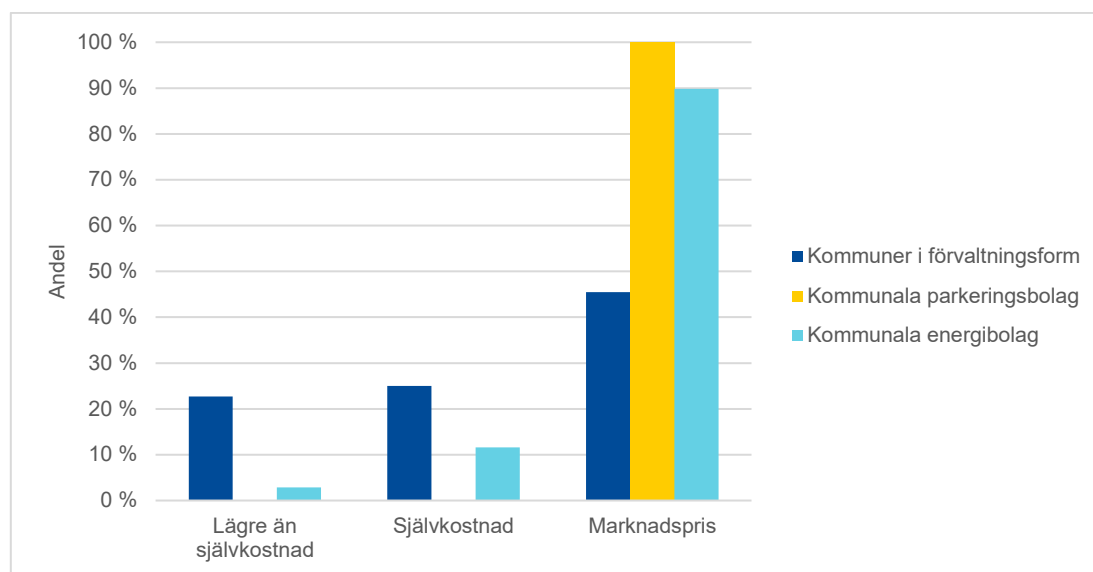
Kommunala parkeringsbolag pekar på att de främsta faktorerna för var de väljer att etablera är *tillgången till elnätskapacitet* och *bedömd framtida efterfrågan*. En sammanställning av svar återfinns i figur 92 i bilaga B.

Prissättning av laddningstjänst

Bland de intäktprinciper som tillämpas av kommunala aktörer uppges marknadsprissättning vara vanligast förekommande för såväl kommuner i förvaltningsform som kommunala energi- och parkeringsbolag, se figur 54. Kommuner i förvaltningsform tillämpar i högre utsträckning än andra kommunala aktörer priser som understiger marknadspris. I den utsträckning intäktprinciper under självkostnad tillämpas är det klart vanligast att det sker bland kommuner i förvaltningsform.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Två energibolag, Gislaved Energi och Göteborg Energi, uppger att de tillämpar ett pris under självkostnad. Gislaved uppger att de även tillämpar marknadspriser.

Figur 54 Kommunala aktörers intäktsprinciper fördelat på aktörstyp



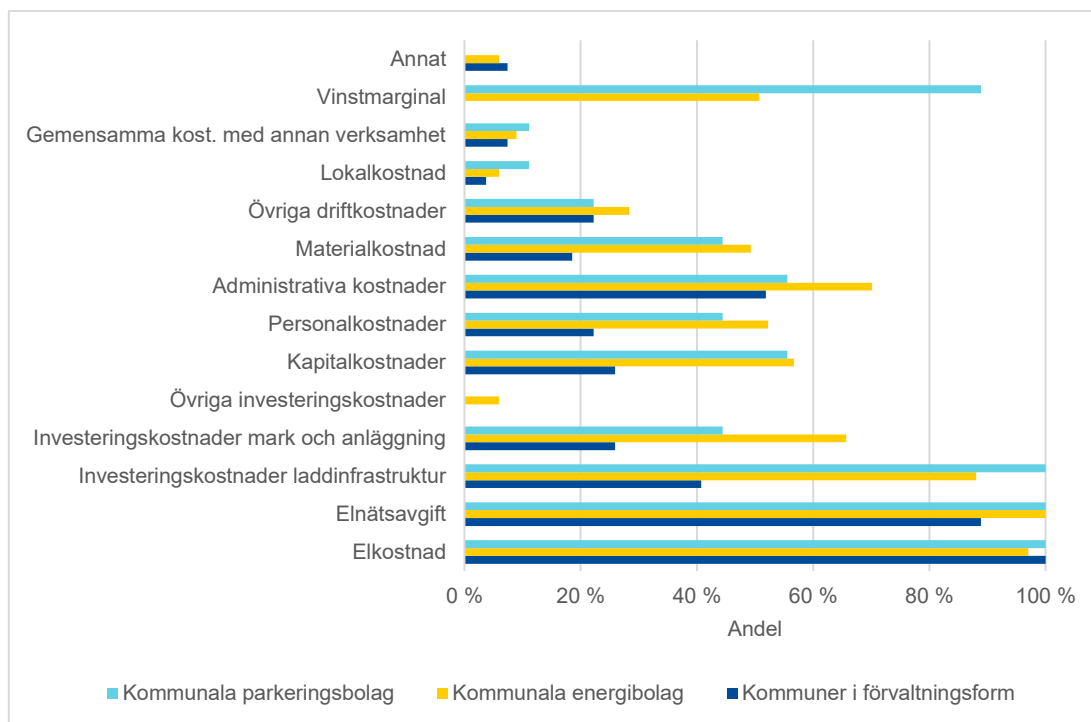
Not: Figuren baseras på svar från 8 kommunala parkeringsbolag¹⁷⁰, 69 kommunala energibolag och 44 kommunala förvaltningar på frågan *Ange vilken prissättnings-/intäktsprincip som [aktören] tillämpar vid försäljning av laddel ... (vid de publika laddpunkter där [aktören] tillhandahåller laddtjänst till ett pris högre än 0 kronor)*. Aktörer som på en annan fråga uppgett att de erbjuder gratis el har bedömts som lägre än självkostnad. En aktör kan uppge mer än en intäktsprincip. De som fått frågan bygger på svaren på frågan om affärsmodeller.¹⁷¹

Oaktat att olika intäktsprinciper tillämpas i olika utsträckning av olika kommunala aktörer redovisas i figur 55 vilka kostnader som läggs till grund för prissättningen. Kommunala förvaltningar beaktar i betydligt lägre utsträckning olika kostnader i sin prissättning jämfört med de kommunala parkerings- och energibolagen. Särskilt kostnader som är hänförliga till material, personal, kapital och investeringar är i en betydligt lägre grad beaktande hos de kommunala förvaltningarna än hos de kommunala bolagen. Den tydligaste skillnaden mellan kommunala parkerings- och energibolag noteras i att 8 av 9 kommunala parkeringsbolag tar ut en vinstmarginal medan endast 34 av 67 kommunala energibolag gör det.

¹⁷⁰ Stockholm Parkering har uppgett att de tillämpar en fast schablon och har inte inkluderats i figuren.

¹⁷¹ Denna fråga har av flera tolkats felaktigt, varför inte samtliga aktörer som sätter pris på laddningstjänst besvarat frågan om intäktsprincip.

Figur 55 Kostnader som beaktas i kommunala bolags prissättning



Not: Figuren baseras på svar från 9 kommunala parkeringsbolag, 67 kommunala energibolag och 27¹⁷² kommunala förvaltningar på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktprincip/-modell*. Kommuner i förvaltningsform har inte haft ett vinstmarginal som ett färdigt svarsalternativ. 8 kommuner i förvaltningsform har uppgett "ingen av dessa, fast taxa/annat" och ingår ej i sammanställningen. För att ha fått frågan ska aktören ha besvarat frågan om prissättnings-/intäktmodell.¹⁷³

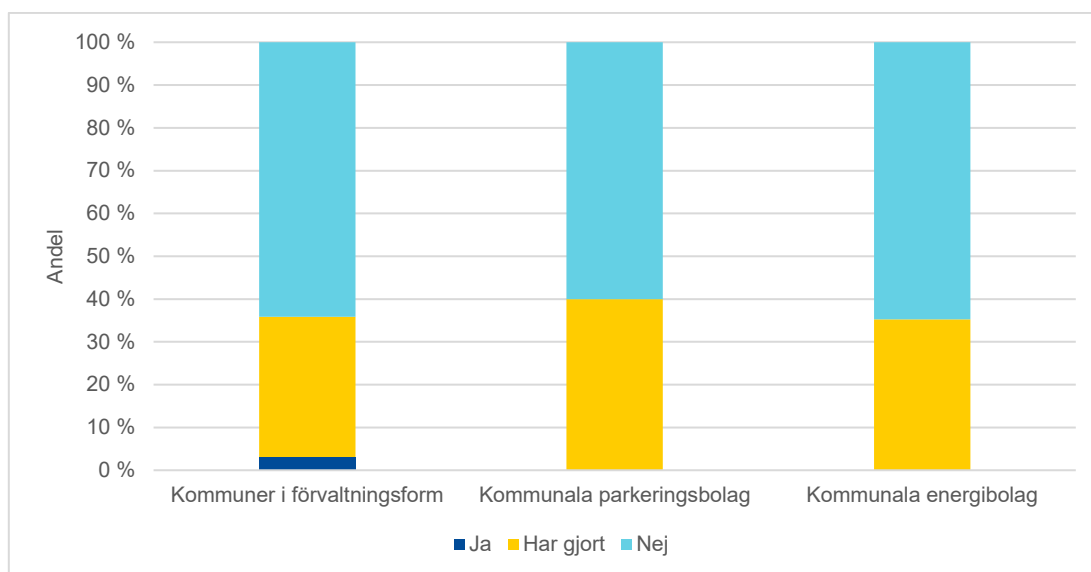
Svaren på Konkurrensverkets ålägganden visar att gratis el vid laddning tidigare varit vanligt och har förekommit i likartad utsträckning hos de olika kommunala aktörstyperna, se figur 56. Det ska emellertid noteras att det endast är kommuner i förvaltningsform som i dag erbjuder gratis el. Därtill kan tilläggas att Konkurrensverket initierat ett tillsynsärende avseende Stockholm Parkerings avgift för laddning.¹⁷⁴

¹⁷² Bland kommuner i förvaltningsform som uppger "Annat" uppger 3 av 8 att de följer andra aktörers priser, 1 att de saknar en modell i dagsläget, 1 att "Pris har satts utifrån sammanvägda kostnader" och 1 har inte lämnat något svar. Dessa 6 aktörer ingår inte i sammanställningen.

¹⁷³ Som angetts ovan bygger denna fråga på att aktören tidigare uppgett att de tillhandahåller publik laddningstjänst, vilket är en fråga som feltolkats av vissa aktörer.

¹⁷⁴ Konkurrensverket utreder om Stockholm Stads Parkering AB bedriver konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som kan förbjudas enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen med anledning av att de erbjuder laddning på ett sätt där avgiften för laddning ingår i avgiften för parkeringen vad i vart fall gäller vissa av Stockholm Parkerings parkeringsplatser, Konkurrensverket, dnr 576/2023.

Figur 56 Andel kommunala aktörer som erbjuder gratis el, fördelat på aktörstyp



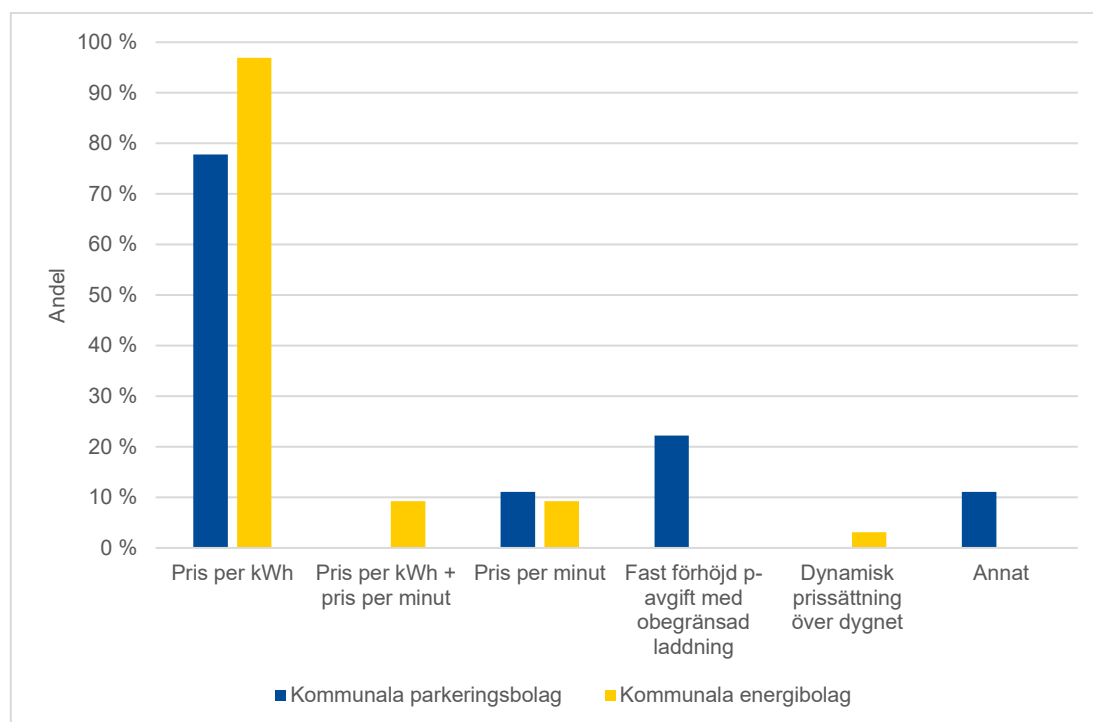
Not: Figuren baseras på svar från 290 kommunala förvaltningar, 15 kommunala parkeringsbolag¹⁷⁵, 34 kommunala energibolag. Kommuner i förvaltningsform och energibolag har besvarat frågan *Tillhandahåller [aktören] laddel utan kostnad för den som laddar, eller har [aktören] gjort detta tidigare?* medan parkeringsbolag besvarat frågan *Ingår laddning i parkeringsavgiften när bolaget tillhandahåller laddtjänst vid parkeringsplatser som bolaget äger/förvaltar/övervakar?* Samtliga kommuner var ålagda att besvara frågan, medan den för energibolag och parkeringsbolag byggde på svar på frågan om bolaget tillhandahåller publik laddningstjänst.¹⁷⁶

När det gäller prismodeller gentemot slutkund visar åläggandesvaren att den mest vanligt förekommande prismodellen hos kommunala energi- och parkeringsbolag är pris per kWh, dock i en något lägre utsträckning för parkeringsbolagen, se figur 57. Andra prismodeller utöver pris per kWh är relativt ovanligt förekommande.

¹⁷⁵ Stockholm Parkering är inte inkluderat i figuren med anledning av pågående tillsynsutredning.

¹⁷⁶ Denna fråga har tolkats fel, varför det saknas svar från ett antal energibolag.

Figur 57 Prismodeller som tillämpas av kommunala energibolag och parkeringsbolag



Not: Figuren baseras på svar från 9 kommunala parkeringsbolag och 65 kommunala energibolag på frågan *Vilken/vilka prismodeller gentemot kund tillämpar bolaget avseende betalning av laddel?*. En aktör har kunnat uppge mer än en prismodell. Endast parkeringsbolag har haft "fast förhöjd p-avgift" som ett färdigt alternativ och endast energibolag hade "dynamisk prissättning" som färdigt svar.¹⁷⁷

10.2 Kommunala aktörers incitament

I detta avsnitt redovisas de incitament som kommunala aktörer har uppgett till varför de är aktörer på de aktuella marknaderna och exempelvis äger och nyetablerar publik laddinfrastruktur. Vidare redovisas de skäl som kommunala aktörer har angett till att inte vara en aktör, exempelvis de aktörer som inte äger och aldrig har ägt publik laddinfrastruktur.

10.2.1 Kommunala aktörers incitament till att vara en direkt aktör

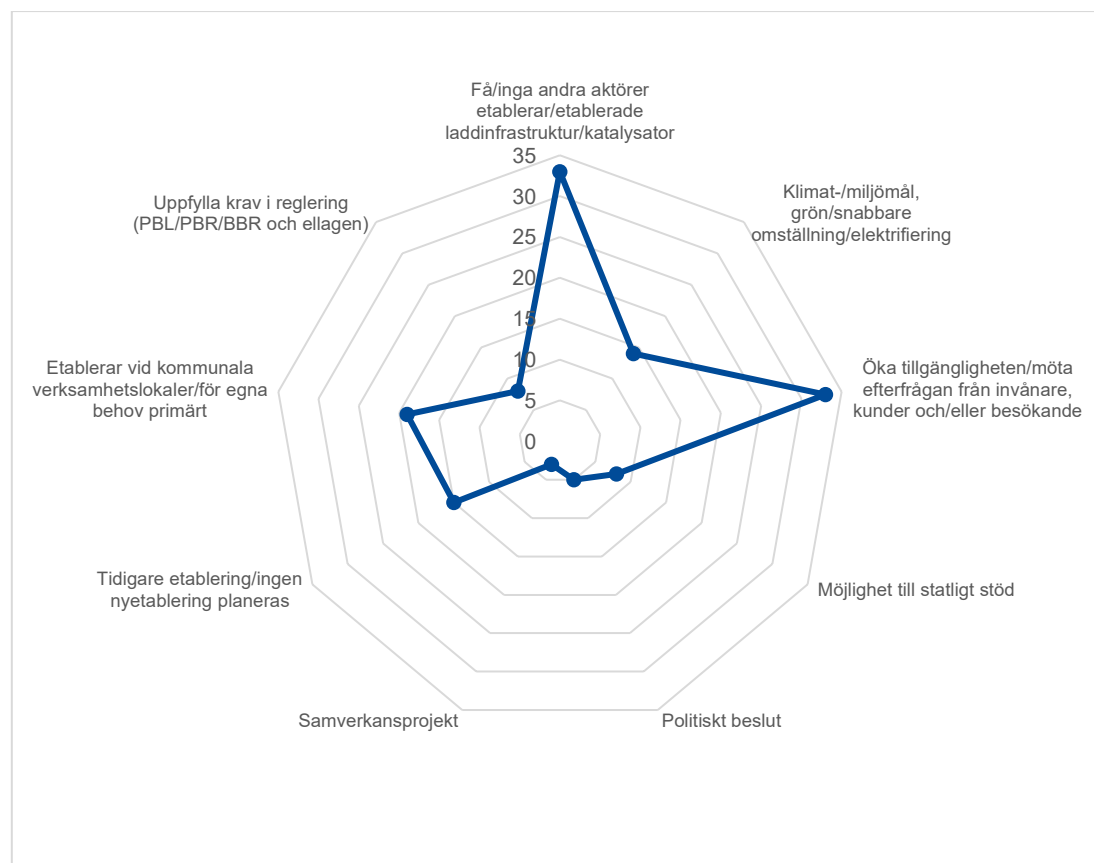
Kommuner i förvaltningsform

Bland kommuner i förvaltningsform är de vanligast förekommande skälen till att etablera publik laddinfrastruktur att det har funnits *få/inga andra aktörer som etablerat* och för att *öka tillgängligheten*, se figur 58. Även *etablering vid egna verksamhetslokaler/ egna verksamhetsbehov* och olika former av *klimat- och miljömål* är relativt vanligt

¹⁷⁷ Även här saknas ett fåtal svar från aktörer som tolkat tidigare filterfråga om affärsmodell felaktigt.

förekommande. Vissa kommuner uppger att etableringen skett tidigare och att ingen nyetablering pågår/planeras.

Figur 58 Incitament för kommuner i förvaltningsform att etablera publik laddinfrastruktur



Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågan *Beskriv kortfattat kommunens incitament till att i förvaltningsform etablera publik laddinfrastruktur*.¹⁷⁸ Figuren redovisar antal kommuner som angett respektive incitament. En kommun kan ha uppgett mer än ett incitament. Frågan har ställts till kommuner som antingen uppgett att de äger publik laddinfrastruktur eller att de planerar att etablera publik laddinfrastruktur. 105 kommuner har uppfyllt något av kriterierna. Av dessa har 4 kommuner angett ett icke-informativt svar, till exempel "X" eller "." och 7 kommuner har angett ett svar som Konkurrensverket inte tydligt kunnat tolka. Figuren baseras på svar från resterande 94 kommuner.

När incitamenten grupperas utifrån om kommunen i förvaltningsform äger respektive nyetablerar publik laddinfrastruktur framträder ytterligare nyanseringar till bakomliggande incitament. Bland kommuner som nyetablerar och som redan äger laddinfrastruktur är *ökad tillgänglighet* och *uppfyllande av krav i reglering* särskilt förekommande incitament relativt andra svarsgrupper, se tabell 23. Kommuner som inte nyetablerar pekar i stället i högre grad på *tidigare etablering* och *etablering vid egna verksamhetslokaler/mötande av egna verksamhetsbehov* som incitament till att man är verksam. Båda grupperna anger i likartad utsträckning att det har funnits *få andra*

¹⁷⁸ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

aktörer som etablerar. Bland det fåtal kommuner som avser att träda in på marknaden genom nyetablering uppger fyra av fem svarande att de primärt etablerar *vid egna verksamhetslokaler/för kommunens egna behov*.

Tabell 23 Incitament för kommuner i förvaltningsform att etablera publik laddinfrastruktur

Incitament till etablering	Kommuner som äger och nyetablerar ¹⁷⁹	Kommuner som äger men inte nyetablerar ¹⁸⁰	Kommuner som inte äger men planerar nyetablering ¹⁸¹
Antal svarande	33	56	5
Få/inga andra aktörer etablerar/etablerade laddinfrastruktur/katalysator	39 %	34 %	20 %
Klimat-/miljömål, grön/snabbare omställning/elektrifiering	18 %	14 %	0 %
Öka tillgängligheten/möta efterfrågan från invånare, kunder och/eller besökande	45 %	32 %	0 %
Möjlighet till statligt stöd	6 %	11 %	0 %
Politiskt beslut	9 %	4 %	0 %
Samverkansprojekt	0 %	5 %	0 %
Tidigare etablering/ingen nyetablering planeras	6 %	23 %	0 %
Etablerar vid kommunala verksamhetslokaler/för egna behov primärt	6 %	23 %	80 %
Uppfylla krav i reglering (PBL/PBR/BBR och Ellagen)	21 %	2 %	0 %

Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågan *Beskriv kortfattat kommunens incitament till att i förvaltningsform etablera publik laddinfrastruktur*.¹⁸² Tabellen redovisar andel av svarande som uppgett respektive incitament. En kommun kan ha uppgett mer än ett incitament. Frågan har ställts till kommuner som antingen uppgett att de äger publik laddinfrastruktur eller att de planerar att etablera publik laddinfrastruktur. 105 kommuner har uppfyllt något av kriterierna. Av dessa har 4 kommuner har angett ett icke-informativt svar, till exempel "X" eller "." och 7 kommuner har angett ett svar som Konkurrensverket inte tydligt kunnat tolka. Figuren baseras på svar från resterande 94 kommuner.

¹⁷⁹ Kommuner i denna kategori har svarat JA på frågorna *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och *Kommunen i förvaltningsform planerar att i egen regi nyetablera publik laddinfrastruktur*. Totalt var det 35 kommuner som uppfyllde kriterierna för denna grupp, varav 2 kommuner lämnade ett oklart eller ett icke-informativt svar.

¹⁸⁰ Kommuner i denna kategori har svarat JA på frågan *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och NEJ på frågan *Kommunen i förvaltningsform planerar att i egen regi nyetablera publik laddinfrastruktur*. Totalt var det 63 kommuner som uppfyllde kriterierna för denna grupp, varav 7 kommuner lämnade ett oklart eller ett icke-informativt svar.

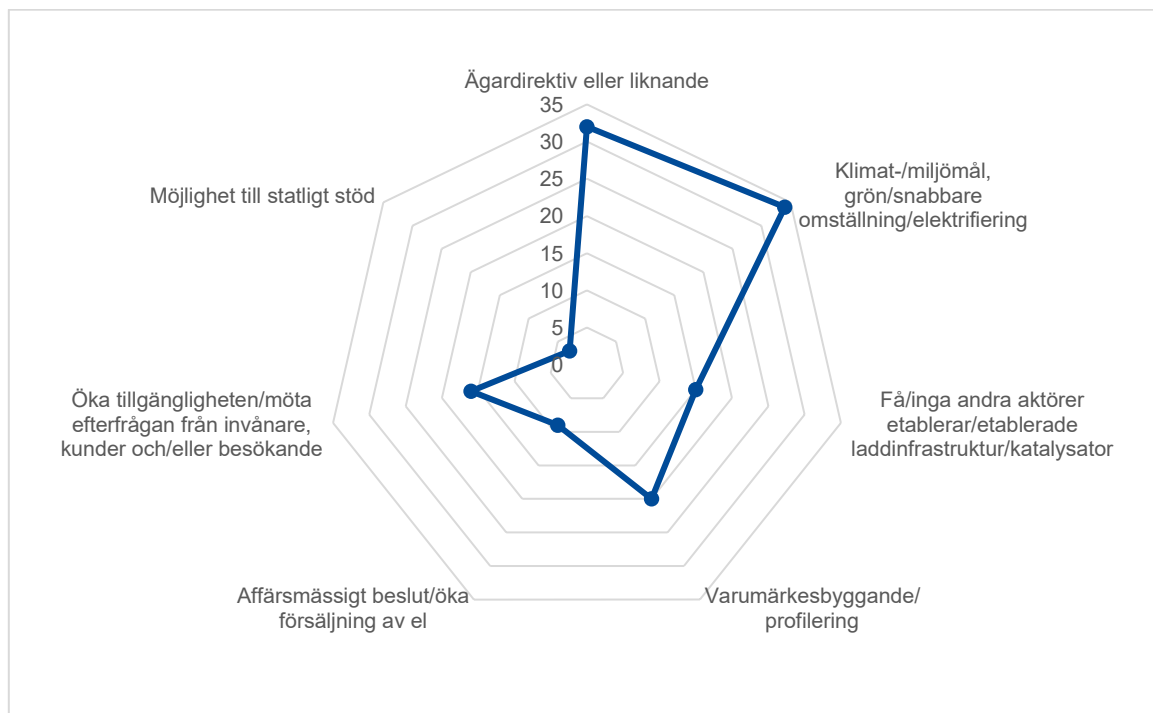
¹⁸¹ Kommuner i denna kategori har svarat NEJ på frågan *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och JA på frågan *Kommunen i förvaltningsform planerar att i egen regi nyetablera publik laddinfrastruktur*. Totalt var det 7 kommuner som uppfyllde kriterierna för denna grupp, varav 2 kommuner lämnade ett oklart eller ett icke-informativt svar.

¹⁸² Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Energibolag

Bland kommunala energibolag är det *ägardirektiv* och *olika former av klimat- och miljömål* som är de vanligast förekommande uppgivna skälen till att vara en direkt aktör på marknaden. Även att *förbättra tillgänglighet/möta efterfrågan* och *varumärkesbyggande* är relativt vanligt förekommande skäl, se figur 59.

Figur 59 Incitament för kommunala energibolag att vara aktör på marknaden

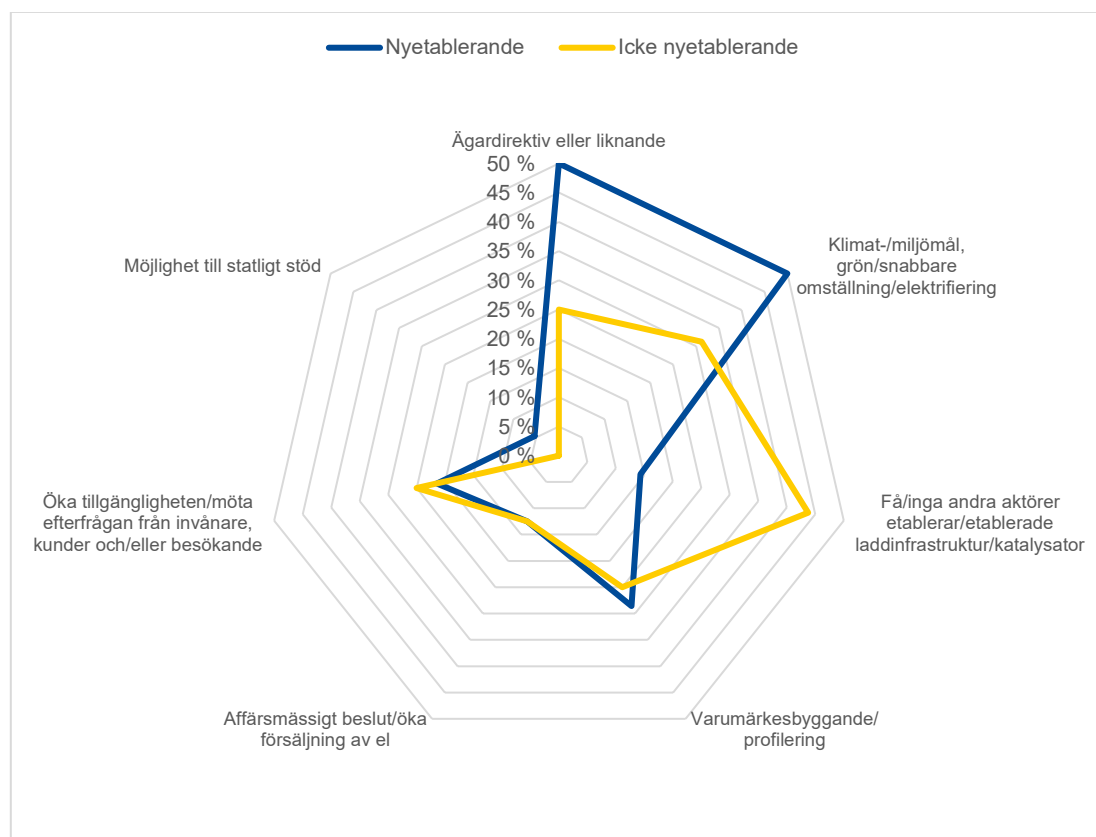


Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Vad är det främsta skälet till att bolaget etablerar eller planerar att etablera publik laddinfrastruktur?* och *Vad är det främsta skälet till att bolaget tillhandahåller publika laddtjänster eller planerar att träda in på marknaden för publika laddtjänster?*¹⁸³ Figuren redovisar antal kommunala energibolag som angett respektive incitament. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de äger publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt planerar att göra något av detta. 80 bolag uppfyller kriterierna, varav 76 är aktörer i dag. 8 av bolagen har inte angett något incitament för etablering eftersom de inte nyetablerar och i vissa fall planerar för avyttring. Figuren baseras på svar från resterande 72 aktörer.

När Konkurrensverket grupperar incitamenten utifrån om det kommunala bolaget nyetablerar publik laddinfrastruktur eller inte, framträder skillnader mellan grupperna i incitament. De nyetablerande kommunala energibolagen är de som framför allt drivs av *ägardirektiv* och/eller *klimat- och miljömål* medan kommunala energibolag som inte nyetablerar har *avsaknad av andra aktörer* som främsta drivkraft, se figur 60.

¹⁸³ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Figur 60 Kommunala energibolags incitament att vara aktör på marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur, fördelat på nyetablerande och icke-nyetablerande bolag



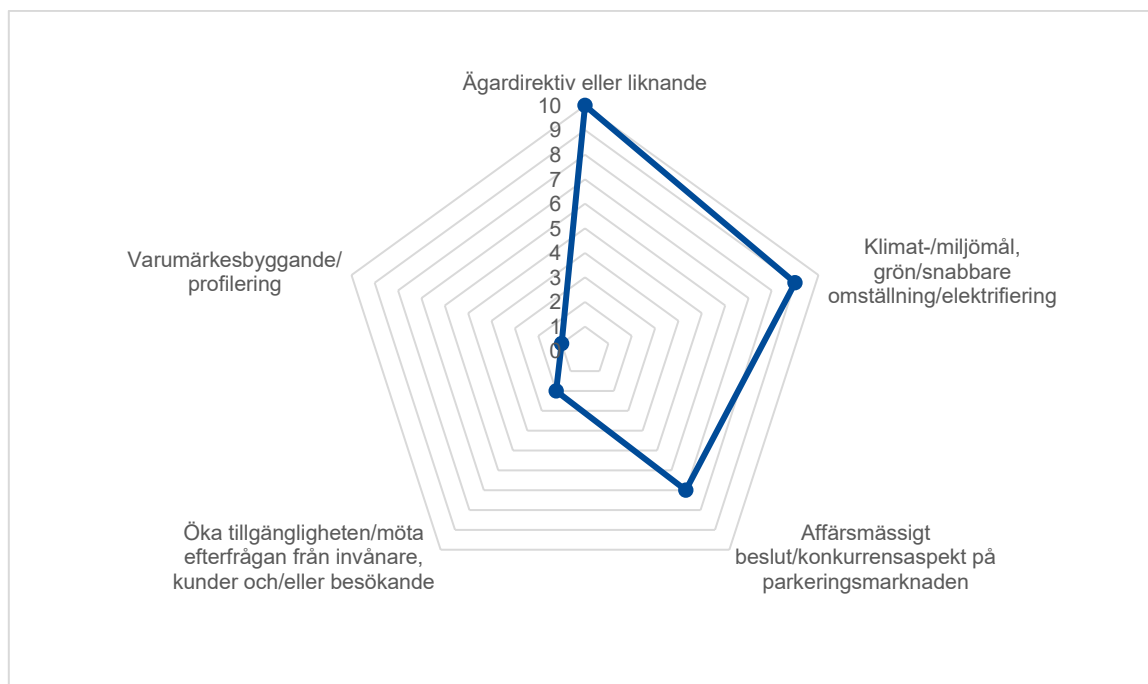
Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Vad är det främsta skälet till att bolaget etablerar eller planerar att etablera publik laddinfrastruktur?* och *Vad är det främsta skälet till att bolaget tillhandahåller publika laddtjänster eller planerar att träda in på marknaden för publika laddtjänster?* De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de äger publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt planerar att göra något av detta. Baserat på svar från 56 kommunala energibolag som uppger att de äger och nyetablerar publik laddinfrastruktur samt 16 kommunala energibolag som uppger att de äger men inte nyetablerar.¹⁸⁴ Figuren redovisar andel kommunala energibolag som angett respektive incitament. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament.

Parkeringsbolag

Hos kommunala parkeringsbolag är, liksom för kommunala energibolag, de vanligast förekommande uppgivna incitamenten till att vara verksam *ägardirektiv* och olika former av *klimat- och miljömål*, se figur 61. Även *affärsmässigt beslut* är ett relativt vanligt uppgivet skäl.

¹⁸⁴ En aktör har uppgett att de inte äger laddinfrastruktur utan i stället tillhandahåller laddningstjänster och har därför inte fått fråga om nyetablering.

Figur 61 Kommunala parkeringsbolags incitament att vara aktör på marknaden



Kommentar: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Vad är det främsta skälet till att bolaget etablerar eller planerar att etablera publik laddinfrastruktur?* och *Vad är det främsta skälet till att bolaget tillhandahåller publika laddtjänster eller planerar att träda in på marknaden för publika laddtjänster?*¹⁸⁵ Figuren redovisar antal kommunala parkeringsbolag som angett respektive incitament. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De parkeringsbolag som besvarat frågan har uppgett att de äger publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt planerar att göra något av detta. 15 bolag uppfyller kriterierna, varav 14 är aktörer i dag.

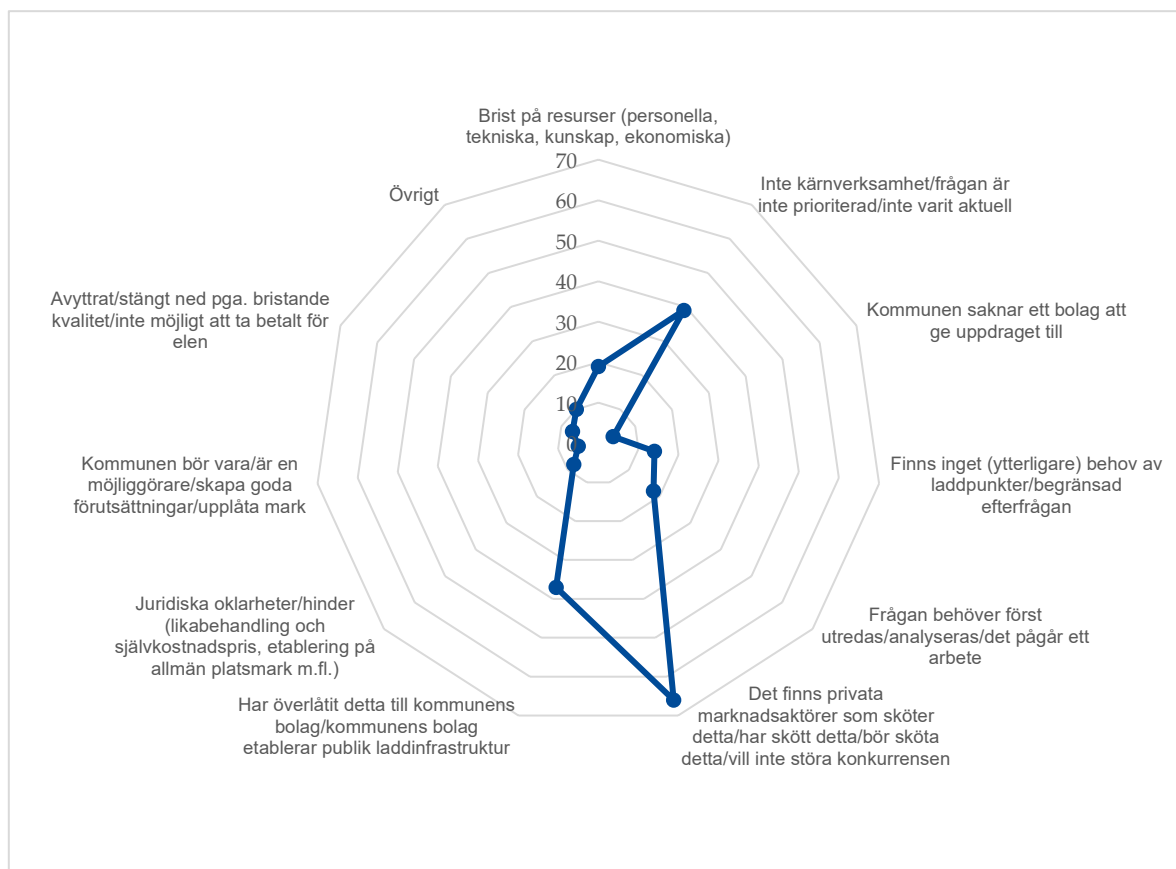
10.2.2 Kommunala aktörers skäl till att inte vara en direkt aktör

Kommuner i förvaltningsform

Det klart vanligast uppgivna skälet till att inte äga och/eller nyetablera publik laddinfrastruktur är att *den privata marknaden löser situationen*, se figur 62. Två andra skäl som också är mer vanligt förekommande är att *frågan inte är prioriterad/inte kärnverksamhet* och att *någon annan kommunal aktör etablerar publik laddinfrastruktur*.

¹⁸⁵ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Figur 62 Skäl till att kommuner inte äger/etablerar publik laddinfrastruktur



Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågan *Beskriv kortfattat anledningen till att kommunen i förvaltningsform valt att inte etablera publik laddinfrastruktur alternativt avyttrat eller planerar att avyttra detsamma*.¹⁸⁶ Figuren redovisar antal kommuner som angett respektive anledning. En kommun kan ha uppgett mer än ett skäl. De kommuner som besvarat frågan har antingen uppgett att de inte äger publik laddinfrastruktur eller att de planerar att avyttra sin publika laddinfrastruktur.¹⁸⁷ 205 kommuner har uppfyllt något av kriterierna. 2 av dessa har angett ett icke-informativt svar, till exempel "X" eller "." och 17 kommuner har angett ett svar som Konkurrensverket inte tydligt kunnat tolka alternativt svarat "vet inte" angående anledningen till att kommunen inte etablerar publik laddinfrastruktur. Figuren baseras på svar från resterande 186 kommuner.

En gruppering av incitament utifrån kommunens nuvarande agerande när det gäller ägande av publik laddinfrastruktur påvisar vissa skillnader mellan grupperna, även om de flesta skäl är aktuella i motsvarande utsträckning mellan de tre svarandegrupperna "kommuner som aldrig ägt", "kommuner som tidigare ägt" och "kommuner som alltså äger men avser att avyttra", se tabell 24. Kommuner som aldrig ägt lyfter i högre grad faktorerna *att det inte finns behov av fler laddpunkter, att frågan behöver utvärderas och att andra aktörer inom kommunen etablerar publik*

¹⁸⁶ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

¹⁸⁷ Kommuner som svarat Nej på frågan *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och/eller Ja på frågan *Kommunen har avyttrat publik laddinfrastruktur som kommunen i förvaltningsform tidigare ägt* och/eller Ja på frågan *Kommunen i förvaltningsform planerar att avyttra publik laddinfrastruktur som kommunen i förvaltningsform äger*.

laddinfrastruktur. För kommuner som tidigare ägt publik laddinfrastruktur, har *bristande kvalitet eller svårigheter att ta betalt* särskilt lyfts fram jämfört med de andra svarandegrupperna. Bland de kommuner som fortfarande äger men planerar avyttring är det en majoritet, 58 procent, som uppger att *den privata marknaden löser situationen* som skäl. Hos samtliga tre svarandegrupper är *den privata marknaden löser situationen* det vanligast förekommande skälet.

Tabell 24 Skäl till att kommuner inte äger och etablerar publik laddinfrastruktur alternativt planerar att avyttra densamma

	Kommuner som inte äger och aldrig har ägt ¹⁸⁸	Kommuner som inte äger men som tidigare har ägt ¹⁸⁹	Kommuner som alltjämt äger i dag men planerar att avyttra/tidigare har avyttrat ¹⁹⁰
Antal svarande	139	35	12
Brist på resurser (personella, tekniska, kunskap, ekonomiska)	10 %	9 %	17 %
Inte kärnverksamhet/frågan är inte prioriterad/inte varit aktuell	21 %	23 %	17 %
Kommunen saknar ett bolag att ge uppdraget till	3 %	0 %	0 %
Finns inget (ytterligare) behov av laddningspunkter/begränsad efterfrågan	10 %	0 %	0 %
Frågan behöver först utredas/analyseras/det pågår ett arbete	12 %	0 %	8 %
Det finns privata marknadsaktörer som sköter detta/har skött detta/bör sköta detta/vill inte störa konkurrensen	31 %	46 %	58 %
Har överlåtit detta till kommunens bolag/kommunens bolag etablerar publik laddinfrastruktur	22 %	17 %	8 %

¹⁸⁸ Kommuner i denna kategori har svarat Nej på frågorna *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och *Kommunen i förvaltningsform har tidigare ägt publik laddinfrastruktur*. Totalt var det 154 kommuner som uppfyllde kriterierna för denna grupp, varav 15 kommuner lämnade ett oklart eller ett icke-informativt svar.

¹⁸⁹ Kommuner i denna kategori har svarat Nej på frågan *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och Ja på frågan *Kommunen i förvaltningsform har tidigare ägt publik laddinfrastruktur* och/eller Ja på frågan *Kommunen har avyttrat publik laddinfrastruktur som kommunen i förvaltningsform tidigare ägt*. Totalt var det 37 kommuner som uppfyllde kriterierna för denna grupp, varav två kommuner lämnade ett oklart eller ett icke-informativt svar.

¹⁹⁰ Kommuner i denna kategori har svarat Ja på frågorna *Kommunen i förvaltningsform äger publik laddinfrastruktur* och *Kommunen har avyttrat publik laddinfrastruktur som kommunen i förvaltningsform tidigare ägt* och/eller *Kommunen i förvaltningsform planerar att avyttra publik laddinfrastruktur som kommunen i förvaltningsform äger*. Totalt var det 14 kommuner som uppfyllde kriterierna för denna grupp varav två kommuner lämnade ett oklart eller ett icke-informativt svar.

	Kommuner som inte äger och aldrig har ägt ¹⁸⁸	Kommuner som inte äger men som tidigare har ägt ¹⁸⁹	Kommuner som alltså äger i dag men planerar att avyttra/tidigare har avyttrat ¹⁹⁰
Juridiska oklarheter/hinder (likabehandling och självkostnadspris, etablering på allmän platsmark m.fl.)	5 %	3 %	0 %
Kommunen bör vara/är en möjliggörare/skapa goda förutsättningar/upplåta mark	4 %	0 %	0 %
Avyttrat/stängt ned pga. bristande kvalitet/inte möjligt att ta betalt för elen	0 %	20 %	0 %
Övrigt	4 %	9 %	17 %

Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågan *Beskriv kortfattat anledningen till att kommunen i förvaltningsform valt att inte etablera publik laddinfrastruktur alternativt avyttrat eller planerar att avyttra detsamma*.¹⁹¹ Tabellen redovisar andel av svarande som uppgett respektive incitament. En kommun kan ha uppgett mer än ett incitament. De kommuner som besvarat frågan har antingen uppgett att de inte äger publik laddinfrastruktur eller att de planerar att avyttra sin publika laddinfrastruktur. 205 kommuner har uppfyllt något av kriterierna. 2 av dessa har angett ett icke-informativt svar, till exempel "X" eller "." och 17 kommuner har angett ett svar som Konkurrensverket inte tydligt kunnat tolka alternativt svarat "vet inte" angående anledningen till att kommunen inte etablerar publik laddinfrastruktur. Figuren baseras på svar från resterande 186 kommuner.

Energibolag

Det vanligaste skälet som kommunala energibolag uppger till att inte vara en direkt aktör är att det inte är en del av *kärnverksamheten/affärsmodellen*, vilket uppges av 23 aktörer, jämför figur 63. Det näst vanligaste svaret, *att den privata marknaden löser situationen*, uppges av en knapp fjärdedel av de svarande.

¹⁹¹ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Figur 63 Kommunala energibolags skäl att inte vara aktör på marknaden



Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna eller planerar att lämna marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur*, *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna marknaden för publika laddtjänster*, och *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget inte längre etablerar publik laddinfrastruktur*.¹⁹² Figuren redovisar antal kommunala energibolag som angett respektive anledning. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett skäl. De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de i dag inte äger publik laddinfrastruktur eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt är de aktör i dag men planerar att helt eller delvis lämna marknaden. 76 kommunala bolag uppfyller kriterierna, varav 46 inte är aktörer i dag.

När de kommunala energibolagens skäl att inte vara verksamma grupperas utifrån bolagens olika ageranden kan vissa skillnader i drivkrafter noteras. Kommunala energibolag som aldrig varit verksamma lyfter i högre grad att *andra bolag inom kommunen etablerar publik laddinfrastruktur* och, tillsammans med energibolag som tidigare ägt publik laddinfrastruktur, att *det inte är en del av kärnverksamheten/affärsmodellen*, se tabell 25. Kommunala energibolag som planerar att avyttra laddinfrastruktur lyfter särskilt att *den privata marknaden löser situationen* som ett skäl medan aktörer som inte nyetablerar i högre grad pekar på *brister i lönsamhet eller efterfrågan*.

¹⁹² Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Tabell 25 Kommunala energibolags skäl till att inte vara aktörer

	Kommunala energibolag som inte är eller tidigare har varit aktörer på marknaden ¹⁹³	Kommunala energibolag som tidigare varit aktörer men som helt har lämnat marknaden ¹⁹⁴	Kommunala energibolag som i dag är aktiva men som planerar att lämna marknaden ¹⁹⁵	Kommunala energibolag som äger publik laddinfrastruktur men inte längre nyetablerar ¹⁹⁶
Antal svarande	34	12	7	23
Anser att marknadsaktörer ska sköta detta/finns privata marknadsaktörer	15 %	25 %	57 %	22 %
Annat bolag i koncernen/dotterbolag/ägarkom- mun etablerar publik laddinfrastruktur	24 %	8 %	14 %	4 %
Brist på resurser (personella, tekniska, kunskap)	9 %	0 %	0 %	0 %
Dålig/ingen lönsamhet/låg efterfrågan	12 %	0 %	14 %	26 %
Får inte som elnätbolag	3 %	25 %	14 %	4 %
Inte kärnverksamhet/inte bolagets affärsmodell	41 %	50 %	14 %	9 %
Övrigt	12 %	8 %	0 %	17 %

Kommentar: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna eller planerar att lämna marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur*, *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna marknaden för publika laddtjänster*, och *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget inte längre etablerar publik laddinfrastruktur*.¹⁹⁷ Tabellen redovisar andel av svarande som uppgett respektive skäl. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de i dag inte äger publik laddinfrastruktur eller tillhandahåller publik laddningstjänst, alternativt är de aktör i dag

¹⁹³ Bolag som tillhör denna kategori har svarat Nej på frågorna *Bolaget äger publik laddinfrastruktur*, *Bolaget tillhandahåller publik laddtjänst* och *Bolaget har tidigare ägt publik laddinfrastruktur* och *Bolaget har tidigare tillhandahållit publik laddtjänst*.

¹⁹⁴ Bolag som tillhör denna kategori har svarat Nej på frågorna *Bolaget äger publik laddinfrastruktur*, *Bolaget tillhandahåller publik laddtjänst* och Ja på frågorna om *Bolaget tidigare har ägt publik laddinfrastruktur* och/eller *Bolaget tidigare har tillhandahållit publik laddtjänst*.

¹⁹⁵ Bolag som tillhör denna kategori har svarat Ja på någon av frågorna *Bolaget äger publik laddinfrastruktur* och *Bolaget tillhandahåller publik laddtjänst* samtidigt som de uppgett att de planerar att lämna hela eller delar av marknaden.

¹⁹⁶ Bolag som tillhör denna kategori har svarat Ja på frågan om *Bolaget äger publik laddinfrastruktur* och Nej på frågan om *Bolaget nyetablerar publik laddinfrastruktur*.

¹⁹⁷ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

men planerar att helt eller delvis lämna marknaden. 76 kommunala bolag uppfyller kriterierna, varav 46 inte är aktörer i dag.

Parkeringsbolag

Bland det fåtal kommunala parkeringsbolag som inte är direkta aktörer noterar Konkurrensverket primärt skälen *att andra aktörer inom kommunen är verksamma* eller *att det inte är en del av kärnverksamhet/affärsmodell*.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Två kommunala parkeringsbolag äger inte publik laddinfrastruktur och tre av de som äger nyetablerar inte.

11 Konkurrensverkets analys avseende kommuners agerande som direkt aktör

I detta kapitel analyserar Konkurrensverket om det finns indikationer på att de kommunala aktörernas ageranden i rollen som direkt aktör riskerar att begränsa konkurrensen på marknaderna för etablering av publik laddinfrastruktur för normalladdning och tillhandahållande av publik laddningstjänst för boende som saknar egen parkeringsplats.

Med utgångspunkt i de ageranden som framträder i åläggandesvaren avser Konkurrensverket fokusera analysen på följande områden:

- Om kommunala aktörers agerande är marknadsmässigt.
- Om kommunal etablering av publik laddinfrastruktur förefaller vara befogad utifrån marknadsförutsättningarna.

11.1 Kommunala och icke-kommunala aktörer har delvis olika beteenden på marknaden

Kommunala aktörer kan ha andra skäl till att vara verksamma än rent kommersiella. I den utsträckning kommunala och icke-kommunala aktörer har olika bevekelsegrunder till varför man är verksamma på marknaden kan hög förekomst av icke-kommersiella drivkrafter hos kommunala aktörer på sikt riskera att urholka incitamentet att vara verksamma på marknaden hos icke-kommunala aktörer, om de uppfattar att de möter kommunala aktörer som inte drivs av affärsmässiga överväganden. Även i det faktiska agerandet kan kommuner avvika från icke-kommunala aktörer, vilket riskerar att hämma konkurrensen på marknaden om det minskar incitamenten för icke-kommunala aktörer att vara aktiva. Både bakomliggande drivkrafter och det faktiska agerandet hos kommunala aktörer kan bedömas som graden av marknadsmässighet hos de kommunala aktörerna.

I detta avsnitt undersöks ett antal olika aspekter av marknadsmässighet, genom att jämföra kommunala och icke-kommunala aktörers ageranden, baserat på deras åläggandesvar.

Först analyseras om incitamenten till att vara eller inte vara verksam inom etablering av publik laddinfrastruktur skiljer sig åt mellan kommunala och icke-kommunala aktörer. Därefter undersöks och analyseras hur kommunala och icke-kommunala aktörer agerar på marknaden. Det handlar närmare om vilka effektsegment kommunala och icke-kommunala aktörer är verksamma inom, huruvida upplevelser av önskad utbyggnadstakt och bevekelsegrunder för var utbyggnad sker skiljer sig samt hur olika intäktmodeller tillämpas.

Slutligen analyseras ytterligare ett perspektiv på marknadsmässigheten hos kommunala aktörer – hur de prissätter och i vilken mån det speglar hur icke-kommunala marknadsaktörer använder priser för att täcka sina kostnader.

11.1.1 Kommunala aktörer uppvisar en högre grad av icke-kommersiella drivkrafter

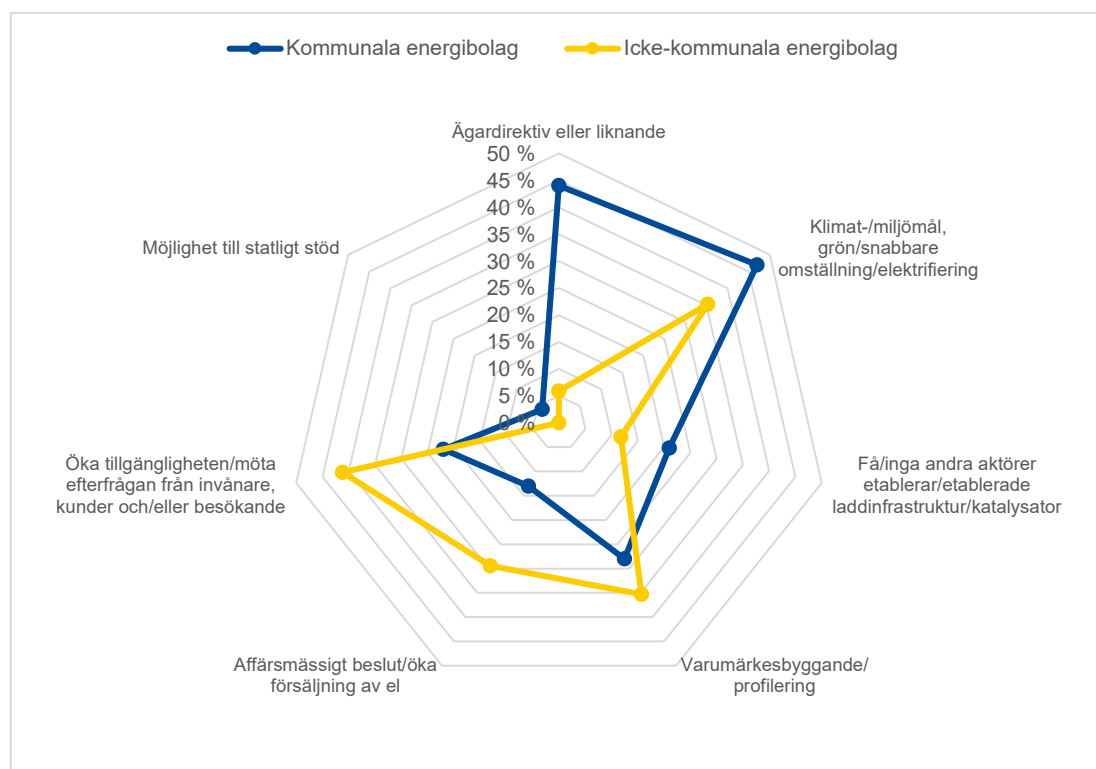
I avsnittet konstaterar Konkurrensverket att det finns en viss skillnad mellan kommunala och icke-kommunala aktörer när det gäller incitament till att vara verksam inom publik laddning. Kommunala aktörer har i högre utsträckning uppgett skäl som inte är rent kommersiella till varför man är en direkt aktör, vilket kan indikera att de kommunala aktörerna i viss utsträckning agerar mindre marknadsmässigt än de icke-kommunala aktörerna avseende etablering av laddinfrastruktur. De icke-kommunala bolagen uppger i sin tur i högre grad kommersiella skäl till att vara eller inte vara verksam på marknaden. När det kommer till uppgivna skäl att inte vara verksamma pekar de icke-kommunala energibolagen i högre grad än de kommunala energibolagen på att det inte är en del av kärnverksamheten.

Incitament till att vara en direkt aktör

Kommuner i förvaltningsform har primärt uppgett faktorerna *få/inga andra aktörer som etablerat* och *öka tillgängligheten*, vilket uppges av 35 procent av de svarande (33 av 94) för båda kategorierna, se avsnitt 10.2.

När det gäller energibolag noteras att en högre andel av de kommunala aktörerna som uppger icke-kommersiella skäl (*ägardirektiv* och *klimat-/miljömål*) till varför de är verksamma, där nästan varannan kommunal aktör uppgett åtminstone något av dessa skäl (32 respektive 34 av 72), se figur 64. För icke-kommunala aktörer är kommersiella skäl såsom *varumärkesbyggande*, *affärsmässigt beslut* och *mötande av efterfrågan* vanligare (6, 5 respektive 7 av 17).

Figur 64 Energibolags uppgivna incitament till att vara aktör på marknaden

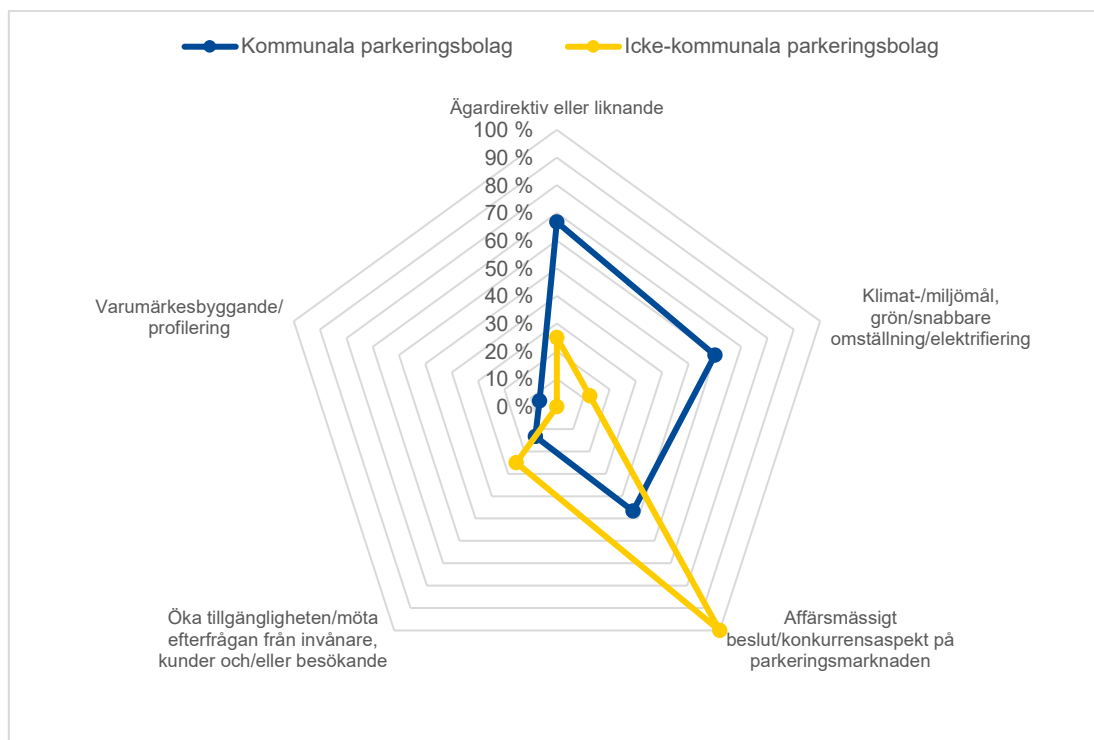


Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Vad är det främsta skälet till att bolaget etablerar eller planerar att etablera publik laddinfrastruktur?* och *Vad är det främsta skälet till att bolaget tillhandahåller publika laddtjänster eller planerar att träda in på marknaden för publika laddtjänster?*¹⁹⁹ Figuren redovisar andel av kommunala respektive icke-kommunala energibolag som uppgett respektive incitament. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de äger publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt planerar att göra något av detta. Figuren baseras på svar från 72 kommunala energibolag och 17 icke-kommunala energibolag.

Bland parkeringsbolag noteras *affärsmässighet* som det klart vanligast förekommande skälet att vara verksam bland icke-kommunala aktörer, något som uppges av samtliga 8 respondenter, se figur 65. Här noteras en tydlig skillnad mot de kommunala aktörerna, där *ägardirektiv* och *klimat-/miljömål* är vanligare än affärsmässighet som incitamentgrund (10 respektive 9 av 15).

¹⁹⁹ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Figur 65 Parkeringsbolags uppgivna incitament till att vara aktör på marknaden



Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Vad är det främsta skälet till att bolaget etablerar eller planerar att etablera publik laddinfrastruktur?* och *Vad är det främsta skälet till att bolaget tillhandahåller publika laddtjänster eller planerar att träda in på marknaden för publika laddtjänster?*²⁰⁰ Figuren redovisar andel kommunala respektive icke-kommunala parkeringsbolag som angett respektive incitament. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De parkeringsbolag som besvarat frågan har uppgett att de äger publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt planerar att göra något av detta. Figuren baseras på svar från 15 kommunala bolag och 8 icke-kommunala bolag. Ytterligare ett icke-kommunalt bolag uppfyllde kriterierna men deras svar är oklart, varför det inte ingår i figuren.

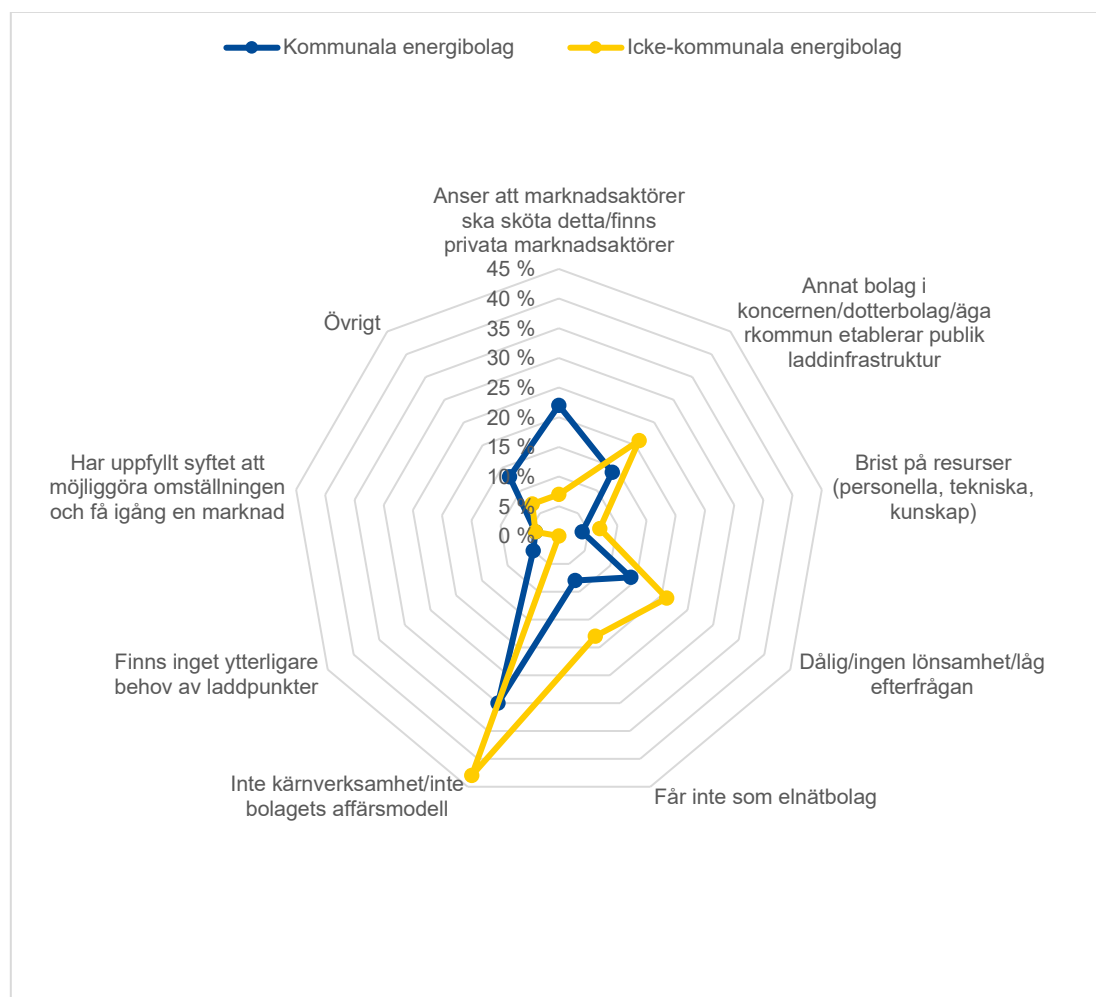
Skäl till att inte vara en direkt aktör

Kommunerna i förvaltningsform har i första hand uppgett skälet *den privata marknaden löser situationen* som grund till varför de inte är verksamma, något som uppges av omkring 35 procent (66 av 186), se delavsnitt 10.2.2.

En jämförelse mellan kommunala och icke-kommunala energibolags skäl till varför man inte är en direkt aktör noterar Konkurrensverket en högre andel icke-kommunala svarande som uppger skälen att det *inte är kärnverksamhet/deras affärsmodell* (12 av 28), *att elnätbolag inte får* (5 av 28) och/eller *bristande lönsamhet* (6 av 28), se figur 66.

²⁰⁰ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Figur 66 Jämförelse mellan kommunala och icke-kommunala energibolags skäl till att inte vara aktörer



Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna eller planerar att lämna marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur, Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna marknaden för publika laddtjänster, och Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget inte längre etablerar publik laddinfrastruktur.*²⁰¹ Figuren redovisar andel av kommunala respektive icke-kommunala energibolag som uppgett respektive incitament. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de i dag inte äger publik laddinfrastruktur eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt är de aktör i dag men planerar att helt eller delvis lämna marknaden. Figuren baseras på svar från 76 kommunala energibolag och 28 icke-kommunala energibolag.

Bryts skälen ner angående när det gäller de som aldrig varit aktörer respektive de aktörer som lämnat marknaden kan särskilt noteras de kommunala energibolag som lämnat marknaden, där inget bolag uppgett att det varit till följd av *dålig lönsamhet*, se tabell 26. Vidare pekar de kommunala energibolag som aldrig varit aktörer på

²⁰¹ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

marknaden i högre grad än icke-kommunala dito på att *andra bolag inom koncernen etablerar laddinfrastruktur* och i lägre grad på att det *inte är en del av kärnverksamheten/affärsmodellen*. För samtliga svarandekategorier av bolag uppges att etablering av laddinfrastruktur *inte är en del av kärnverksamheten/affärsmodellen* som det vanligaste skälet till att inte vara verksam.

Tabell 26 Jämförelse mellan kommunala och icke-kommunala energibolags skäl till att inte vara aktörer, bolag som i dag inte är aktörer

	Kommunala energibolag som inte är eller tidigare har varit aktörer på marknaden	Icke-kommunala energibolag som inte är eller tidigare har varit aktörer på marknaden	Kommunala energibolag som tidigare varit aktörer men som helt har lämnat marknaden	Icke-kommunala energibolag som tidigare varit aktörer men som helt har lämnat marknaden
Antal svarande	34	18 ²⁰²	12	5 ²⁰³
Anser att marknadsaktörer ska sköta detta/finns privata marknadsaktörer	15 %	6 %	25 %	20 %
Annat bolag i koncernen/dotterbolag/ägarkom-mun etablerar publik laddinfrastruktur	24 %	11 %	8 %	40 %
Brist på resurser (personella, tekniska, kunskap)	9 %	11 %	0 %	0 %
Dålig/ingen lönsamhet/låg efterfrågan	12 %	11 %	0 %	40 %
Får inte som elnätbolag	3 %	22 %	25 %	0 %
Inte kärnverksamhet/inte bolagets affärsmodell	41 %	56 %	50 %	40 %
Övrigt	12 %	6 %	8 %	0 %

Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna eller planerar att lämna marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur*, *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna marknaden för publika laddtjänster*, och *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget inte längre etablerar publik laddinfrastruktur*. Tabellen redovisar andel av svarande som uppgett respektive skäl. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De energibolag som besvarat frågan har uppgett att de i dag inte äger publik laddinfrastruktur eller tillhandahåller publik laddningstjänst alternativt är de aktör i dag men planerar att helt eller delvis lämna marknaden.

När det gäller energibolag som i dag är aktiva men planerar att avyttra eller inte längre nyetablerar är antalet icke-kommunala aktörer för få för att dra några slutsatser om skillnader mellan kommunala och icke-kommunala aktörer. På

²⁰² Totalt var det 19 icke-kommunala bolag som uppfyllde kriterierna för denna grupp, 1 bolag lämnade ett icke-svar.

²⁰³ Totalt var det 6 icke-kommunala bolag som uppfyllde kriterierna för denna grupp, 1 bolag lämnade ett icke-svar.

samma sätt är antalet kommunala och icke-kommunala parkeringsbolag som uppgett skäl till att inte vara verksamma inom publik laddinfrastruktur få. Inga tydliga skillnader återfinns mellan de kommunala och icke-kommunala parkeringsbolagens svarsmonster och genomgående är att publik *laddinfrastruktur inte är en del av kärnverksamheten/affärsmodellen* ett återkommande svar. En sammanställning över svar återfinns i tabell 29 i bilaga B.

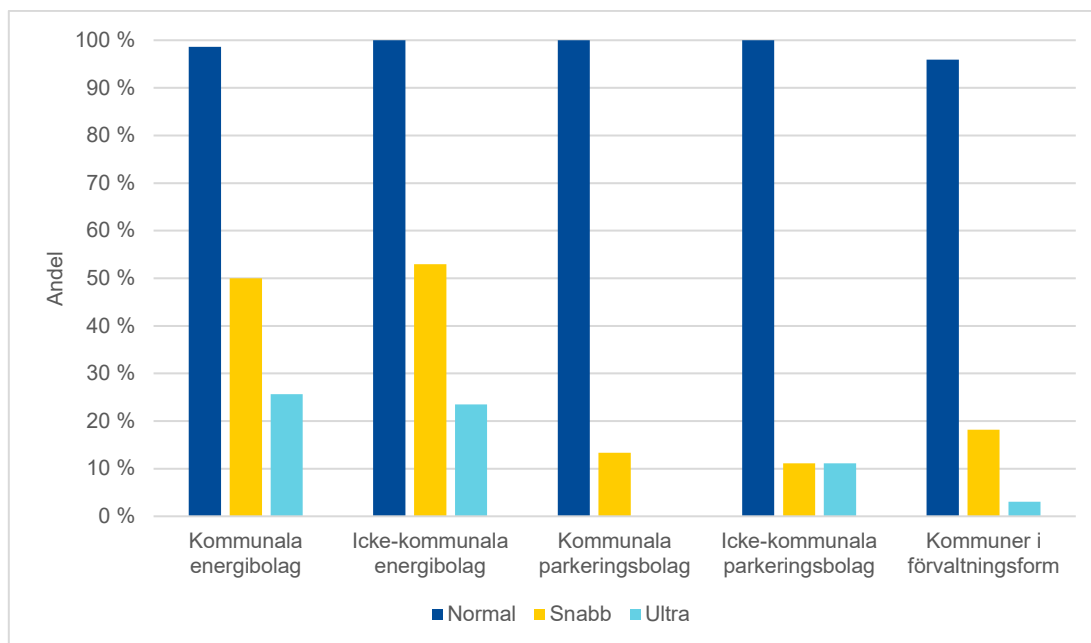
11.1.2 Kommunala och icke-kommunala aktörer uppvisar överlag likartade ageranden på marknaden

Konkurrensverket bedömer i detta delavsnitt att kommunala och icke-kommunala aktörers marknadsagerande inte uppvisar några avgörande skillnader. Det finns skillnader mellan hur olika kategorier av aktörer agerar, men inom en viss aktörskategori bedömer inte Konkurrensverket att det förekommer tydliga skillnader mellan kommunala och icke-kommunala aktörer. Det kan dock konstateras att de icke-kommunala aktörerna i högre grad har upplevt begränsningar i att nå önskad etableringstakt och att elnätskapacitet pekats ut som en mer central faktor för verksamheten inom laddinfrastruktur av de icke-kommunala energibolagen.

Laddningseffekter

En jämförelse av kommunala och icke-kommunala parkerings- och energibolags åläggandesvar avseende inom vilka effektintervall de är verksamma uppvisar inga tydliga skillnader mellan grupperna, se figur 67. Kommuner i förvaltningsform agerar på likartat sätt som parkeringsbolag i fråga om effektintervall. Åläggandesvaren indikerar att kommunala och icke-kommunala aktörer inte skiljer sig i hur de agerar i relation till effektintervall för sin publika laddinfrastruktur.

Figur 67 Andel aktörer med verksamhet inom olika effektklasser av laddningspunkter



Not: Figuren baseras på svar på Konkurrensverkets åläggande till kommuner i förvaltningsform, energibolag och parkeringsbolag. Figuren redovisar andel av svarande som svarat Ja på respektive alternativ för frågan *Vilken/vilka laddeffekter förekommer i bolagets/kommunens verksamhet inom publik laddning?* För att ha fått frågan ska aktören tidigare angett att den har verksamhet inom publik laddning i form av äger och/eller nyetablerar publik laddinfrastruktur, drift/förvaltning av publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahållande av publik laddningstjänst. Figuren baseras på svar från 99 kommuner i förvaltningsform, 74 kommunala energibolag, 15 kommunala parkeringsbolag, 17 icke-kommunala energibolag samt 9 icke-kommunala parkeringsbolag.

Etableringstakt

I fråga om etableringstakt konstateras att såväl icke-kommunala energibolag som icke-kommunala parkeringsbolag i högre utsträckning upplever att de inte har haft möjlighet att etablera i den takt de önskat än de kommunala motsvarigheterna. Hälften, eller strax över hälften, av de icke-kommunala bolagen uppger att takten varit för långsam, se tabell 27. Detta är en betydligt högre andel än de kommunala bolagen, där 20 procent av energibolagen och 15 procent av parkeringsbolagen uppger att de etablerat i för långsam takt.

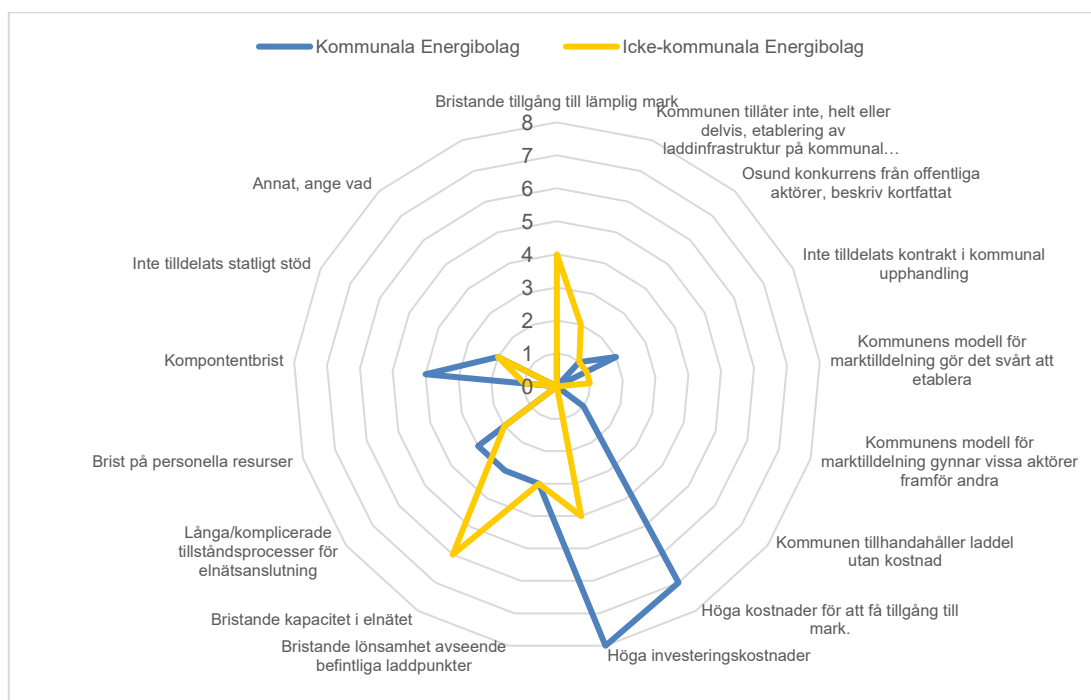
Tabell 27 När kommunala och icke-kommunala aktörer önskad etableringstakt?

Bolagstyp	Aktörstyp	Antal svarande	Ja, i önskad takt	Nej, i för långsamt takt	Nej, i för snabb takt
Energibolag	Kommunal	79	60	16	3
Energibolag	Icke-kommunal	16	8	8	0
Parkeringsbolag	Kommunal	14	11	2	1
Parkeringsbolag	Icke-kommunal	7	3	4	0

Not: Tabellen baseras på svar på Konkurrensverkets åläggande till energibolag och parkeringsbolag. Svaren avser frågan *Har bolaget etablerat publik laddinfrastruktur i den omfattning och/eller takt som varit önskvärt/planerat?* För att ha fått frågan ska aktören ha uppgett att den *äger och/eller nyetablerar publik laddinfrastruktur.*

De icke-kommunala energibolagen pekar primärt på bristande elnätskapacitet (6 av 8) som skäl till varför de inte kunnat etablera i önskad takt, följt av bristande tillgång till lämplig mark samt höga investeringskostnader (4 av 8), se figur 68. Hos de kommunala energibolagen pekas bristande lönsamhet (8 av 16) ut som det främsta skälet följt av höga investeringskostnader (7 av 16).

Figur 68 Energibolags skäl till att önskad etableringstakt inte nåts



Not: Figuren baseras på de 16 kommunala och 8 icke-kommunala energibolag som besvarat frågan *Vilka faktorer har bromsat bolagets etablering av laddinfrastruktur?* För att ha fått denna fråga behöver aktören ha svarat Nej, i för liten omfattning/takt på frågan *Har bolaget etablerat publik laddinfrastruktur i den omfattning och/eller takt som varit önskvärt/planerat?*

Hos de sex parkeringsbolag som uppgett skälen till att man inte nått önskad etableringstakt är *brister i elnätskapacitet* och *höga investeringskostnader* skäl som

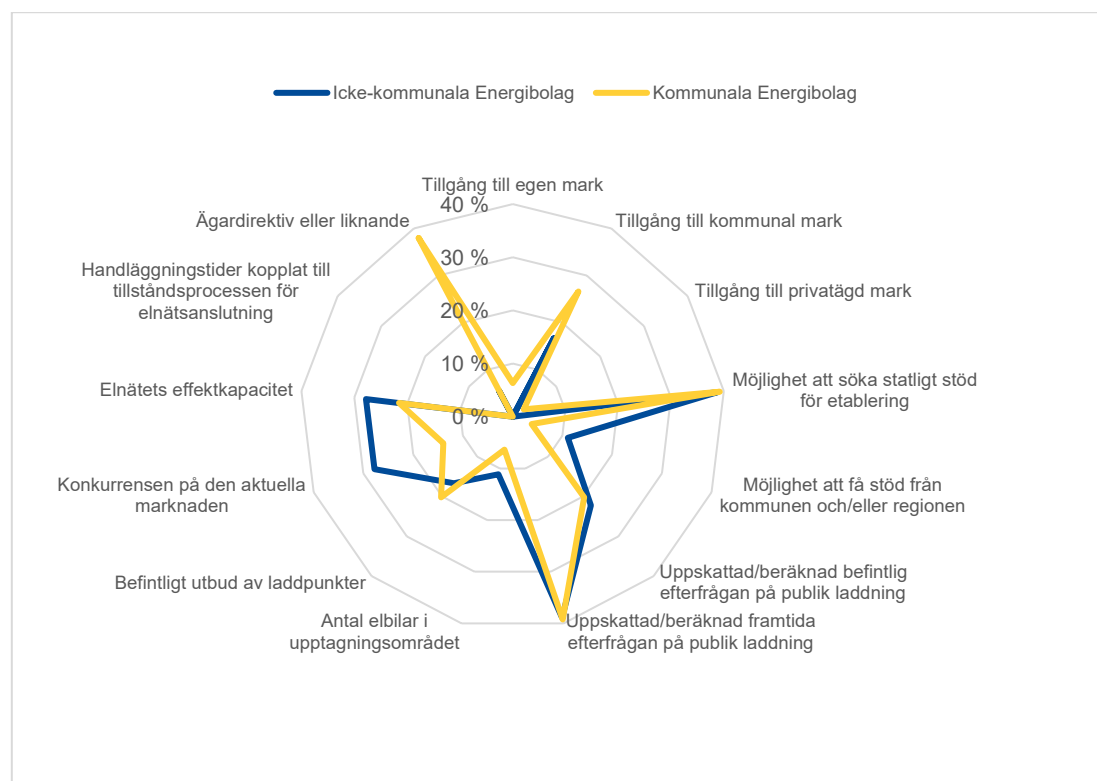
uppges av både kommunala och icke-kommunala aktörer. Icke-kommunala aktörer pekar därtill på att avtalstider på parkeringsanläggningar har varit för korta. En sammanställning av svar redovisas i figur 93, se bilaga B.

I Konkurrensverkets intervjuer med marknadsaktörer har framför allt faktorerna bristande elnätskapacitet, höga investeringskostnader, långa handläggningstider och bristande möjlighet att få tillgång till kommunal mark pekats ut som faktorer som försvårar etablering.

Faktorer som påverkar var bolag etablerar publik laddinfrastruktur

Både de kommunala och icke-kommunala energibolagen pekar på *möjlighet till statligt stöd* och *framtida efterfrågan* som centrala faktorer för var man etablerar laddinfrastruktur, se figur 69. De icke-kommunala energibolagen ser i högre utsträckning till faktorerna *elnätskapacitet* (5 av 18) och *befintlig konkurrens* (5 av 18) vid val av etableringsplatser än vad de kommunala energibolagen gör medan *ägardirektiv* är betydligt viktigare för de kommunala aktörernas etablering (30 av 79). *Tillgång till kommunal mark* är mindre viktig för de icke-kommunala energibolagen (3 av 18) än för de kommunala energibolagen (21 av 79).

Figur 69 Viktiga faktorer vid etablering av nya laddningspunkter för kommunala och icke-kommunala energibolag



Not: Figuren baseras på svar från 79 kommunala och 18 icke-kommunala energibolags på frågan *Vad avgör var bolaget etablerar nya publika laddpunkter?* För att ha ålagts att besvara denna fråga ska aktören tidigare uppgett att den äger och/eller nyetablerar publik laddinfrastruktur.

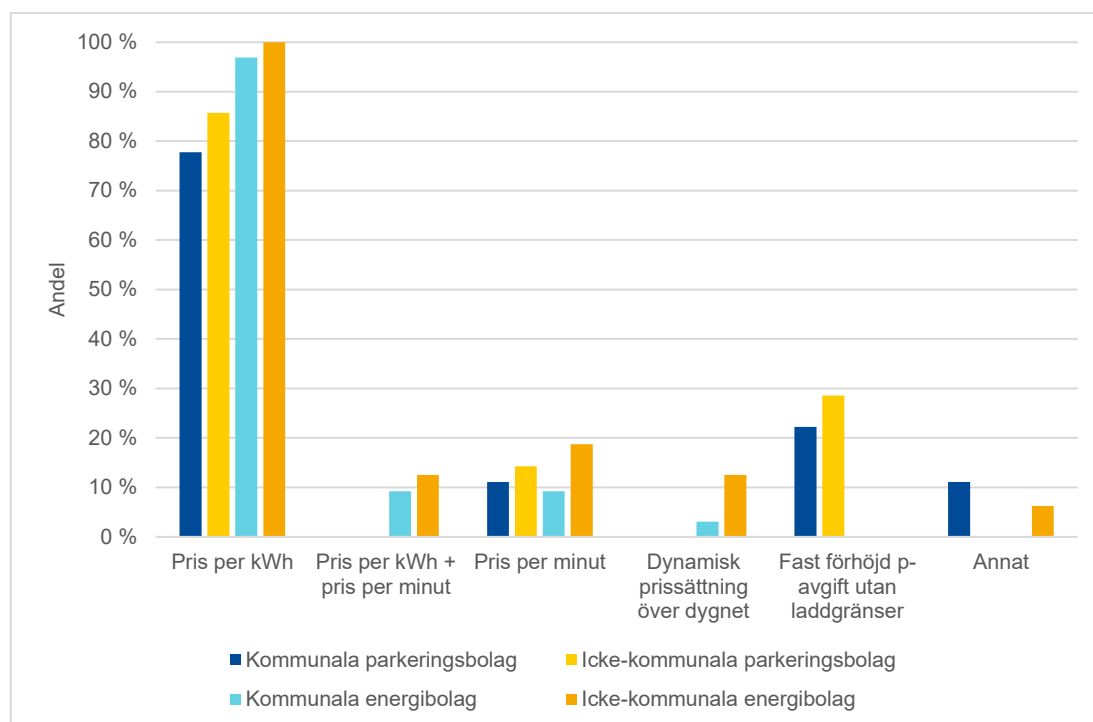
För parkeringsbolag finns endast ett fåtal icke-kommunala bolag som har uppgett faktorer som läggs till grund för när de väljer platser att etablera. Det kan trots detta noteras att de icke-kommunala parkeringsbolagen förefaller fokusera på andra faktorer än de kommunala. Medan de viktigaste faktorerna hos de kommunala parkeringsbolagen vid nyetablering är elnätskapacitet och uppskattad framtida efterfrågan, så pekar de icke-kommunala parkeringsbolagen primärt på avtalstiden för parkeringsanläggningar och tillgången till privat mark som de främsta faktorerna.

I de intervjuer Konkurrensverket genomfört med marknadsaktörer har efterfrågan, såväl befintlig som framtida, tillgång till attraktiv (ofta kommunal) mark samt möjlighet att nå lönsamhet pekats ut som särskilt viktiga faktor vid etablering. En anledning till att den kommunala marken pekats ut är att man genom kommuner kan komma åt mark som ofta ligger i attraktiva lägen genom en enskild kontaktpunkt, något som underlättar betydligt för att effektivisera etablering och begränsa kostnader vid etablering.

Prismodeller

Sett till prismodeller är pris per kilowattimme den absolut vanligast förekommande modellen för såväl parkeringsbolag som energibolag, se figur 70. För energibolag noteras en något högre tendens att använda minutavgifter än bland icke-kommunala aktörer. I övrigt är fördelningar i hur prismodeller används likartade mellan icke-kommunala och kommunala bolag.

Figur 70 Prismodeller hos energibolag och parkeringsbolag



Not: Figuren baseras på svar från 16 icke-kommunala energibolag, 69 kommunala energibolag, 7 icke-kommunala parkeringsbolag och 9 kommunala parkeringsbolag på frågan *Vilken/vilka prismodeller gentemot kund tillämpar bolaget avseende betalning av laddel?* En aktör har kunnat uppge mer än en prismodell. Endast parkeringsbolag har haft "fast förhöjd p-avgift" som ett färdigt alternativ och endast energibolag hade "dynamisk prissättning" som färdigt svar.²⁰⁴

11.1.3 Kommuner i förvaltningsform avviker från andra aktörer i fråga om prissättning

I detta delavsnitt gör Konkurrensverket bedömningen att gratis el vid kommunala laddningspunkter numera är ovanligt sett till antalet kommuner där beteendet alltfjämt förekommer.

Konkurrensverket bedömer att i fråga om energibolag och parkeringsbolag agerar kommunala bolag likartat som icke-kommunala bolag när det kommer till prissättning. Däremot skiljer sig de kommunala förvaltningarna från övriga aktörer med ett annorlunda prissättningsbeteende, vilket kan hänföras till att de i högre grad än övriga aktörer tillämpar annat än marknadsprissättning som intäktsprincip. När kommunen i förvaltningsform säljer el vid laddningspunkter präglas däri-genom prissättningen av en lägre grad av marknadsmässighet än för de andra aktörerna som svarat på Konkurrensverkets ålägganden.

²⁰⁴ Även här saknas ett fåtal svar från aktörer som tolkat tidigare filterfråga om affärsmodell felaktigt.

Att sälja till ett pris som understiger kostnaderna för att producera en vara eller tjänst innebär att aktören går med förlust. Det är inte en långsiktig gångbar strategi för att kunna bedriva en verksamhet som bär sig ekonomiskt. Att hålla för låga priser och därmed inte täcka kostnaderna för verksamheten har länge setts som ett beteende som kan skada konkurrensen på en marknad när det vidtas av en aktör som har en dominerande ställning. Även när det kommer till offentliga aktörer är för låga priser något som kan riskera att begränsa konkurrensen. En offentlig aktör, som ytterst garanteras av skattemedel, har andra förutsättningar än privata aktörer att långsiktigt bära underskott och saknar ofta vinstkrav som återfinns i privat verksamhet. I de fall privata aktörer möter, eller är oroliga att möta, en offentlig aktör som inte täcker sina kostnader eller konkurrerar med osedvanligt låga priser kan incitamenten att fortsätta konkurrera på marknaden urholkas. Effekter i form av undanträngning eller underetablering av privata alternativ kan därför komma att bli en konsekvens om det offentliga inte täcker kostnader i sina säljverksamheter.

Det är därför av relevans att se hur de olika kommunala aktörerna agerar när det kommer till prissättning av den laddningstjänst som erbjuds. Är priset för att sälja el genom laddningspunkten lägre än de rörliga kostnaderna föreligger en stark misstanke om att kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten inte täcks. Även i andra fall, till exempel genom att täcka vissa kostnader med skatter eller kommunala avgifter och därigenom subventionera verksamheten, eller genom att sakna ett vinstkrav, kan kommunala aktörers priser hållas på en nivå som gör det svårt för privata alternativ att konkurrera på lika villkor.

Konkurrensverket separerar i detta delavsnitt ofullständig kostnadstäckning som kommer av att erbjuda gratis el via en kommunal laddningspunkt och de andra fall där den offentliga laddningstjänsten når viss, men eventuellt inte full, kostnadstäckning.

Gratis el

Att inte ta betalt för elen som överförs innebär typiskt sett att kostnaderna för inköp och distribution av el inte täcks när en bil laddar gratis vid en kommunal laddningspunkt.

Efter att ha uppmärksammat att ett flertal kommuner tillhandahöll publik laddningstjänst utan att ta betalt för denna skickade Konkurrensverket i februari 2023 ett brev till landets samtliga 290 kommuner med en uppmaning om att sluta tillhandahålla gratis el vid kommunala laddningspunkter.²⁰⁵

Konkurrensverket påtalade i brevet att gratis el kan komma i konflikt med den kommunalrättsliga likställighetsprincipen och att gratis el riskerar att begränsa förutsättningarna för privata aktörer att utöva ett effektivt konkurrenstryck på marknaden. Konkurrensverket pekade på att erbjudande om gratis el kan vara fråga

²⁰⁵ Konkurrensverket, dnr 104/2023.

om en underprissättning i strid mot konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet samt att gratis el i ett längre perspektiv riskerar att hämma investeringsviljan hos privata aktörer, vilket skulle minska utbyggnadstakten av laddinfrastruktur och skada konsumenterna.

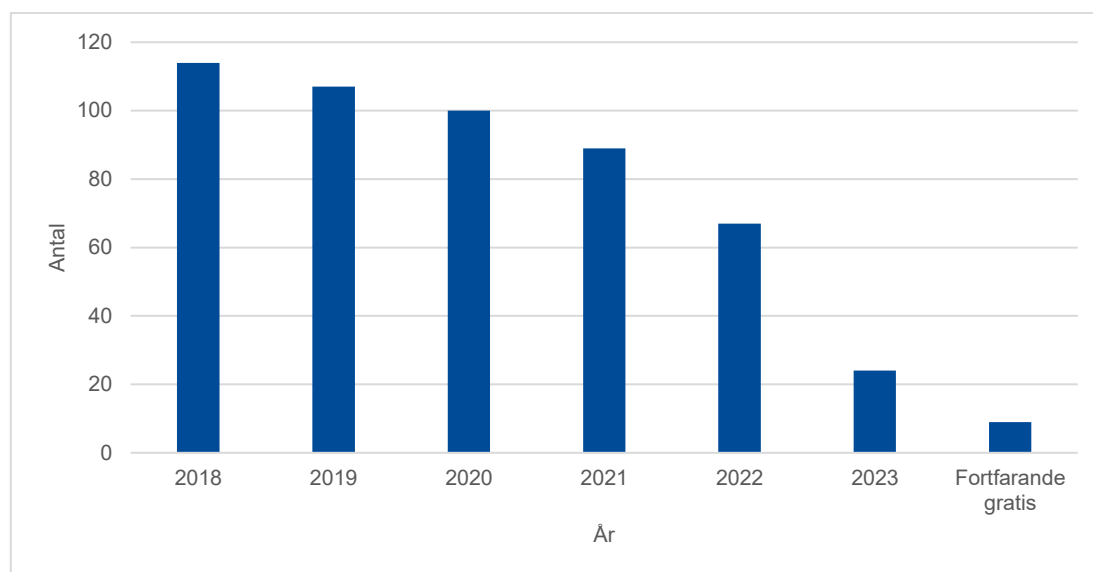
Marknadsaktörer Konkurrensverket har varit i kontakt med bekräftar att förekomst av gratis el är problematiskt, bland annat då det kan hämma investeringsincitament men också skapa en skev föreställning om priser och kvalitet hos konsumenter.

Omfattningen på problemet

Under hösten 2023 uppgav nio kommunala aktörer enligt Konkurrensverkets ålägganden att de fortfarande erbjöd gratis el. Kommunernas svar visar också att förekomsten av kommunala aktörer som erbjuder gratis el minskat markant under de senaste åren, se figur 71.

Efter det att Konkurrensverket skickade ut sitt brev angående gratis el har ett antal aktörer upphört med att erbjuda gratis el. Det kan emellertid konstateras att antalet aktörer som erbjuder gratis el hade börjat minska betydligt redan före Konkurrensverkets brevutskick.

Figur 71 Antal aktörer som erbjud gratis el i början av olika år



Not: Figuren baseras på svaren på Konkurrensverkets åläggande till kommuner, energibolag och parkeringsbolag. Kommuner i förvaltning och energibolag har besvarat frågan *Tillhandahåller [aktören] laddel utan kostnad för den som laddar, eller har [aktören] gjort detta tidigare?* medan parkeringsbolag besvarat frågan *Ingår laddning i parkeringsavgiften när bolaget tillhandahåller laddtjänst vid parkeringsplatser som bolaget äger/förvaltar/övervakar?* Om kommunen angett att den gjort detta tidigare har aktören ålagts att uppges när den slutade med detta. Två icke-kommunala aktörer har i Konkurrensverkets ålägganden uppgett att de tidigare erbjudit gratis el men upphört med detta. Övriga aktörer som har erbjudit gratis el är kommunala. Samtliga kommuner var ålagda att besvara frågan, medan den för energibolag och parkeringsbolag byggde på svar på frågan om bolaget tillhandahåller publik laddningstjänst.²⁰⁶

Att erbjudande om gratis el har minskat i relativt snabb takt de senaste åren bekräftas även av privata aktörer inom laddinfrastruktur som Konkurrensverket har varit i kontakt med.

Ofullständig kostnadstäckning

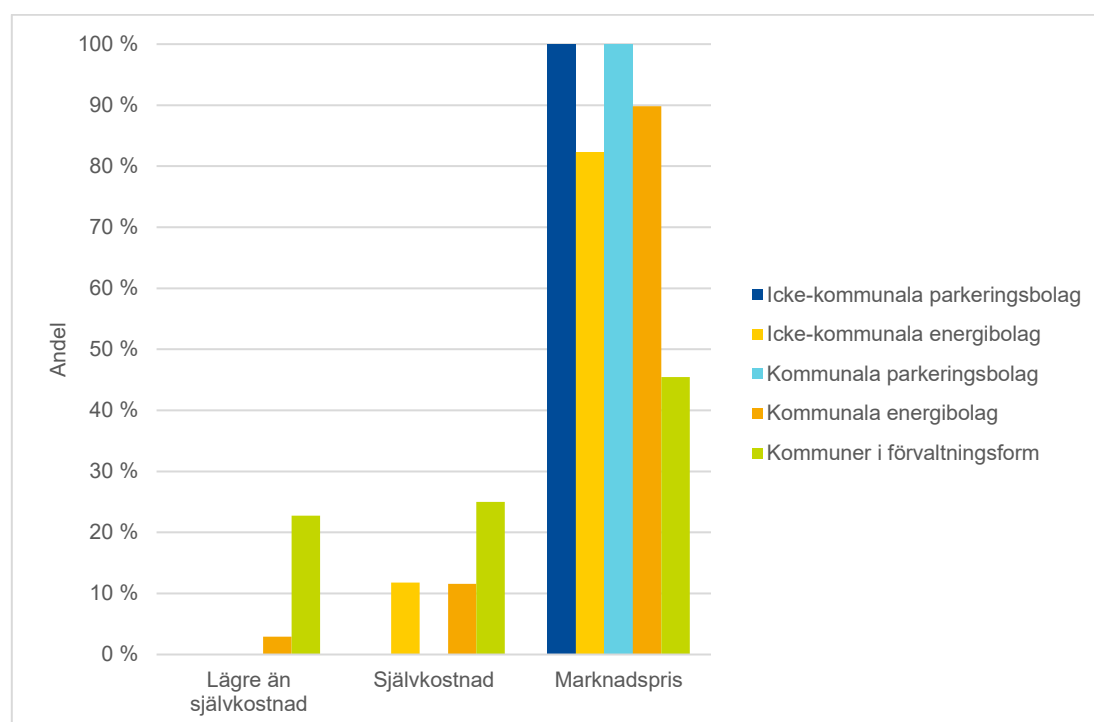
Även i de fall när kommunala aktörer inte erbjuder gratis el kan ett pris som inte täcker kostnaderna för tillhandahållandet riskera att hämma marknadens utveckling då det kan skada incitament för konkurrerande aktörer att driva verksamhet. Konkurrensverket jämför därför hur kommunala och icke-kommunala aktörer uppges att de arbetar i pris- och kostnadsfrågor i syfte att upptäcka eventuella skillnader.²⁰⁷

²⁰⁶ Denna fråga har tolkats fel, varför det saknas svar från ett antal energibolag.

²⁰⁷ För kommuner och regioner gäller i allmänhet självkostnadsprincipen, att de inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls, se 2 kap. 6 § kommunallagen. Undantag från självkostnadsprincipen kan förekomma, till exempel för kommunala bolag under vissa omständigheter.

När Konkurrensverket sammanställer de intäktsprinciper som tillämpas av olika bolag och beroende på ägandeform går det att konstatera att kommuner i förvaltningsform har den mest avvikande användningen av intäktsprinciper, se figur 72. Kommuner i förvaltningsform uppger i betydligt högre utsträckning att de tillämpar priser som antingen är under självkostnad eller motsvarar självkostnad än övriga aktörer i Konkurrensverkets ålägganden. Parkeringsbolag och energibolag har likartade mönster i hur de uppger att de tillämpar intäktsprinciper, utan tydlig skillnad mellan icke-kommunala och kommunala aktörer. För andra aktörer än kommuner i förvaltning är marknadspris den klart vanligast förekommande intäktsprincipen.

Figur 72 Andel av aktörerna som uppger att de använder olika intäktsprinciper



Not: Figuren baseras på svar från 7 icke-kommunala parkeringsbolag, 17 icke-kommunala energibolag, 8 kommunala parkeringsbolag, 69 kommunala energibolag och 44 kommunala förvaltningar på frågan *Ange vilken prissättnings-/intäktsprincip som [aktören] tillämpar vid försäljning av laddel ... (vid de publika laddpunkter där [aktören] tillhandahåller laddtjänst till ett pris högre än 0 kronor)*. Aktörer som på en annan fråga uppgett att de erbjuder gratis el har bedömts som lägre än självkostnad. En aktör kan uppge mer än en intäktsprincip. Vilka som ålagts att besvara frågan byggde på svaren på frågan om affärsmodeller.²⁰⁸

Kostnadsposter som beaktas i prissättningen

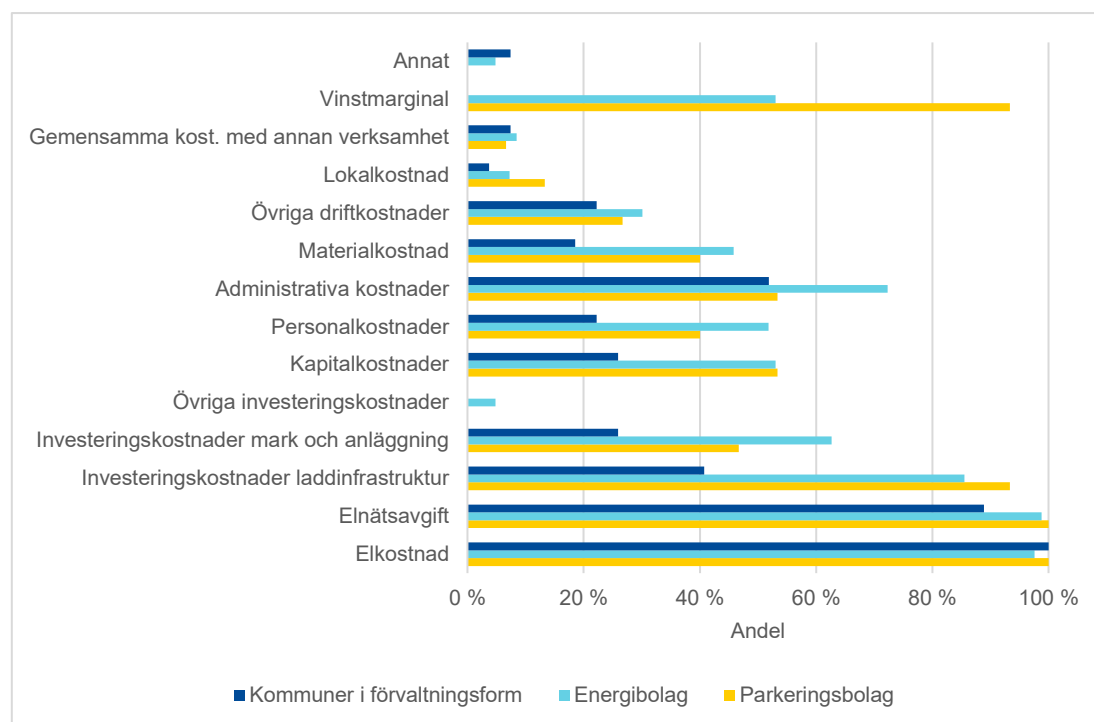
De kostnader som beaktas vid prissättningen uppvisar tydliga skillnader mellan olika aktörer. Kommuner i förvaltningsform kan inte inkludera vinstmarginal i sina priser, medan ungefär hälften av energibolagen och nästan alla parkeringsbolag

²⁰⁸ Denna fråga har av flera tolkats felaktigt, varför inte samtliga aktörer som sätter pris på laddningstjänst besvarat frågan om intäktsprincip.

lägger på en vinstmarginal, se figur 73. Kommunerna i förvaltningsform beaktar även i övrigt i lägre grad olika former av kostnader än energibolagen och parkeringsbolagen. Det framstår därmed som tydligt att kommuner i förvaltningsform i sin prissättning inte agerar som andra marknadsaktörer.²⁰⁹

I övrigt förefaller energibolag i högre grad än parkeringsbolag beakta administrativa kostnader, personalkostnader och investeringskostnader för mark och anläggning.

Figur 73 Kostnadsposter som beaktas vid prissättningen



Not: Figuren baseras på svar från 27²¹⁰ kommunala förvaltningar, 15 parkeringsbolag och 83 energibolag på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktprincip/-modell*. Kommuner i förvaltningsform har inte haft ett vinstmarginal som ett färdigt svarsalternativ. 8 kommuner i förvaltningsform har uppgett "ingen av dessa, fast taxa/annat" och ingår ej i sammanställningen. För att ha fått frågan ska aktören ha besvarat frågan om prissättnings-/intäktmodell.²¹¹

Undersöks skillnader mellan icke-kommunalt och kommunalt ägda bolag ger svaren på Konkurrensverkets ålägganden en relativt likartad bild av vilka kostnader som beaktas. För energibolag märks vissa mindre skillnader mellan kommunala och

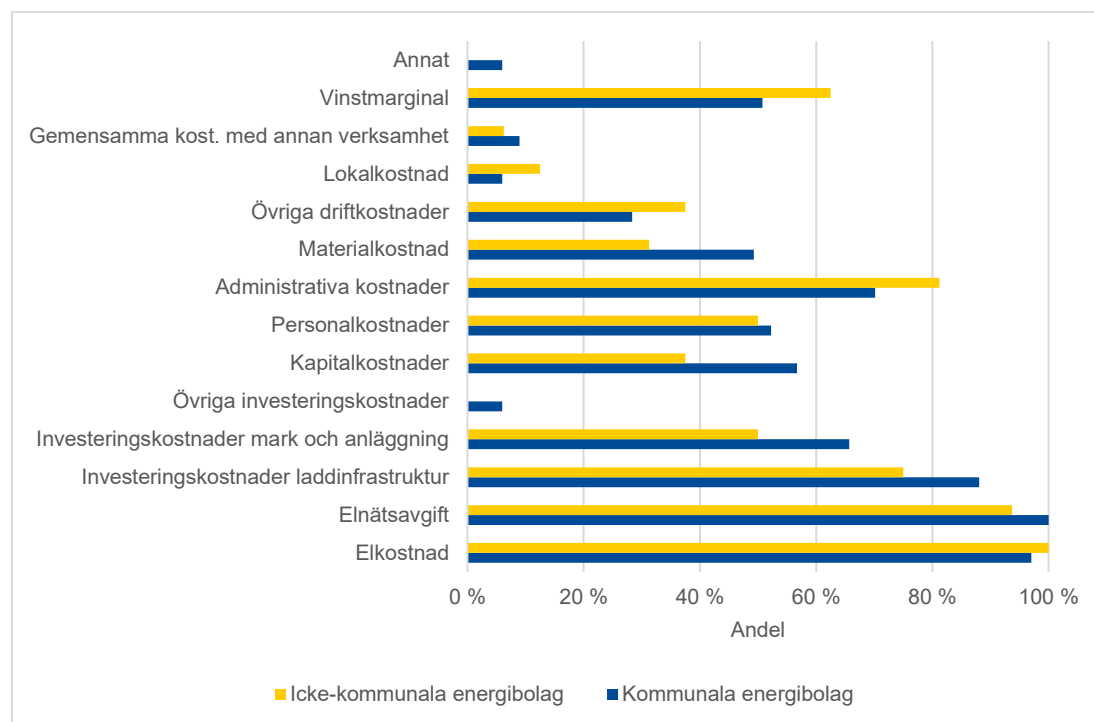
²⁰⁹ En närmare sammanställning av hur olika aktörskategorier och intäktprinciper beaktar kostnadsposter redovisas i bilaga B.

²¹⁰ Av kommuner i förvaltningsform som uppger "Annat" nämner 4 av 8 att de följer andra aktörers priser samt 1 att de saknar en modell i dagsläget. Därtill uppger 1 att "Pris har satts utifrån sammanvägda kostnader". Dessa aktörer ingår inte i sammanställningen.

²¹¹ Som angetts ovan bygger denna fråga på att aktören tidigare uppgett att tillhandahåller publik laddningstjänst, vilket är en fråga som feltolkats av vissa aktörer.

icke-kommunala bolag avseende vilka kostnadsposter de uppger att de beaktar vid sin prissättning. De kommunala bolagen tenderar att i högre grad beakta materialkostnader, kapitalkostnader och investeringskostnader medan de icke-kommunala bolagen i högre grad tenderar att beakta vinstmarginal och administrativa kostnader, se figur 74.

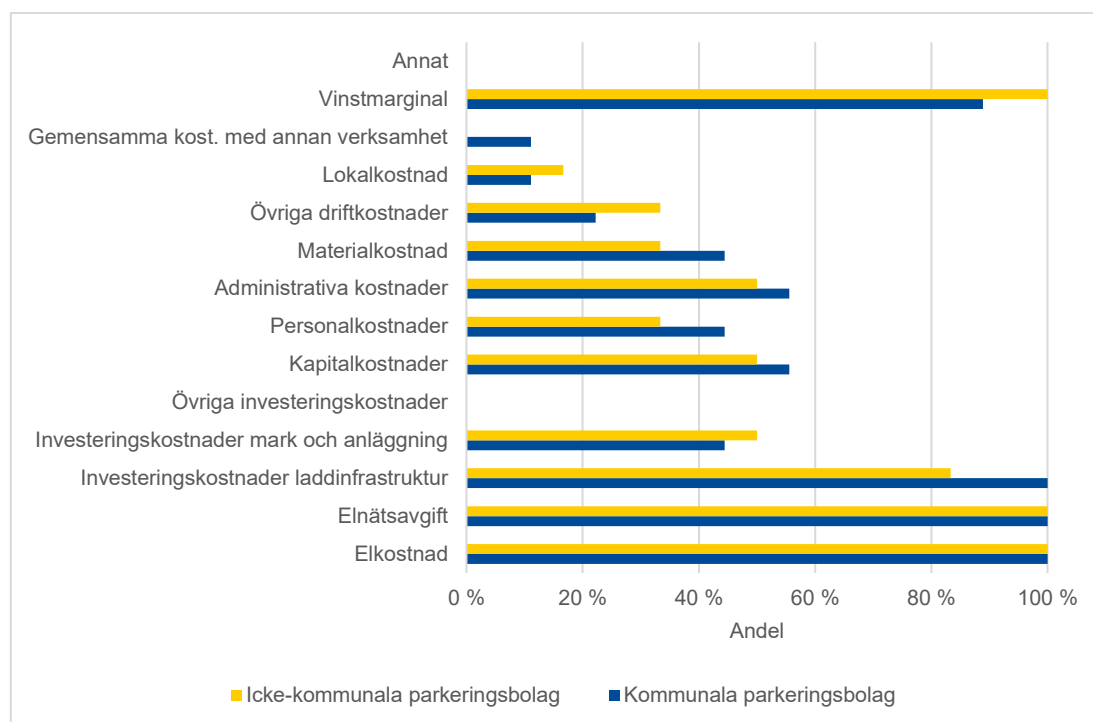
Figur 74 Energibolags beaktande av kostnadsposter



Not: Figuren baseras på svar från 16 icke-kommunala energibolag och 67 kommunala energibolag på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktprincip/-modell.*

För parkeringsbolag noteras inte några tydliga skillnader, se figur 75, och antalet svarande bolag är också få, sex icke-kommunala och nio kommunala. Om någon observation kan göras är det möjligen att de kommunala bolagen har en något högre tendens att lägga olika kostnadsposter till grund för prissättningen. Sammanställningen indikerar inte olika prissättningsageranden mellan icke-kommunala och kommunala parkeringsbolag.

Figur 75 Parkeringsbolags beaktande av kostnadsposter



Not: Figuren baseras på svar från 6 icke-kommunala parkeringsbolag och 9 kommunala parkeringsbolag på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktsprincip/-modell.*

11.2 Behovet av kommunala aktörer som etablerar publik laddinfrastruktur är begränsat

Ibland kan marknader ha svårt att etableras och utvecklas utifrån marknadsmässiga grunder. Privata aktörer kan av olika skäl avstå från att träda in eller underinvestera på en marknad. I sådana situationer kan det finnas grund för det offentliga att agera för att skapa förbättrade marknadsförutsättningar eller genom att själva etablera. Inom publik laddinfrastruktur finns exempelvis en bakomliggande motsättning i att köpare av elbilar kan vara avvaktande om det finns begränsat med möjligheter att ladda och att ett därigenom lägre antal elbilar motverkar intresset för aktörer att etablera sig inom laddinfrastruktur. I en sådan situation, där marknadskrafter bidrar till ett lägre intresse för en privat marknad att etablera sig, kan det möjligen vara fråga om ett marknadsmisslyckande som kan ge fog för offentliga aktörer att agera.

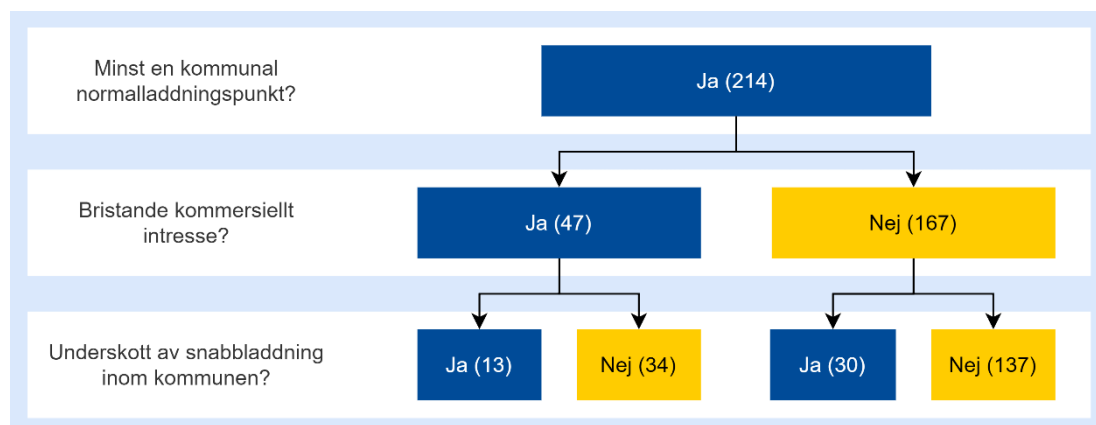
I åläggandesvar har kommunala aktörer uppgett skäl till varför de är verksamma som direkta aktörer inom publik laddinfrastruktur. För analysen i detta avsnitt har Konkurrensverket bedömt om svaren indikerar att ett bristande kommersiellt intresse hos icke-kommunala aktörer har motiverat kommunala aktörer att agera som direkt aktör på marknaden. Konkurrensverkets bedömning har gjorts mot den bearbetning av fritextsvar som redovisas i delavsnitt 10.2.1. Att notera är att det

alltså är Konkurrensverkets bedömning av respondenternas svar som ligger till grund för värderingen av om bristande kommersiellt intresse har varit en bidragande faktor till att en kommunal aktör är verksam som direkt aktör på marknaden.

11.2.1 Kommuner med ett bedömt bristande kommersiellt intresse samvarierar i viss utsträckning med vita sträckor

Trafikverkets stödgivning till publika snabbbladdningsstationer riktas till platser som Trafikverket identifierat som så kallade vita sträckor.²¹² Trafikverket bedömer att det på dessa platser saknas marknadsmässiga förutsättningar för utbyggnad av publik laddinfrastruktur för snabbbladdning. Svaren från kommuner visar att det är något högre förekomst av vita sträckor inom kommuner som uppgett bristande kommersiellt intresse som ett skäl till att vara direkt aktör på marknaden, se figur 76. Ett underskott av snabbbladdning inom kommunen kan alltså ha viss påverkan på kommuners incitament att agera som en direkt aktör med anledning av ett bristande kommersiellt intresse.

Figur 76 Kommuner med upplevt bristande kommersiellt intresse i förhållande till Trafikverkets utpekade vita sträckor



Not: Figuren baserat på de 214 kommuner som har minst en kommunal normalladdningspunkt. Med bristande kommersiellt intresse avses de incitament som Konkurrensverket bedömt indikerar detta som skäl till att en kommunal aktör äger/etablerar publik laddinfrastruktur, se bilaga A bearbetning av fritextsvar. Underskott av snabbbladdning inom kommunen = det finns en vit sträcka inom kommungränserna, för vilka specifika stöd kan sökas hos Trafikverket, se delavsnitt 4.4.2.

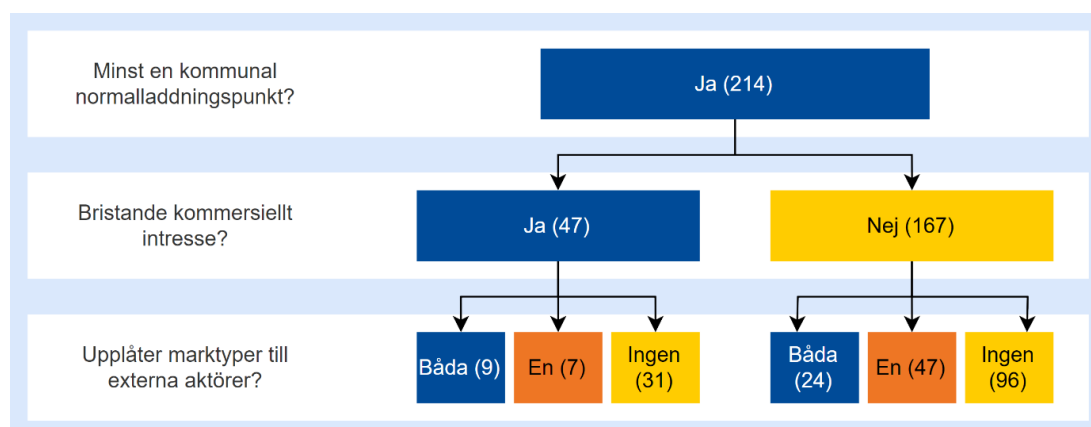
²¹² Trafikverket, "Ansök om stöd till snabbbladdningsstationer för elfordon", Trafikverket. Hämtad 21 september, 2023. <https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/ansok-om-bidrag-till-snabbbladdningsstationer-for-elfordon/>.

11.2.2 Det är inte ovanligt att kommuner agerar inkonsekvent i sina indirekta och direkta roller

I detta delavsnitt undersöks om de kommuner som uppgett bristande kommersiellt intresse i högre grad agerar främjande i sin indirekta roll än kommuner som inte pekat ut bristande kommersiellt intresse.

Kommuner som pekar ut bristande kommersiellt intresse som en faktor till att agera som en direkt aktör tenderar att i lägre grad främja marknadstillträde för icke-kommunala aktörer genom att inte explicit upplåta mark till externa aktörer. Svaren från kommuner uppvisar att en högre andel kommuner som pekat på bristande kommersiellt intresse inte explicit upplåter mark till externa aktörer jämfört med kommuner som inte pekat på bristande kommersiellt intresse, se figur 77. Två av tre kommuner som pekar på bristande kommersiellt intresse upplåter ingen marktyp till externa aktörer och 15 procent endast endera kvartersmark eller allmän platsmark. Det ska noteras att inte upplåta mark inte nödvändigtvis innebär att kommunen explicit säger nej till externa aktörer, det kan till exempel även vara att man inte tagit ställning i frågan.

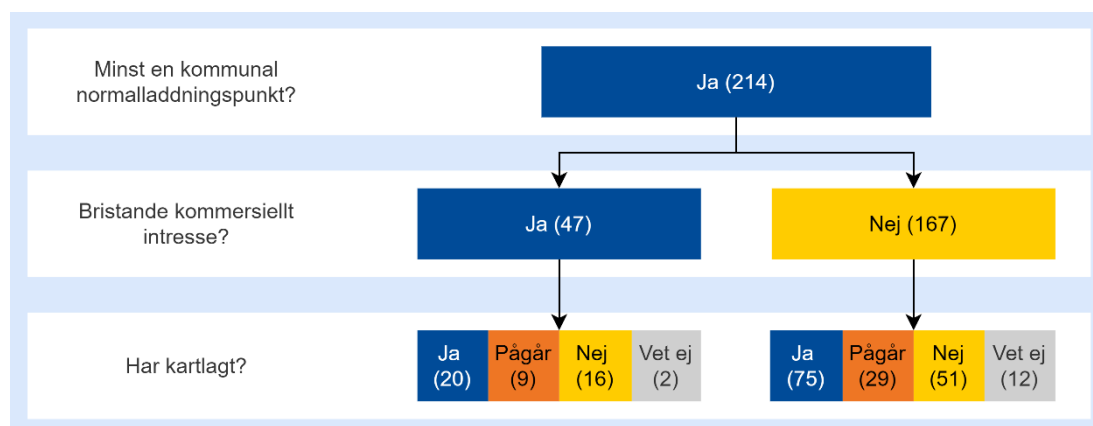
Figur 77 Kommuners benägenhet att upplåta mark vid bristande kommersiellt intresse



Not: Figuren baserat på de 214 kommuner som har minst en kommunal normalladdningspunkt. Med bristande kommersiellt intresse avses de incitament som Konkurrensverket bedömt indikerar detta som skäl till att en kommunal aktör äger/etablerar publik laddinfrastruktur, se bilaga A bearbetning av fritextsvar. Upplåter marktyper till extern aktör baseras på frågorna om kommunen upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark. Båda = kommunen har för båda marktyperna svarat *Ja, till externa aktörer*. En = kommunen har för en av marktyperna svarat *Ja, till externa aktörer*. Ingen = kommunen har inte svarat *Ja, till externa aktörer*, på någon marktyp.

I fråga om kommunen har kartlagt behoven av laddinfrastruktur så noteras ingen skillnad mellan kommuner som uppger bristande kommersiellt intresse och sådana som inte gör det, se figur 78.

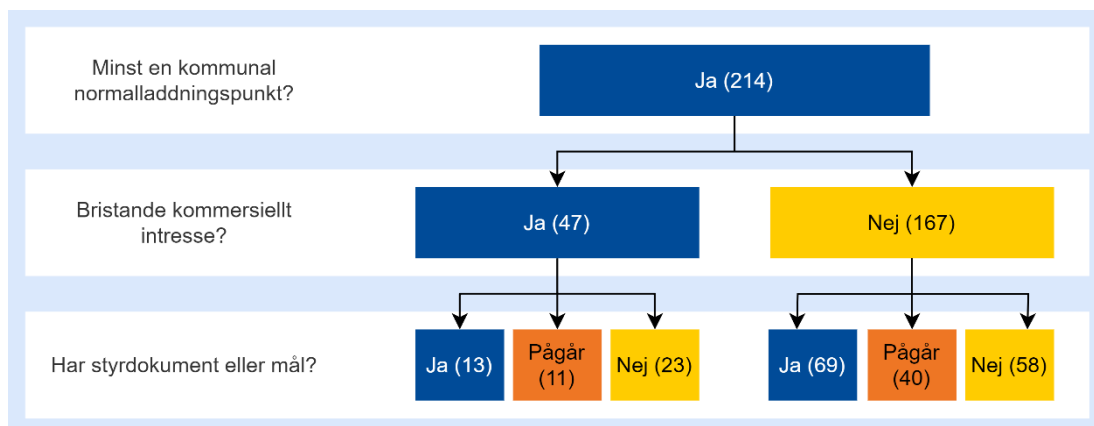
Figur 78 Antal kommuner som kartlagt behov i förhållande till upplevt bristande kommersiellt intresse



Not: Figuren baserat på de 214 kommuner som har minst en kommunal normalladdningspunkt. Med bristande kommersiellt intresse avses de incitament som Konkurrensverket bedömt indikerar detta som skäl till att en kommunal aktör äger/etablerar publik laddinfrastruktur, se bilaga A bearbetning av fritextsvar. Har kartlagt baseras på frågan till kommuner om de *under de senaste tre åren genomfört en kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur*.

En lägre andel av kommunerna som pekar på ett bristande kommersiellt intresse har styrdokument eller mål för utbyggnaden av laddinfrastruktur än de som inte har bristande kommersiellt intresse som ett delskäl till att vara aktiva, se figur 79. Detta indikerar att kommuner som agerar mot bakgrund av bristande kommersiellt intresse inte är konsekventa i hur de agerar som indirekt aktör då de inte främjar icke-kommunala bolags framväxt genom transparenta och tydliga målsättningar för laddinfrastrukturen inom kommunen.

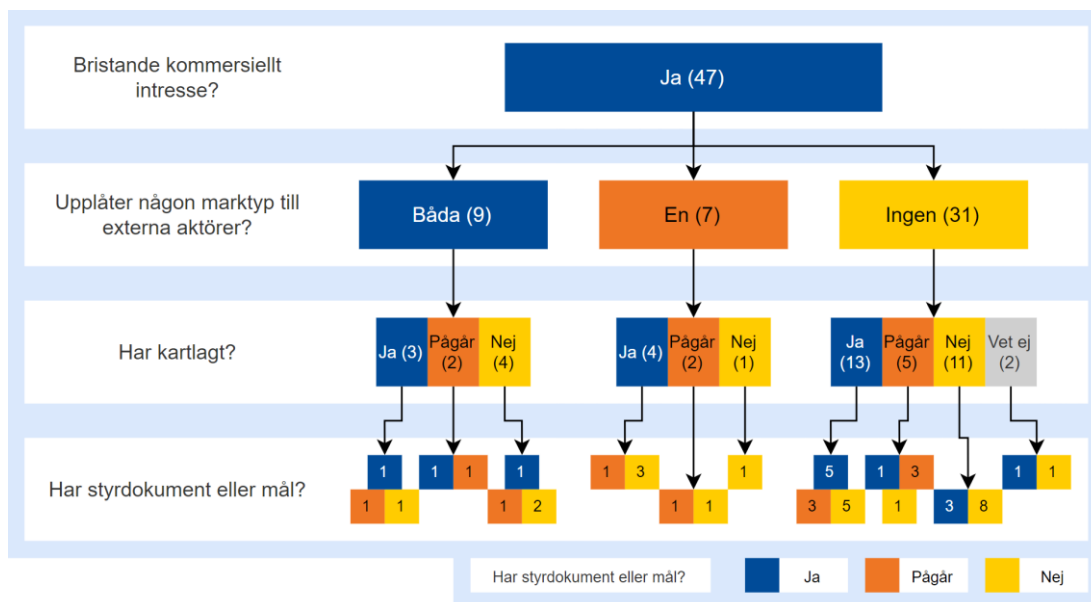
Figur 79 Antal kommuner som har styrdokument och mål i förhållande till upplevt bristande kommersiellt intresse



Not: Figuren baserat på de 214 kommuner som har minst en kommunal normalladdningspunkt. Med bristande kommersiellt intresse avses de incitament som Konkurrensverket bedömt indikerar detta som skäl till att en kommunal aktör äger/etablerar publik laddinfrastruktur, se bilaga A bearbetning av fritextsvar. Har styrdokument eller mål baseras på frågorna till kommuner om *de fastställt mål och/eller styrdokument avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur*. Ja = kommunen har på någon av frågorna svarat ja. Pågår = kommunen har på någon av frågorna svarat pågår och samtidigt inte svarat ja på den andra frågan. Nej = kommunen har svarat Nej på båda frågorna.

En stor andel av kommunerna som pekar på bristande kommersiellt intresse som en faktor för att agera som aktör tillvaratar inte möjligheter i rollen som indirekt aktör att främja marknadstillväxt för icke-kommunala alternativ fullt ut, då de antingen inte upplåter mark och/eller saknar kartläggningar eller mål/styrning avseende behovet av laddinfrastruktur. Endast en kommun av de 47 som uppger bristande kommersiellt intresse som en delfaktor till att själva vara verksamma upplåter explicit både allmän platsmark och kvartermark till externa aktörer, har kartlagt behovet av laddinfrastruktur inom kommunen samt har mål eller styrdokument för laddinfrastruktur inom kommunen, se figur 80. Däremot finns åtta kommuner som vare sig upplåter mark, har kartlagt behov eller har styrdokument/mål för laddinfrastruktur samtidigt som man agerar som aktör mot bakgrund av bland annat ett bedömt bristande kommersiellt intresse. Konkurrensverkets bedömning är att kommuner som anger bristande kommersiellt intresse som ett skäl att vara verksam som direkt aktör inom laddinfrastruktur agerar inkonsekvent i rollen som indirekt aktör genom att man i denna roll begränsar, eller i vart fall inte främjar, förutsättningar för icke-kommunala alternativ.

Figur 80 Hur kommuner som upplever bristande kommersiellt intresse agerar i olika möjliggörarfrågor

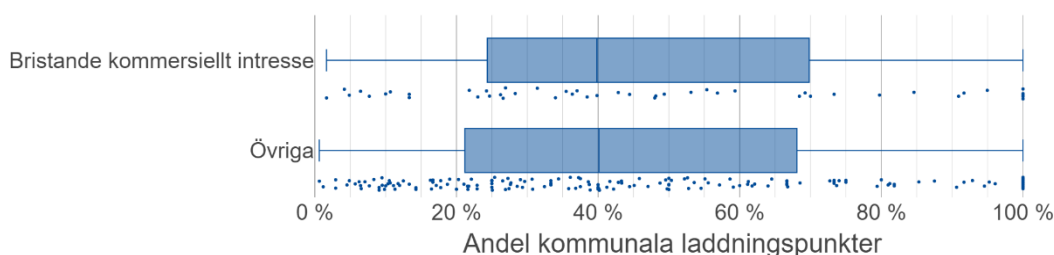


Not: Figuren baserat på de 47 kommuner som Konkurrensverket bedömt har angett detta som skäl till att vara en direkt aktör, se bilaga A bearbetning av fritextsvar. Upplåter någon marktyp till extern aktör baseras på frågorna om kommunen *upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark*. Båda = kommunen har för båda marktyperna svarat *Ja, till externa aktörer*. En = kommunen har för en av marktyperna svarat *Ja, till externa aktörer*. Ingen = kommunen har inte svarat *Ja, till externa aktörer*, på någon marktyp. Har kartlagt baseras på frågan till kommuner om de *under de senaste tre åren genomfört en kartläggning/analys avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur*. Ja = kommunen har svarat ja, Pågår = kommunen har svarat arbete pågår, Nej = övriga svar på frågan. Har styrdokument eller mål baseras på frågorna till kommuner om *de fastställt mål och/eller styrdokument avseende utbyggnad av publik laddinfrastruktur*. Ja = kommunen har på någon av frågorna svarat ja. Pågår = kommunen har på någon av frågorna svarat pågår och samtidigt inte svarat ja på den andra frågan. Nej = kommunen har svarat Nej på båda frågorna.

11.2.3 Kommuner som agerar mot bakgrund av bristande kommersiellt intresse har likvärdig kommunal närvaro med andra kommuner

Konkurrensverkets analys indikerar att de kommuner som påtalat ett bristande kommersiellt intresse som en faktor till varför man är verksam inte tycks ha en starkare marknadsställning jämfört med kommuner som inte lyft fram bristande kommersiellt intresse som bakomliggande drivkraft, se figur 81. Det kan även noteras att ett antal av kommunerna som påtalat bristande kommersiellt intresse har låga andelar kommunala laddningspunkter, vilket indikerar att det har funnits ett i praktiken betydande utrymme för icke-kommunala aktörer att etablera sig.

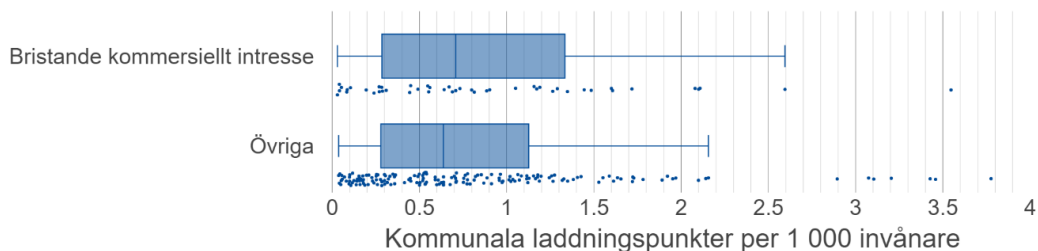
Figur 81 Andel kommunala laddningspunkter i kommuner som uppgett bristande kommersiellt intresse i relation till övriga



Not: Figuren baseras på de 214 kommuner som har kommunala normalladdningspunkter i bearbetad Nobildatamängd. I 44 av dessa kommuner har den kommunala aktören inte omfattats av Konkurrensverkets ålägganden och följaktligen är dessa kommunala aktörers incitament okända. I gruppen Bristande kommersiellt intresse ingår de 47 kommuner som har minst en kommunal aktör som angett ett incitament som Konkurrensverket tolkat som bristande kommersiellt intresse. Övriga består av 167 kommuner. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Kommuner som påtalat bristande kommersiellt intresse har en något högre tillgänglighet till kommunala laddningspunkter än kommuner som inte har påtalat bristande kommersiellt intresse, se figur 82. Skillnaden är dock små mellan grupperna och ger inget direkt stöd för att kommuner som upplever bristande kommersiellt intresse i högre utsträckning än andra kommuner etablerat kommunal publik laddinfrastruktur.

Figur 82 Antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare i kommuner som uppgett bristande kommersiellt intresse i relation till övriga

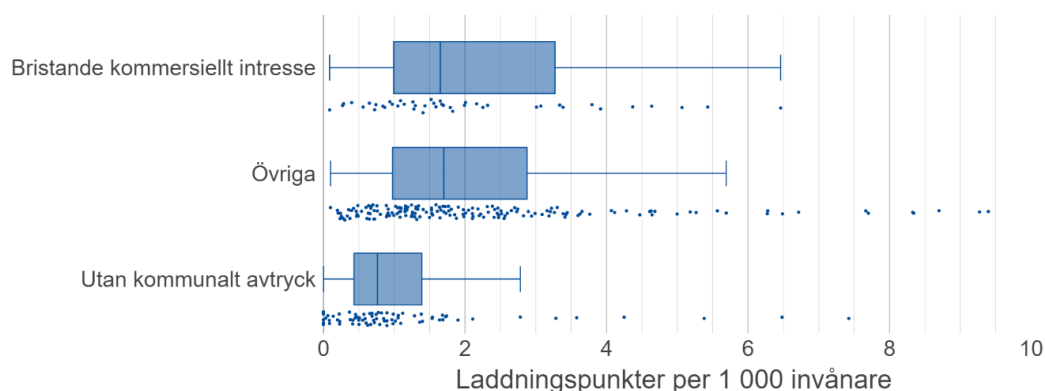


Not: Figuren baseras på de 214 kommuner som har kommunala normalladdningspunkter i bearbetad Nobildatamängd. I 44 av dessa kommuner har den kommunala aktören inte omfattats av Konkurrensverkets ålägganden och följaktligen är dessa kommunala aktörers incitament okända. I gruppen Bristande kommersiellt intresse ingår de 47 kommuner som har minst en kommunal aktör som angett ett incitament som Konkurrensverket tolkat som bristande kommersiellt intresse. Övriga består av 167 kommuner. I figuren visas inte outliers, i detta fall två. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

11.2.4 Kommuner med upplevt bristande kommersiellt intresse har motsvarande tillgänglighet till laddningspunkter som andra kommuner med aktiva kommunala aktörer

En tänkbar motivation till att en kommun uppgett ett bristande kommersiellt intresse är att det inte etablerats så många laddningspunkter som vore önskvärt. I sådana fall kan det finnas ett samband mellan en lägre grad av tillgänglighet till publika normalladdningspunkter och bedömning av bristande kommersiellt intresse på kommunnivå. Konkurrensverkets analys pekar inte på att något sådant samband observeras mellan kommuner med ett påtalat bristande kommersiellt utbud och andra kommuner där kommunala aktörer är aktiva, se figur 83. Däremot kan det noteras att kommuner där ingen kommunal aktör är verksam överlag har lägre antal laddningspunkter per 1 000 invånare.

Figur 83 Antal laddningspunkter per 1 000 invånare i kommuner som uppgett bristande kommersiellt intresse i relation till övriga

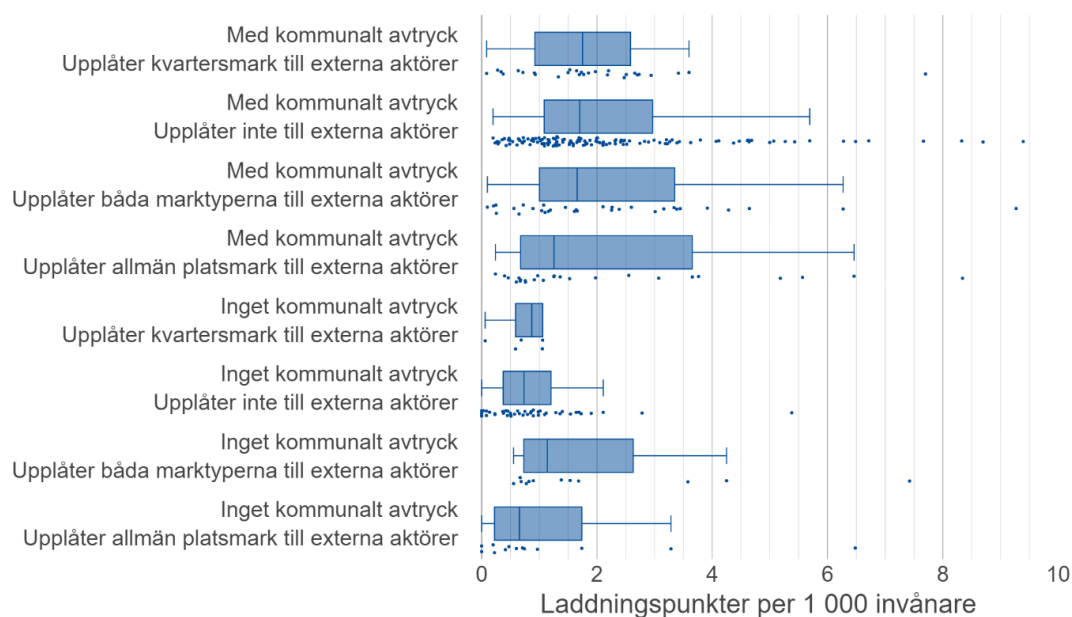


Not: Figuren baseras på samtliga 290 kommuner. Kommuner som saknar kommunalt avtryck, är placerade i gruppen utan kommersiellt avtryck.²¹³ Denna grupp består av 76 kommuner. De kommuner som har minst en kommunal aktör som angett ett incitament som Konkurrensverket tolkat som bristande kommersiellt intresse uppgår till 47 kommuner och övriga består av de 167 kommuner som har kommunala normalladdningspunkter men inte har en kommunal aktör med incitament som Konkurrensverket bedömt som bristande kommersiellt intresse. I figuren visas inte outliers, i detta fall fem. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

Det kan härvidlag noteras att kommunal närvaro i kommuner generellt sammanfaller med högre grad av laddningspunkter per capita, se figur 84. Detta samband gäller oavsett hur kommunerna agerar i fråga om markupplåtelse.

²¹³ Oavsett om de angett bristande kommersiellt intresse eller inte, eftersom de inte har kommunala normalladdningspunkter.

Figur 84 Antal laddningspunkter per 1 000 invånare fördelat på om någon marktyp upplåts till externa aktörer och om det finns minst en kommunal laddningspunkt i kommunen



Not: Figuren omfattar samtliga 290 kommuner och baseras på bearbetad Nobildatamängd och frågorna i åläggandet till kommuner om de *upplåter allmän platsmark respektive kvartersmark till aktörer som vill etablera publik laddinfrastruktur*. Med kommunalt avtryck avses de kommuner där det finns minst en kommunal laddningspunkt, annars har kommunen inget kommunalt avtryck. Upplåter båda marktyperna till externa aktörer = kommunen har svaret *Ja, till externa aktörer* på båda marktyperna. Upplåter kvartersmark respektive allmän platsmark till externa aktörer = kommunen har svaret *Ja, till externa aktörer* på den specifika marktypen men inte den andra. Övriga svarscombinationen resulterar i upplåter inte till externa aktörer. I figuren visas inte outliers, i detta fall fem. Rektanglarna illustrerar 25:e, 50:e och 75:e percentilen. Linjerna som går ut på sidorna går till det lägsta respektive högsta värdet, alternativt som längst 1,5 gånger avståndet mellan 25:e och 75:e percentilen.

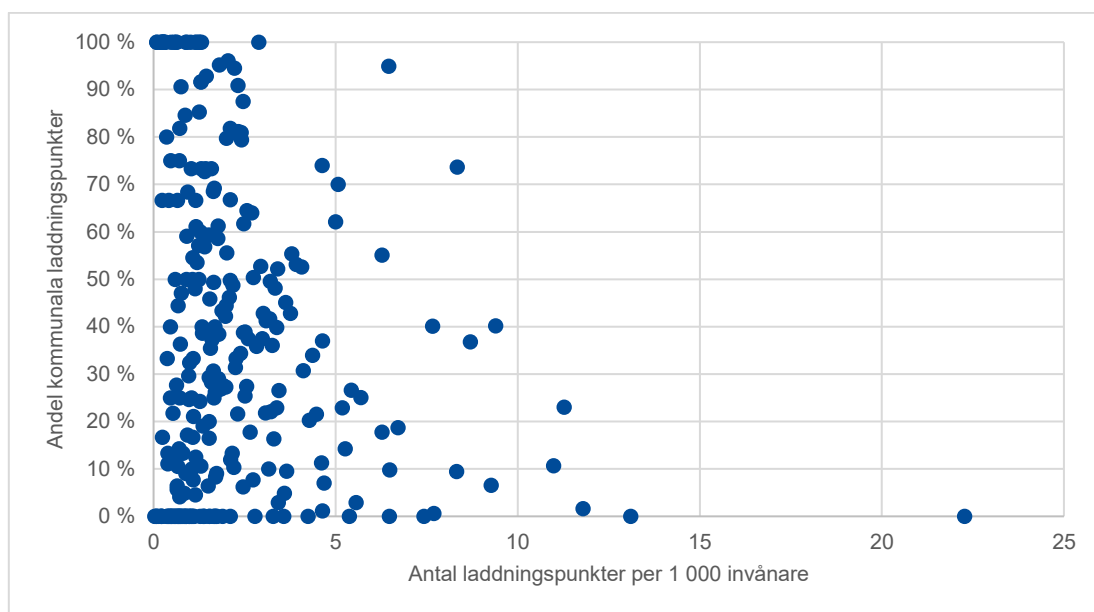
11.2.5 Icke-kommunala aktörer ser möjligheter att etablera

Bland de marknadsaktörer Konkurrensverket har intervjuat anser några att behovet av att kommuner agerar som direkta aktörer inom publik normalladdning är begränsat. Samtidigt finns ett antal marknadsaktörer som pekar på att det kan finnas situationer där icke-kommunala aktörer får svårt att etablera sig på marknaden. I dag finns det icke-kommunala aktörer som uppger att de är intresserade och villiga att etablera sig i så gott som alla Sveriges kommuner, givet rätt förutsättningar. I den mån det finns ett fortsatt behov från ett allmänintresse att kommunala aktörer verkar på marknaden är det enligt de intervjuade begränsat.

Mot denna bild pekar samtidigt intervjuade på att lönsamheten inom normalladdning är en utmaning. Etablering av laddinfrastruktur är kapitalkrävande och det behövs en lång investeringshorisont för att nå lönsamhet, något som bidrar till att det är svårare att dra till sig investeringskapital.

Konkurrensverkets analys av normalladdningspunkter indikerar att förutsättningar för konkurrens definitivt finns när tillgängligheten i form av antalet laddningspunkter per capita ökar. Av figur 85 framgår att det så gott som utan undantag förekommer konkurrens till kommunala aktörer när det totala antalet laddningspunkter överstiger 1,25 per 1 000 invånare i en kommun. Därtill finns det i hög utsträckning kommuner med icke-kommunala aktörer även när tillgängligheten till laddningspunkter är lägre än 1,25 per 1 000 invånare. Detta talar för att argumentet att som kommun vara verksam inom normalladdning till följd av att det råder bristande kommersiellt intresse kan ifrågasättas, och att det inte längre blir relevant när antalet laddningspunkter per capita ökar.

Figur 85 Sambandet mellan andelen kommunala laddningspunkter och antalet laddningspunkter per 1 000 invånare



Not: Baserat på Konkurrensverkets bearbetning av den bearbetade Nobildatamängden och befolkningsstatistik från SCB.

Bilaga A – Metod

Informationsinsamling genom ålägganden till kommuner, energibolag och parkeringsbolag

För att tillgodose Konkurrensverkets behov av uppgifter om kommuners, energibolags och parkeringsbolags agerande inom publik laddning beslutade Konkurrensverket att ålägga samtliga 290 kommuner, 167 energibolag och 33 parkeringsbolag att inkomma med svar på verkets frågor.²¹⁴ Beslutet fattades med stöd av 1 § lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden. Antalet frågor som kommunerna, energibolagen och parkeringsbolagen ålades att besvara berodde på hur de svarat på tidigare frågor.²¹⁵ Det var enbart de frågor som blev synliga som respondenterna tekniskt kunde besvara. Det innebär att det inte är samtliga kommuner eller bolag som besvarat varje fråga. I redovisningen av informationen anges antal svarande för respektive fråga.

Konkurrensverket kan konstatera att denna filtrering inte alltid varit helt ändamålsenlig då vissa missuppfattningar och begreppsförvirringar på filterfrågor gjort att kommunen/bolaget inte fått upp efterföljande frågor, även om de i det enskilda fallet hade varit relevanta för kommunen/bolaget att besvara. I vissa fall har det inneburit att resultatet inte gått att använda, varför Konkurrensverket inte inkluderat frågan i analysen. Ett exempel på detta är frågan om affärsmodeller och efterföljande frågor samt även om bolagen tillhandahåller publik laddningstjänst. I andra fall innebär det färre antal svarande på den aktuella frågan.

Åläggande till kommuner

För att uppfylla studiens syfte omfattade åläggandet till kommunerna frågor om deras styrning, agerande som markägare och agerande som direkt aktör på marknaden. Kommunerna ombads inkomma med svar digitalt genom att besvara en webbenkät. Insamlingen föregicks av samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).²¹⁶ Insamlingen pågick under perioden 18 september–15 oktober 2023, med undantag för de kommuner som beviljades anstånd. Kommuner som inte hade uppfyllt sin uppgiftsskyldighet och heller inte hade begärt anstånd, ålades på nytt den 18 oktober att inkomma med svar på Konkurrensverkets frågor senast den

²¹⁴ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 63, 70 och 71.

²¹⁵ Konkurrensverkets åläggande till kommuner bestod av maximalt 68 frågor, åläggandet till energibolag bestod av maximalt 76 frågor och parkeringsbolagen ålades att besvara maximalt 57 frågor.

²¹⁶ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 56 och 58–62.

27 oktober 2023.²¹⁷ Slutligen inkom samtliga 290 kommuner med svar på Konkurrensverkets frågor.²¹⁸

Åläggande till energibolag

För att uppfylla studiens syfte omfattade åläggandet till energibolag frågor om deras verksamhet inom etablering av publik laddinfrastruktur och tillhållande av publika laddningstjänster.

Utgångspunkten för urvalet av energibolag var medlemsföretagen hos branschorganisationen Energiföretagen Sverige. Denna lista kompletterades med några ytterligare energibolag som vid tidpunkten inte var medlemsföretag och några medlemsföretag sorterades bort utifrån storlek och verksamhetsområde²¹⁹. Många av energibolagen ingår i en energibolagskoncern. I det fall det var en mindre koncern med en gemensam webbplats (ofta två bolag där det ena var elnätsbolag och det andra var elhandelsbolag) ålades det ena bolaget. I andra fall där det ingår många energibolag i samma koncern men där företagsnamnen var olika och det fanns delvis olika delägare så ålades flera bolag i koncernen att inkomma med information. Beslut om åläggande riktades till totalt 167 bolag.²²⁰

Energibolagen ombads inkomma med svar digitalt genom att besvara en webbenkät. Insamlingen föregicks av samråd med branschorganisationen Energiföretagen Sverige.²²¹ Insamlingen pågick under perioden 27 september–24 oktober 2023, med undantag för de bolag som beviljades anstånd. Företag som inte hade uppfyllt sin uppgiftsskyldighet och heller inte hade begärt anstånd, ålades på nytt den 25 oktober att inkomma med svar på Konkurrensverkets frågor senast den 3 november 2023.²²² Totalt inkom 165 bolag med svar på Konkurrensverkets frågor. Efter informationsinsamlingen identifierades dock att ett bolag som ålagts inte längre hade någon koppling till ett energibolag²²³, varför deras svar inte ingår i jämförelsen mellan kommunala och icke-kommunala energibolag. Däremot ingår de i analysen

²¹⁷ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 211. Antalet kommuner som inte hade uppfyllt sin uppgiftsskyldighet uppgick till 42.

²¹⁸ Konkurrensverket, dnr 778/2022. Under insamlingen identifierade Konkurrensverket ett fel på ett svarsalternativ på frågan om hur många laddningspunkter som kommunen i förvaltningsform ägde. Intervallet var angivet 0-10 i stället för 0 och 1–10. För att korrigera detta ställdes och besvarades kompletterande frågor av berörda kommuner.

²¹⁹ Exempelvis bolag vars verksamhet enbart är fiber för bredband och/eller elnät för ett litet lokalt område.

²²⁰ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 70. Åläggandet riktades till det bolag som hade verksamhet inom publik laddning. Om detta inte framgick av bolagets webbsida, riktades åläggandet till moderbolaget. Det var dock inte alltid tydligt vilken bolag inom respektive koncern som var den relevanta mottagaren och/eller vilken kontaktuppgift som företaget kunde nås på, varför en del frågor inkom och besvarades under insamlingsperioden.

²²¹ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 68.

²²² Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 268.

²²³ Recharge som tidigare haft Fortum som delägare.

tillsammans med genomförda intervjuer. Det innebär att det totalt är 164 energibolag som ingår i informationsinsamlingen.

Åläggande till parkeringsbolag

För att uppfylla studiens syfte omfattade åläggandet till parkeringsbolag frågor om deras verksamhet inom etablering av publik laddinfrastruktur och tillhållande av publika laddningstjänster.

Utgångspunkten för urvalet av parkeringsbolag var medlemsföretagen hos branschorganisationen Svenska parkeringsföreningen (Svepark). Denna lista kompletterades med ytterligare parkeringsbolag som vid tidpunkten inte var ett medlemsföretag. Några medlemsföretag som enbart är verksamma med parkeringsbevakning sorterades också bort. Beslut om åläggande riktades till totalt 33 bolag.²²⁴

Parkeringsbolagen ombads inkomma med svar digitalt genom att besvara en webbenkät. Insamlingen föregicks av samråd med Svepark.²²⁵ Insamlingen pågick under perioden 29 september–24 oktober 2023, med undantag för de bolag som beviljades anstånd. Företag som inte hade uppfyllt sin uppgiftsskyldighet och heller inte hade begärt anstånd, ålades på nytt den 25 oktober att inkomma med svar på Konkurrensverkets frågor senast den 3 november 2023.²²⁶ Totalt inkom 31 bolag med svar på Konkurrensverkets frågor.

Bearbetning av informationen som inkommit genom ålägganden

De inkomna svaren från kommuner, energibolag och parkeringsbolag har på olika sätt bearbetats för att kunna redovisas och analyseras, vilket framgår i nästkommande stycken. I studien är det den bearbetade informationen som används.

Korrigerig av felaktigheter och formalia

Konkurrensverket har bearbetat rådatamängden som hämtats från webbverktyget för att korrigera direkta felaktigheter och underlätta vår analys. Som redovisats tidigare användes filterfrågor i webbverktyget för att underlätta besvarandet. På grund av webbverktygets funktionalitet har det i rådatamängden följt med så kallade dolda svar²²⁷. När det är uppenbart att respondenterna fått och besvarat en för deras verksamhet inte applicerbar eller relevant fråga har dessa korrigerats och/eller tagits bort. I ett antal fall har åläggandesvar som fattats eller varit uppenbart felaktiga, kompletterats/ korrigerats med hjälp av information i ett fritextsvar.

²²⁴ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 71.

²²⁵ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 69.

²²⁶ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handl. nr 269.

²²⁷ Webbverktyget har fungerat på det sättet att lämnade svar på följdfrågor har legat kvar i rådata även om respondenten ändrat svaret på huvudfrågan (filterfrågan) och därmed inte får följdfrågan. För respondenten har följdfrågan försvunnit men informationen har funnits kvar, så kallade dolda svar.

Utöver detta har kommun- och bolagsnamn normaliserats till samma format för effektivare datahantering. Vidare har kommunernas svar angående om de äger ett energibolag eller inte, kompletterats med alternativet fjärrvärme för att särskilja dem vars energibolag endast har fjärrvärmeverksamhet.

Klassificering och matchning av aktörer

Samtliga respondenter som ålagts att inkomma med information har matchats mot aktörer i en nordisk databas för laddstationer (Nobil), se delavsnitt 3.3.2, för att identifiera vilka aktörer som är desamma och vilka som är "nyttillkomna".

Vidare har samtliga energibolag och parkeringsbolag klassificerats som kommunala eller icke-kommunala. Principen har varit att energibolag som till en majoritet ägs av en eller flera kommuner (119 bolag), energibolag där en eller flera kommuner är den enskilt största ägaren även om ägarandelen understiger 50 procent (2 bolag) och energibolag som är majoritetsägt av ett statligt bolag men där en eller flera kommuner har en betydande ägarandel (1 bolag) har klassats som kommunalt, medan resterande energibolag i vår informationsinsamling är klassificerade som icke-kommunala (42 bolag). När det gäller parkeringsbolag har principen varit att de parkeringsbolag som till majoritet ägs av en eller flera kommuner och i ett fall av en sekundärkommun (region) har 17 bolag klassificerats som kommunala medan resterande 14 parkeringsbolag är klassade som icke-kommunala. Ägandet har utgått från informationen i databasen Bisnode Infotorg.

Bearbetning av fritextsvar

Informationsinsamlingen genom Konkurrensverkets ålägganden bestod av ett antal fritextsvar som manuellt har tolkats och klassificerats, och felaktigheter har korrigerats. Detta har skett genom manuell granskning där svaren kodifierats till kategorier som Konkurrensverkets skapat och som redovisas i rapporten. I många fall har det handlat om ett fåtal fritextsvar i en fritextfråga som innehållit alternativet "annat, ange vad". Där hanteras svaren genom att nya kategorier skapats, alternativt "övrigt", beroende på hur många som svarat. I det fall vi bedömt att svaret fångas av en fördefinierad kategori har svaret lagts till i den redan befintliga kategorin. Detta har gjorts för att kunna kvantifiera innehållet och ge en sammantagen förståelse av vad som framkommit i svaren. Svar som enligt Konkurrensverkets uppfattning varit svårtolkade har kategoriserats som icke-svar eftersom detta minimerar risken att feltolka svar och dra felaktiga slutsatser. Dessa svar ingår inte i redovisningarna av svaren.

När det gäller frågor om de kommunala aktörernas incitament till att vara aktörer på marknaden (etablera publik laddinfrastruktur och/eller tillhandahålla publik laddningstjänst) och deras skäl till att inte vara aktörer så har dessa svar tolkats och klassificerats utifrån vår förståelse av fritextsvaren. Detta ska inte tas för en absolut

sanning utan är ett sätt att hantera informationen och kunna redovisa vår förståelse av svaren.²²⁸

Konkurrensverket har även bedömt att incitamentet "Få/inga andra aktörer etablerar/etablerade laddinfrastruktur/katalysator" indikerar någon form av bristande kommersiellt intresse. Analysen i avsnitt 11.2, bygger således på denna bedömning. En kommun räknas in i gruppen "bristande kommersiellt intresse" om kommunen, i förvaltningsform eller genom ett ålagt bolag, angett incitament som Konkurrensverket klassificerat som "Få/inga andra aktörer etablerar/etablerade laddinfrastruktur/katalysator".

Insamling och bearbetning av datamängder avseende laddningspunkter och aktörer

Det finns i dag ingen officiell statistik över antalet laddningspooler, laddningsstationer eller laddningspunkter i Sverige. Det finns minst tre datakällor som uppger att de samlar information om laddningspunkter i Sverige: Chargefinder, Chargex analytics²²⁹ och Nobil. Dessa datamängder varierar vad gäller antal laddningspunkter/laddningspooler och gällande övrig information såsom exempelvis aktörer. Konkurrensverkets genomgång av de tre datamängderna²³⁰ visar att samtliga har brister som påverkar vår möjlighet att analysera marknaderna. De främsta bristerna utifrån Konkurrensverkets perspektiv är att ingen av datamängderna identifierar relevanta aktörer på ett tillförlitligt sätt, det vill säga ägare respektive tillhandahållare av laddningstjänst, se avsnitt 5.1. Generellt tenderar det att råda en begreppsförvirring som gör att aktörernas roller inte tillämpas stringent. Vidare saknas tillförlitliga uppgifter om antal laddningspunkter per kommun inom normalladdning.

Inom ramen för denna studie har Konkurrensverket lagt resurser på att skapa ett dataset som gör det möjligt att uttala oss om något slags marknadsutfall. Den inköpta datamängden från Chargex analytics visade sig inte vara ändamålsenlig för analyser av de lokala marknaderna för normalladdning. Detta då det saknades information om aktör för cirka 30 procent av laddningspunkterna. Framför allt saknades detta för aktörer verksamma inom normalladdning och på kommunnivå. Eftersom datamängden ger möjlighet till historisk data används den för att initialt beskriva utvecklingen av antalet laddningspunkter och för jämförelser mellan datakällor.

²²⁸ Konkurrensverket, dnr 778/2022 handling nr 836.

²²⁹ Företaget bakom uppladdning.nu.

²³⁰ Konkurrensverket har inhämtat en datamängd från Chargefinder genom skrapning som skedde under våren 2023.

Nobil är en öppen datakälla med information om laddningspunkter i Norden. Energimyndigheten har ansvar för att informationen om laddningspunkter i Sverige är korrekt. Konkurrensverket har från Nobel enbart haft tillgång till en ögonblicksbild och inte tillväxten av laddningspunkter de senaste åren. Konkurrensverket hämtade data från Nobel den 9 oktober 2023 genom dess öppna API²³¹. Av datamängden användes platsinformation, ägare, operatör, antal laddningspunkter och laddningspunktseffekten per laddningsplats. Samtliga ägare och operatörer kartlades och kommunala aktörer identifierades genom att samtliga aktörer stämades av mot databasen Bisnode Infotorg. Företag som redovisades som kommunalt kontrollerade, klassificerades som kommunal aktör.

Ett antal aktörer kunde tas bort på grund av stavfel, företagskoncentrationer²³² och liknande. Kartläggningen av aktörer visade att det fanns ett antal aktörer som angavs som ägare och/eller operatör som inte är aktiva på de marknader som är aktuella för vår studie, det vill säga de investerar inte i/äger inte publik laddinfrastruktur och är heller inte laddningstjänstaktör enligt vår definition, eftersom de inte sätter priset på laddningstjänsten (elen) till slutkund.

Nobildatamängden har även korrigerats, vad gäller felaktig platsinformation som vi identifierat, exempelvis korrigerings av laddningspunkter som kopplats till fel kommun. Utifrån rapportens syfte avgränsades kartläggningen av laddningspunkter till normalladdning.

En jämförelse mellan antalet kommunala laddningspunkter i Nobel och informationen från informationsinsamlingen genom Konkurrensverkets ålägganden påvisade att kommunala aktörer var markant underskattade i datamängden, samtidigt som det fanns aktörer som var överskattade/inte alls var på marknaden, se avsnitt 6.2. Vår bedömning var att vi behövde komplettera Nobildatamängden med informationen från kommunala aktörer för att kunna använda den för analyser av marknaden med fokus på kommunala aktörer.

Komplettering av Nobel med information från kommunala aktörer

Konkurrensverket sammanställde informationen från kommunala aktörers svar på Konkurrensverkets ålägganden vad gäller antal normalladdningspunkter de uppgav att de ägde/förvaltade/driftade. Vidare sammanställdes information om vilka aktörer de eventuellt anlidade för att drifta laddningspunkter och/eller

²³¹ Energimyndigheten, "Använd laddstationsdata till karttjänster eller appar", Energimyndigheten, hämtad 10 september, 2023, <https://www.energimyndigheten.se/klimat/transporter/laddinfrastruktur/registrera-din-laddstation/utvecklare/>.

²³² I vår bearbetning av data över aktörer har vi identifierat flera aktörer som inte längre finns kvar/som uppgått i ett annat företag efter förvärv. Konkurrensverket har hittills prövat en företagskoncentration. Konkurrensverket, dnr 139/2021. Grön kontakts (sedemera Mer) förvärv av Bee Charging Solutions. Övriga förvärv har inte varit föremål för Konkurrensverkets förvärvsprövning.

tillhandahålla laddningstjänst vid sina laddningspunkter. Konkurrensverket genomförde sedan en jämförelse på aktörsnivå i flera steg.

Alla kommunala aktörer vars antal normalladdningspunkter i Nobil var inom det intervall de uppgett i informationsinsamlingen lämnades utan åtgärd.²³³

Kommunala aktörer vars antal normalladdningspunkter i Nobil understeg angivet intervall klassificerades som "under".²³⁴ De kommunala aktörer vars antal normalladdningspunkter i Nobil översteg angivet intervall klassificerades som "över".²³⁵ Denna jämförelse inom respektive kategori var helt automatiserad.

Kommunala aktörer som var "under" kompletterades med ytterligare laddningspunkter som tillhörde någon av de angivna aktörer som den kommunala aktören uppgett att den anlidade för exempelvis tillhandahållande av laddningstjänst i den mån det fanns laddningspunkter från dessa i den/de kommun/-er där den kommunala aktören har verksamhet. Denna komplettering ändrade inte totala antalet normalladdningspunkter i Nobil, endast ägare/operatör ändrades. I det fall kompletteringen innebar att den kommunala aktören hamnade inom det intervall de uppgett klassificerades aktören som "inom" och lämnades utan vidare åtgärd. Exempelvis kommun B har uppgett att de äger 21–30 laddningspunkter och kompletteras med 10 laddningspunkter från tjänsteleverantören X. De går därmed från 11 laddningspunkter till 21. I annat fall kvarstod klassificeringen "under". Exempelvis bolag D uppger att de har 31–40 laddningspunkter. I Nobil har de 10 laddningspunkter och kan endast kompletteras till 19 laddningspunkter. Även denna del var automatiserad.²³⁶

Samtliga kommunala aktörer som kvarstod som "under" och "över" efter de två första stegen, granskades manuellt. Den manuella granskningen skedde dels på aktörsnivå, exempelvis genom att kontrollera de svar som aktören lämnat, dels genom publika uppgifter om aktörens verksamhet på dess hemsida. Den manuella granskningen omfattade även en undersökning på kommunnivå och en genomgång av samtliga kommunala aktörer i kommunen och hur deras uppgifter förhöll sig till varandra. I de fall som det totala antalet kommunala laddningspunkter hamnade inom det totala intervallet som de olika kommunala aktörerna uppgett så kunde dessa lämnas utan åtgärd. Exempelvis har kommun Y två kommunala aktörer: bolag 1 och bolag 2. Bolag 1 är "under" då det har uppgett intervallet 11–19 och har 7 laddningspunkter i Nobil. Bolag 2 är "över" då de angett 1–10 laddningspunkter och har 12 laddningspunkter i Nobil. Totalt på kommunnivå hamnar de

²³³ Exempelvis bolag A har angett att de äger 11–20 normalladdningspunkter. Nobil anger att bolag A har 15 normalladdningspunkter. Bolag A lämnad utan vidare åtgärd.

²³⁴ Exempelvis kommun B har uppgett att de äger 21–30 normalladdningspunkter. Nobil anger att kommun B har 11 laddningspunkter. Kommun B klassificeras som "under".

²³⁵ Exempelvis kommun C har uppgett att de äger 1–10 laddningspunkter. Nobil anger att kommun C har 13 laddningspunkter. Kommun C klassificeras som "över".

²³⁶ Totalt kunde 1 794 laddningspunkter och därmed 51 aktörer "räddas" genom denna automatiserade komplettering.

kommunala aktörerna inom de angivna intervallen och lämnas därför utan vidare åtgärd.

De kommunala aktörer som efter den manuella granskningen kvarstod som "under" eller "över" justerades i Nobil utifrån uppgivet antal laddningspunkter i informationsinsamlingen. Då Konkurrensverket ålagt kommunala aktörer att ange ett intervall modifierades antalet normalladdningspunkter som följande: om det i den manuella granskningen framkommit en exakt antalsuppgift för laddningspunkter, exempelvis om den kommunala aktören i fritextsvar angett att det handlade om 2 normalladdningspunkter, justerades antalet till det angivna antalet. I annat fall tillämpades principen att "under" höjdes till det minsta värdet i intervallet och "över" höjdes till det högsta värdet i intervallet. Det vill säga om den kommunala aktören angivit intervallet 11–20 och var klassificerad som "under", höjdes aktören till 11 laddningspunkter i Nobil och om den kommunala aktören angett intervallet 11–20 och var klassificerad som "över" sänktes aktören till 20. Denna metodik ändrade det totala antalet laddningspunkter i Nobil²³⁷.

Totalt innebar Konkurrensverkets bearbetning av datamängden att antalet kommunala laddningspunkter ökade med 4 120, till totalt 14 752 laddningspunkter. Av dessa var det 2 326 laddningspunkter som tillkom och 1 794 som omvandlades. Detta innebär att totala antalet normalladdningspunkter i Nobil ökade från 30 085 till 32 411.

Därefter summerades det totala antalet normalladdningspunkter och det totala antalet kommunala normalladdningspunkter per kommun. I studien är det den bearbetade Nobildatamängden som används.

Dataanalys

Konkurrensverket har tillämpat dataanalys för att bearbeta svar från informationsinsamlingen. Vi har tabulerat och visualiserat de kommunala aktörernas olika ageranden, strategier och incitament.

Vidare används dataanalys för att jämföra hur olika ageranden förhåller sig till varandra och i vilken utsträckning olika agerande kan indikera marknadseffekter. De jämförelser vi genomfört grundas dels på initiala hypoteser, dels på associationsanalys.

Associationsanalys

För att möjliggöra en datadriven analys av ålagd information generades frekvensvärden för samtliga kombinationer av kommunsvar i den insamlade

²³⁷ Antalet normalladdningspunkter ökade från 30 085 till 32 411.

datamängden.²³⁸ Detta gav möjligheten att finna intressanta svarsgrupper. Därutöver undersöktes sambanden mellan frågor parvis genom att jämföra den parvisa frekvensen med vardera frågas egna frekvens, för att finna över-/under-representerade mönster, vilka kan ge insikt och vägledning i datamängden.

Effektmått

Som framgår av avsnitt 5.1 finns det brister i bearbetade Nobil som i delar kvarstår även efter komplettering. Brister vad gäller att identifiera relevanta aktörer och tillförlitliga uppgifter om antalet laddningspunkter försvårar en analys av konkurrensförhållanden på marknaden, såsom strikta marknadsandelar och koncentrationsgrad.

Vår bedömning är att den bearbetade Nobildatamängden identifierar kommunala aktörer mer tillförlitligt och att vi därför kan tillämpa nedanstående effektmått. Däremot kvarstår osäkerheterna om det totala antalet normalladdningspunkter per kommun. Detta påverkar framför allt estimeringen av andel kommunala laddningspunkter per kommun, varför resultaten i dessa delar behöver tolkas med viss försiktighet. Vår bedömning är att det ger en indikation och uppskattning av det kommunala avtrycket, men ska inte tas som en absolut sanning.

- Andel kommunala laddningspunkter av totala antalet laddningspunkter per kommun.
- Antal laddningspunkter per 1 000 invånare per kommun.
- Antal kommunala laddningspunkter per 1 000 invånare per kommun.

Möten och intervjuer med aktörer

Konkurrensverket har under olika skeden av studien haft möten och intervjuer med olika marknadsaktörer, andra myndigheter och branschorganisationer. Vi har intervjuat företrädare för Aimo park, Biodriv Öst, Göteborgs parkering, Jämtkraft, Järfälla kommun, Circle K, Eon Drive Infrastructure och Eon Drive Solutions, Fastighetsägarna, Installatörsföretagen, Kvartsel, Milepost, Mer, OKQ8, Sveriges Allmännyttan, Qwello, Vattenfall Incharge och Virta.²³⁹

Inledningsvis syftade intervjuerna primärt till att få en närmare förståelse för hur marknaden och konkurrensen fungerar, vilka affärsmodeller som tillämpas, olika roller och aktörer samt utmaningar och hinder. Dessa intervjuer utgör framför allt underlag till de inledande beskrivningarna av marknaderna.

²³⁸ Jiawei Han och Jian Pei et al., *Mining Frequent Patterns without Candidate Generation: A Frequent-Pattern Tree Approach*. *Data Mining and Knowledge Discovery* 8, 53–87, 2004.
<https://doi.org/10.1023/B:DAMI.0000005258.31418.83> (Hämtad 2024-04-18).

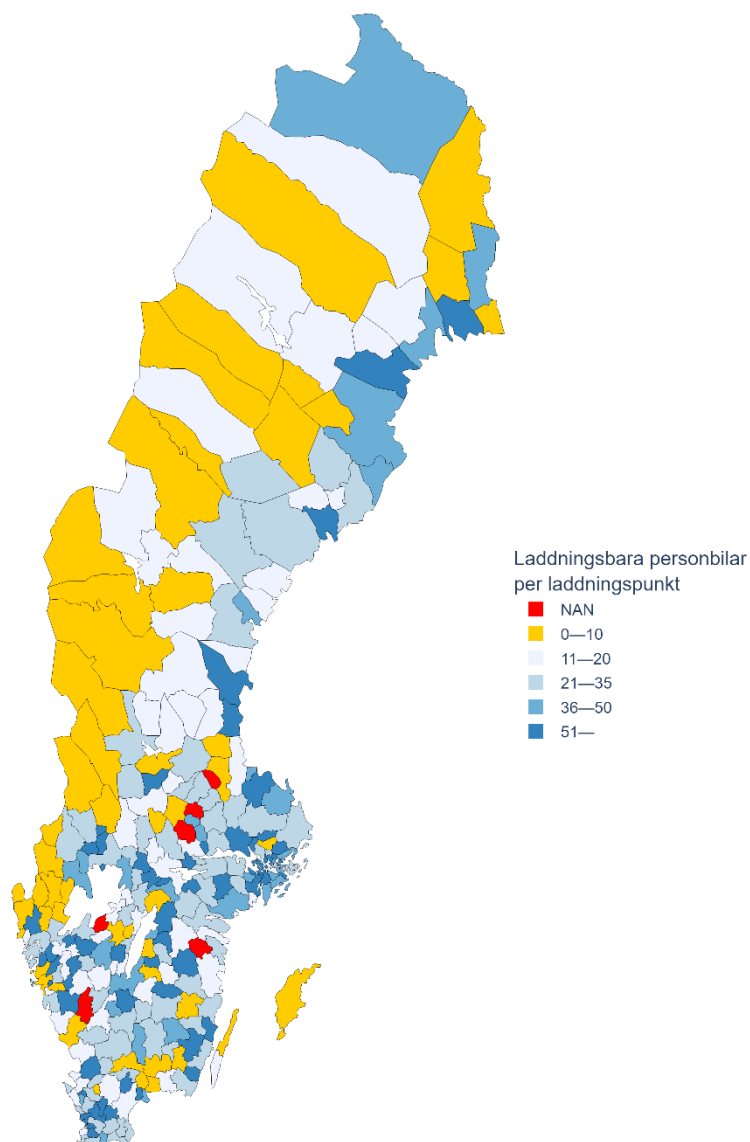
²³⁹ Konkurrensverket, dnr 778/2022, Minnesanteckningar från genomförda intervjuer.

I ett senare skede, i samband med analysen av kommunernas ageranden, har Konkurrensverket haft kontakt med marknadsaktörer som inte ingår i våra respondentgrupper (energibolag och parkeringsbolag). Kontakterna har gjorts i syfte att fördjupa analysen och bredda den till ytterligare aktörskategorier. Intervjuer valdes som metod eftersom antalet privata marknadsaktörer verksamma inom normalladdning, som inte fångas av den genomförda informationsinsamlingen genom ålägganden, bedömdes vara relativt få.

Bilaga B – Fördjupade analyser

Antal laddningsbara personbilar per laddningspunkt, normalladdning

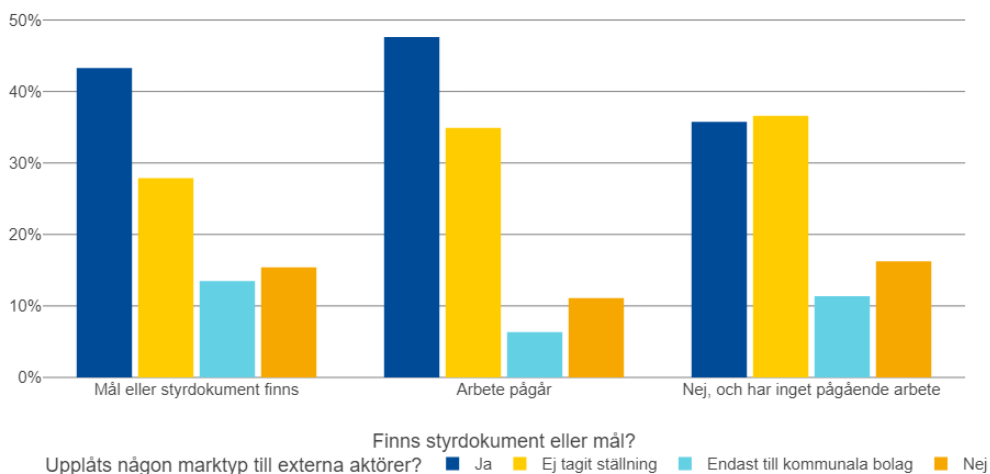
Figur 86 Karta över antal laddningsbara personbilar per laddningspunkt och kommun



Not: Normalladdningspunkter genom bearbetade nobil. Datamängden över laddningsbara personbilar från Trafikanalys 2022.

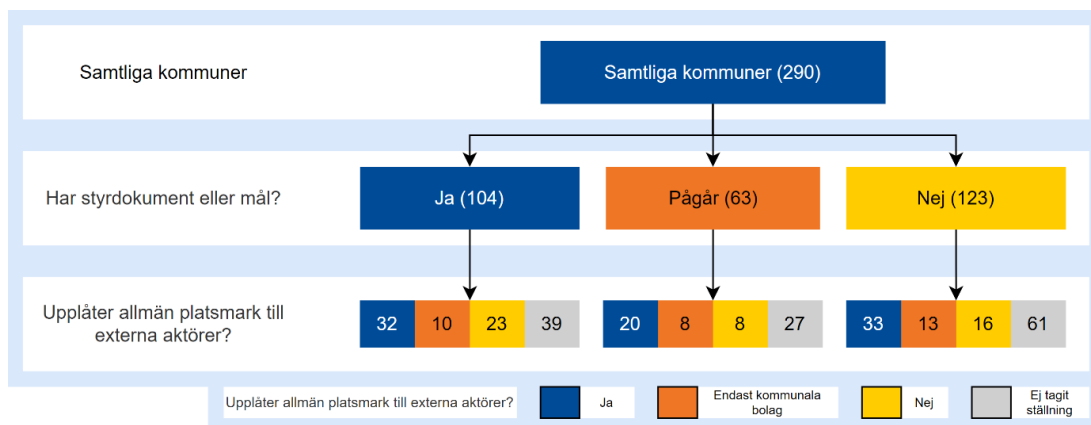
Styrdokument och mål

Figur 87 Styrdokument/mål i förhållande till markupplåtelse



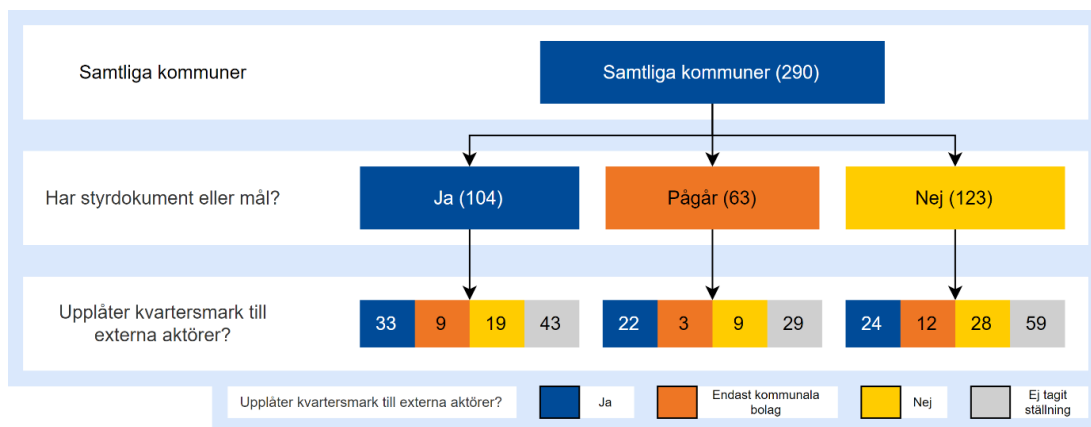
Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen har styrdokument respektive mål och frågorna om kommunen upplåter allmän platsmark respektive kvartersmark. Alla kommuner ingår i jämförelsen. Mål eller styrdokument finns = kommunen har svarat ja på någon av frågorna. 104 kommuner finns i denna grupp. Arbete pågår = Kommunen har på någon av frågorna om mål respektive styrdokument angett att det pågår ett arbete utan att samtidigt svarat ja på den andra frågan. 63 kommuner finns i denna grupp. Resterande 123 kommuner ingår i kategorin Nej och har inget pågående arbete. För kategoriseringen inom upplåter kommunen mark gäller följande: Ja = kommunen har på någon av frågorna om markupplåtelse svarat ja, externa aktörer. Endast till kommunala bolag = kommunen har svarat ja, egna kommunala bolag på minst en marktyp utan att samtidigt ha svarat ja, extern aktörer på någon marktyp. Nej = kommunen har svarat detta på minst en marktyp utan att samtidigt ha svarat ja till någon aktörskategori. Ej tagit ställning = kommunen har på båda marktyperna svarat frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand.

Figur 88 Styrdokument/mål i förhållande till markupplåtelse av allmän platsmark



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen *fastställt mål och/eller styrdokument* och frågan om kommunen *upplåter allmän platsmark*. För styrdokument/mål antas Ja om kommunen svarat ja på någon av frågorna om mål eller styrdokument, Pågår = kommunen har svarat nej, men det pågår ett arbete att ta fram på någon av frågorna, övriga kategoriseras som Nej. Avseende upplåtelse av allmän platsmark antas svarprioritet i följande ordning: Ja = svarat ja till externa aktörer, Endast till kommunala bolag = svarat ja till egna kommunala bolag och inte samtidigt uppgett ja till externa aktörer, Nej = om kommunen svarat nej och inte samtidigt ja till någon aktör och Ej tagit ställning = om kommunen svarat frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

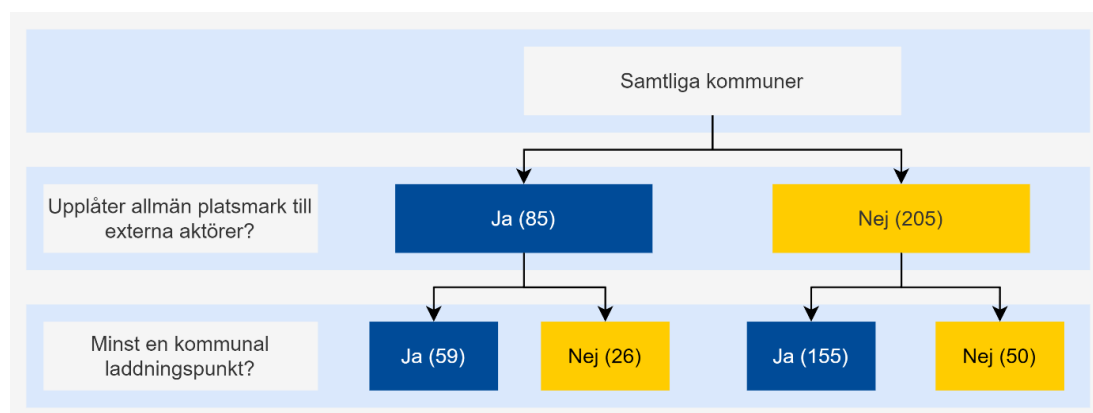
Figur 89 Styrdokument/mål i förhållande till markupplåtelse av kvartersmark



Not: Figuren bygger på svar på frågorna om kommunen *fastställt mål och/eller styrdokument* och frågan om kommunen *upplåter kvartersmark*. För styrdokument/mål antas Ja om kommunen svarat ja på någon av frågorna om mål eller styrdokument, Pågår = kommunen har svarat nej, men det pågår ett arbete att ta fram på någon av frågorna, övriga kategoriseras som Nej. Avseende upplåtelse av kvartersmark antas svarprioritet i följande ordning: Ja = svarat ja till externa aktörer, Endast till kommunala bolag = svarat ja till egna kommunala bolag och inte samtidigt uppgett ja till externa aktörer, Nej = om kommunen svarat nej och inte samtidigt ja till någon aktör och Ej tagit ställning = om kommunen svarat frågan har inte varit aktuell och kommunen har inte tagit ställning på förhand. Samtliga kommuner har besvarat samtliga frågor.

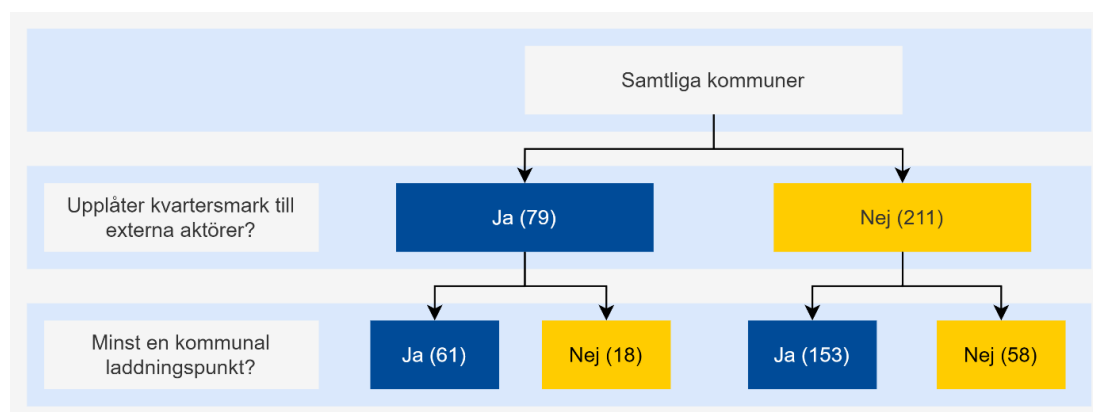
Uppåtelse av mark i förhållande till egen säljverksamhet

Figur 90 Upplåtelse av allmän platsmark till externa aktörer i förhållande till förekomsten av minst en kommunal laddningspunkt



Not: Figuren bygger på svar på frågan om kommunen upplåter allmän platsmark och bearbetad Nobildatamängd. Avseende upplåtelse av allmän platsmark antas Ja om kommunen svarat ja till externa aktörer, annars Nej. Om kommunen har minst en kommunal laddningspunkt antas Ja, annars Nej.

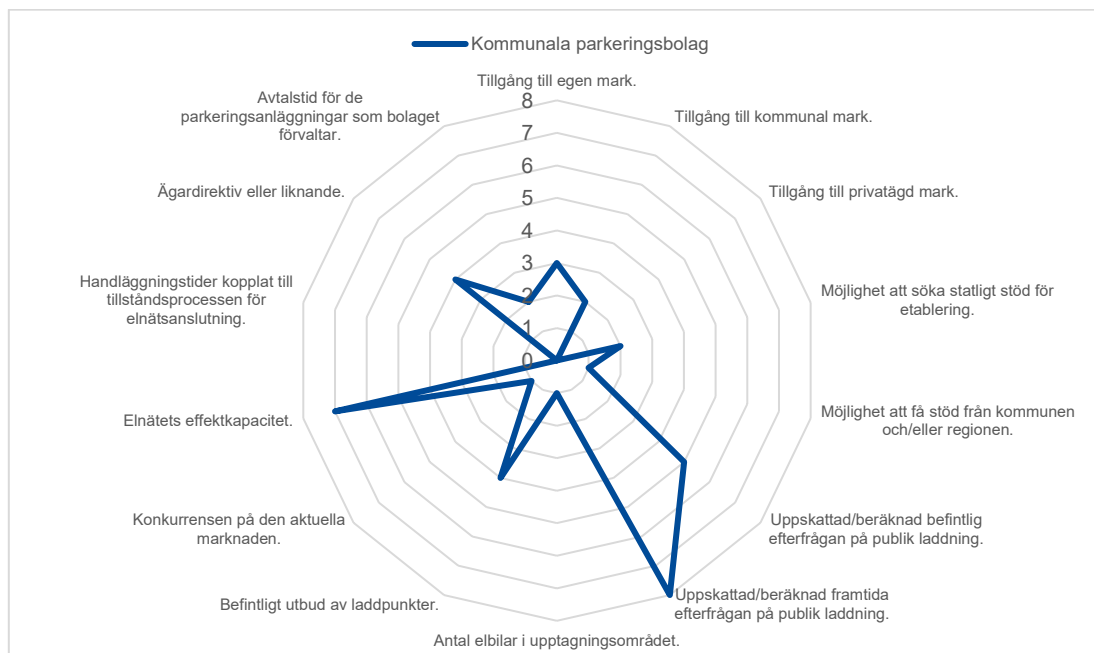
Figur 91 Upplåtelse av kvartersmark till externa aktörer i förhållande till förekomsten av minst en kommunal laddningspunkt



Not: Figuren bygger på svar på frågan om kommunen upplåter kvartersmark och bearbetad Nobildatamängd. Avseende upplåtelse av kvartersmark antas Ja om kommunen svarat ja till externa aktörer, annars Nej. Om kommunen har minst en kommunal laddningspunkt antas Ja, annars Nej.

Incitament och faktorer som påverkar etablering

Figur 92 Faktorer som påverkar var kommunala parkeringsbolag etablerar



Not: Figuren baseras på kommunala parkeringsbolags svar på frågan *Vad avgör var bolaget etablerar nya publika laddpunkter?* De 15 kommunala parkeringsbolag som uppgett att de äger publik laddinfrastruktur och/eller nyetablerar var ålagda att besvara frågan.

Tabell 28 Jämförelse mellan kommunala och icke-kommunala energibolags skäl till att inte vara aktörer, bolag som i dag är aktörer men planerar avyttring eller som slutat nyetablera

	Kommunala energibolag som i dag är aktiva men som planerar att lämna marknaden, andel bolag som angett incitament	Icke-kommunala energibolag som i dag är aktiva men som planerar att lämna marknaden, andel bolag som angett incitament	Kommunala energibolag som äger publik laddinfrastruktur men inte längre nyetablerar, andel bolag som angett incitament	Icke-kommunala energibolag som äger publik laddinfrastruktur men inte längre nyetablerar, andel bolag som angett incitament
Antal svarande	7	1	23	4
Anser att marknadsaktörer ska sköta detta/finns privata marknadsaktörer	57,1 %	0,0 %	21,7 %	0,0 %
Annat bolag i koncernen/dotterbolag/ägarkommun etablerar publik laddinfrastruktur	14,3 %	100,0 %	4,3 %	25,0 %
Dålig/ingen lönsamhet/låg efterfrågan	14,3 %	0,0 %	26,1 %	0,0 %
Får inte som elnätbolag	14,3 %	0,0 %	4,3 %	50,0 %
Inte kärnverksamhet/inte bolagets affärsmodell	14,3 %	100,0 %	8,7 %	0,0 %
Finns inget ytterligare behov av laddpunkter	0,0 %	0,0 %	17,4 %	0,0 %
Har uppfyllt syftet att möjliggöra omställningen och få igång en marknad	0,0 %	0,0 %	13,0 %	0,0 %
Övrigt	0,0 %	0,0 %	21,7 %	25,0 %

Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna eller planerar att lämna marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur*, *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna marknaden för publika laddtjänster*, och *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget inte längre etablerar publik laddinfrastruktur*.²⁴⁰ Tabellen redovisar andel av svarande som uppgett respektive skäl. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De energibolag som besvarat frågorna är de som svarat Ja på minst en av frågorna *Bolaget äger publik laddinfrastruktur*, *Bolaget tillhandahåller publik laddtjänst* samtidigt som de uppgett att de planerar att lämna marknaden genom exempelvis avyttring. Vidare redovisas svar från de aktörer som svarat Ja på frågan om *Bolaget äger publik laddinfrastruktur* samtidigt som bolaget svarat Nej på frågan om *Bolaget nyetablerar publik laddinfrastruktur*.

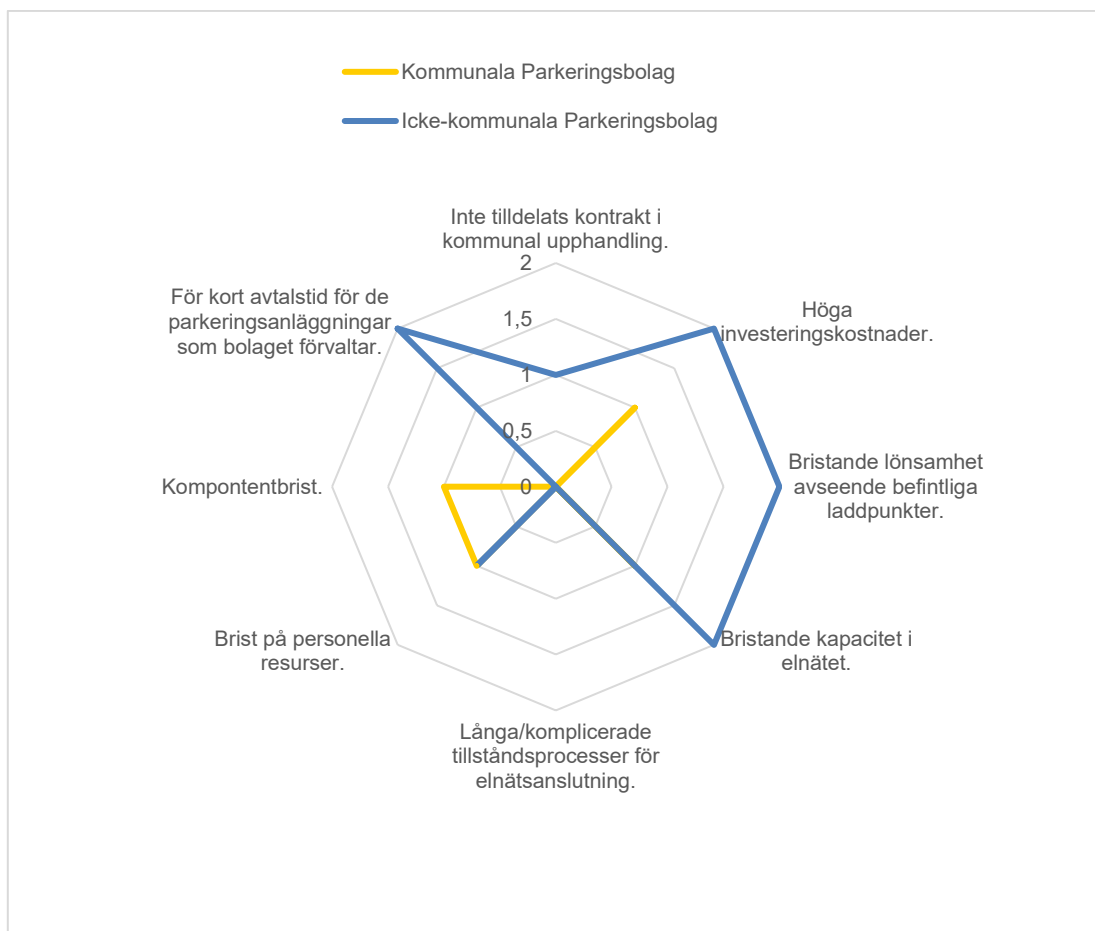
²⁴⁰ Fritextsvaren har kodifierats utifrån Konkurrensverkets förståelse av svaren, se "Bearbetning av fritextsvar" i bilaga A.

Tabell 29 Jämförelse mellan kommunala och icke-kommunala parkeringsbolags skäl till att inte vara aktör på marknaderna

	Kommunala p-bolag som idag inte är aktörer	Icke-kommunala p-bolag som idag inte är aktörer	Kommunala p-bolag som är aktörer men inte nyetablerar	Icke-kommunala p-bolag som är aktörer men inte nyetablerar
Antal svarande	2	7	3	3
Planerar inträde	0	1	0	0
Annat bolag i koncernen/dotterbolag/ägarkommun etablerar publik laddinfrastruktur	2	0	0	0
Inte kärnverksamhet/inte bolagets affärsmodell	1	4	2	1
Dålig/ingen lönsamhet/låg efterfrågan	0	2	1	1
Upplåter p-platser till laddoperatör	0	1	0	0
Äger inte marken	0	0	0	1

Not: Konkurrensverkets bearbetning av fritextfrågorna *Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna eller planerar att lämna marknaden för etablering av publik laddinfrastruktur, Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget valt att inte träda in på, alternativt lämna marknaden för publika laddtjänster, och Beskriv kortfattat anledningen till att bolaget inte längre etablerar publik laddinfrastruktur.* Tabellen redovisar antal svarande som uppgett respektive skäl. Ett bolag kan ha uppgett mer än ett incitament. De parkeringsbolag som besvarat frågan har uppgett att de i dag inte äger publik laddinfrastruktur eller tillhandahåller publik laddtjänst alternativt är de aktör i dag men planerar att helt eller delvis lämna marknaden.

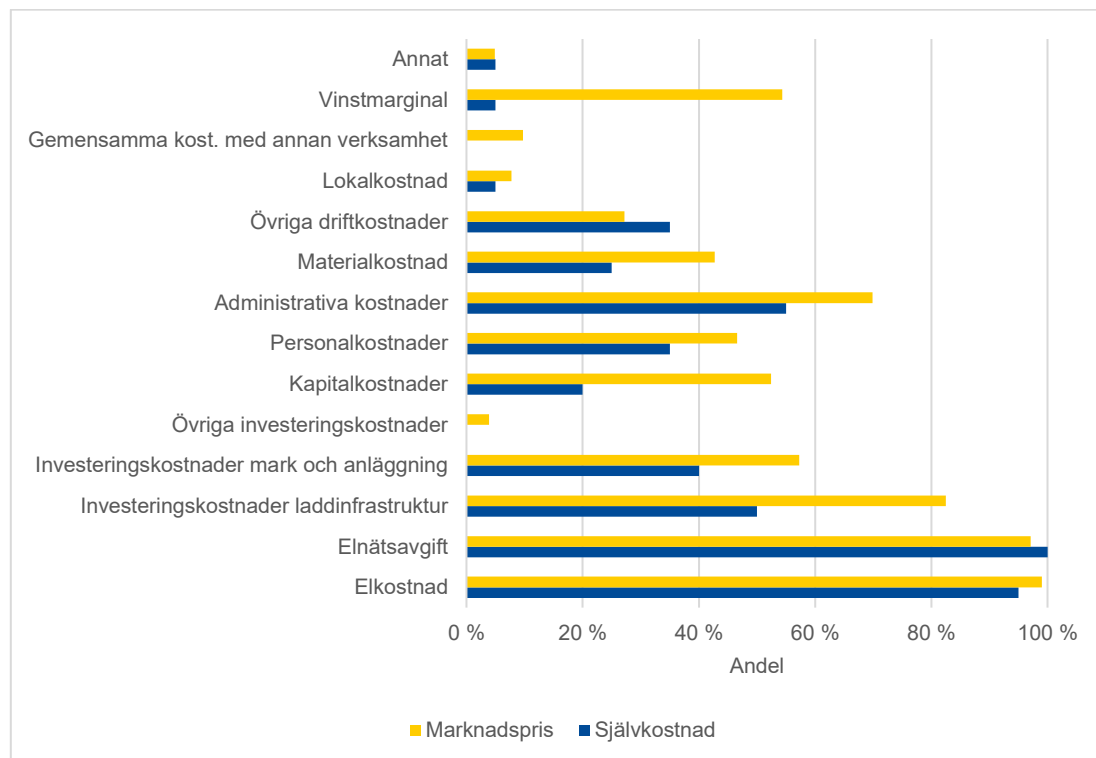
Figur 93 Parkeringsbolags skäl till att önskad etableringstakt inte nåtts



Not: Figuren baseras på de 2 kommunala och 4 icke-kommunala parkeringsbolag som fått frågan, som utgör urvalet av energibolag som fått frågan: *Vilka faktorer har bromsat bolagets etablering av laddinfrastruktur?* För att ha fått denna fråga behöver aktören ha svarat "nej, i för liten omfattning/takt" på åläggande frågan: *Har bolaget etablerat publik laddinfrastruktur i den omfattning och/eller takt som varit önskvärt/planerat?*

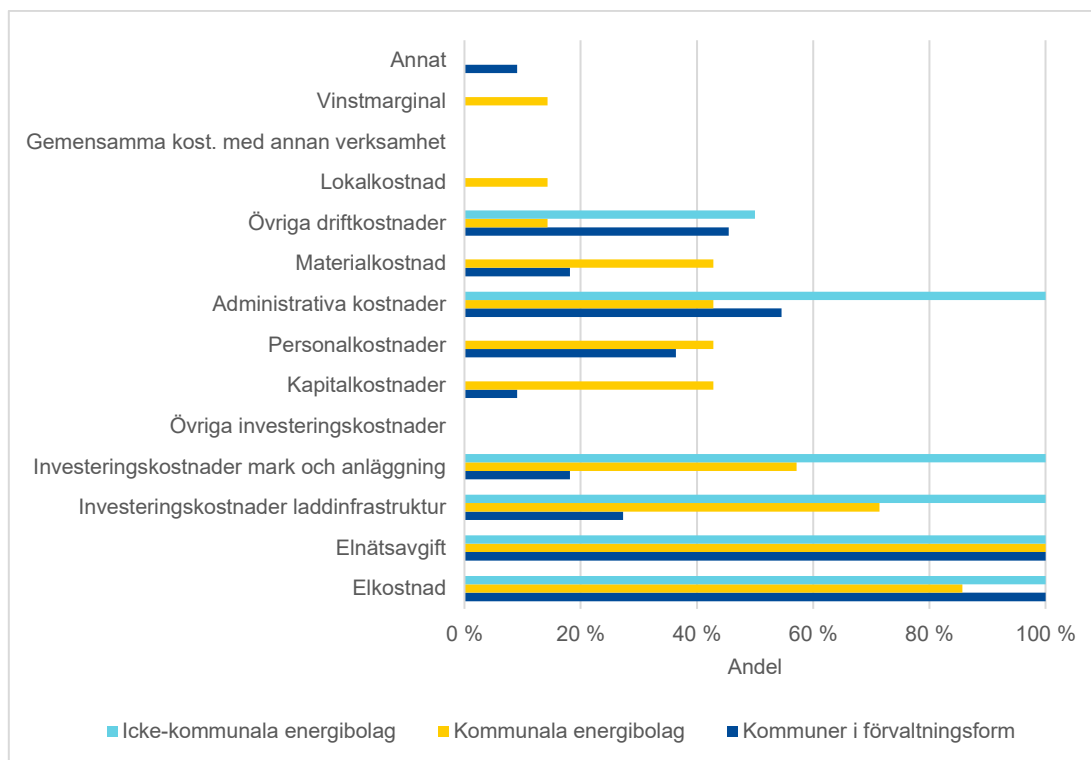
Kostnadsposter och intäktsprinciper

Figur 94 Kostnadsposter som beaktas vid olika prissättningsprinciper



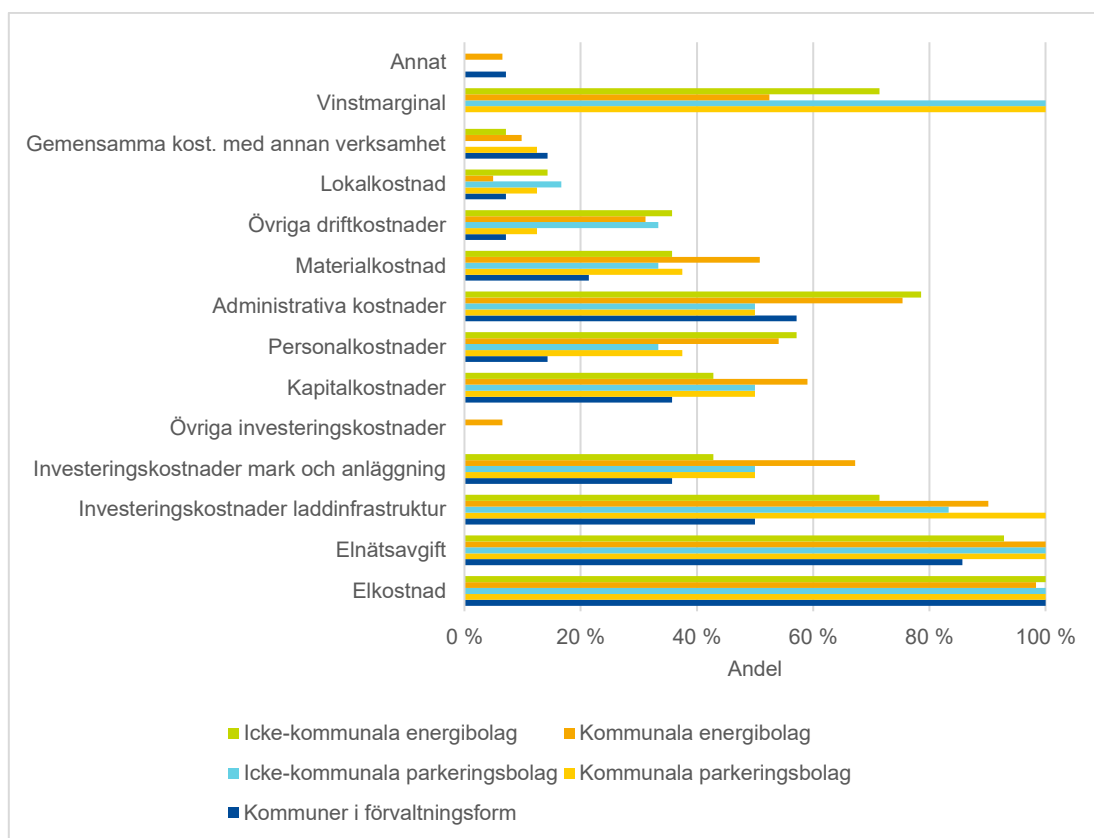
Not: Figuren illustrerar svar på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktsprincip/-modell*. Baserat på svar från 11 kommuner i förvaltningsform, 7 kommunala energibolag och 2 icke-kommunala energibolag som uppgett självkostnad som intäktsprincip samt 14 kommuner i förvaltningsform, 8 kommunala parkeringsbolag, 6 icke-kommunala parkeringsbolag, 61 kommunala energibolag och 14 icke-kommunala energibolag som uppgett marknadspris som intäktsprincip.

Figur 95 Aktörers beaktande av kostnader vid självkostnadsprincip



Not: Baserat på 11 kommuner i förvaltningsform, 7 kommunala energibolag och 2 icke-kommunala energibolags svar på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktprincip/-modell*. För att ingå i figuren ska aktören ha uppgett självkostnadspris som intäktprincip.

Figur 96 Aktörers kostnadsbeaktande vid marknadspris



Not: Baserat på 14 kommuner i förvaltningsform, 8 kommunala parkeringsbolag, 6 icke-kommunala parkeringsbolag, 61 kommunala energibolag, 14 icke-kommunala energibolag svar på frågan *Ange vilka kostnader som ingår i [aktörens] beräkningar av tidigare angiven prissättningsprincip/intäktprincip/modell.* För att ingå i figuren ska aktören ha uppgett *marknadspris* som intäktprincip.



Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se