

2017-06-09

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Dan Lems  
Avdelningen för juridik  
Per Henningsson

## Ställningstagande till grund för påverkan på regleringsarbete inom digitalinfrastruktur

### Sammanfattning

- SKL anser att tillgången på bredband i framtiden kommer att vara avgörande för att alla medborgare ska ha möjlighet att ta del av samhällsservice och information.
- SKL menar att PTS i sina nya myndighetsuppdrag, behöver balansera teleoperatörernas och kommunernas intressen så att marknaden fortsätter att utvecklas dynamiskt och att parterna ges möjligheter att verka på lika villkor.
- SKL menar att det är angeläget att frågan om undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip utreds och att PTS bör samråda med SKL i denna utredning.
- SKL menar att kommunerna spelar en viktig roll genom att äga och tillhandahålla fibernät på öppna och lika villkor. Kommunerna har bidragit till att Sverige har ett unikt utbyggt bredband som lagt grunden till den stora konkurrensen. Detta engagemang bör uppmuntras och bättre stödjas av staten.
- SKL menar att det är svårt att genom avtal med privata aktörer långsiktigt säkerställa att fiberinfrastrukturen tillhandahålls på öppna och lika villkor. Kommunalt ägande av fibernät utgör därför en viktig grund för att långsiktigt säkra tillgången till infrastruktur för tjänsteleverantörer.
- SKL anser att PTS i sin uppgift att se över kommunernas tillståndsprocesser måste ta hänsyn till kommunernas behov och skyldighet att hantera hela komplexiteten i den kommunala verksamheten.
- SKL menar att det är viktigt att Sverige verkar för att EU:s telekomlagstiftning stödjer den svenska ”stadsnätmodellen”.

- SKL menar att det är viktigt att staten till fullo utnyttjar och tillgängliggör sina egna optiska fibernät som idag är uppdelad flera olika statliga aktörer. SKL uppmanar staten att tillgängliggör sin befintliga digitala infrastruktur för bredare användning. Ett viktigt användningsområde är att skapa ett rikstäckande och säkert kommunikationsnät för hela samhällets behov av skyddad och säker kommunikation.

## Bakgrund

I december 2016 presenterade regeringen den nya bredbandsstrategin. Huvudspåret är fortsatt marknadsstyrd utveckling kompletterad med offentliga insatser. SKL är mycket positiv till att regeringens nya bredbandsstrategi innehåller ambitiösa mål om att alla ska ha tillgång till bredband senast 2025. Samtidigt kunde strategin ha innehållit ett bättre stöd för det kommunala engagemanget i utbyggnaden. Strategins inriktning att offentliga aktörer ska tillämpa en ”balanserad försiktighetsprincip” vad gäller investeringar i bredbandsinfrastruktur, riskerar försvåra att bredbandsmålen kan uppnås till 2025.

Digital infrastruktur, i dagligt tal bredband, är en förutsättning för att i framtiden kunna bo och verka i hela landet. Idag ser vi hur viktiga verksamheter urbaniseras genom att t.ex. affärer och lokala bankkontor stängs ner i mindre orter. För att balansera denna förändring är tillgången till digitala tjänster, såväl privata som offentliga, viktiga. SKL anser att det är viktigt att tillgången till digital infrastruktur med både god kapacitet och god kvalitet finns i hela landet. Tillgång till bredband kan vara avgörande för det lokala samhällets överlevnad.

Det är positivt att regeringen, EU-kommissionen och OECD uppmärksammar de kommunala stadsnätens roll på den svenska marknaden. De lyfter fram de positiva effekterna dessa har för ökad utbyggnadstakt och för att öka konkurrensen avseende bredbandstjänster. De kommunala stadsnäten har haft en avgörande betydelse i att ge Sverige en ledande position globalt. Under 2014-2015 stod de kommunala stadsnätens investeringar för 46 % av de nya fiberuppkopplingarna. Ska de av regeringen högt uppsatta målen avseende uppkoppling nås krävs det att de kommunala stadsnäten fortsätter sina offensiva investeringar.

## Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) är den myndighet som bevakar området elektronisk kommunikation. Myndigheten genomför just nu ett arbete för att analysera bredbandsmarknaden i Sverige. Det övergripande syftet med arbetet är att skapa bra spelregler på bredbandsmarknaden för en långsiktig och hållbar konkurrens mellan

olika aktörer, vilket ger förutsättningar för ett stort tjänsteutbud och låga slutkundspriser.

I den nya bredbandsstrategin anges att PTS kommer att få nya myndighetsuppdrag för den fortsatta bredbandsutbyggnaden. Det föreslås att PTS ska verka för att bredbandsutbyggnaden når ut till fler genom att:

- PTS ser över roller och spelregler för aktörer på bredbandsmarknaden. För att höja utbyggnadstakten, ska reglerna vara tydliga för marknadens aktörer.
- PTS ska vägleda kommunerna i styrning av stadsnät och tillhandahållande av bredband.
- PTS ska verka för kostnadseffektiv utbyggnad. Genom sänkta inträdeskrav på bredbandsmarknaden ska planer, villkor och incitament bli tydliga samt vägleda kommunerna i arbetet med att förkorta tillståndprocessen.
- PTS ska verka för att hänsyn tas till bredband vid planering och byggnation.
- PTS ska skapa en modell för nyttoberäkningar för bredbandsutbyggnad.
- PTS ska ge förslag på hur bredbandsmarknaden ska avgränsas geografiskt, både på regional och lokal nivå. Dessutom ska marknaden avgränsas produktmässigt för att därigenom kunna identifiera SMP-aktörer\*.
- PTS ska utreda möjligheten och lämpligheten att göra undantag från lokaliseringsprincipen vid utbyggnad av bredband.
- PTS ska ge information om konsumentnyttan av bredbandsinvestering och skapa en modell för nyttoberäkningar av bredbandsinvesteringar.

SKL menar att den marknadsstyrda utveckling som bredbandsstrategin anger måste omfatta även de kommunala stadsnäten. SKL anser att PTS i sina nya myndighetsuppdrag behöver balansera teleoperatörernas och kommunernas intressen för en fortsatt dynamisk utveckling och att parterna ges möjligheter att verka på marknaden på lika villkor. En viktig del i detta är frågan om undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip. I bredbandsstrategin framgår att PTS bör tillvarata den kunskap som finns hos Konkurrensverket i frågan och samråda med verket. SKL menar att sådant samråd även behöver ske med SKL.

SKL menar att kommunerna spelar en viktig roll genom att äga och tillhandahålla fibernät på öppna och lika villkor. Kommunerna har bidragit till att Sverige har ett unikt väl utbyggt bredband som lagt grunden till den stora konkurrensen och tillgång till många nya digitala tjänster till konkurrenskraftiga priser i jämförelse med stora delar av Europa. Detta engagemang bör uppmuntras och bättre stödjas av staten och inte pressas tillbaka av regler som gör att de kommunala stadsnäten inte kan konkurrera på lika villkor. SKL menar att det är svårt att genom avtal med privata aktörer långsiktigt säkerställa att fiberinfrastrukturen tillhandahålls på öppna och lika villkor. Kommunalt ägande av fibernät utgör därför en viktig grund för att långsiktigt säkra tillgången till infrastruktur för tjänsteleverantörer.

Under det senaste året har de nationella bredbandsoperatörerna kritiserat de kommunala tillståndsprocesserna för att de är långsamma och bromsar utbyggnaden av bredband. I den nya bredbandsstrategin har dessa synpunkter fått gehör. SKL vill i det sammanhanget betona att ansökningar för utbyggnad i större områden kräver stora arbetsinsatser av kommunen, då dessa skall koordineras med annan infrastruktur och dess aktörer. Ett skäl till att handläggningen ibland tar tid är också att många ansökningar ofullständiga. Det är viktigt att en större insikt om kommunens helhetsansvar för gaturummet och dess arbetsprocess kan skapas hos bredbandsoperatörerna och statliga myndigheter. SKL ser positivt på att understödja ett utvecklat samarbete mellan kommuner och de aktörer som bygger ut infrastrukturen.

SKL anser att PTS i sin uppgift att se över kommunernas tillståndsprocesser måste ta hänsyn till kommunernas behov och skyldighet att hantera hela komplexiteten i den kommunala verksamheten. Det finns även synpunkter på de kostnader som kommunerna tar ut för tillstånd och markupplåtelse. SKL har inte funnit några belägg för att avgifterna är oskäligt höga. Olikheterna mellan kommunernas avgifter och övriga villkor skapar dock en osäkerhet och ses av operatörerna som ett förhandlingsutrymme. PTS avser att även se över ersättningsnivåerna i sin översyn av de kommunala processerna.

### **EU:s översyn av regelverket för telekommunikation (Telekompaketet)**

Arbetet med det nya telekompaketet pågår och beslut om EU-kommissionens förslag förväntas innan årsskiftet. Kommissionen uppmärksammar de svenska kommunernas satsning på lokala stadsnät samt understryker stadsnätens stora betydelse för den snabba utbyggnaden av fiberinfrastruktur. Bl.a. framhålls att de öppna stadsnäten har möjliggjort att det på den svenska marknaden finns fyra 4G-operatörer och många olika tjänsteleverantörer i bredbandsnäten.

Genom de kommunala stadsnäten har det i Sverige utvecklats affärsmodeller som i hög grad separerar den grundläggande infrastrukturen från tjänsterna. Det finns således möjlighet för aktörer, som inte själva äger infrastruktur, att via stadsnäten hyra svart fiber på likvärdiga villkor. Denna ”stadsnätsmodell” har visat sig vara framgångsrik och har stimulerat konkurrensen på tjänstenivån med allt fler aktörer i hela värdekedjan som följd.

Kommissionens förslag, så som det ser ut för närvarande, fokuserar på konkurrensen på slutkundsnivå. Förslaget innebär t.ex. lättnad i regleringsbördan för sådana SMP-operatörer\* som tillämpar en ”wholesale-only”-modell. En sådan modell innebär att nätinnehavaren endast tillhandahåller tillträde till infrastrukturen (och alltså inte erbjuder slutkundstjänster) samt att tillträdet tillhandahålls på rättvisa, skäliga och icke-diskriminerande villkor.

*SMP-operatörer<sup>\*</sup>: (Significant Market Power) Skyldigheter för operatörer med betydande marknadsinflytande i fasta nät att hålla kostnadsorienterade priser när andra operatörer vill skicka trafik i bolagets nät. På nationell nivå är Telia utpekad som SMP-operatör. I framtiden kan ett stadsnät komma att betraktas som SMP-operatör på en lokalt avgränsad marknad som en kommun.*

De allra flesta kommunala stadsnäten tillämpar redan eller kan anpassa sin verksamhet till en ”wholesale-only”-modell. Det är därför viktigt att Sverige verkar för att lättnaderna i regleringsbördan för dominerande operatörer som tillämpar en ”wholesale-only”-modell kvarstår oförändrat i artikel 77 i förslaget. SKL menar att det är viktigt att Sverige verkar för att EU:s telekomlagstiftning stödjer den svenska ”stadsnätmodellen”.

### **Statens telenät**

Genom åren har flera statliga utredningar påvisat att statens eget innehav av digital infrastruktur i form av ca 25 000 km optisk fiber inte utnyttjas fullt ut. De större förvaltarna, oftast benämnda som ägare, till de optiska fibernäten är Trafikverket med ca 13 000 km optisk fiber, Svenska kraftnät med ca 9 000 km optisk fiber, Vattenfall med ca 4 500 km optisk fiber och Teracom med radiolänknät. Dessa nätförvaltare erbjuder idag marknaden en begränsad nytta genom uthyrning av olika bredbandstjänster.

Statens behov av säkra kommunikationer som utreds för närvarande och de förslag som lagts pekar på betydelsen av ett samhällsnät i offentlig regi. SKL uppmanar staten att ta ett övergripande ansvar för att de infrastrukturella resurser som staten förfogar över kommer hela samhället till godo på ett mer ändamålsenligt sätt.

SKL menar att de kommunala stadsnäten är ett viktigt komplement till ett statligt telenät för att lokalt kunna ansluta enheter till statens telenät. SKL menar även att ett statligt telenät skall vara öppet för kommuner och landstingens behov av skyddsvärd kommunikation.

Utöver samhällets nytta av ett statligt telenät, erbjuder en samlad ägarstyrning att privata teleoperatörer får bättre tillgång till ett stort nationellt optiskt telenät som erbjuder teletjänster på grossistnivå. Att ett nytt statligt telenät tillgängliggörs, även i mer glest befolkade områden, skulle innebära stora fördelar för slutkunderna på den svenska telemarknaden. Staten behöver tydliggöra ansvaret för att tillgängliggöra och utveckla den statliga bredbandsinfrastrukturen, till nytta för hela samhällets behov av digital infrastruktur.