

Handläggare Camilla Jönsson
Tel +46 (0)8 214 930
Camilla.jonsson@ssnf.org

Diarienummer 3.1.16-18448/2018
jordbruksverket@jordbruksverket.se

Yttrande över förslagna ändringar av föreskrift 2016:19 om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som representerar stadsnät i 190 kommuner. Stadsnäten är nätägare av ny modern IT-infrastruktur och säljer grossistprodukter till både operatörer och tjänsteleverantörer. Drygt 90 procent av stadsnäten ägs av kommunerna som tidigt började bygga ut det svenska bredbandsnätet.

Stadsnätetsföreningen verkar för öppna stadsnät, en modell som har varit mycket framgångsrik. Modellen öppna nät innebär att stadsnätet bär ansvaret för det öppna nätet och ska säkerställa att lika och icke-diskriminerande villkor efterlevs samt ska säkerställa god konkurrens i nätet. Kommunerna har på olika sätt främjat konkurrensen på bredbandsområdet genom sina öppna nät.

Inledning

Stadsnätetsföreningen vill härmed lämna följande synpunkter på de föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2016:19). om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling.

Stadsnätetsföreningen anser inte att någon ska särbehandlas eller diskrimineras. Det är orimligt att kommunala stadsnät ska upphandla en kommunikationsoperatör och inte de privata bolagen. De kommunala stadsnäten äger tillsammans 51 procent av accessfibern i Sverige. Stadsnäten är den aktör som bara de senaste åren har anslutit flest hushåll både totalt och på landsbygden. Med rätt regelverk kan stadsnätets gemensamma infrastruktur användas för att nå längre ut, vilket kan vara avgörande för att nå en effektiv och bra bredbandsutbyggnad på landsbygden dvs större möjlighet att uppnå de politiska målen för bredband.

Ett stadsnät tar ett samhällsansvar och kan mycket väl vara en effektiv resurs för att få till en effektiv bredbandsutbyggnad ur ett samhällsperspektiv. Stadsnäten har byggt ut fiber sen mitten av -90-talet och präglas av långsiktighet och hållbarhet där samhällsnytta sätts före vinstintressen.

Stadsnäten erbjuder olika infrastruktur tjänster gentemot grossist- och tjänsteleverantörsmarknaden på alla nivåer. Kommunikationsoperatörsrollen är ingen detaljisttjänst den är en grossistprodukt som erbjuds till tjänsteleverantörerna som har möjlighet att köpa produkten och sen förädla den till sin egen tjänst och sälja den till slutkunderna, något även PTS har förtydligat i sitt förslag: Vägledning med anledning av stadsnätetsuppdraget dnr 17-6891, bild sidan 7.

96-97 §§ Upphandling

Enligt Jordbruksverket föreskrift: *Regelverket behövde ytterligare säkerställa att en offentlig aktör som i undantagsfall agerar på detaljistnivå inte stör konkurrensen.*

Skärpningen infördes i samband med föreskriftsändringen SJVFS 2018:11 som trädde ikraft 7 juli 2018. Skärpningen innebär att en kommun alltid, genom ett upphandlingsliknande förfarande måste kontrollera om det finns någon kommersiell aktör som kan leverera tjänsterna till slutkunder innan den själv tar den rollen.

Ändringen innebär en skärpning som ska säkerställa att inköp av tjänst för installation och drift av den aktiva utrustningen alltid upphandlas av aktörer som omfattas av LOU. På grund av att denna ändring endast berör offentligt styrda organ och offentligt ägda stödmottagare som lyder under LOU, bedömer vi att ändringen inte medför några ökade administrativa bördor för andra än offentligt styrda organ.

Stadsnätetsföreningen anser att alla aktörer bör behandlas lika. Stadsnätetsföreningen anser också att kommunikationsoperatörsrollen inte är en slutkundstjänst utan är en grossistprodukt som stadsnätetsoperatörer erbjuder tjänsteleverantörer.

Kommunikationsoperatör är en grossistprodukt

Kommunikationsoperatörsrollen är ett samlingsbegrepp för 13 funktioner, som var och en kan skötas i egen regi eller uppdras till andra.

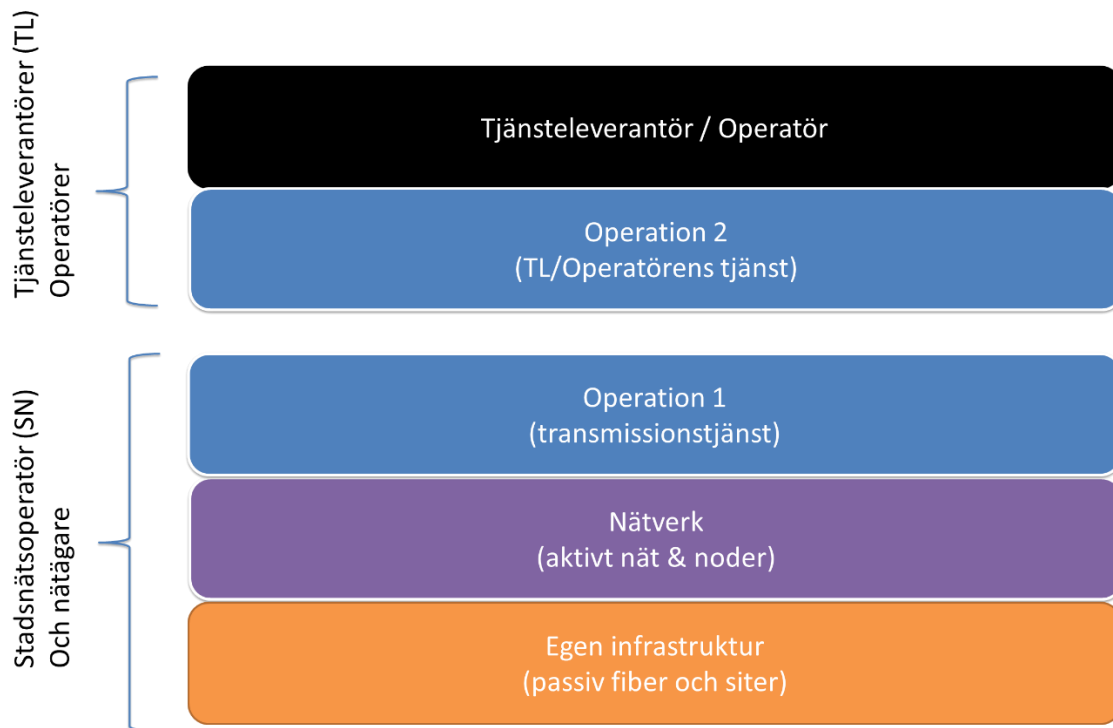
Ett öppet stadsnät erbjuder infrastrukturtjänster för att möta grossist- och tjänsteleverantörsmarknadens efterfrågan. Operatörer och tjänsteleverantörer har stort intresse av att hyra transmission av stadsnäten. Skälet till det är att operatören då inte behöver göra investeringar i varken passiv eller aktiv utrustning utan istället hyr en aktiv förbindelse för transport av data till och från kund. Majoriteten av stadsnätetsoperatörerna erbjuder tjänsteleverantörerna möjlighet att hyra grossistprodukten transmission, vilket innebär att tjänsteleverantörerna via en öppen tjänsteplattform erbjuds möjligheten att kunna nå slutkunder. På så sätt skapas en konkurrenssituation som är unik för den svenska marknaden eftersom plattformen öppnar upp för hushåll och företag att fritt välja tjänsteleverantör av olika innehållstjänster på samma infrastruktur via en tjänsteportal¹.

Stadsnätetsoperatören som har en kommunikationsoperatörsroll har en grundläggande uppgift i att vara en neutral aktör som hanterar transport av datatrafik i det aktiva nätet för sina grossistkunder (tjänsteleverantörer) och garantera att alla leverantörer av innehållstjänster ges lika förutsättningar för leverans till slutkunder.

Men vad gör då en stadsnätetsoperatör som har en kommunikationsoperatörsroll kontra en tjänsteleverantör i de olika värdenivåerna? En stadsnätetsoperatör möjliggör för andra aktörer att agera på alla nivåer i värdekedjan och nedan följer en beskrivning och därefter en beskrivning om vem som avtalar med vem.

¹ Antal tjänsteleverantörer varierar i stadsnäten. Några stadsnät har upp emot 30 stycken tjänsteleverantörer andra 5 stycken.

Figur 1 Värdenivåerna - en stadsnätsoverator som har en kommunikationsoperatörsroll och där det finns en eller flera tjänsteleverantörer



Infrastruktur: En stadsnätsoverator kan antingen hyra eller äga fiber. Vanligen äger stadsnätet fibern själv.

Nätverk: *Aktivt nät:* skapar förutsättningar för leverans av tjänsteleverantörernas och operatörernas tjänsteutbud till deras kunder. Exempel på aktiva nätkomponenter är switchar och provisioneringssystem.

Noder: Här finns det aktiva nätet samt strömförsörjning, ström back-up, kyla, larm etc. för att garantera driftsäkerhet och övervakning. Stadsnätsoveratören erbjuder plats i nod för tjänsteleverantörer och operatörer.

Operation 1: Denna nivå hanterar drift, support, underhåll samt övervakning av det aktiva nätet och infrastrukturen. Stadsnätsoveratören hanterar sina egna infrastrukturtjänster, dvs tjänster för transport av tjänsteleverantörers och operatörers tjänsteutbud till deras kunder.

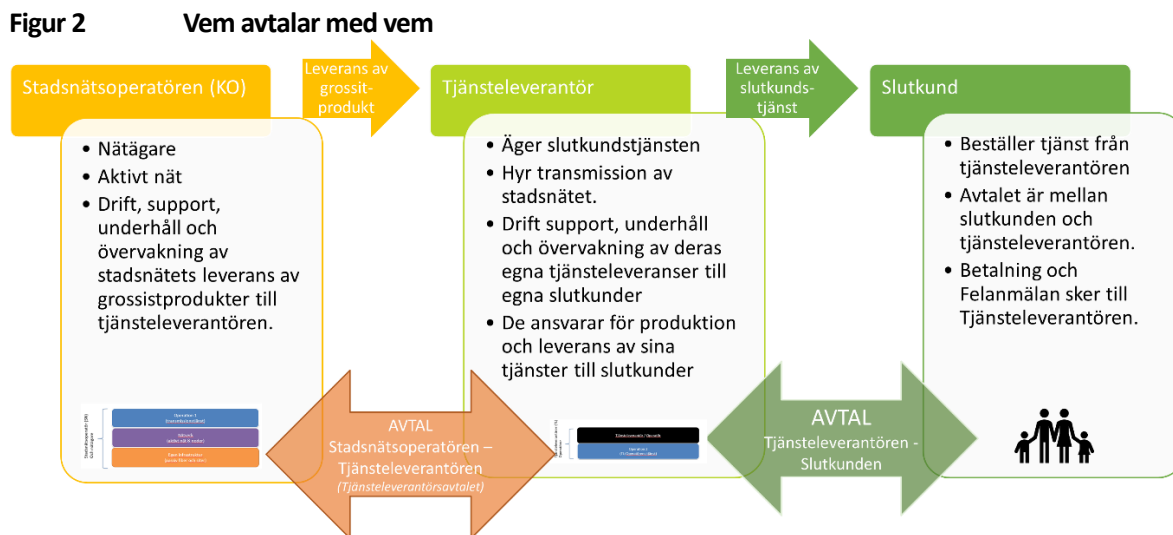
Operation 2: Denna nivå hanteras och ägs av respektive tjänsteleverantör och operatör. Det innebär att de själva hanterar drift, support, underhåll och övervakning av deras egna tjänsteleveranser till egna slutkunder.

Tjänsteleverantör: Produktion och leverans av olika tjänster till kunder såsom tv, internet etc. av respektive tjänsteleverantörs och operatörs tjänsteutbud.

Sammanfattningsvis: Funktionen kommunikationsoperatör är en grossistprodukt. Stadsnätsoperatören som levererar en kommunikationsoperatörsplattform (egen KO) hanterar det passiva nätet, det aktiva nätet och operation 1. Det innebär försäljning av grossistprodukterna svartfiber och transmission till tjänsteleverantörer och operatörer för att de ska kunna leverera tjänster till slutkunderna. Tjänsteleverantören, som hanterar sina egna slutkundstjänster, agerar på operation 2 och på nivån tjänsteleverantören där tjänsteleverantörens tjänster produceras och levereras till slutkunden.

Vem avtalar med vem?

Alla tjänsteleverantörer är välkomna att leverera sina tjänster i stadsnätsoperatörens öppna nät. Det krävs att parterna är överens om vad som ska gälla för transmissionsprodukter för överföring av slutkundstjänster via stadsnätets nät. Det finns ett Tjänsteleverantörsavtal som stadsnäten kan använda som Stadsnätsföreningen tillsammans med Tjänsteleverantörsföreningen har förhandlat fram. Avtalet bygger på produktifierade standardtjänster som varje Stadsnät paketerar utifrån den tekniska specifikationen och lokala förutsättningar.



- 1) Tjänsteleverantör kontaktar stadsnätet (företag – företag) om att köpa transmission och att kunna få ingå i den plattform som kommunikationsoperatörsrollen innehar.
 - a) Förhandling startar om produktifierade tjänster och vilka tekniska och lokala förutsättningar som gäller.
 - b) Avtal skrivs mellan Tjänsteleverantören och stadsnätet (Avtal: företag- företag).
 - c) Tjänsteleverantören betalar ofta en avgift till stadsnätet för att få leverera sina tjänster på portalen.
 - d) Ansvarsfördelning: **Stadsnätet** ansvarar för det aktiva nätet, drift, support, övervakning av nätet och underhåll på grossistnivå gentemot operatörer eller tjänsteleverantörer. **Tjänsteleverantören** ansvarar för sin tjänst, vilket innebär drift, support, underhåll, övervakning av sin tjänst gentemot slutkunden.
- 2) Tjänsteleverantören marknadsför sig på portalen gentemot slutkunderna.

- a) Slutkunden väljer den tjänst som är bäst enligt deras egna tycke och smak.
- b) Slutkunden skriver ett avtal om ex Internettjänst med den tjänsteleverantör som slutkunden valt. (Avtal: företag-konsument).

Slutsats: Funktionen kommunikationsoperatör är en grossistprodukt. Stadsnätsoveratörer erbjuder ett öppet nät där endast produkter för grossister erbjuds. Stadsnätets kunder är operatörer och tjänsteleverantörer. Inga egna slutkundstjänster levereras och stadsnätet är en del av en produkt för sin kund som är andra operatörer eller tjänsteleverantörer. Den svenska marknaden är uppdelad i beskrivna roller och funktioner, vilket också stöds hur funktionerna är avtalade mellan marknadernas parter.

Offentliga aktörer som omfattas av LOU

Enligt Jordbruksverket föreskrift: *”Skärpningen infördes i samband med föreskriftsändringen SJVFS 2018:11 som trädde ikraft 7 juli 2018. Skärpningen innebär att en kommun alltid, genom ett upphandlingsliknande förfarande måste kontrollera om det finns någon kommersiell aktör som kan leverera tjänsterna till slutkunder innan den själv tar den rollen.”* *”Ändringen leder till att offentliga aktörer som omfattas av LOU, oavsett om aktören utgörs av ett organisationsnummer eller ingår med två eller fler organisationsnummer i ett koncernliknande förhållande, kan undanta utgifter i 4 kap. 96 § 1 p. från upphandling, men inte utgifter i 4 kap. 96 § 2 p. Ändringen innebär en skärpning som ska säkerställa att inköp av tjänst för installation och drift av den aktiva utrustningen alltid upphandlas av aktörer som omfattas av LOU. På grund av att denna ändring endast berör offentligt styrda organ och offentligt ägda stödmottagare som lyder under LOU, bedömer vi att ändringen inte medför några ökade administrativa bördor för andra än offentligt styrda organ.”*

Stadsnätetsföreningen ifrågasätter Jordbruksverkets skrivning och ställningstagande. Vi anser att Jordbruksverket bortser från ett viktigt undantag i LOU nämligen Telekomundantaget.

”Telekomundantaget”

I Lag 2016:1145) om offentlig upphandling LOU:

3 kap 6§ Allmänt kommunikationsnät och elektronisk kommunikationstjänst

6 § Denna lag gäller inte för en upphandling eller en projekttävling som huvudsakligen syftar till att ge en upphandlande myndighet möjlighet att

- 1. tillhandahålla eller driva ett allmänt kommunikationsnät, eller*
- 2. för allmänheten tillhandahålla en elektronisk kommunikationstjänst.*

Allmänt kommunikationsnät och elektronisk kommunikationstjänst har samma betydelse som i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

1 kap 22 § Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.

Vid tillämpning av denna lag ska med myndighet jämföras 1. beslutande församling i en kommun eller ett landsting, 2. offentligt styrt organ som avses i 18 §, och 3. sammanslutning av a) en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församling enligt 1, eller b) ett eller flera organ enligt 2.

Lagen har förtydligats i 2016:1145 och enligt propositionen sid 955: ”I LOU omfattar undantaget tillhandahållandet eller driften av publika telenät respektive tillhandahållandet av teletjänster.

Undantaget har utökats och omfattar nu tillhandahållandet eller driften av allmänna kommunikationsnät

respektive tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster. Terminologin har anpassats till det s.k. ramdirektivet (2002/21/EG). Första stycket innebär att en upphandlande myndighet inte är skyldig att upphandla kontrakt enligt denna lag när kontraktet syftar till att möjliggöra för myndigheten att bedriva sådan verksamhet. I samma utsträckning är myndigheten inte heller skyldig att tillämpa bestämmelserna om projekttävlingar. Publika telenät och teletjänster omfattas således av undantaget. **Bredbandsnät betraktas som telenät och torde alltså redan i dag anses som undantagna.** Som allmänna kommunikationsnät anses också nät för överföring av tv- och radiosignaler samt nätverk för kabel-tv. När det gäller betydelsen av begreppen allmänt kommunikationsnät och elektronisk kommunikationstjänst hänvisas i artikel 8 i LOU-direktivet till den betydelse begreppen har enligt ramdirektivet. Ramdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, varför en hänvisning till den lagen görs i paragrafens andra stycke. Med elektronisk kommunikationstjänst avses enligt den lagen en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät. Definitionen tydliggör att undantaget avser kontrakt som rör den elektroniska överföringen och inte innehållet i det som överförs. För anskaffning, utveckling och produktion m.m. av program och programmaterial finns ett särskilt undantag från upphandlingskyldighet, se 20 §.”

Stadsnätetsföreningen konstaterar att lagen har utökats och att det i förarbetet slås fast att bredbandsnät är undantagna. Det innebär också att rättsfall som finns från lagen innan (men med nuvarande lag som utökats) tydligt pekar på att bredband är undantagna. Exempelvis

- Stokabs verksamhet består i att upplåta anläggningar för tele- och datakommunikation, främst i form av upplåtelse av optisk fiber och annan infrastruktur och utöva därmed förenlig verksamhet. Domslutet var att all verksamhet inom AB Stokab ansågs omfattas av undantaget i 1 kap. 4 § LOU.
- Växjö Energi, Avtal om byggnation av serverhall, tillhandahållande av servrar att placeras i hallen, lagringstjänster m.m. Wexnet ansågs som ett öppet stadsnät och ansågs uppfylla kriterierna för ett publikt nät. Även om de aktuella tjänsterna i viss begränsad utsträckning avsåg annan verksamhet kunde undantaget tillämpas eftersom det huvudsakliga syftet med avtalet var att tillhandahålla ett publikt telenät enligt 1 kap. 4 § LOU.

Stadsnäten är viktiga för landsbygden

Sverige är det storleksmässigt femte största landet i Europa och har en befolkning på fler än 10 miljoner människor. Befolkningstätheten är dock låg med endast 21 invånare per km², vilket motsvarar det 158:e högsta befolkningstätheten i världen. Stadsnäten finns i hela Sverige som verkar dels verkar i stora städer, dels verkar enligt EUs egna definition i extrem glesbygd. Trots detta har en stor andel av hushållen och företagen tillgång till fiber, en andel som fortsätter att öka. Men vi har inte nått alla.

Sverige är ett föregångsland när det gäller bredbandssatsningar på lokal nivå. Stadsnäten var tidiga med att bygga ut fibernät i sina respektive kommuner och utbyggnaden har skett genom lokala, målmedvetna och framförallt långsiktiga investeringar. Det lade grunden för en alternativ fiberinfrastruktur i Sverige som inneburit konkurrens, genom att erbjuda öppna nät på både infrastruktur- och tjänstenivå, en förutsättning som egentligen inte finns på någon annan internationell marknad. Sverige är en är i mångt och mycket en förlaga till EUs nya elektroniska kommutation kodex.

Stadsnäten har betydelse för bredbandsmålen och för landsbygden. Studeras andel nyanslutna hushåll och arbetsställen mellan oktober 2016 och 2017 är det stadsnäten som tillsammans byggt mest i hela Sverige och inte minst utanför tätort och i småorter, något som även fortsatt under 2018.

Tabell 1 Andel av alla, med fiber, nyanslutna hushåll och arbetsställen oktober 2018

Nätägare	Hela Sverige	Utanför tätort och småort
Telia Company AB	38%	17%
IP-Only AB	4%	8%
Ekonomiska föreningar	2%	30%
Övriga än ovanstående (typiskt sett stadsnät)	56%	46%

Källa: Bredbandskartläggningen 2019, PTS

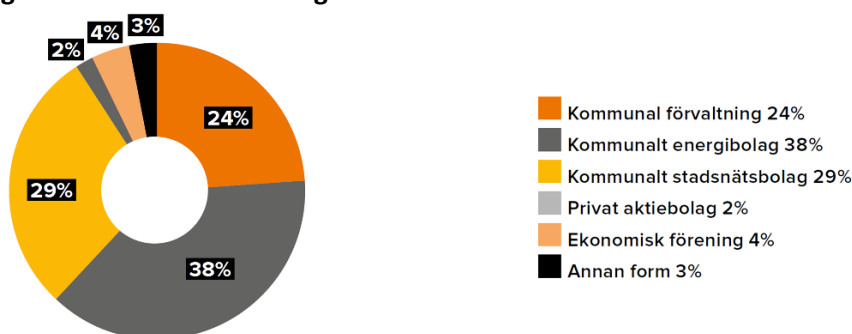
Kommunala bolag en unik företeelse

Sveriges kommuner är utifrån ett europeiskt perspektiv unika. I Sverige är det kommunala självstyret en princip som är inskriven i regeringsformen, en av grundlagarna. Kommunerna måste följa de ramar som riksdag och regering bestämt, men utöver det ger det kommunala självstyret kommunerna rätt att: fatta självständiga beslut och ta ut skatt av invånarna för att kunna sköta sina uppgifter. Den frihet som kommuner har innebär också att de utformar sina egna verksamheter utifrån att de tar hänsyn till sina egna lokala eller regionala förutsättningar. Kommunallagen och det kommunala självstyret innebär att kommunerna själva väljer hur de vill organisera sin verksamhet; i traditionell förvaltningsform eller i bolagsform.

Att kommuner väljer att organisera sin verksamhet i kommunala aktiebolag är ingen ny företeelse det började redan under slutet av 1800-talet. Det finns dock ingen särskild associationsform för de kommunala bolagen istället lyder de kommunala bolagen fullt ut under aktiebolagslagen. Kommunallagen styr de ändamål för vilka kommunerna får bilda aktiebolag och skötseln av bolaget. I strikt mening styr inte kommunen det kommunala bolagets verksamhet när bolaget väl är bildat, eftersom bolaget då styrs av reglerna i aktiebolagslagen.

I andra länder är kommunerna statens förlängda arm och kommunerna kan inte starta egna kommunala aktiebolag. Det är därför vanligt att andra länder inte förstår vad ett kommunalt aktiebolag innebär och tror att det är statens förlängda arm och bolaget ses därför som state aid. Det är för svenskt vidkommande direkt felaktigt. Ett kommunalt bolag utgör en egen juridisk person, vilket innebär att bolagets ekonomi (resultat och balansräkning) är skild från övriga kommunen. Det innebär en tydligare ekonomisk styrning av verksamheten med större finansiell handlingskraft samtidigt som bolaget är skild från kommunens skattefinansierade och avgiftsfinansierade verksamhet.

Majoriteten av Sveriges stadsnät, 92 procent, drivs i kommunal regi och vanligen som kommunala aktiebolag. Det kommunala bolaget är antingen som en del av ett energibolag eller som ett eget stadsnätsbolag.

Figur 3 Stadsnätsens ägarform

Sammanfattningsvis

Stadsnätetsföreningen anser inte att någon ska särbehandlas eller diskrimineras. Det är orimligt att kommunala stadsnät ska upphandla en kommunikationsoperatör och inte de privata bolagen. Speciellt när kommunikationsoperatörsrollen är en grossistprodukt.

Med rätt regelverk kan stadsnäten med sin gemensamma infrastruktur också bidra till att nå längre ut, vilket är avgörande för att nå målen med en effektiv och bra bredbandsutbyggnad på landsbygden.

När det gäller LOU finns ett telekomundantag som innebär att kommunala stadsnät som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät och elektronisk kommunikationstjänst inte behöver tillämpa LOU. Det undantaget bör även gälla när Jordbruksverkets stödmedel hanteras till stadsnäten.

Jordbruksverkets tänkta regelverk kommer att motverka de politiska bredbandsmålen.

Mikael Ek, vd

Svenska Stadsnätetsföreningen