

Handläggare:  
Camilla Jönsson  
08-214931  
Camilla.jonsson@ssnf.org

2013-06-03

Yttrande  
N2013/2375/ITP

Näringsdepartementet  
n.registrator@regeringskansliet.se  
Maria Solberg  
Maria.solberg@regeringskansliet.se

## Yttrande över N2013/2375/ITP: Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

Svenska Stadsnätetsföreningen, SSNf, är en bransch- och intresseorganisation som organiserar ca 150 stadsnät och ca 150 leverantörer av tjänster och utrustning inom bredbandsområdet. Föreningen företräder därmed en absolut majoritet av de aktörer som aktivt investerar i ny modern infrastruktur för bredband i Sverige.

Huvudsyftet för stadsnäten är att ge invånare, företag och kommunal verksamheten i respektive kommun och region såväl på landsbygden som i tätort möjlighet till bredband via öppna konkurrensneutrala nät där valfrihet och öppenhet på icke diskriminerande villkor råder. Det öppna nätet ger befintliga och nya aktörer möjlighet att leverera sina tjänster utan att behöva investera i egen infrastruktur alternativt hyra svartfiber eller kapacitet.

### Inledning

Stadsnätetsföreningen har tagit del av rubricerat förslag och lämnar yttrande enligt nedan. Föreningens yttrande tar endast upp sådana områden som direkt berör stadsnätets verksamhet. Det finns flera andra områden som framför allt berör fastighetsägare som SSNf inte belyser.

### Sammanfattning av SSNfs yttrande

Svenska stadsnätetsföreningen konstaterar att utvecklingen inom EU, vad avser utveckling och tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet för elektronisk kommunikation, varierar starkt. Förordningen förväntas ge stora bidrag till att utveckla EU:s inre marknad. SSNf tror dock att den kommer att driva fram en ny marknad som innebär att sälja och köpa tillträde till kanalisation.

Den föreslagna förordningen ska innebära att investeringsviljan i höghastighetsnät ökar. Men det förefaller som EUs strävan efter ökad investeringsvilja kan komma att snedvrیدا konkurrensen på marknaden. Konkurrensen inom infrastrukturnivån förefaller, genom synen på behovet av låga kostnader och storskalighet, bli begränsad och i huvudsak gynna redan dominant aktörer. I Sverige är stadsnät och TeliaSonera som investerat i bredband med hög överföringskapacitet, för övriga aktörer har investeringsviljan varit låg. SSNf anser att det finns en risk att investeringsviljan hämmas bland stadsnäten om förordningen införs.

SSNf anser att konkurrens bör finnas i alla led. Den svenska modellen värnar om konkurrens på såväl

---

#### Svenska Stadsnätetsföreningen

Holländargatan 17  
111 60 Stockholm Sweden  
E-post: kansli@ssnf.org

Org.nr: 556676-6076  
Tel: 08-21 49 30  
<http://www.ssnf.org>

svartfiber som på kapacitetstjänster. I den svenska modellen är stadsnäten därför inte vertikalt integrerade och erbjuder inte slutkundstjänster i konkurrens med andra tjänsteleverantörer. De regler som anges i förordningen ger ingen garanti att investeringsviljan kommer att öka. Däremot anser SSNF att det råder stor risk att investeringsviljan hämmas och att konkurrensen snedvrids.

Det är av största vikt att förordningen anpassas och stärker investeringsviljan för små aktörer. För redan fungerande marknaden i Sverige. Det bör beaktas att:

- Den modell med öppna nät som gett Sverige dagens tätposition behöver värnas om.
- Konkurrensen ska inte snedvridas, ska finnas på alla nivåer.
- I områden där det finns svartfiber ska tillträde till kanalisering inte vara ett förstahandsalternativ. Det bör klargöras att där det finns svartfiber ska inte en kanalisationsprodukt erbjudas.
- Tydliggöra att strävan med förordningen är att skapa konkurrens även på infrastrukturnivån och att tillämpningen inte ska slå ut mindre aktörer.
- Beskriver hur en tillämpning bör vara som säkerställer att det blir affärsmässiga förhandlingar mellan säljare och köpare.

Den svenska modellen, där mindre aktörer i form av stadsnät varit pådrivande i utbyggnad av höghastighetsnät, måste säkras. Dessutom är det lämpligt att Sverige förändrar de regler som blockerar stadsnätens möjlighet till samarbeten så att både regionala och nationella och mer effektiva strukturer kan skapas.

## Förordningens syften

Den föreslagna förordningen anges

*”syfta till att sänka kostnaderna för utbyggnaden av höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation och göra den effektivare. Detta ska åstadkommas genom att i högre utsträckning tillämpa bästa praxis i EU.”*

Vidare anges att

*”Hindren för investeringar och marknadstillträde kan minskas genom att möjliggöra intensivare användning av befintlig fysisk infrastruktur, ökat samarbete kring planerade bygg- och anläggningsprojekt och förenklade tillståndsförfaranden och genom att undanröja hinder för höghastighetsfärdig infrastruktur i byggnader.”*

Det anges fyra problemområden:

- 1) Ineffektivitet och flaskhalsar i samband med användningen av befintlig fysisk infrastruktur (t.ex. ledningar, rör, manhål, kopplingskåp, stolpar, master, antenner, torn och andra stödkonstruktioner),
- 2) flaskhalsar i samband med gemensam utbyggnad,
- 3) ineffektivitet i samband med utfärdandet av tillstånd och
- 4) flaskhalsar i samband med utbyggnaden i byggnader.

En studie från bland andra Analysys Mason uppges visa att

*”om det vidtogs åtgärder för att angripa de identifierade problemområdena, skulle operatörerna kunna göra kapitalkostnads-besparingar på 20–30 % av de totala investeringskostnaderna, dvs. upp till 63 miljarder euro fram till 2020.”*

Den föreslagna förordningen riktar sig inte bara till leverantörer av elektroniska kommunikationsnät, utan till alla ägare av fysisk infrastruktur, t.ex. nät för el, gas, vatten, avlopp, uppvärmning och transporter.

## Viktiga ingångsvärden

I förslaget till förordning tas några principiella målbilder upp.

- Några av de viktigaste anges vara att undanröja hinder för en fungeraden inre marknad.

Det anges att hindren orsakas av ett lappverk av regler och administrativa förfaranden på nationell, lokal och regional nivå. Detta lappverk anses hämma de europeiska företagens utveckling och tillväxt med en negativ inverkan på Europas konkurrenskraft. Det skapar hinder för investeringar och verksamheter över gränserna och utgör därmed också ett hinder för friheten att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster och nät på det sätt som garanteras i gällande unionslagstiftning.

- De uppsplittrade och otydliga metoderna för att reglera nätutbyggnaden ökar kostnaderna för tillträde till de nationella marknaderna

Det anges att denna fragmentering utgör ett hinder för både multinationella företag och nationella företag som vill uppnå stordriftsfördelar på europeisk nivå inför den ökande globala konkurrensen. Den hindrar också utvecklingen av innovativa tjänster som skulle kunna utvecklas på nät med mycket höga hastigheter som fungerar sömlöst över gränser.

- Främja heltäckande bredbandstäckning, som är en förutsättning för utvecklingen av en digital inre marknad.

Det anges att detta ska bidra till undanröjandet av ett viktigt hinder för genomförandet av den inre marknaden och som samtidigt bidrar till den territoriella sammanhållningen. Särskilt poängteras att dessa mål bara kan uppnås om kostnaderna för utbyggnad sänks i hela EU.

- Skapa enhetliga och effektiva planerings- och investeringsprocesser i stor skala.

Det anges att detta ska bidra till en utveckling där operatörer kan vara verksamma i hela Europa.

## Yttrandet på förordningen

### Allmänt

Elektroniska kommunikationer är en viktig komponent för att skapa hållbar utveckling inom alla områden till nytta för individer, samhälle och företagande. Svenska stadsnätetsföreningen konstaterar att utvecklingen inom EU, vad avser utveckling och tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet för elektronisk kommunikation, varierar starkt. SSNf håller med om att det därför är nödvändigt att det finns lösningar som gör att alla länder inom unionen utvecklas. EU måste dock säkerställa att även länder som kommit lite längre i sin utveckling, såsom Sverige, inte hindras av förordningen och avstannar i sin utveckling.

Det som genomsyrar förslaget till ny förordning är en avsikt att främja investeringsviljan i bredband med hög överföringskapacitet och skapa en inre marknad där aktörer ges förutsättningar att etablera sig i flera medlemsstater. Förordningen förefaller gynna redan dominerande nätägare. Det förefaller som EU:s strävan efter att öka investeringsviljan också påverkar konkurrensen. Den svenska modellen värnar om konkurrens i alla led, oavsett svartfiber eller kapacitetstjänster, och den har varit mycket framgångsrik. Den svenska modellen innebär att stadsnäten inte är vertikalt integrerade, dvs. de erbjuder inte slutkundstjänster i konkurrens med andra tjänsteleverantörer. Stadsnäten erbjuder svartfiber och kapacitetstjänster till andra operatörer och leverantörer. Det är SSNfs uppfattning att EUs förslag verkar begränsa konkurrensen och hämma investeringsviljan hos mindre aktörer. Förordningen genom synen på behovet av låga kostnader och storskalighet i huvudsak gynnar redan dominant aktörer. Strävan efter att kostnaderna för utbyggnad ska sänkas i hela EU leder till att stora

aktörer gynnas på bekostnad av små aktörer. SSNf anser att det finns en uppenbar risk att de regler som förordningen anger kommer att slå ut de mindre aktörerna och gynna multinationellt eller nationellt dominerande aktörer.

De regler som anges i förordningen ger ingen garanti på att investeringsviljan kommer att öka. Eftersom de nationella regelverken finns kvar och tillträdesregleringen kvarstår finns risk att förordningens reglering kan stjälpa hela syftet med en fungerande marknad och ge fortsatt och ökad dominans för tidigvarande nationella monopolföretag.

Förordningen tillför nya regler vad avser fysisk infrastruktur (kanalisation). Det förefaller som om EU därmed uppfattar att ägare av fysisk infrastruktur (kanalisation) disponerar stor överkapacitet som kan komma tillgodo för nya aktörer. Detta är ett antagande som kan vara riktigt, men också vara fel. Om det är fel uppstår inte de effekter som förordningen avser lösa.

### Beslutsordning och tvistlösning

Förordningen anger att ett beslut, där en aktör skriftligt begär tillträde till en annan aktörs fysiska infrastruktur, kan överlämnas till tvistlösning efter två månader och senast fyra månader därefter ska tvistlösningsinstitutet ge ett tvingande beslut för att lösa tvisten. Då ska även fastställas rättvisa villkor och skäliga priser. Detta tvingade beslut kan överklagas i domstol, men ska tillämpas omgående.

SSNfs medlemmar säljer idag tillgång till svartfiber och kapacitet via fiberinfrastrukturen på kommersiella villkor. Stadsnäten säljer normalt inte produkten kanalisation, och den har inte heller efterfrågats. Stadsnäten värnar om och har varit pådrivande för att skapa en affärsmodell med öppna nät. Innebörden är: *”Ett öppet nät är en infrastruktur som är tillgänglig för marknadens alla aktörer på likvärdiga villkor. Nätet är öppet för alla som vill hyra fiber och för alla som vill erbjuda tjänster i ett aktivt nät”*.

Den nya förordningen kan innebära att stadsnätens affärsidé saboteras om andra aktörer kommer att begära tillträde till ett stadsnätets kanalisation i stället för att köpa de produkter och tjänster som idag säljs av stadsnäten. SSNf anser att om svartfiber finns att erbjuda på likvärdiga villkor ska stadsnätet neka andra aktörer tillträde till kanalisation. Detta bör framgå tydligt.

Det finns normalt flera olika alternativ att få tillgång till svartfiber och kapacitet via fiber på de flesta platser i Sverige. Stadsnäten har varit föregångare i att bygga ut fiber i Sverige. Utan stadsnäten hade Sveriges fiberstruktur inte alls varit så långt utvecklad som den är idag.

SSNf ser att infrastrukturkonkurrensen växer i Sverige. Genom utbyggnad av mobilnät med LTE och genom att kabel-tv-nät och kopparnät finns parallellt med fiber. I Sverige finns det normalt sett stort urval av såväl tillgång som tillträde till dessa nät för operatörer som avser att agera på tjänstenivå.

I förslaget anges att:

*”De föreslagna åtgärderna föreskriver inte några särskilda affärsmodeller. Medlemsstaterna kommer att ha möjlighet att anta mer detaljerade bestämmelser, vilket innebär att åtgärderna snarare kompletterar än påverkar pågående nationella initiativ. Medlemsstaterna kommer tvärtom att kunna bygga vidare på sina nuvarande åtgärder och välja hur befintliga eller nya åtgärder ska organiseras så som det bäst passar deras egna särdrag, utan att det nödvändigtvis medför några ytterligare kostnader.”*

SSNf hade helst sett att det hade gjorts klart att förordningens uppgift inte är att öppna upp kanalisationsnivån i geografier där infrastrukturförsörjningen fungerar och aktörer redan idag kan få tillgång till höghastighetsnät för att sälja på och utveckla tjänstemarknaden.

Förordningen värnar om investeringsviljan, men det är viktigt att förordningen inte riskerar att hämma utvecklingen och konkurrensen för små aktörer. SSNf anser att den svenska modellen måste värnas om och Sverige måste säkerställa att investeringsviljan och utvecklingen inte avstannar och att konkurrensen inte snedvrids.

Den modell med öppna nät i vilket svartfiber och kapacitet finns som produkter har gett Sverige dagens tätposition och behöver värnas om. SSNf anser att i områden där det finns konkurrerande nät ska tillträde till kanalisation inte vara ett förstahandsalternativ.

### Äganderätt och affärsmässiga förhandlingar

Enligt förslaget anges att

*”Åtgärderna i förordningen syftar till att minska antalet hinder för tillträdet till fysisk infrastruktur, men medför inget orimligt intrång i äganderätten, och affärsmässiga förhandlingar fortsätter att vara den viktigaste metoden”.*

Stadsnätens affärsidé är inte att sälja produkten kanalisation. Affärsidén är att sälja svartfiber och/eller kapacitet till tjänsteoperatörer. I verkligheten finns det ingen aktör i Sverige som idag säljer produkten kanalisation. Skälet är antagligen att den kanalisation som finns är optimerad för den affärsverksamhet som berört företag bedriver. Det borde gälla såväl energi, VVS, elektronisk kommunikation, järnväg, väg och som andra kanalisationsägare.

SSNf finner att förordningens syn att det inte görs något orimligt intrång i äganderätten kan ifrågasättas. SSNf anser också att förslagets uppfattning att affärsmässiga förhandlingar fortsätter att vara den viktigaste metoden kan ifrågasättas.

Erfarenheterna från den svenska marknaden är att varje aktör försöker få absolut lägsta kostnad för tillträde och absolut högsta pris för att tillhandahålla samtrafik. Affärsmässiga förhandlingar är sällsynta inom de områden där regleringen anger att regleringsmyndigheten kan fastställa kostnader och priser. De flesta aktörer som köper på grossistnivå tenderar naturligt att använda myndigheten som ”förhandlingspart” i stället för förhandling mellan säljare och köpare.

Risken med det föreslagna regelverket är att aktörer kommer att begära tillträde till kanalisation, inte enbart för att etablera eget nät, utan likväl för att försöka pressa kostnaden för tillträdet. Effekten kan bli att ägare av kanalisation tvingas leverera till ett pris som inte ger nödvändig avkastning. Detta blir tydligt om metoden för att ta fram vad som kan betraktas som skäliga kostnader blir densamma eller likartad som gäller för den generella regleringen av marknaden för elektronisk kommunikation. Det förefaller som om en tvistlösningsmyndighet skulle kunna tillämpa en modell som gynnar en syn där kostnader för storskalighet blir tongivande. En tillämpning där ett skäligt pris ska fastställas innebär att en redan dominant aktör ges bättre möjlighet till intjäning tack vare den storskalighet som skapades under monopoltiden. En ny och en mindre nättaktör straffas och riskerar att konkurreras ut med stöd av regelverkets vilja att skapa storskalighet. SSNf ser att varje tillämpning som gynnar en större nätägare samtidigt riskerar att begränsa konkurrensen på infrastrukturnivå. Mindre infrastrukturägare kan slås ut vilket går tvärs emot den allmänna viljan att få nya aktörer att växa på marknaden.

Den svenska modellen, där mindre aktörer i form av stadsnät varit pådrivande i utbyggnad av höghastighetsnät, måste säkras. Därför bör förordningen klargöra hur den ska värna om mindre aktörer. Dessutom hur en tillämpning bör vara som säkerställer att det blir affärsmässiga förhandlingar mellan säljare och köpare.

I förslaget anges att ”*skillnader i lagstiftningen står ibland i vägen för samarbete mellan allmännyttiga företag*”. Det vore i detta sammanhang lämpligt att Sverige förändrar de regler som blockerar stadsnätens möjlighet till samarbeten så att både regionala och nationella och mer effektiva strukturer kan skapas.

### Ineffektiv användning av befintlig passiv infrastruktur

Förordningens regler har tillkommit med antagandet att passiv infrastruktur används ineffektivt.

SSNf är inte övertygade om att detta är fallet, i varje fall inte i Sverige. Som angetts ovan är det rimligt att anta att varje aktör som bygger kanalisation har optimerat den för den verksamhet som respektive aktör bedriver nu och framöver. Detta gäller rimligen alla nätägare (elektronisk kommunikation, VVS,

energi, järnväg, väg och andra aktörer). Det betyder sannolikt att möjligheten att försörja nya aktörer med kanalisation är begränsad.

Förordningen innebär också att de aktörer som äger kanalisation i praktiken åläggs att öppna upp en ny produkt där erfarenhet saknas. Utifrån en politisk utgångspunkt kan det verka enkelt, men så är inte fallet. Problematiken med detta är inte förutsägbar. Sannolikt kommer varje aktör bland annat behöva definiera en helt ny produkt och skapa nya informationssystem som stöd för produkten. Det kan till och med innebära att befintliga och fungerande affärsmodeller måste överges. Risken att detta då stannar av den svenska bredbandsutbyggnaden är överhängande.

Det är troligt att flera aktörer kommer att begära tillträde till kanalisation. Det är då också troligt att berörda parter har olika uppfattning om det finns utrymme eller ej att sälja tillträde till berörd kanalisation.

SSNf ser att samma resultat som i övrigt kännetecknat regleringen av marknaden för elektronisk kommunikation kvarstår. Det innebär många domstolsprövningar, ändringar av beslut och ökad osäkerhet om vad som gäller.

---

Stefan Hedin

Ordförande SSNf

---

Mikael Ek

VD SSNf