

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

2014-09-29

Remissvar
Dnr: N2014/1927/ITP
Svenska Stadsnättsföreningen, nr 70

Remiss Dnr: N2014/1927/ITP
n.registrator@regeringskansliet.se
Maria.solberg@regeringskansliet.se
Näringsdepartementet

Remissvar gällande slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin – Bredband för Sverige in i framtiden (SOU 2014:21)

Svenska stadsnättsföreningen

Svenska Stadsnättsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som organiserar 155 stadsnät och 117 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.

Svenska Stadsnättsföreningen verkar för öppna stadsnät, en modell som har varit mycket framgångsrik. Modellen öppna nät innebär att stadsnätet bär ansvaret för det öppna nätet, skall säkerställa att lika och icke-diskriminerande villkor efterlevs och skall säkerställa god konkurrens i nätet. Ett stadsnät med öppet nät inte är vertikalt integrerade, dvs. de erbjuder inte slutkundstjänster i konkurrens med andra tjänsteleverantörer. Det innebär att stadsnäten värnar om konkurrens i alla led, oavsett svartfiber eller kapacitetstjänster.

Öppet nät

Det öppna nätet har genom konkurrensen i Sverige medfört världens lägsta svartfiberpriser,¹ vilket i sig gynnar operatörer som vill ta sig upp för den så kallade investeringsstegen. Resonemanget om investeringsstegen bygger på att operatörer initialt kan få tillgång till infrastruktur och utrustning på en eller flera nivåer, för att sedan successivt öka sina investeringar i egen infrastruktur på högre nivåer. Det öppna nätet innebär alltså att tjänsteleverantörer eller operatörer själva väljer om de vill äga utrustning och hyra svartfiber eller kapacitet. De behöver således inte gräva egen fiber för att nå sina kunder, utan de kan välja att hyra befintlig infrastruktur av stadsnätet.

Vill inte tjänsteleverantörer äga utrustning erbjuder många stadsnät ett öppet nät på transmissionsnivå, vilket innebär att tjänsteleverantörerna konkurrerar med varandra om slutkunderna inom samma portal. Det öppna nätet ger tjänsteleverantörerna möjlighet att leverera tjänster till sina slutkunder utan att behöva investera i egen infrastruktur.

¹ Företags kostnad för 100 Mbit/s-anslutning, en jämförande studie mellan elva städer

Svenska Stadsnättsföreningen

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

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

Marknaden har utvecklats

Marknaden för bredbandstjänster har utvecklats sedan regeringen publicerade bredbandsstrategin och reglerna i konkurrenslagen om offentlig säljverksamhet infördes 2010. Exempelvis har betydelse av fiberaccess ökat, marknaden konsoliderats och möjligheten att uppnå en långsiktigt fungerande konkurrens minskat. Marknadsförändringarna innebär en förändrad syn på vad som är ett allmänt intresse enligt lagstiftningen och tidigare bedömningar kan inte längre ligga till grund för kommunala stadsnätets agerande.

Svenska Stadsnätetsföreningen ser att det finns en överhängande risk att konsumenternas valfrihet kommer att försämrats. Marknaden måste kunna utvecklas och offentliga investeringar måste tillvaratas för att stävja inlåsningseffekter. För att stora ekonomiska värden inte ska gå förlorade behöver lokaliseringsprincipen förändras för att medge utbyggnad av fiberaccess i närliggande kommuner och ge möjlighet att gemensamt agera som kommunikationsoperatör över flera kommuner.

Svenska Stadsnätetsföreningens remissvar fokuserar på stadsnätets intresseområden, och bifogad bilaga *Marknadsutvecklingen och konsekvenser för stadsnäten* innehåller en mer fördjupad analys.

Tillgång till fiberbredband

För att behålla och utveckla den välfärd som Sverige har och kunna dra nytta av digitala samhällets fördelar finns ett stort behov av investeringar i infrastruktur framöver. Svenska Stadsnätetsföreningen ser positivt på regeringens initiativ att utvärdera bredbandsstrategin i syfte att justera den för att bredbandsmålen ska uppnås. Vi delar utredningens uppfattning att de kommunala stadsnätets roll i den svenska bredbandsutbyggnaden har varit, och är, mycket betydelsefull.

Genom lokala, målmedvetna och långsiktiga investeringar av stadsnäten har grunden lagts för en konkurrens på infrastruktur- och tjänstenivå som egentligen inte finns på någon annan marknad internationellt. Stadsnäten var tidiga med att bygga ut fibernät i sina respektive kommuner. I kommuner med stadsnät finns det generellt fler fiberaccesser än i andra kommuner, något PTS konstaterar i en artikel där de analyserat kommunernas fiberaccesser.²

Genom stadsnäten har det skapats goda förutsättningar för aktörer, globala som lokala, att träda in på marknaden utan att själva behöva bekosta investeringen i den grundläggande fiberinfrastrukturen. De kan välja att hyra svartfiber eller kapacitet på en konkurrensutsatt marknad.

Vi har kommit långt, men vi har långt kvar tills vi når det mål som regeringen satt upp och vi kan konstatera att Sverige behöver investera i mer fiberbredband!

Stort behov av investeringar i fiberbredband– stärk incitamenten

Vid sidan av de kommunala stadsnäten finns endast två större aktörer, TeliaSonera och IP-Only som investerar i fiberbredband. Att inte fler privata aktörer investerar i fiberinfrastruktur kan beror på att infrastrukturinvesteringar karaktäriseras av höga kostnader, ett så kallat inträdeshinder som begränsar konkurrensen. Marknaden präglas alltså inte av en mångfald privata aktörer utan består av några privata aktörer och många kommunala stadsnät. Samhället måste på ett framgångsrikt sätt tillvarata genomförda och framtida offentliga investeringar och säkerställa att en mångfald kan bibehållas och utvecklas.

² PTS artikel i Stadsnätet, Sidan 22-23.

http://www.ssnf.org/Documents/Nyheter%20och%20magasin/Magasinet%20Stadsn%C3%A4tet%20%232_2014_LowRes.pdf

Vi instämmer med utredarna att det krävs investeringar och konstaterar att det krävs betydande investeringar i den fortsatta fiberutbyggnaden för att målen i bredbandsstrategin ska kunna uppnås. Enligt EY³ krävs det investeringar på 50 miljarder om nio av tio ska få tillgång till fiber till hemmet eller företaget år 2020. De konstaterar vidare i sin rapport att det som kvarstår att bygga ut är fiberbredband till villahushåll och boende på landsbygden.

Eftersom stadsnäten är en av de aktörer som investerar i fiberbredband är det viktigt att kommande justeringar i bredbandsstrategin också stärker incitamenten för kommunala stadsnät att fortsätta investera. Ett sätt är att tydliggöra stadsnätens roll utifrån den så kallade lokaliserings- och självkostnadsprincipen, se mer nedan.

Utred undantag från lokaliseringsprincipen

”Regeringen bör skyndsamt ta initiativ till att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att göra ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommuner vad gäller utbyggnad av infrastruktur för bredband med hög överföringshastighet. En sådan utredning bör inkludera att tydliggöra stadsnätens roll på marknaden.”

Svenska Stadsnätetsförening stödjer detta förslag och anser att det är ytterst viktigt att en sådan utredning kommer till stånd. Skälet till detta är att marknadens nuvarande spelregler begränsar stadsnäten. Stadsnät som önskar bli effektiva motverkas av konkurrenslagen. Dels genom den så kallade *lokaliseringsprincipen* som innebär att kommunala stadsnät inte tillåts agera på en annan geografisk marknad än den inom kommungränsen. Dels av *självkostnadsprincipen* som innebär ett förbud för kommunala bolag att driva företag i vinstsyfte. Dock finns ett undantag från självkostnadsprincipen, som motiveras av de för stadsnäten ofta tunga infrastrukturinvesteringarna. Men för att inte undantaget inte ska vara för långtgående skulle undantaget från lokaliseringsprincipen behöva ses över ytterligare. Stadsnäten måste få legala förutsättningar att kunna agera mer effektivt och möta marknadens krav på bättre och billigare infrastruktur.

Svenska Stadsnätetsföreningen anser att synen på stadsnätens roll på marknaden behöver ändras. EU-kommissionen har förändrat sin syn på det offentliga agerande på bredbandsområdet.⁴ I sin förändrade bedömning av vad som är statsstöd framgår det att offentliga medel inte bara har en roll att agera i områden där det saknas bredbandsinfrastruktur. De ska även ha rollen att skapa konkurrens och valmöjligheter för konsumenterna.

Bilda kommunalförbund - en lång process

Redan idag finns möjligheten för kommuner att gemensamt agera på bredbandsområdet genom att bilda kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Förfarandet kräver politiska beslut vid bildandet. Även förändringar av verksamheten kräver politiska beslut i de olika kommunerna. Att samordna de politiska beslutsprocesserna i flera kommuner är mycket tidsödande. De långa beslutsprocesserna riskerar att medföra att stadsnätens agerande inte anpassas till de rådande marknadsförhållandena. Utöver att det riskerar leda till ineffektivitet riskerar konkurrensen att snedvridas. Dessa problem har uppmärksammats i den statliga utredningen *Bredband för Sverige in i*

³ Rapporten är framtagen av EY och RALA på uppdrag av IT & Telekomföretagen, Skanova, Svenska Stadsnätetsföreningen (SSNf) och Sveriges Kommuner & Landsting (SKL).

⁴ The broadband State aid rules explained - an eGuide for Decision Makers.

framtiden som föreslår att regeringen skyndsamt bör ta initiativ till att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att göra ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommuner vad gäller utbyggnad av infrastruktur för bredband med hög överföringshastighet.⁵

Infrastrukturutbyggnad – måste kunna effektiviseras

När utbyggnad av fiberbredband sker är det samhälls- och företagseffektivt att infrastruktur i en kommun utnyttjas för att tillgodose efterfrågan i angränsande kommuner. Utbyggnaden av fiberbredband har i många kommuner utgått från befolkningscentra. Det mer glesbefolkade gränsområdena mellan kommuner byggs i ett senare skede. För att kostnadseffektivt kunna förse privatpersoner och näringsverksamheter med fiberbredband i dessa glesbefolkade gränsområden är det rimligt att kommuner får bygga fiberbredband i andra kommuner som ligger i anslutning till den egna kommunen. En liknande regel återfinns i ellagen för utbyggnad av elnät och bör av motsvarande skäl även införas på bredbandsområdet.

Svenska Stadsnätetsföreningen anser att utredningen har rätt i sina slutsatser att reglerna behöver ses över och förändras. Att inte ändra dessa regler kan innebära att kommunala investeringar uteblir och existerande investeringar riskerar att gå förlorade. Ur statens perspektiv är detta motsägelsefullt eftersom det samtidigt tilldelas bidragsmedel som många gånger riktas till utbyggnad i dessa områden.

Rollen i värdekedjan

Kommunikationsoperatörens grundläggande roll är att vara en neutral aktör som säkerställer trafiken i stadsnätet. Kommunikationsoperatörerna erbjuder en öppen teknisk plattform där alla leverantörer av innehållstjänster kan få samma tillgång till nätet. Det innebär att hushåll och företag fritt kan välja innehållsleverantör av olika innehållstjänster. Därigenom skapas en sundare konkurrens på marknaden.

De skalfördelar som präglar kommunikationsoperatörsledet innebär att stadsnät många gånger behöver ett större kundunderlag än vad den egna kommunen medger för att täcka de gemensamma kostnaderna. Till skillnad från fibernät finns inte samma geografiska begränsning för att uppnå nödvändiga skalfördelar i rollen som kommunikationsoperatör. Med nuvarande regelverk förhindras kommunerna att delta i den effektivisering som sker i branschen av kommunikationsoperatörsrollen.

Om kommunerna inte medges att anpassa verksamhet inom kommunikationsoperatörsrollen till marknadsutvecklingen riskerar stora ekonomiska värden att gå förlorade. Även här finns en parallell till ellagen och konkurrensutsättningen av elkraft där stora ekonomiska värden riskerade att gå förlorade om kommunerna inte tilläts sälja el utanför den egna kommunen.⁶

Det ifrågasätts ibland om kommunerna ska agera kommunikationsoperatörer. I den nuvarande strukturförändringen där fristående kommunikationsoperatörer försvinner och absorberas upp i större vertikalt integrerade kommunikationsoperatörer finns en stor osäkerhet om konsumenterna kommer att få konkurrerande erbjudanden att välja på eller om marknaden kommer att utvecklas mot vertikalt integrerade aktörer. Även om möjligheten som fristående innehållsleverantör att leverera via vertikalt integrerade kommunikationsoperatörer kvarstår kan det ifrågasättas om fristående innehållsleverantörer kommer att ha någon köparmakt. Det finns en risk att konkurrensen och valfriheten är en skimär. I den här situationen är det viktigt att alternativa neutrala kommunikationsoperatörer i form av kommunala aktörer kvarstår på marknaden.

Utöver att kommunala neutrala kommunikationsoperatörer är viktiga för konsumenternas valfrihet är det viktigt för att köparmakten inte ska förskjutas i förhållande till vertikalt integrerade leverantörer. De fristående kommunikationsoperatörerna har haft en viktig roll för många mindre stadsnät.

⁵ SOU 2014:21

⁶ Prop, 1993/94:162

De neutrala kommunikationsoperatörerna har kunnat aggregera slutkunder från många små stadsnät och på så sätt kunnat locka stora innehållsleverantörer och bidra till valfriheten för dessa slutkunder. För dessa stadsnät riskerar köparmakten att förskjutas till förmån för de stora vertikala tjänsteleverantörerna.

Utred ett undantag – det finns erfarenheter från andra områden

Tanken med undantag är inte något nytt, sådana överväganden har gjorts tidigare. Kommunala elbolag är ett sådant exempel. Detsamma gäller kommunala naturgasbolag. Dessa typer av bolag har redan fått särskilda undantag från bland annat lokaliseringsprincipen och har också rätt att bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Även inom andra områden, såsom turism och kollektivtrafik, har kommunal verksamhet tillåtits att gå utöver vissa av de principer som annars kan sätta gränser för verksamheten.

Det finns ett flertal positiva fördelar med att undanta kommunala stadsnät från de kommunalrättsliga principerna. Förutom att de kommunala aktörerna bör ges samma förutsättningar att agera på marknaden som privata företag finns möjligheter för kommunala stadsnät att genom att agera utanför den egna kommunen uppnå stordriftsfördelar och samordningsvinster. Det innebär att det öppna nätet blir mer konkurrenskraftigt samt att utbudet av svartfiber och kapacitet ökar.

Slutligen

Det viktigt för Sveriges framtid att konkurrensen inte snedvrids och att utbudet av svartfiber och kapacitet blir högre. Stadsnäten är en del av marknaden och Acreo har visat att öppna stadsnät ger samhällsvinster.⁷ Investeringarna i fibernäten har genererat stora ekonomiska vinster för samhälle, företag och enskilda medborgare. Kommuner gör besparingar och de socio-ekonomiska vinsterna för företag och slutanvändare har bevisats.

Det öppna nätet har genom konkurrensen i Sverige medfört världens lägsta svartfiberpriser,⁸ vilket i sig gynnar operatörer och i förlängningen också konsumenterna. Den svenska bredbandsmarknaden har utvecklats i riktning mot ökad valfrihet för konsumenterna.

Den svenska marknaden präglas inte av många privata aktörer utan består av några privata aktörer och flera kommunala stadsnät. Samhället måste på ett framgångsrikt sätt tillvarata genomförda och framtida offentliga investeringar och säkerställa att utbudet av svartfiber-, kapacitets- och transmissionsprodukter kan bibehållas och utvecklas. Stadsnäten måste få legala förutsättningar att kunna agera mer effektivt och möta marknadsens krav på bättre och billigare infrastruktur.

Justeringar i bredbandsstrategin måste stärka incitamenten och förutsättningarna för kommunala stadsnät att fortsätta investeringar i grundläggande fiberinfrastruktur. Ett sätt är att utreda stadsnätens roll utifrån lokaliserings- och självkostnadsprincipen.

Stefan Hedin,
Svenska stadsnätetsföreningens ordförande

Mikael Ek
VD

⁷ Forskningsinstitutet Acreo Swedish ICT. <https://www.acreo.se/media/news/oppna-stadsnat-ger-samhallsvinster- visar-ny-studie>

⁸ Företags kostnad för 100 Mbit/s-anslutning, en jämförande studie mellan elva städer