

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

Infrastrukturdepartementet
Dnr: 12019/02319/D
i.d.remiss@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande gällande genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som representerar stadsnät i 200 kommuner. Stadsnäten är nätägare av ny modern IT-infrastruktur och säljer grossistprodukter till både operatörer och tjänsteleverantörer. 94 procent av stadsnäten ägs av kommunerna som tidigt började bygga ut det svenska bredbandsnätet. Föreningen företräder en majoritet av de aktörer som aktivt investerar i ny modern infrastruktur för bredband i Sverige.

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.

Stadsnätetsföreningen tackar för möjligheten att få svara på Infrastrukturdepartementets remiss gällande genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation.

Yttrandet

Promemorian föreslår en ny lag som ersätter den nuvarande lagen om elektronisk kommunikation. Den nya lagen genomför EU:s direktiv om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation. Lagen syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer för alla när det gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster, som mobiltelefoni, internet, radio och tv, samt deras pris, kvalitet och kapacitet.

Stadsnätetsföreningen välkomnar inrättandet av en kodex för elektronisk kommunikation och tackar för möjligheten att få svara på remissen.

Tidsramen för när kraven ska börja gälla, 21 december 2020, bedömer Stadsnätetsföreningen vara rimlig utifrån att stora delar av den nya versionen av Lagen om elektronisk kommunikation inte förändras utan främst uppdateras.

Undantag från lokaliseringsprincipen, hemställen från SKL

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR fd SKL¹, har lämnat in en hemställan till regeringen om att undanröja hinder för bredbandsutbyggnad. I hemställan föreslås att ett undantag från lokaliseringsprincipen implementeras i samband med att Lagen om elektronisk kommunikation revideras.

Det finns i dag ett stort behov för stadsnäten att samverka över kommungränserna i syfte att skapa effektiva verksamheter och på så sätt främja bredbandsutbyggnaden. Stadsnätetsföreningen får mot den bakgrunden understryka nödvändigheten av att tillgodose det behovet och ställer sig därför bakom det

¹ Sveriges Kommuner och Landsting bytte namn den 27 november 2019 till Sveriges Kommuner och Regioner

förslag om att undanta stadsnäten från lokaliseringsprincipen som lämnats in av Sveriges Kommuner och Regioner.

15.17 Företag som endast bedriver grossistverksamhet (5 kap 10§)

5 kap 10 § "En operatör som är ett sådant företag som avses i 7 § första stycket och som är ett företag som uteslutande är verksamt i grossistledet får åläggas andra skyldigheter än de som avses i 14 och 16 §§ eller skyldighet om rättvis och rimlig prissättning endast om det finns särskilda skäl.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska det beaktas om det finns behov av ytterligare skyldigheter på grund av att villkor som operatören erbjuder medför konkurrensproblem till skada för slutanvändarna.

Operatören ska omgående anmäla ändrade omständigheter som påverkar bedömningen enligt första stycket till tillsynsmyndigheten."

Artikel 208 "Ett företag som är verksamt på en grossistmarknad och som levererar slutkundstjänster uteslutande till företagsanvändare som är större än små och medelstora företag bör betraktas som ett rent grossistföretag".

Paragrafen är ny i jämförelse med LEK. I paragrafen slås fast att ett rent grossistföretag, dvs. ett företag som uteslutande är verksamt i grossistledet, inte ska vara föremål för alltför omfattande reglering eftersom ett sådant företag som regel saknar incitament att diskriminera sina kunder. Ett sådant företag definieras i 1 kap. 6 §: Enligt artikel 80 ska en operatör som har en dominerande ställning på en grossistmarknad, men inte är närvarande på någon slutkundsmarknad, endast åläggas mindre ingripande skyldigheter.

I direktivets skäl 208 anges att det bara är motiverat med regleringslättnader där SMP företag enbart är verksamt på en grossistmarknad och som utöver det enbart levererar slutkundstjänster uteslutande till företagsanvändare som är större än små och medelstora företag. Stadsnätetsföreningen delar Infrastrukturdepartementets uppfattning.

Syftet med artikel 80 är att stimulera till investeringar i digital infrastruktur utan att minska konkurrensen i slutkundsledet. Att gynna operatörer som är rena grossistföretag med regleringslättnader som en morot för operatörer att avhålla sig från vertikal integration. I sak har Stadsnätetsföreningen inget att invända emot detta. Stadsnätetsföreningen välkomnar alla insatser som kan öka investeringarna i digital infrastruktur utan att hämma konkurrensen.

Stadsnäten har bidragit till att operatörer och tjänsteleverantörer kan bli effektiva och få stordriftsfördelar genom att själva välja investeringsnivå i värdekedjan. Denna modell har varit framgångsrik och har stimulerat konkurrensen på tjänstenivån med allt fler aktörer i hela värdekedjan som följd. Stadsnätetsföreningen instämmer i att ett grossistföretag gynnar konkurrensen och bidrar till ökade investeringar.

15.18 Anmälan och skyldighet att beskriva planerad avveckling (Kap 5 29§)

29 § En operatör som med stöd av 7 § andra stycket har ålagts en skyldighet om tillträde ska minst 18 månader i förväg anmäla planer på att avveckla eller byta ut delar av ett nät som omfattas skyldigheten.

Om det är nödvändigt för att säkerställa konkurrensen och slutanvändarnas rättigheter får operatören som avses i första stycket åläggas en skyldighet att upprätta en detaljerad beskrivning av planerna med avseende på övergångsperioder och villkor samt vilka jämförbara tillträdesprodukter som erbjuds i stället.

Paragrafen, är ny i förhållande till LEK. Men fenomenet med avveckling har funnits i Sverige sedan en tid tillbaka. Enligt artikel 81.1 ska företag som anses ha ett betydande inflytande i förväg och i god tid anmäla till den nationella regleringsmyndigheten när de planerar att avveckla eller byta ut delar av kopparnätet mot ny infrastruktur. I promemorian föreslås att företaget minst 18 månader i förväg ska anmäla sina planer på att avveckla eller byta ut delar av kopparnätet.

Det är PTS som ska säkerställa att avvecklings eller utbytesförfarandet inkluderar en transparent tidsplan och transparenta villkor och fastställer tillgång till alternativa produkter av åtminstone jämförbar kvalitet. Det viktiga är att slutkunder och andra operatörer i god tid kan säkerställa att de som berörs får den information som de behöver och har tid att agera. Stadsnätetsföreningen har inget att invända emot detta.

15.19 Skyldigheter för andra än operatörer med betydande inflytande (kap 5 32§)

Tillträde till ytterligare nätdelar närmast slutanvändaren

”32 § En förpliktelse enligt 31 § får inte åläggas en operatör som avses i 10 § som i stället tillhandahåller tillträde till ett nät med mycket hög kapacitet på rättvisa och icke-diskriminerande villkor.

Med undantag från första stycket får en förpliktelse dock åläggas i fråga om ett nät som har finansierats med allmänna medel.”

”Skäl till ovanstående paragrafens andra stycke utgör ett undantag från första stycket på så sätt att förbudet mot utvidgat tillträde för en ren grossist inte ska gälla i fråga om ett nät som har byggts eller drivs med offentlig finansiering. Som offentlig finansiering räknas olika former av statligt stöd eller bidrag ur EU:s strukturfonder. Verksamhet som drivs i kommunal regi anses generellt vara offentligt finansierad. Detta innebär att ett kommunalt bolag, även en ren grossist, kan åläggas skyldighet om utvidgat tillträde efter en bedömning enligt 31 §.” sid 460.

Skäl till ovanstående paragrafens andra stycke utgör ett undantag från första stycket på så sätt att förbudet mot utvidgat tillträde för en ren grossist inte ska gälla i fråga om ett nät som har byggts eller drivs med offentlig finansiering. Med offentlig finansiering bör olika former av statligt stöd eller bidrag ur EU:s strukturfonder räknas. Stadsnätetsföreningen håller med promemorians slutsats om att ett nät eller en förbindelse som fått statligt stöd eller EU bidrag kan åläggas skyldighet om tillträde oavsett ägande form som kommunalt stadsnät, byanät eller en privat aktör, vilket också Stadsnätetsföreningen tolkar är direktivets andemening.

Kommunala bolag och offentligt finansierad

Sverige är ett föregångsland när det gäller bredbandssatsningar på lokal nivå. Kommunerna har på olika sätt främjat konkurrensen på bredbandsområdet genom sina öppna nät. Stadsnäten var tidiga med att bygga ut fibernät i sina respektive kommuner och utbyggnaden har skett genom lokala, målmedvetna och framförallt långsiktiga investeringar. Det har lagt grunden för en alternativ fiberinfrastruktur i Sverige. Stadsnätets öppna nät innebär att alla operatörer och tjänsteleverantörer kan hyra grossistprodukter av stadsnäten för att på så sätt nå ut med sitt tjänsteutbud till slutkunder. Aktörer som historiskt inte varit

inne i telekomsektorn eller som inte äger något eget nät har en låg inträdeströskel för att erbjuda sina tjänster till konsumenter och näringsliv.

Det finns en problematisering i och med att uttrycket *Verksamhet som drivs i kommunal regi anses generellt vara offentligt finansierad*. Infrastrukturdepartementet bör hålla isär offentligt ägande och offentliga finansierad inom ramen för EU-statsstödsregler.

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 att automatiskt se alla kommunala bolag som "state aid". Ett svenskt kommunalt aktiebolag utgör en egen juridisk person. Det innebär en tydligare ekonomisk styrning av verksamheten med större finansiell handlingskraft samtidigt som bolaget är skild från kommunens skattefinansierade och avgiftsfinansierade verksamhet.

När det gäller kommunala stadsnät så ägs de självklart kommunerna. Antingen är stadsnätet organiserat inom den kommunala förvaltningen, men mer vanligt är stadsnätet ett kommunalt aktiebolag. Ett kommunalt bolag ska ha ett ägardirektiv för sin verksamhet och det finns rekommendationer om hur ett sådant ägardirektiv ska vara utformat. Sveriges Kommuner och regioner anger att ägardirektivet för en stadsnätsverksamhet i bolagsform ska ha ett strategiskt perspektiv, ses som ett politiskt styrinstrument, med inriktningen om samhällsnytta och att verksamheten ska drivas på affärsmässiga grunder. Det sistnämnda för att konkurrensen mot privata bredbandsaktörer inte ska snedvridas, enligt SKR.

En finansiering med offentliga medel är inte detsamma som stödgivning. Offentliga medel, från t.ex. en kommun eller ett kommunalt bolag, kan självklart användas för marknadsmässigt relevanta investeringar utan att därmed komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. Enligt SOU utredningar kring kommunala allmännyttiga bostadsbolagen finns det utförliga beskrivningar om vad som utgör stöd i EU-rättslig bemärkelse och vad det innebär att agera marknadsmässigt.² Det kommunala bolagets investering som bygger på en affärsmässig kalkyl utgör inte något statsstöd i EU-rättslig mening och är inte heller generellt sett offentligt finansierad utifrån perspektiven statsstöd.

De kommunala stadsnätsbolagen agerar således på marknadsmässiga villkor och bedrivs oftast som fristående aktiebolag under liknande förutsättningar som övriga bolag på marknaden.

Det kortfattade konstaterandet i PM att "Verksamhet som drivs i kommunal regi anses generellt vara offentligt finansierad" blir således förenklat. Regleringsmyndigheten måste alltså göra en relevant och likvärdig bedömning av kommunalägda stadsnätsbolag i likhet som man gör gentemot andra aktörer på marknaden, än att som formuleringen antyder enbart presumera att skyldigheter kan åläggas enbart på den grunden att aktiebolaget ägs av kommunen. Det är således önskvärt att detta tydliggörs, även om de öppna modellerna som stadsnäten generellt använder sig av får anses möjliggöra konkurrens som innebär att åläggande av skyldigheter inte ses som nödvändiga.

15. 19 Tillträde till ledningar i en byggnad (5Kap. 30§)

5 kap 30 § En operatör, eller någon som äger ledningar i ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät som operatören råder över, får efter ansökan av en annan operatör förpliktas att mot skälig ersättning lämna tillträde till ledningarna i en

² Tolkningsfrågor kring projektstödet för utveckling av bredband på landsbygden, SKL 2015 promemoria. EU, allmännyttan och hyrorna- SOU 2008:38. EU och kommunernas bostadspolitik - SOU 2015:58

byggnad eller fram till första utlopps- eller förgreningsstället. Förpliktelsen får innefatta skyldighet att lämna tillträde till tillhörande faciliteter.

En skyldighet enligt första stycket får åläggas endast om anläggning av ytterligare infrastruktur bedöms olönsam eller fysiskt ogenomförbar. Skyldigheten får förenas med villkor för tillträdet och de villkor som behövs för att uppnå ickediskriminering och insyn i tillhandahållandet.

Tillträde till fastigheter kommer utifrån ett framtidsperspektiv bli allt viktigare. Framgent när samhällstjänster ska levereras till svenska invånare, slutanvändare, är det viktigt att kunna leverera över olika infrastrukturer och inte nekas tillträde över en eller flera nätdelar. Stadsnätsföreningen ser nyttan med den nya paragrafen.

PTS som regleringsmyndighet ska studera konkurrensituationen utifrån slutkundernas och slutanvändarnas perspektiv. Komplexiteten ligger i vem som är slutanvändare/slutkund? Är det fastighetsägare som har valt en operatör från en konkurrensutsatt marknad? Eller är det boende i lägenheterna som får hålla tillgodo med det som fastighetsägaren bestämt?

I dag blir det allt vanligare att fastighetsägare skriver långa ensamrättsavtal med en operatörs bredbandstjänster. För de boende innebär avtalen både fastlåsning till en viss operatör och långsiktigt finns det en stor risk för stigande avgifter för tjänsterna på grund av bristande konkurrens. Stadsnätsföreningen anser att det är viktigt att denna konkurrensproblematik regleras i paragrafen.

Om fastighetsägaren sluter avtal med en kommunikationsoperatör tecknar de enskilda slutanvändarna i flerfamiljshus ett tjänsteavtal med de tjänsteleverantörer som finns tillgängliga i leveransportföljen hos den valda kommunikationsoperatören. De boende får tillgång till ett konkurrensutsatt men begränsat utbud av olika tjänsteleverantörers bredbandstjänster. Enligt Stadsnätsföreningen är en leverantör av ett öppet och operatörsneutralt nät att föredra.

Utbyggnadslagen?

30§ överensstämmer med motsvarande skrivning i nuvarande LEK. Stadsnätsföreningen vill lyfta att det kan vara på sin plats att ifrågasätta om paragrafen ska finnas kvar i LEK med hänsyn till Utbyggnadslagen (lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät) som trädde i kraft den 1 juli 2016.

Enligt PTS har operatörerna på den svenska marknaden inte åberopat kanalisationskyldigheten i 2015 års beslut i någon särskilt stor utsträckning. PTS antar att ett skäl kan vara att fibernätinfrastrukturen redan är utbyggd i stora delar av Sverige. I det utkast av beslut³ som PTS samråder med EU om har PTS tagit bort skyldigheten för Telia om att tillhandahålla tillträde till kanalisation. PTS hänvisar till att avsaknad av en särskild kanalisationskyldighet innebär att operatörerna får begära tillträde till kanalisation enligt Utbyggnadslagen. Finns det ett behov av paragrafen när Utbyggnadslagen finns?

21.4 - 21.6 Sanktionsavgift (11 kap.)

Idag finns möjligheten för PTS att ingripa vid tillsyn genom att meddela förelägganden eller förbud och att dessa får förenas med vite. Förelägganden, med vite eller utan vite, är en åtgärd som kan vidtas först i efterhand när en överträdelse redan har skett. Något som borde räcka på denna marknad. Majoriteten av operatörerna på marknaden sköter sig och följer lagen samt PTS föreskrifter efter bästa förmåga. Men

³ Beslutsutkast Marknad 3a lokalt tillträde till fibernät. Dnr 15-7200, November 2019

<https://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/remisser/2019/telefoniinternet/3a3b/not/beslutsutkast-marknad-3a-lokalt-tilltrade-till-fibernet.pdf>

PTS anför i sin hemställan att det finns problemområden där myndigheten anser att verktygen som de har inte är tillräckliga för få alla aktörer att följa gällande regelverk.

11 kap sanktionsavgift reglerar vid vilka överträdelse som tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift. Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar. Det krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att sanktionsavgift ska kunna åläggas, utan det är tillräckligt att en överträdelse har skett. Stadsnätetsföreningen anser att det är bra att lagen pekar ut vilka överträdelse som är aktuella när det gäller sanktionsavgift.

I lagförslaget anges att tillsynsmyndigheten ska ta ut en sanktionsavgift av den som exempelvis inte tillhandahåller en sammanfattning av avtalet i enlighet med 7:2, föreskrifter etc. Frågan uppkommer om det är ändamålsenligt med en så pass tvingande skrivning när det alltjämt innehåller bedömningsfrågor hur en sådan avtalssammanfattning ska utformas. Att en aktör inte överhuvudtaget tillhandahåller en sammanfattande avtalsinformation är en klar och verifierbar omständighet, däremot kan själva innehållet och dess utformning vara bedömningsfrågor där en automatisk sanktionsavgift inte är lämplig. Istället bör tillsynsmyndigheten i ett sådant fall precis som idag ges möjlighet att kunna arbeta med tillsyn och en mer framåtskridande verksamhet för att utforma lämplig praxis och vägledning i branschen, istället för att i varje fall ålägga sanktionsavgifter som kan uppfattas som oproportionerliga och leder till rättsliga prövningar. Vilket också ger bättre möjligheter till samråd där tillsynsmyndigheten eller exempelvis Konsumentverket tillsammans med branschaktörerna tar fram enhetliga branschstandarder som därigenom är accepterade och väl avvägda.

Egentligen är inte Stadsnätetsföreningen emot en sanktionsavgift, men föreningen är orolig för konsekvenserna vid ett införande. Det är alltid en bedömningsfråga om man har eller inte har vidtagit tillräckliga åtgärder och det är alltid lätt att i efterhand säga att det var fel åtgärd som ledde till en förseelse. Stadsnätetsföreningen anser att det är viktigt att PTS tar hänsyn till den skada eller risk för skada som uppstått till följd av överträdelsen och om överträdelse begåtts flera gånger innan beslut om sanktionsavgift tas. Med en sanktionsavgift kan tillsynsmyndigheten komma åt de operatörer eller tjänsteleverantörer som missköter sig. Men i de allra flesta fallen bör förelägganden, med vite eller utan vite, vara en åtgärd som i första hand bör vidtas och borde räcka för de allra flesta operatörer på denna marknad.

Mikael Ek,
Vd

Jörgen Svärth
Ordf.