



<b>Datum</b>	<b>Vår referens</b>	<b>Sida</b>
2016-05-13	Dnr: 16-1391	1(8)
<b>Ert datum</b>	<b>Er referens</b>	
2016-02-16	N2016/00194/ITP	

Konkurrensavdelningen  
Maria Aust  
08-678 56 64  
maria.aust@pts.se

Näringsdepartementet  
Lena Hägglöf

## **PTS remissvar på betänkandet Statens breddbandsinfrastruktur som resurs, SOU 2016:1 (N2016/00194/ITP)**

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten ska verka för att målen inom politiken för informationssamhället uppnås. Myndigheten ska, inom ramen för sina uppgifter, enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, verka för att de syften som anges i lagen uppnås.

PTS lämnar med utgångspunkt i myndighetens ansvarsområde följande synpunkter på betänkandet Statens breddbandsinfrastruktur som resurs (SOU 2016:1).

### **Sammanfattning**

PTS är i grunden positiv till de förslag som lämnas av utredningen om effektivare användning av statens breddbandsresurser.

PTS anser att tydlighet vad gäller roller och uppdrag främjar utbyggnaden av bredband eftersom det ger ökade möjligheter till målstyrning och, inte minst, kan bidra till förutsägbarhet för marknadens aktörer, såväl offentliga som privata.

PTS ser att förslagen om förläggning av breddbandsinfrastruktur för framtida behov kan bidra positivt till att fler får tillgång till bredband med hög kapacitet. Trafikverkets utbyggnad kommer till stor del ske där det redan finns infrastruktur idag varför viss försiktighet bör iakttas för att inte tränga undan

---

Post- och telestyrelsen

Postadress:  
Box 5398  
102 49 Stockholm

Besöksadress:  
Valhallavägen 117A  
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00  
Telefax: 08-678 55 05  
pts@pts.se

privata alternativ. PTS välkomnar därför förslagen om att PTS ska bistå med kunskap och att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ska samråda med PTS gällande utbyggnadsplaner, konkurrensneutralitet och skälighet. När det gäller rådgivning från PTS och MSB avseende robusthet respektive informationssäkerhet anser PTS att det inte behövs något tillägg i instruktionerna för PTS och MSB eftersom detta framgår av myndigheternas instruktioner redan idag.

PTS uppfattning är att det inte finns något givet samband mellan statligt ägande och positiva aspekter ur ett säkerhets- och robusthetsperspektiv. Istället är det enligt PTS mening en kraftig förenkling att ange att ett statligt ägt nät är säkrare och mer robust än ett privat nät.

PTS vill tillägga att även om de förslag som utredningen gett förverkligas kommer det fortfarande kvarstå områden som utan stöd från staten saknar ekonomiska förutsättningar för en marknadsdriven utbyggnad.

Nedan lämnas PTS synpunkter på betänkandet. Synpunkterna lämnas i den ordning som förslagen presenteras i betänkandet.

#### **Uppdraget, dess begränsningar och genomförande (kap.1)**

PTS instämmer i utredarens bedömning att det finns behov av ”tydlighet från politiken att alla politikområden som kan bidra till regeringens bredbandsmål”<sup>1</sup>.

#### **Regeringens styrning av de statliga aktörerna (kap.4)**

##### *Tydlighet gällande roller och uppdrag*

PTS anser att tydlighet vad gäller roller och uppdrag främjar utbyggnaden av bredband eftersom det ger ökade möjligheter till målstyrning och, inte minst, kan bidra till förutsägbarhet för marknadens aktörer, såväl offentliga som privata. PTS välkomnar därför utredningens förslag om styrning av aktörerna<sup>2</sup> och om samverkan mellan aktörerna<sup>3</sup>. PTS bedömer vidare att förslagen bör förverkligas för att uppnå den tydlighet och målstyrning som Riksrevisionen har konstaterat behov av i en rapport från 24 april 2013.

*Förslag om att PTS och MSB ges i uppdrag att bistå med råd*

---

<sup>1</sup> Utredn. s.29

<sup>2</sup> Utredn. s.63-64

<sup>3</sup> Utredn. s. 81

PTS vill med anledning av förslaget om att PTS ges i uppdrag att bistå Trafikverket och Affärsverket Svenska kraftnät med råd<sup>4</sup> anför att när det gäller rådgivning avseende robusthet m.m. så anges det redan i PTS instruktion. I instruktionen anges att PTS har till uppgift att lämna råd och stöd till myndigheter, kommuner och landsting samt företag, organisationer och andra enskilda i frågor om nätsäkerhet (se 4 § förordningen (2007:951) med instruktion till Post och telestyrelsen). Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har redan enligt sin instruktion i uppgift att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete med informationssäkerhet till andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt företag och organisationer (se 1 st 2 p förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). PTS anser därför att utredningens förslag om tillägg i instruktionen för PTS respektive MSB avseende rådgivning för just Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät i dessa frågor inte tillför något nytt utan istället skapar otydligheter i instruktionerna. Däremot ser PTS positivt på förslagen om rådgivning och samråd gällande utbyggnadsplaner, funktionellt tillträde, konkurrensneutralitet och skälighet, vilket utvecklas under rubriken Förläggning av bredbandsinfrastruktur för framtida behov (kap.6).

Vad gäller avgränsningen för utredningens förslag noterar PTS att det av betänkandet framgår att utredningen tolkat uppdraget som att det endast avser bredbandsinfrastruktur i form av kanalisationsutrymme, kanalisation, svart fiber, våglängder och fasta förbindelser i optofibernet samt att en avgränsning som följer av utredningsdirektivet är att förslagen som utredningen lägger endast avser stamnät och mellanortsnet<sup>5</sup>. Det är således endast inom detta område som utredningens förslag om rådgivning kan vara aktuellt. Detta synes innebära en begränsning jämfört med de uppdrag som PTS och MSB redan har i respektive myndighets instruktion.

PTS önskar också påpeka att även om ett nät är statligt ägt så kan Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät komma att bedriva verksamhet som omfattas av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). En eventuell rådgivning måste då förhålla sig till de krav som följer av 5 kap. 6b § LEK och PTS föreskrifter om krav på driftsäkerhet (PTSFS 2015:2) samt 6 kap 3 § LEK och PTS föreskrifter och allmänna råd om skyddsåtgärder för behandlade uppgifter (2014:1).

Mot bakgrund av vad PTS påpekat ovan anser PTS i första hand att det inte behövs något tillägg i instruktionerna för PTS och MSB om att de ska ge råd avseende robusthet respektive informationssäkerhet. Inte heller behövs då

---

<sup>4</sup> Utredn. s. 63 p.6 och s.77.

<sup>5</sup> Utredn. avsnitt 1.3

tillägg i Trafikverkets och Affärsverket svenska kraftnäts uppdrag att årligen samråda med PTS och MSB om detsamma. Om man dock väljer att gå vidare med förslagen i dessa delar anser PTS att skrivningen ”den tekniska informations- och kommunikationsinfrastruktur som staten äger” i förslaget till instruktion för MSB är otydlig och bör tas bort.

PTS vill i sammanhanget också påpeka att begreppen informationssäkerhet, robusthet och driftssäkerhet inte har någon tydlig definition som tydliggör gränsdragningar m.m. I den mån begreppen används i uppdragsbeskrivningar och dylikt kan det därför vara lämpligt att ange vad som omfattas av begreppen i det valda sammanhanget.

#### *Återrapportering*

PTS anser att det krav på återrapportering<sup>6</sup> som föreslås bör införas i respektive uppdrag till de fyra myndigheterna. Syftet med dialogen med PTS är t.ex. att bistå Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät med kunskap så att de kan effektivisera sin verksamhet och bidra till att breddbandsmålen nås. En sådan återrapportering till regeringen skulle kunna innehålla effekt på utbyggnaden, konkurrensen eller frågor om pris.

#### **Samverkan mellan statliga aktörer (kap.5)**

PTS delar utredningens bedömning att det är viktigt att regeringen tar ställning och styr de aktuella myndigheterna i riktning mot en samlad och effektiv hantering av det statliga breddbandsinnehavet. PTS delar även bedömningen att ett bra samarbete mellan aktörerna kan bidra till en stor samhällsnytta.<sup>7</sup>

PTS välkomnar som beskrivits utredningens förslag<sup>8</sup> om samverkan mellan de statliga aktörerna men anser samtidigt att det är viktigt att en sådan samverkan ger påvisbara resultat för att kunna uppnå syftet med densamma, d.v.s. att effektivisera användningen och utbyggnaden av aktörernas breddbandsinfrastruktur. Regeringen bör därför, enligt PTS, tydligt tala om vad aktörerna ska samverka om och vilka mål som ska uppnås.

#### **Förläggning av breddbandsinfrastruktur för framtida behov (kap.6)**

---

<sup>6</sup> Utredn. s.64 p.10

<sup>7</sup> Utredn s.87

<sup>8</sup> Utredn. s.81

PTS ser att förslagen<sup>9</sup> om förläggning av bredbandsinfrastruktur för framtida behov kan bidra positivt till att fler får tillgång till bredband med hög kapacitet. Utredningen lyfter dock fram att Trafikverkets investeringar för att modernisera optofibernet antas inledas först 2018, varför de får en begränsad effekt på bredbandsmålen till år 2020<sup>10</sup>. Skulle Trafikverkets investeringar skjutas längre fram i tiden får det, enligt PTS, inverkan på effekten av utredningens förslag.

Trafikverkets utbyggnad kommer till stor del ske där det idag redan finns infrastruktur varför viss försiktighet bör iaktas för att inte tränga undan privata alternativ. Även om det skulle vara möjligt för Trafikverket att installera kanalisation eller optofiber för externt bruk endast där det inte finns konkurrens idag så skulle inte detta vara ett rationellt sätt att bygga nät. De icke konkurrensutsatta delarna av nätet är inte nödvändigtvis belägna längst ut utan kan lika gärna finnas på en sträcka mitt i nätet. Förekomsten av privatägda transportnät innebär inte heller nödvändigtvis att accessnät i närheten kan ansluta sig till dessa om transportnätets anslutningspunkter inte är belägna i närheten av det aktuella accessnätet. PTS anser med anledningen av ovanstående, precis som utredningen, att det är rimligt att extra kanalisation eller optofiber läggs på alla sträckor som ska byggas ut eller moderniseras.

Inte heller när det gäller Trafikverkets möjlighet att hyra ut kanalisation eller optofiber anser PTS att det är rationellt att Trafikverket endast skulle tillåtas att agera på de sträckor där det saknas konkurrens. Efterfrågan från kunder kan i huvudsak antas utgöras av längre sträckor som inkluderar såväl konkurrensutsatta som icke-konkurrensutsatta delar av nätet. Man skulle även kunna hamna i definitionssvårigheter när det gäller vad som ska betraktas som konkurrensutsatta delar av nätet.

Vad gäller Trafikverkets finansiering av utbyggnaden genom intäkterna från den externa bredbandsverksamheten vill PTS påpeka att det finns en osäkerhet i de potentiella intäkter som utredningen redovisar. Utredning visar att det finns andra optofibernet som täcker 95 procent av de sträckor där Trafikverket skulle komma att anlägga nät. Det finns därför flera faktorer som kommer att påverka de potentiella intäkterna, t.ex. hur priser kommer att sättas och hur efterfrågan från kunder kommer se ut. Intäkterna från enbart områden där ingen konkurrens finns idag kan inte antas kunna finansiera hela den utbyggnad som Trafikverket föreslås få i uppdrag att utföra för att kunna erbjuda extra kapacitet på den öppna marknaden.

---

<sup>9</sup> Utredn. s. 89 p.1-2

<sup>10</sup> Utredn. s.96

Som nämnts ovan bör viss försiktighet iakttas för att inte tränga undan privata alternativ. PTS konstaterar att förslagen som utredningen lägger kring förläggning av bredbandsinfrastruktur inte i större omfattning har utretts ur ett konkurrensperspektiv. PTS välkomnar därför förslaget om att myndigheten ges i uppdrag att bistå Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät med råd<sup>11</sup> i frågor som rör utbyggnadsplaner, konkurrensneutralitet och skälighet<sup>12</sup>. PTS kan bistå med kunskap om principer och metoder för att beräkna pris, samt med att analysera marknadssituationen och eventuell konkurrenspåverkan.

I förslagen<sup>13</sup> står skrivet att försäljning ska ske på konkurrensneutrala, icke-diskriminerande och skäliga villkor. Samma sak bör även införas i förordning och tillägg till Trafikverkets regleringsbrev<sup>14</sup> där det nu istället föreslås konkurrensneutrala, marknadsmässiga och skäliga villkor.

### **Sammanbyggnad av nät för ökad robusthet på platser där det inte finns någon marknadsdriven utveckling (kap.7)**

PTS instämmer i förslagen om sammanbyggnad av nät för ökad robusthet på platser där det saknas marknadsdriven utveckling<sup>15</sup>. PTS bedömning är att förslagen kan bidra till lägre kostnader för anläggning av redundanta förbindelser i statens infrastruktur och samtidigt bidra till utbyggnad i områden, ”vita fläckar”, som annars skulle bli utan privata investeringar.

Förslaget bör dock enligt PTS mening kompletteras med att förbindelserna ska ha anslutningsmöjligheter. Det är inte tillräckligt att förbindelserna passerar områden som idag saknar möjlighet att ansluta sig till bredband med hög kapacitet.

### **Statligt ägd infrastruktur och säkerhet och robusthet**

Det tycks som om en återkommande tanke i utredningen är att om mängden bredbandsinfrastruktur som staten äger ökar - så medför detta positiva aspekter ur ett säkerhets- och robusthetsperspektiv<sup>16</sup>.

PTS uppfattning är att det inte finns något givet samband mellan statligt ägande och positiva aspekter ur ett säkerhets- och robusthetsperspektiv. Istället är det enligt PTS mening en kraftig förenkling att ange att ett statligt ägt nät är säkrare

---

<sup>11</sup> Utredn. s.63 p.6

<sup>12</sup> Utredn. s.77

<sup>13</sup> Utredn. s.89 p.1-2

<sup>14</sup> Utredn. s.132-133

<sup>15</sup> Utredn. s.107

<sup>16</sup>Se bl.a. utredn. s.18 under rubriken För statliga myndigheter

och mer robust än ett privat nät. PTS bedömning är t.ex. att det för såväl statligt ägda nät som för privata nät finns beroenden gentemot tredje parter. Näten använder också samma protokoll. Kontrollerade och dimensionerade säkerhetsskydd kan också tillföras privata nät (kryptering). Säkerhetsskydd är vidare en integrerad del av PTS arbete med driftsäkerhet.

Det finns således flera aspekter som måste beaktas i frågan om vad som är en säker- och robust infrastruktur varför det är viktigt att i ange vilka egenskaper i infrastrukturen som är önskvärda i olika sammanhang. Det är också viktigt att beakta hur olika förslag påverkar inte bara samhällsviktig verksamhet utan också samhället som helhet. PTS vill i ljuset av detta lyfta fram några viktiga delar i det svar PTS lämnade på betänkandet till den tidigare utredningen informations- och cybersäkerhet i Sverige (PTS dnr: 15-5678, sid 2).

- PTS anser att det är mycket viktigt att myndigheter kan kommunicera säkert. Myndigheter som omfattas av krisberedskapsförordningen ställer idag omfattande krav och upphandlar säker och robust elektronisk kommunikation i allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationsnät och tjänster. Detta förhållande bidrar till en högre säkerhet och robusthet i de nät och tjänster som hela samhället använder.
- PTS förordar att de investeringar som görs i säkerhet och robusthet kommer hela samhället till del snarare än enbart staten.

### **Uppföljning**

Om utredningens förslag blir verklighet anser PTS att en uppföljning av effekten av förslagen skulle vara intressant. Hur många byalag har fått möjlighet till anslutning? Hur många fler hushåll och företag har fått tillgång till bredband med hög kapacitet? Har mobiltäckningen ökat?

### **Efterfrågan på bredbandsstöd**

PTS vill slutligen tillägga att även om de förslag som utredningen gett förverkligas kommer det fortfarande kvarstå områden som utan stöd från staten saknar ekonomiska förutsättningar för en marknadsdriven utbyggnad. PTS har i en rapportering till Näringsdepartementet i mars 2016 bedömt att det för 2016 respektive 2017 finns en efterfrågan för bredbandsstöd utanför tätort som uppgår till 2 miljarder kronor.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Catarina Wretman. I ärendets slutgiltiga handläggning har även avdelningschefen Rikard Englund, enhetschefen Kristina Mellberg och handläggaren Maria Aust (föredragande) deltagit.

