

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

Diarienummer I2021/03211
i.remissvar@regeringskansliet.se
i.esd.remissor@regeringskansliet.se

REMISSVAR GÄLLANDE PROMEMORIAN ETT UNDANTAG FRÅN LOKALISERINGSPRINCIPEN FÖR KOMMUNAL BREDBANDSUTBYGGNAD

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som representerar stadsnät i närmare 200 kommuner och 125 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.

Stadsnätetsföreningen verkar för öppna stadsnät, en modell som har varit mycket framgångsrik. I de öppna näten kan operatörer och tjänsteleverantörer, som inte själva äger egen bredbandsinfrastruktur hyra in sig och på så sätt nå ut med sitt tjänsteutbud till slutkunder. Det innebär att aktörer som historiskt inte varit inne i telekomsektorn har en låg inträdeströskel för att erbjuda sina tjänster till allmänheten/näringslivet. 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 remissen.

Sammanfattning av Stadsnätetsföreningens ståndpunkt

Stadsnätetsföreningen förordar att det förslag till lagändring som presenteras i remissen genomförs med vissa justeringar. Det är föreningens samlade bedömning att det förslag som presenterats kommer att vara till stor nytta för att underlätta stadsnätets möjlighet att bidra till att nå de nationella bredbandsmålen samt främja arbetet med att skapa redundanta och driftsäkra nät.

Bakgrund

Om stadsnäten

Ett stadsnät är ett bredbandsnät som är lokalt etablerat, vanligen inom en kommun. Övervägande byggs stadsnäten baserat på fiberoptik.

Det finns i dag cirka 170 stadsnät i Sverige, varav 90 procent är kommunala. Stadsnäten är verksamma i 200 av landets kommuner och sammantaget äger över hälften av all bredbandsinfrastruktur.

De första kommunala stadsnäten bildades på 1990-talet, med syftet att utmana det dåvarande statliga telemonopolet. Kommunerna var trötta på höga priser och bristande intresse för att bygga ny fiberinfrastruktur. Nu står det klart att de svenska stadsnäten med sina öppna nät varit en stor framgång, utan dem hade Sverige haft både högre bredbandspriser och färre anslutningar.

Bredbandsaktörerna verkar i dag i huvudsak på tre nivåer; svartfibernivån, kommunikationsnivån samt tjänstenivån. De två första kallas i telekomsammanhang för grossistnivå och det är inom dessa två nivåer som i stort sett alla stadsnät agerar.

Så här ägs stadsnäten: Kommunalt energibolag (37 procent), kommunalt stadsnätsbolag (28 procent), Kommunal förvaltning (26 procent), ekonomisk förening (3 procent), privat bolag (3 procent) och annan form (3 procent).

Stadsnätens främjande av konkurrensen

Stadsnäten värnar de öppna näten, säkerställer konkurrens på lika villkor och erbjuder grossistprodukter såsom svartfiber- och kapacitetsprodukter. I EU:s nya direktiv om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation anses sådana grossistföretag vara till nytta i skapandet av en välfungerande grossistmarknad, med positiva effekter på slutkundskonkurrensen i efterföljande led. Ett företag som är på grossistnivå saknar i regel incitament att diskriminera sina kunder. I detta arbete har Sverige och de svenska stadsnätens modell lyfts fram som ett gott exempel.

Den svenska marknaden präglas inte av en stor mängd privata aktörer utan består av några privata aktörer och många kommunala stadsnät. Enligt OECD, *Development of High-speed Networks and the Role of Municipal Networks*, är det just konkurrensen från de kommunägda stadsnäten på bredbandsmarknaden som gjort att Sverige i dag är ett av världens bästa länder på bredbandsutbyggnad samt har de lägsta slutkundspriserna. OECD konstaterar vidare att de privata aktörerna ökar sina investeringar om de drivs på av konkurrens från stadsnäten. De kommunalt ägda stadsnäten tränger alltså inte undan infrastrukturinvesteringar utan snarare driver fram dem. Eftersom fibernät har en avgörande betydelse för samhällsutvecklingen är det viktigt att den fortsatta utbyggnaden inte stannar av eller att stadsnätens investeringar begränsas. Stadsnätens investeringar i öppet nät gynnar konkurrensen och alla aktörer får tillgång till stadsnätens infrastruktur.

Yttrandet

Behovet av ett undantag

Utredarens sammanfattade bedömning i promemorian är att ett undantag från lokaliseringsprincipen som innebär att kommuner kan bygga ut bredband utanför det egna området bör införas. Stadsnätsföreningen delar utredarens bedömning. Föreningen har vid flera tillfällen med hjälp av enkäter mätt de kommunala stadsnätens syn på behovet av ett undantag. Sammantaget visar enkätundersökningarna att behovet är stort och att behovet finns oavsett stadsnätets geografiska placering i landet, storlek eller hur verksamheten är organiserad¹.

Våren 2021 fick de kommunala stadsnäten frågan om de bedömer att stadsnätets verksamhet i större utsträckning än i dag kan bidra till regeringens bredbandsmål om stadsnäten undantas från lokaliseringsprincipen. 76 procent av de svarande stadsnäten upplever att så skulle vara fallet när det gäller den egna kommunen och 88 procent svarade att så skulle vara fallet även om grannkommuner tas i beaktande. Endast vart tionde svarande stadsnät uppgav att det inte skulle kunna bidra med utbyggnaden i grannkommunen.

De kommunala stadsnäten är i dag sammantaget den största aktören på bredbandsmarknaden. Ett undantag från lokaliseringsprincipen bedöms av Stadsnätsföreningen ge ett betydande bidrag till den fortsatta bredbandsutbyggnaden i Sverige.

¹ <https://www.ssnf.org/globalassets/sveriges-stadsnat/fakta-och-statistik/rapporter/lokaliseringsprincipen-statistikrapport-2109.pdf>

Ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur

Promemorian beskriver att eftersom syftet med undantaget är att öka tillgången till digital infrastruktur är det lämpligt att införa begreppet "ändamålsenlig utbyggnad" i lagförslaget för att begränsa undantagets omfattning. Detta bör enligt promemorian undvika utbyggnad som kan sägas ske enbart för att vinna marknadsandelar på en redan konkurrensutsatt marknad eller för att öka verksamhetens lönsamhet.

Stadsnätetsföreningen har inga synpunkter på begreppet ändamålsenlig utbyggnad som används i förslaget till lagtext. Det innebär en begränsning för kommunala stadsnät att bygga ut fiberinfrastruktur av kommersiellt syfte. Stadsnätetsföreningen vill dock betona att det även finns andra dämpande faktorer som påverkar kommuners möjlighet att utöka sin verksamhet, exempelvis ägardirektiv.

Ökat behov av driftsäkerhet

I takt med samhällets digitalisering så ökar också sårbarheten för störningar i den digitala infrastrukturen. Driftsäkerhetsområdet har därför blivit allt viktigare för nätägare under de senaste åren och ett undantag från lokaliseringsprincipen väntas påverka stadsnätens driftsäkerhetsarbete positivt. I en enkätundersökning genomförd av Stadsnätetsföreningens medlemmar 2021 svarade 79 procent av de svarande stadsnäten att de bedömer att stadsnäten får bättre möjligheter att förbättra sin driftsäkerhetsförmåga över tid med ett undantag från lokaliseringsprincipen.

Stadsnäten kan redan inom ramen för befintlig lagstiftning koppla samman nät där det är motiverat för den egna kommunens behov. Det finns dock en efterfrågan från marknaden att ansluta exempelvis företag och offentlig verksamhet där "beställaren" har behov av att vara uppkopplad med fler än en nätägare (så kallad infrastruktur-redundans) i syfte att minska sårbarheten för avbrott i infrastrukturen. Det kan exempelvis handla om företag som har centraliserat sitt kassasystem och där ett avbrott skulle innebära svårigheter att upprätthålla sin verksamhet. Det kan också handla om myndigheter eller sjukhus som behöver redundans för att på ett säkert sätt kunna bedriva sin verksamhet även vid driftstörningar i ordinarie anslutning. Detta är extra viktigt i områden där enbart ett fåtal nätägare är etablerade och där det i vissa fall enbart är praktiskt möjligt för ett stadsnät i en närliggande kommun att erbjuda en redundant anslutning. En indirekt positiv effekt av sådan utbyggnad – som ej är möjlig i dag – är att hela nätinfrastrukturen blir mindre sårbar mot störningar vilket gynnar hela samhället.

Stadsnäten kan på så sätt genom det lagförslag som presenteras i promemorian ytterligare bidra till utbyggnaden och säkerställa driftsäkerheten i näten både inom den egna kommunen och utanför kommunen.

Geografisk begränsning

Förslaget som presenteras i promemorian innebär en geografisk begränsning av undantaget. Stadsnätetsföreningen motsätter sig inte förslaget men vill poängtera att en geografisk begränsning minskar utbyggnadspotentialen i undantaget och bedömer att begränsningen inte tillför något värde. Dock är den sammantagna bedömningen att de kommunala stadsnätens behov av samverkan är som störst i närliggande kommuner och därför väntas förslaget ändå resultera i en positiv effekt på så väl arbetet med att nå regeringens bredbandsmål samt på utvecklingen av robusta och driftsäkra bredbandsnät.

Utbyggnad av nät ska bedrivas på samma sätt som i den egna kommunen

Promemorians förslag innehåller ett förtydligande om att den verksamhet som kommunala stadsnät får bedriva utanför den egna kommunen ska bedrivas på samma sätt som innanför kommungränsen.

Detta är något som Stadsnätetsföreningen anser är positivt och viktigt för att säkerställa att ett framtida undantag kan nyttjas av föreningens medlemmar.

Stadsnätets verksamhet styrs redan i dag av lagstiftning som bland annat sätter ramarna för den kommunala kompetensen. Post- och telestyrelsen gav 2018 ut en vägledning kring hur kommuner som äger egen stadsnätverksamhet bör bedriva sin verksamhet.

Stadsnätetsföreningen anser att det är viktigt att ett undantag inte innebär att det ställs krav på att "annan" verksamhet, exempelvis enbart passiv infrastruktur, får tillhandahållas utanför kommungränserna. Många av de utbyggnadsområden som kan komma att möjliggöras av ett undantag, exempelvis ett fåtal redundanta förbindelser eller ett mindre landsbygdsområde, kommer sammantaget utgöra en väldigt liten del av det enskilda stadsnätets totala verksamhet. Om det tillkommer krav på att verksamhet i annan kommun inte kan bedrivas på samma sätt som i den egna är Stadsnätetsföreningens bedömning att möjligheterna med ett undantag kraftigt begränsas. Stadsnätetsföreningen ställer sig därför positiv till förslagets utformning.

Kommunala förvaltningar bör omfattas av ett undantag

Stadsnätetsföreningen delar inte utredarens syn gällande förslaget att begränsa ett undantag från lokaliseringsprincipen till verksamhet som bedrivs som juridisk person. De argument som lyfts av utredaren väger lätt enligt Stadsnätetsföreningen. Däremot finns ett behov även för stadsnät som bedrivs i förvaltningsform att exempelvis erbjuda kunder redundanta förbindelser i närliggande kommuner, och på så sätt minska sårbarheten för driftsstörningar i näten. Även bredbandsutbyggnaden av så kallade vita fläckar skulle påverkas negativt då sådana outbyggda områden finns även i områden där närliggande kommuner bedriver sin stadsnätverksamhet i förvaltningsform.

Förvärv av annans nät bör också omfattas av undantaget

Utöver nybyggnation så ser Stadsnätetsföreningen ett behov av att ett undantag från lokaliseringsprincipen också möjliggör för stadsnät att förvärva exempelvis byanät eller annan fiberinfrastruktur utanför den egna kommungränsen.

En sådan förändring av förslaget skulle säkerställa att exempelvis byanät, som inte längre ser det som möjligt att driva och underhålla det egna nätet, kan avyttra det till ett närliggande stadsnät och på så sätt säkerställa fortsatt utveckling av nätet.

Förslagets inverkan på konkurrensen

När det gäller vilken inverkan det föreslagna undantaget från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad kan antas få för konkurrensen måste frågan belysas ur olika perspektiv.

I dagsläget befinner vi oss i en fas där den återstående bredbandsutbyggnaden omfattar främst enfamiljshus och glesbygdsområden. PTS konstaterade redan 2018 att den återstående utbyggnaden generellt sett är svår att bygga ut på marknadsmässig grund.

Det är därför viktigt att kommunala stadsnät som redan i dag tagit stort ansvar i utbyggnaden av bredbandsnät utanför tätorterna får möjlighet att bygga ut kvarvarande områden som saknar bredband. Dessa områden är inte belägna med hänsyn till kommungränser så ett undantag från lokaliseringsprincipen behövs för att kommunala stadsnätbolag ska ha möjlighet till en kostnadseffektiv utbyggnad till dessa områden. En utvidgning till dessa områden innebär ingen generell risk att konkurrensen påverkas negativt.

Det föreslagna undantaget från lokaliseringsprincipen innebär inte någon lättnad för kommunala stadsnätbolag avseende nuvarande konkurrensrättsliga regleringar och förslaget är dessutom utformat med begränsningar. Ett kommunalt stadsnätbolag kan enligt förslaget enbart bygga ut bredbandsnät utanför det egna området under förutsättning att det sker inom geografisk närhet till bredbandsnätet i den egna kommunen och för att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur.

Det föreslagna undantaget från lokaliseringsprincipen bedöms således inte inverka negativt på marknadens funktionssätt eller på konkurrensen i övrigt. Istället innebär den öppna modell som de kommunala stadsnätbolagen tillhandahåller att privata tjänsteleverantörer på konkurrensneutrala villkor får möjlighet att erbjuda sina tjänster gentemot slutkunderna i områden som i dag inte har bredband med hastigheter inom ramen för regeringens bredbandsmål. I stadsnätets öppna nät ges slutkunderna också möjlighet att välja mellan många olika tjänster från konkurrerande tjänsteleverantörer.

Gällande Konkurrensverkets skrivelse till Regeringskansliet om kommunal kompetens på fiber- och bredbandsområdet, som citeras i promemorian så delar inte Stadsnätetsföreningens Konkurrensverkets syn på att frågan behöver utredas ytterligare.

Frågan om kommunernas agerande på bredbandsmarknaden regleras redan i dag av flera lagrum, exempelvis kommunallagen, regler om konkurrensbegränsad offentlig säljverksamhet samt lagen om elektronisk kommunikation. Frågan har också utretts av Post- och telestyrelsen under 2018 till följd av ett regeringsuppdrag². Utredningen utmynnade i "Vägledning till kommunernas agerande på bredbandsmarknaden".

Det undantag som föreslås inom ramen för promemorian är ytterst begränsat och väntas inte leda till omfattande utbyggnad i områden som redan är utbyggda. Stadsnätetsföreningens ser därför inget behov av att göra en ny bedömning, än den som gjordes av Post- och telestyrelsen 2018, på grund av promemorians förslag till lagtext.

Mikael Ek,
Vd

Bo Lindberg
Ordf.

² <https://www.pts.se/sv/dokument/pm2/2019/kommunernas-roll-pa-bredbandsmarknaden--en-vagledning/>