

Bilaga 12:7 till kommunstyrelsens protokoll den 14 juni 2006, § 13

PM 2006 RI (Dnr 035-2620/2005)

Yttrande med anledning av kommunfullmäktiges beslut den 17 oktober 2005 § 20 Handlingsplan för uppkoppling av bredband till hyresgästerna i de kommunala bostadsbolagen till bredbandsnätet

Remiss från Länsrätten i Stockholms län

Remisstid 16 juni 2006

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och återopas av juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande, *bilaga 1*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Thomas Svensson har överklagat Stockholms kommunfullmäktiges beslut den 17 oktober 2005 § 20 Handlingsplan för uppkoppling av bredband till hyresgästerna i de kommunala bostadsbolagen till bredbandsnätet.

Klaganden har även begärt verkställighetsförbud (inhibition). Länsrätten har i beslut den 15 november 2005 avslagit yrkandet om inhibition.

Klaganden överklagade länsrättens beslut till Kammarrätten i Stockholm som meddelade prövningstillstånd i frågan om inhibition.

Kammarrätten förelade staden att inkomma med skriftligt svar på överklagandet senast den 15 december 2005. Stadsjuristen har i egenskap av stadens ombud ingett yttrande den dagen. Kammarrätten har i beslut den 22 december 2005 avslagit överklagandet. Klaganden överklagade kammarrättens beslut till Regeringsrätten som den 8 februari 2006 beslutat att inte meddela prövningstillstånd i fråga om inhibition.

Staden har gett in skriftligt yttrande till länsrätten den 10 februari 2006 med bemötande av vad klaganden anför.

Klaganden har därefter gett in ett yttrande med ett rättsutlåtande av professor Ulf Bernitz. Staden har fått tillfälle att yttra sig i målet senast den 16 juni 2006.

Bakgrund

Klaganden har anförts att beslutet utgör beviljande av olagligt statsstöd i strid mot artikel 87(1) och artikel 88(3) i EG-fördraget. Vidare har klaganden gjort gällande att beslutet strider mot förbudet mot spekulativ näringsverksamhet och förbudet att ge individuellt stöd till enskilda näringsidkare (2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen). Beslutet innebär enligt klaganden att kommunfullmäktige överskridit den kommunala kompetensen och därför skall upphävas enligt 10 kap. 8 § p. 2 kommunallagen.

Vad klaganden gjort gällande om beviljande av olagligt statstöd får anses inrymmas i prövningsgrunden enligt 10 kap 8 § p. 4 kommunallagen att beslutet strider mot lag eller annan författning.

I förslaget hänvisar staden till vad som tidigare anförts och gör vissa tillägg och förtydliganden. Som bilagor ges in bl.a. utlåtanden av professorerna Hans Lind och Kurt Lundgren vid Kungliga Tekniska högskolan.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att juridiska avdelningens förslag till yttrande ges in till länsrätten.

Mina synpunkter

Utöver vad som anføres i juridiska avdelningens yttrande vill jag i sammanhanget framhålla att AB Svenska Bostäder m.fl. och Hyresgästföreningen Region Stockholm den 7 juni 2006 – bl.a. med anledning av Hyresmarknadskommitténs rekommendation den 29 november 2005 – träffat en förhandlingsöverenskommelse om hyreshöjning med anledning av den planerade successiva utbyggnaden av bredbandsnät med optisk fiber. Överenskommelsen är villkorad av styrelsen i AB Svenska Bostäders godkännande. Förhandlingar med Hyresgästföreningen pågår alltjämt rörande hyreshöjning med anledning av den planerade bredbandsutbyggnaden i AB Familjebostäders respektive AB Stockholmshems bostadsbestånd.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som yttrande till Länsrätten i Stockholms län överlämnas och åberopas av juridiska avdelningen upprättat förslag till yttrande, *bilaga 1*.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 7 juni 2006

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Thomas Svensson har överklagat Stockholms kommunfullmäktiges beslut den 17 oktober 2005 § 20 Handlingsplan för uppkoppling av bredband till hyresgästerna i de kommunala bostadsbolagen till bredbandsnätet.

Klaganden har även begärt verkställighetsförbud (inhibition). Länsrätten har i beslut den 15 november 2005 avslagit yrkandet om inhibition.

Klaganden överklagade länsrättens beslut till Kammarrätten i Stockholm som meddelade prövningstillstånd i frågan om inhibition.

Kammarrätten förelade staden att inkomma med skriftligt svar på överklagandet senast den 15 december 2005. Stadsjuristen har i egenskap av stadens ombud ingett yttrande den dagen. Kammarrätten har i beslut den 22 december 2005 avslagit överklagandet. Klaganden överklagade kammarrättens beslut till Regeringsrätten som den 8 februari 2006 beslutat att inte meddela prövningstillstånd i fråga om inhibition.

Staden har gett in skriftligt yttrande till länsrätten den 10 februari 2006 med bemötande av vad klaganden anför.

Klaganden har därefter gett in ett yttrande med ett rättsutlåtande av professor Ulf Bernitz. Staden har fått tillfälle att yttra sig i målet senast den 16 juni 2006.

Bakgrund

Klaganden har anförts att beslutet utgör beviljande av olagligt statsstöd i strid mot artikel 87(1) och artikel 88(3) i EG-fördraget. Vidare har klaganden gjort gällande att beslutet strider mot förbudet mot spekulativ näringsverksamhet och förbudet att ge individuellt stöd till enskilda näringsidkare (2 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen). Beslutet innebär enligt klaganden att kommunfullmäktige överskridit den kommunala kompetensen och därför skall upphävas enligt 10 kap. 8 § p. 2 kommunallagen.

Vad klaganden gjort gällande om beviljande av olagligt statstöd får anses inrymmas i prövningsgrunden enligt 10 kap 8 § p. 4 kommunallagen att beslutet strider mot lag eller annan författning.

I förslaget hänvisar staden till vad som tidigare anförts och gör vissa tillägg och förtydliganden. Som bilagor ges in bl.a. utlåtanden av professorerna Hans Lind och Kurt Lundgren vid Kungliga Tekniska högskolan.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Juridiska avdelningen har utarbetat ett förslag till yttrande.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att juridiska avdelningens förslag till yttrande ges in till länsrätten.

Bilagor

Bilaga 1 Förslag till yttrande med 3 bilagor

Bilaga 2 Klagandens yttrande med 5 bilagor

Länsrätten i Stockholms län
Box 17106
104 62 STOCKHOLM

MÅL NR 25240-05 ROTEL 221

Länsrätten har berett Stockholms stad tillfälle att senast den 16 juni 2006 yttra sig med anledning av att Thomas Svensson i målet gett in ett yttrande med ett rättsutlåtande från professor Ulf Bernitz.

Staden får hänvisa till vad som tidigare anförts och tillägga samt förtydliga enligt följande.

10 kap. 8 § p.4 kommunallagen

Statligt stöd enligt 87(1) EG-fördraget

Staden har tydligt angett att fullmäktigebeslutet varken innebär att Stockholms stad direkt beviljat stöd eller att de kommunala bolagen beviljat stöd. Det är som nämnts tidigare inte fråga om något stöd som belastar kommunala resurser och skattebetalarna.

Staden har i bakgrunden betonat de kommunala bolagens självständiga roll eftersom det har betydelse för att förstå innebörden av beslutet och dess rättsverkningar, vilket i sin tur har betydelse för inhibitionsfrågan och prövningen i sak.

Fullmäktigebeslutet innebär endast ett godkännande av investeringen. Stockholms stad tillskjuter inga medel, det är inte fråga om ett stödbelopp på 700 miljoner kr. Det är de enskilda kommunala bostadsbolagen som inom ramen för sina verksamheter investerar i fastighetsnät på motsvarande sätt som andra fastighetsinvesteringar. Beslutet förutsätter, vilket angetts i yttrandet, en heltäckande finansiering. Den handlingsplan som fullmäktige godkänt innebär en successiv utbyggnad av fiberoptiskt bredbandsnät i bostadsbolagens fastighetsbestånd.

Vad klaganden anført om Stockholms stads budget 2006 och ägardirektiv till Stokab ligger utanför vad det överklagade beslutet omfattar och kan inte beaktas inom ramen för prövningen i detta mål.

Staden vidhåller att handlingsplanen innebär att de aktuella investeringarna är knutna till de kommunala bostadsbolagens fastighetsbestånd och till 90 % avser fastighetsnät i de egna fastigheterna. Resterande del avser områdesnät som förbinder fastighetsnäten i ett bostadsområde. Detta har, som också framhållits, betydelse för bedömningen att det är fråga om affärs-mässigt grundade fastighetsinvesteringar. Tidigare investeringar avseende infrastruktur som Stokab utfört berörs inte av beslutet och kan inte prövas i detta mål. Det är alltså inte i målet fråga om byggande av en total infrastruktur för bredband.

Staden vidhåller att det finns en heltäckande finansiering för handlingsplanen som är affärs-mässigt grundad. Beslutet om handlingsplan innebär ju, som nämnts, en successiv utbyggnad som förutsätter att förhandlingsöverenskommelser, den term som används för avtal på hyresbostadsmarknaden, träffas med Hyresgästföreningen i Stockholm. Den utbyggnad av fiberoptiskt bredbandsnät som idag pågår är knuten till den förhandlingsöverenskommelse rörande Järnafältet som AB Svenska Bostäder träffat med Hyresgästföreningen i Stockholm i december 2003, varför finansieringen i den delen är klar.

Anledning saknas att spekulera i huruvida förhandlingsöverenskommelser kommer att träffas, det viktiga är beslutets och handlingsplanens innebörd om utbyggnad för att rätt förstå lagligheten. Avtal med hyresgästerna är som nämnts en förutsättning för den fortsatta utbyggnaden.

Det kan framhållas att Hyresmarknadskommitténs delegation, ett partssammansatt organ på hyresbostadsmarknaden, i en skriftlig rekommendation den 29 november 2005 om förhandlingsöverenskommelse (protokoll 6/2005, **bilaga 1**) till parterna uttalat som sin uppfattning att öppna

nät innebär en höjning av boendekvaliteten och därmed bruksvärdet eftersom hyresgästerna får en valfrihet som innebär att priserna för olika tjänster kan pressas.

Vidare har Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägare och SABO redan i ett policydokument "Öppna lokala bredbandsnät och prisvärda tjänster" daterat den 12 september 2001 uttalat att "För att uppnå öppna nätverk som tillgodoser såväl hyresgästernas som fastighetsägarnas behov krävs i första hand att fastighetsägaren äger eller på något sätt kontrollerar näten." Vidare uttalas i policyn bl.a. att "Det man som fastighetsägare kan göra för att garantera valfrihet och oberoende är att bygga ett starkt bredbandsnät i sin fastighet."

Staden önskar klargöra att staden bestrider vad klaganden anför om att "hyresgästen inte får någon ytterligare tjänst för hyreshöjningen ...". Installationen i lägenheten sker, som nämnts, först sedan hyresgästen valt någon av tjänsteleverantörerna i nätet. Lägenhetsanslutningen finansieras av kommunikationsoperatören. Den optiska fibern ger, som anförts tidigare, möjlighet till bredbandsuppkoppling med helt annan kapacitet än tidigare samt ytterligare tjänster. Redan idag kan hyresgäster, där utbyggnaden skett, välja internettjänster med kapacitet på mellan 30 och 100 Mbit/s. Tjänster med den kapaciteten kan inte erhållas i de existerande fastighetsnäten. Utöver internettjänster erbjuder hyresgästerna billigare telefoni- och TV/videotjänster. Även kommunikationslösningar för fastighetstekniska tjänster blir bättre och billigare med de nya näten till gagn för fastighetsägare och hyresgäster. Funktionaliteten är bättre, störningssäkerheten är högre och även ur miljösynpunkt anses det bättre med fiberoptik än kopparnät. Bredbandsutbyggnaden medför därför påtagliga fördelar såväl tekniskt som ekonomiskt även för de kommunala bostadsbolagen. Utvecklingen inom fiberteknologin är snabb och bedöms av marknaden leda till att marginalkostnaden för ökad kapacitet är lägst med fiberoptiskt nät. Att parterna på hyresbostadsmarknaden är eniga om att öppna fastighetsnät har en bruksvärdehöjande effekt och utgör grund för hyreshöjning framgår av vad som nämnts och bilagan 1.

Dessa fastighetsinvesteringar, som bl.a. syftar till ökad konkurrens, innebär att de kommunala bostadsbolagen med sina stora fastighetsbestånd agerar affärsmässigt på hyresbostadsmarknaden, som en normal investerare. Att det är fråga om en fastighetsinvestering styrks av bifogade utlåtande, **bilaga 2**, av adjungerade professorn i Infrastrukturekonomi Kurt Lundgren vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH).

Staden bestrider vad klaganden angett om att såväl den initiala som tillkommande investeringen inte skulle ge avkastning inom rimlig tid.

Den avkastning som staden tidigare redogjort för anses affärsmässig. Staden åberopar ett utlåtande daterat den 15 maj 2006, **bilaga 3**, av Hans Lind, professor i Fastighetsekonomi vid KTH. Handlingen styrker stadens uppfattning att bredbandsinvesteringen kan genomföras med en normal avkastning på investerat kapital. Vad som anges om avkastning i kommissionens beslut i ATLAS N 213/2003 saknar relevans med hänsyn till att det inte är fråga om ett jämförbart infrastrukturprojekt, utan en fastighetsinvestering på den svenska marknaden.

Staden bestrider att handlingsplanen innebär att "staten/bostadsbolagen tränger undan samtliga privata operatörer som idag levererar bredband till Bostadsbolagens hyresgäster (Glocalnet, Tele2, Bredbandsbolaget, TeliaSonera, m.fl.) och kabeloperatörer (Com Hem, UPC)". Tvärtom är flera av dessa bolag numera tjänsteleverantörer i de stadsdelar där utbyggnad skett. Syftet med planen kan åter betonas, fri konkurrens och ökad valmöjlighet för konsumenterna/hyresgästerna. Även i denna del åberopas utlåtandet av Kurt Lundgren för att styrka fastighetsinvesteringens förenlighet med EG-rätten.

Till bemötande av vad klaganden anför om privata fastighetsägares agerande vill staden framhålla:

Merparten av det nuvarande telenätet har finansierats av statliga Televerket för mycket länge sedan. Nuvarande TeliaSonera gör sedan i mars 2006 i princip inte sådana investeringar längre. Det existerande fastighetsnätet, koaxialnätet (kopparnätet), har byggts av de kommunala bolagen och alltså inte av någon privat aktör på bredbandsmarknaden. Som framgår av det tidigare yttrandet har UPC idag exklusiv nyttjanderätt till koaxialnätet. Det planerade fastighetsnätet medför att samtliga aktörer på bredbandsmarknaden själva inte behöver göra investeringen och således blir konkurrensmässigt jämställda.

De kommunala bostadsbolagen och privata fastighetsägare agerar på samma hyresbostadsmarknad. Även de privata fastighetsägarna träffar s.k. förhandlingsöverenskommelser genom Fastighetsägarna med Hyresgästföreningen. Möjligheten att med hjälp av kollektiva hyreshöjningar finansiera fastighetsnät finns således för såväl kommunala som privata bostadsbolag. Det kan framhållas att Fastighetsägarna i Stockholm träffade en förhandlingsöverenskommelse (numera uppsagd) med Hyresgästföreningen i Stockholm om rätt till hyreshöjningar vid bredbandsinvesteringar flera år tidigare än det nämnda avtalet rörande Järvafältet.

Staden bestrider klagandens påstående om att utbyggnaden saknar affärsmässigt värde. Staden hänvisar till vad som anförts och åberopar bilagorna 1-3 som styrker att det är fråga om en adekvat och affärsmotiverad fastighetsinvestering och ingen ”finansiellt riskfylld investering”.

Staden bestrider vad klaganden uppgett om nätens livslängd. Som framhållits tidigare är det den ekonomiska livslängden för det fiberoptiska nätet som är relevant, den uppgår till minst 20 år, se utlåtandet av Kurt Lundgren, bilaga 2. Den tekniska livslängden för fiberoptiska nät kan bedömas till minst 40 år. Optisk fiber är ”en anslutningsform som anses framtidssäker eftersom den möjliggör hög överföringskapacitet ” (PTS hemsida ”Frågor och svar om bredband”). Vad gäller nyttan hänvisas till vad som nämnts. Investeringen är alltså motiverad av de kommunala bostadsbolagens affärsmässiga verksamhet.

Till bemötande av vad klaganden anför om ärendet ”Statligt stöd nr C 35/2005 Bredbandsutbyggnad i Appingedam” önskar staden först framhålla att det rör sig om ett pågående granskningsärende och inte någon dom från EG-domstolen.

Finansieringen av bredbandsutbyggnaden avses som nämnts att ske inom ramen för respektive bostadsbolags verksamhet och kommer att, med det aktuella upplägget, i sin helhet bekostas av hyresgästerna och kommunikationsoperatörer. I Appingedamärendet – det pågående granskningsärende som klaganden hänvisat till – har kommunen, enligt åberopade handlingar, beslutat att delta i finansieringen av utbyggnaden av ett fiberaccessnät eftersom marknads-aktörerna inte visat något intresse för att delta i projektet på marknadsvillkor. Så är alltså inte fallet här, kommunfullmäktige har inte fattat något beslut om att Stockholms stad skall stödja utbyggnaden. Tvärtom har kommunfullmäktige godkänt en handlingsplan med en successiv utbyggnad med heltäckande finansiering. Aktörerna på hyres-, operatörs- och tjänstemarknaderna har visat intresse för att på marknadsvillkor delta i bredbandsutbyggnaden.

Klaganden har anförts att den passiva delen av nätverket kommer att ägas och finansieras av en offentlig stiftelse som kontrolleras av kommunen i Appingedam samt att den passiva delen finansieras genom lån eller garanti för lån av kommunen. I Stockholm kommer fastighetsinvesteringarna att göras av de kommunala bostadsbolagen som har hyresbostadsmarknaden som verksamhetsområden och Stockholms stad kommer på intet sätt att delta i finansieringen. De kommunala bostadsbolagens investeringar kommer, som nämnts tidigare, att ske med full kostnadstäckning.

Vidare har klaganden anförts att den aktiva delen kommer att ägas och finansieras av en privat enhet (Damsternet) vilken endast kommer att tillhandahålla grossisttjänster till tjänsteleverantörer som tillhandahåller bredbandstjänster till slutkunder (hushåll och företag). Som framgår av handlingsplanen och Kurt Lundgrens utlåtande, bilaga 2, innebär bredbandsutbyggnaden i Stockholm att kommunikationsoperatörer upphandlas i konkurrens och att de inte kommer att tillhandahålla grossisttjänster, de kan således inte jämföras med Damsternet vilket klaganden påstått. Dessutom kommer flera kommunikationsoperatörer att vara ansvariga för olika delar av beståndet och det kommer även att finnas andra kontrollmekanismer för att nätet hålls öppet. Det är i handlingsplanen inte fråga om några förmånliga marknadsvillkor för någon aktör och syftet är som nämnts konkurrensneutralitet. Beslutet innebär alltså inte ett gynnande av vissa företag såsom klaganden påstått.

Följande kan tilläggas: Klaganden har i sitt utlåtande bemött stadens redogörelse med framförallt påståenden och sannolikhetsresonemang. Även professor Ulf Bernitz gör i rättsutlåtandet avseende frågan om det föreligger ett statsstöd enligt EG-rättens statsstödsregler, s. 6 f, sannolikhetsbedömningar. Det synes som att rättsutlåtandet inte grundar sig i en korrekt uppfattning om det nu överklagade beslutets innebörd.

10 kap. 8 § p. 2 kommunallagen

Staden får hänvisa till vad som anförts om affärsmässigt motiverade investeringar och normala affärsmässiga villkor samt åter erinra om att de kommunala bostadsbolagen agerar på en konkurrensutsatt marknad. Kommunallagens bestämmelser medger att kommunala uppgifter lämnas över till kommunala företag med fastställt kommunalt ändamål. De kommunala bostadsbolagens ändamål har staden redogjort för i det tidigare yttrandet och ändamålet innefattar inte vinstsyfte.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har klaganden – särskilt mot bakgrund av vad staden anför och åberopat – inte styrkt sin talan enligt för laglighetsprocessen gällande bevisbörderegler.

Vad klaganden anför skall alltså inte medföra att det överklagade beslutet med tillämpning av 10 kap. 8 § kommunallagen skall anses olagligt.