

Utlåtande 2005:188 RI (Dnr 039-3193/2003)

Inbjudan till samtal om vem som ska köra loken i bredbandstågen

Motion av Anders Broberg (kd) (2003:24)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Motion (2003:24) av Anders Broberg (kd) anses besvarad med
hänvisning till vad som anförts i detta utlåtande.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Anders Broberg (kd) har väckt en motion (2003:24) i kommunfullmäktige där förslag presenteras om att få till stånd en oberoende kommunikationsoperatör i stockholmsområdet med möjligt nationell räckvidd. Motionären vill att Stockholms stad ska ta ett initiativ för att åstadkomma en sådan. Motionären anser att marknaden vid tidpunkten för motionen inte i önskad omfattning erbjuder hushållen tjänster i de öppna bredbandsnät som bygger på AB Stokabs fibrer - *bilaga*.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB med underremisser till AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder och AB Stokab. Därutöver har SABO på begäran från staden lämnat synpunkter på motionen.

Stadsledningskontoret konstaterar att marknaden för kommunikationstjänster i Stockholm utvecklas snabbt även om den befinner sig i ett tidigt och i vissa avseenden omoget skede. De nät som kommunikationsoperatörerna driver i Stockholm utgör för närvarande ett slags bredbandsöar i ett hav med lägre överföringskapacitet i kommunikationsnäten. Det finns både tekniska och affärsmässiga svårigheter som väntar på en lösning, men det är för tidigt att ange hur en sammankoppling som motsvarar olika aktörers intressen ska ske. Stadsledningskontoret anser att det syfte som motionären velat uppnå i väsentliga avseenden hanteras av marknaden.

Stockholms Stadshus AB avstyrker motionens förslag att Stockholms stad "skall ge sig in på operatörsmarknaden för bredbandstjänster". Stockholms Stadshus AB pekar på att det är möjligt att handla upp en eller flera parallella kommunikationsoperatörer, dvs. att det finns en marknad och att en aktiv roll från stadens sida skulle kunna påverka denna marknad menligt. Stockholms Stadshus AB pekar också på nätägarens möjlighet att genom avtal se till att näten är öppna för flera tjänstleverantörer ända ut till hushållen.

AB Svenska Bostäder anser att det går att på kommersiella grunder handla upp kommunikationsoperatörer i dag och att det vore "fel att skapa en ny monopolösning". Svenska Bostäder har nyligen också gjort en upphandling av tre kommunikationsoperatörer som ska svara för driften av olika delar av AB Svenska Bostäders nät.

AB Stockholmshem finner motionens idé om ett gemensamt operatörsbolag intressant där staden/staten skulle kunna garantera konkurrensneutralitet i näten ända till slutkund. Stockholmshem anser att det finns en risk för tröghet och dominans från de största aktörerna på marknaden till skada för små operatörer. Bolaget pekar på att marknaden kan utvecklas av sig själv men att lagstiftningen bör utformas så att en öppen konkurrens möjliggörs.

AB Familjebostäder gör bedömningen att antalet slutmarknadskunder fortfarande är för begränsat vilket innebär ett svagt intresse från tjänstleverantörer att erbjuda hushåll tjänster i öppna nät. Antalet uppkopplade hushåll i öppna nät är för litet. De flesta hushåll är kopplade till nät som ägs och domineras av en operatör och som också kontrollerar tjänsteutbudet. Dessa nät tillåter i dag inte konkurrens på tjänsteområdet, vilket enligt bolaget är ett viktigt krav på den framtida IT-infrastrukturen i fastigheterna. Familjebostäder pekar på att kommunikationsoperatörsrollen är i sin linda och att det finns en risk för att ett engagemang från staden i operatörsrollen skulle påverka marknadsutvecklingen negativt.

AB Stokab delar motionärens uppfattning att det är angeläget att få till stånd en oberoende kommunikationsoperatör och uttalar sitt stöd för de föreslagna

samtalen genomförs. Samtidigt anser bolaget att stockholmsmarknaden är tillräckligt stor och intressant för marknadens aktörer för att det skall finnas en kommersiell grund för att etablera neutrala kommunikationsoperatörer och pekar på att en rad sådana redan har etablerat sig.

SABO lyfter fram att bredbandsnäten nu utvecklas som avgränsade öar med olika tekniska förutsättningar och med olika affärsmodeller, delvis som ett uttryck för ett intresse i marknaden för att etablera den neutrala kommunikationsoperatörsrollen. SABO visar också på alternativet att nätägaren tar på sig rollen som neutral aktör, vilket skett på flera orter. SABO anser att det går att ställa tillräckliga krav rörande öppenhet och konkurrensneutralitet i upphandlingen av en kommunikationsoperatör. SABO pekar på behovet av att koppla samman kommuner och regioner för att uppnå strategiska volymer och standardiserade modeller.

Mina synpunkter

Jag kan konstatera att ett antal kommunikationsoperatörer etablerat sig i stockholmsområdet. Samtliga remissinstanser pekar på att marknaden finns, men att den är i ett tidigt utvecklingsskede. Sammanvägt uttalar sig remissinstanserna mot ett aktivt engagemang från staden/staten vad gäller att etablera en enda neutral kommunikationsoperatör, främst med hänsyn till att funktionen ”neutral kommunikationsoperatör” utvecklas på marknaden och att denna process skulle störas eller riskera att helt upphöra.

Jag delar remissinstansernas ståndpunkt i denna del, dvs. att staden inte skall agera aktivt på annat sätt än genom kravställande på olika sätt för att säkerställa neutralitet och oberoende kommunikationsoperatörer. Neutralitet kan säkerställas genom de krav stadens bolag ställer i t.ex. upphandlingar och genom att det råder en konkurrenssituation på området som därigenom säkerställer alternativa lösningar.

Marknaden för kommunikationstjänster i Stockholm utvecklas snabbt. Det är också anledningen till att kommunstyrelsen tidigare har gett stadsledningskontoret i uppdrag att följa utvecklingen av bredbandstjänster på marknaden, särskilt med avseende på hur väl marknaden tillgodoser den offentliga sektorns behov av att kommunicera med medborgarna via e-tjänster. Därutöver har stadsledningskontoret fått i uppdrag att utreda hur och under vilka förutsättningar staden aktivt bör påverka marknadens funktionssätt för att bidra till effektivare IT-kommunikation.

Jag är övertygad om, vilket också SABO anger i sitt remissvar, att det går att lösa frågan om öppenhet och konkurrensneutralitet genom att ställa nöd-

vändiga krav i upphandlingen. De erfarenheter som finns från liknande upphandlingar hos AB Svenska Bostäder och där SABO har medverkat utgör en bra grund att bygga vidare på både i kommunen och i regionen.

Det finns ett behov av att koppla samman kommuner och regioner för att uppnå strategiska volymer och standardiserade modeller. Stockholms stad och övriga kommuner i Stockholms län kan genom den mycket väl utvecklade infrastruktur som finns i regionen bli en motor i utvecklingen inom bredbandsområdet. De allmännyttiga bostadsföretagen kan bidra till utvecklingen genom att försöka hitta fungerande modeller för sammankoppling av nät och nyttjande av tjänster i näten.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2003:24) av Anders Broberg (kd) anses besvarad med hänvisning till vad som anförts i detta utlåtande.

Stockholm den 5 oktober 2005

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Anette Otteborn

Särskilt uttalande gjordes av *Ewa Samuelsson* (kd) enligt följande.

Sedan motionen skrevs för nästan exakt två år sedan har stadens allmännyttiga bolag dragit igång bredbandsutbyggnaden på ett bra sätt. Den modell som har valts nyttjar marknadskrafterna på ett skickligt sätt samtidigt som hyresgästernas möjlighet till valfrihet och en mångfald av prisvärda bredbandstjänster tillgodoses.

Samtidigt är det viktigt att ständigt följa utvecklingen för att fortsätta utveckla valfriheten, till nytta för såväl stadens medborgare som företagare. Staden måste också vara beredd att använda sin position för att undvika att bredbandsmarknaden i Stockholm övergår i en monopolliknande situation.

Staden måste dessutom arbeta för att se till att hela Sverige kan dra nytta av den öppna struktur som nu byggs i Stockholm. Det är till gagn för både stockholmarna och alla andra boende runt omkring i landet.

Det är bra att motionen har remitterats brett för att inhämta kunskap och synpunkter. Det är dock lite tråkigt att se att inte alla remissinstanser försökt att förstå motionens intention.

ÄRENDET

Anders Broberg (kd) har väckt en motion (2003:24) i kommunfullmäktige där förslag presenteras om att få till stånd en oberoende kommunikationsoperatör i stockholmsområdet med möjligt nationell räckvidd. Motionären vill att Stockholms stad ska ta ett initiativ för att åstadkomma en sådan. Motionären anser att marknaden vid tidpunkten för motionen inte i önskad omfattning erbjuder hushållen tjänster i de öppna bredbandsnät som bygger på AB Stokabs fibrer - *bilaga*.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB med underremisser från AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder och AB Stokab. Därutöver har SABO på begäran från staden lämnat synpunkter på motionen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 september 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Vid en sammanfattning av övriga remissutlåtanden kan stadsledningskontoret konstatera att ett antal kommunikationsoperatörer etablerat sig i Stockholmsområdet. Remissinstanserna pekar på att marknaden finns, men att den är i ett tidigt utvecklingskede. Sammanvägt uttalar sig remissinstanserna mot ett aktivt engagemang från staden/staten i att etablera en neutral kommunikationsoperatör, främst med hänsyn till att funktionen "neutral kommunikationsoperatör" utvecklas på marknaden och att denna process skulle störas eller helt upphöra.

Stadsledningskontorets bedömning

Marknaden för kommunikationstjänster i Stockholm utvecklas snabbt. Olika initiativ till samtal mellan marknadens aktörer har etablerats. Stadsledningskontoret anser att det syfte som motionären velat uppnå i väsentliga avseenden hanteras av marknaden. Stadsledningskontoret anser dock att marknadsutvecklingen bör följas noga, särskilt med avseende på hur väl den tillgodoser den offentliga sektorns behov av att kommunicera med medborgarna via e-tjänster.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att IT-infrastrukturen i Stockholm möjliggör trafik i med hög bandbredd och hög kvalitet. Stadsledningskontoret anser att detta är viktigt både för samhällets utveckling i stort och för kommande e-tjänster mellan offentlig sektor och medborgare och företag. Stadens fastighetsbolag och Stokab gör viktiga insatser för att göra det möjligt att koppla upp hushållen i staden. De

privata fastighetsägarna är också aktiva liksom Internetleverantörerna och ett flertal kommunikationsoperatörer.

I dag finns det en marknad i Stockholm för kommunikationsoperatörer. Den befinner sig i ett tidigt och i vissa avseenden omoget skede. De nät som kommunikationsoperatörerna driver i Stockholm utgör för närvarande ett slags bredbandsöar i ett hav med lägre överföringskapacitet i kommunikationsnäten. Ett tecken på att marknaden är omogen är att förbindelsen mellan dessa bredbandsöar kapacitetsmässigt och kvalitetsmässigt inte motsvarar de förhållanden som råder internt i öarna. Idag diskuteras olika förslag till hur denna sammanbindning ska kunna åstadkommas. Det finns både tekniska och affärsmässiga svårigheter som väntar på en lösning; det är för tidigt att ange hur en sammankoppling som motsvarar olika aktörers intressen ska ske.

Koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB beslutade den 22 mars 2004 att godkänna anmälan av koncernledningens remissvar.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB tjänsteutlåtande daterat den 18 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens främsta uppgift för att stimulera bredbandskommunikation är att genom Stokab bygga och driva ett optiskt fibernät med stor säkerhet och hög tillgänglighet. Stokab hyr ut fiberförbindelser, så kallad svart fiber, utan aktiv utrustning. Stokab ägs fristående från och oberoende av de operatörer som erbjuder tjänster på telemarknaden.

Koncernledningen avstyrker dock motionens förslag att Stockholms stad även skall ge sig in på operatörsmarknaden för bredbandstjänster. Det är redan idag möjligt att kommersiellt upphandla en eller flera parallella kommunikationsoperatörer. Tar Stockholm stad en aktiv roll i detta genom att bilda ett stort företag finns risken att rollen som kommunikationsoperatör inte utvecklas och att marknaden i praktiken upphör. Nätägaren kan i avtal med kommunikationsoperatören reglera att nätet är öppet för flera aktörer och därmed garantera konkurrens ända ut till det enskilda hushållet.

Svenska Bostäder, Familjebostäder och Stockholmshem har lämnat följande synpunkter på motionens förslag.

Svenska Bostäder anför att det redan idag finns kommunikationsoperatörer på marknaden. Bolaget anser dessutom att det vore fel att skapa en ny monopollösning.

Familjebostäder instämmer i behovet av aktörer som kan vara så kallade kommunikationsoperatörer vars uppgift är att samla och erbjuda anslutna hushåll tjänster i öppna nät. Däremot anser bolaget att Stockholms stad inte bör ta en aktiv roll i detta genom att bilda ett stort företag eftersom marknaden då i praktiken skulle upphöra.

Stockholmshem anser dock att motionärens idé om ett gemensamt operatörsbolag är intressant. Bolaget anser att det är viktigt att även nätägarna och konsumentintressena på något sätt skulle företräddas i organisationen. För att garantera mångfalden är

det också angeläget att finna vägar så att de små operatörerna inte riskerar att slås ut genom de större aktörernas ekonomiska styrka.

AB Stokabs tjänsteutlåtande daterad den 14 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stokab delar Anders Brobergs uppfattning att det är mycket angeläget att få till stånd en lösning med en oberoende kommunikationsoperatör. Vi ser det som angeläget att kommunfullmäktige tar initiativet till en lösning av "lokförarrollen" och uttalar sitt stöd för de föreslagna samtalen i vilka vi avser att delta aktivt. Såsom Broberg anger är utmaningen inte isolerad till Stockholm. En lösning som inbegriper övriga delar av landet är givetvis eftersträfvansvärd.

Stokab driver redan idag nätoperatörsrollen (NO) inom Stockholm stads interna nät. Vi är naturligtvis villiga att överväga en utökning av den rollen till att avse hela kommunikationsoperatörsrollen, dvs att Stokab också tecknar avtal med operatörer, tjänsteleverantörer och "serviceproviders" för Stockholms stads interna nät, S:t Erik Kom.

Beträffande det publika nätet för hushåll, små och medelstora företag arbetar Stokab idag, aktivt tillsammans med framförallt Svenska Bostäder för att underlätta ett etablerande av neutrala kommunikationsoperatörer, vilka skall etableras av marknadens aktörer och därvid komma till på vanlig kommersiell grund.

Vår bedömning är att Stockholmsmarknaden är tillräckligt stor och intressant för marknadens aktörer för att det skall finnas en kommersiell grund för att etablera neutrala kommunikationsoperatörer. För närvarande finns tre aktörer operativt verksamma på marknaden nämligen; OpenNet, ViaEuropa och Telia. Dessutom har två ytterligare aktörer aviserat att de avser att etablera sig som neutrala kommunikationsoperatörer på Stockholmsmarknaden.

SABO har på begäran från Stockholms stad inkommit med följande synpunkter den 15 april 2004.

Allmänt

SABO har under lång tid påtalat behovet av öppna och konkurrensneutrala bredbandsnät för att undvika de inlåsningar och problem som kabel-tv utbyggnaden förde med sig i flerbostadshusen. Bredbandsutvecklingen med öppna nät och tjänstekonkurrens skapar behov av ny teknik och nya roller. Ett exempel på en ny roll i ett öppet bredbandsnät är kommunikationsoperatören, KO. KO ansvarar för drift, support, avtal med tjänsteleverantörer och utveckling av näten.

SABO har medverkat i flera projekt med inriktning på att analysera och utveckla modeller för öppna och konkurrensneutrala bredbandsnät. Ett exempel på detta är Svenska Bostäders bredbandsprojekt i Vällingby där KO lytes fram och ett annat exempel är "Sweden Open"-projektet vid IT-universitetet i Kista där en grupp studenter tittade på modeller för uthålliga, öppna och konkurrensneutrala bredbandsnät.

SABO har nyligen avslutat ett projekt som har analyserat vad som behöver prioriteras inom bredbandsområdet och vad SABO bör göra. I projektrapporten Bredband – Varför då? analyseras tjänsteutvecklingen fram till år 2010 och de krav detta ställer på infrastruktur och affärsmodeller. Projektet ser behovet av att fastighetsägare engagerar sig i bredbandsutbyggnaden, samtidigt som det pekar på behovet av KO-rollen som garant för öppenhet, valfrihet och neutralitet för slutkunderna.

Genom förverkligandet av öppna bredbandsnät som ställer krav på konkurrens i tjänsteledet får slutkunderna tillgång till fler tjänster och till bättre pris än vad marknaden erbjuder i motsvarande monopolnät. Exempel på detta är Mälarenergis nät i Västeraås, nätet i Sollentuna och Svenska Bostäders nät i Vällingby.

Både för KO och tjänsteleverantörer krävs stor volym för att uppnå god ekonomi. Bredbandsnäten i allmänhet etableras just nu som avgränsade öar med olika tekniska förutsättningar och med olika affärsmodeller. Inget nät har idag ett tjänsteutbud som ligger i närheten av det SABO vill se.

Ur fastighetsägarens perspektiv är det viktigt att det etableras standardiserade affärsmodeller som kan ge tillräckliga intäkter för att ekonomiskt försvara investeringar i fastighetsnät. Fastighetsnäten är en stor del av de investeringar som måste göras för att skapa en ny bredbandsinfrastruktur.

Bristen på väl etablerade och accepterade affärsmodeller, standarder och storskaliga nät är några av hindren för utvecklingen på bredbandsmarknaden. Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS, pekar i sin rapport Bredbandspolitiken – en utvärdering i halvtid på behovet av att standardisera mötet mellan fastighetsnät och stadsnät ur affärsmässig och teknisk synvinkel. Arbete pågår inom hyresrättens område där SABO tillsammans med Svenska Stadsnätsföreningen, SSNF, försöker komma fram till en standardiserad teknik och affärsmässig modell för sammankoppling av näten.

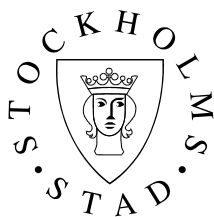
Intresset från marknaden att etablera nödvändiga roller på en ny öppen och konkurrensneutral bredbandsmarknad ökar hela tiden. I dagsläget känner SABO till fem¹ aktörer som erbjuder sina tjänster som KO på marknaden. Alternativet till detta är att låta nätägaren (ägaren av stadsnätet eller av fastighetsnätet) ta på sig rollen som neutral aktör vilket har skett på flera orter.

SABOs synpunkter

SABOs bedömning är att intresset från marknaden att etablera sig som operatörsbolag eller KO i Stockholm är stort varför det troligen går att lösa frågan om öppenhet och konkurrensneutralitet genom att ställa nödvändiga krav i upphandlingen. De erfarenheter som finns från liknande upphandlingar hos Svenska Bostäder och där SABO har medverkat utgör en bra grund att bygga vidare på både i kommunen och i regionen.

¹ Barret/Open IP, OpenNet, Thalamus Operations AB, Via Europa/Labs2 och Telia Sonera

SABO ser behovet av att koppla samman kommuner och regioner för att uppnå strategiska volymer och standardiserade modeller. Stockholms stad och Stockholms län kan genom den mycket väl utvecklade infrastruktur som finns i regionen bli en motor i utvecklingen inom bredbandsområdet. SABO-företagen kan bidra till utvecklingen genom att försöka hitta fungerande modeller för sammankoppling av nät och nyttjande av tjänster i näten.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2003:24

2003:24

Motion av Anders Broberg (kd) om inbjudan till samtal om vem som ska köra loken i bredbandstågen

Bredbandståget står på allvar redo att tuffa ut till stockholmarna. Rälsen läggs ut med stickspår hem till alla. Nu behövs lokförare som kan köra tågen med alla passagerare. Därför måste staden ta på sig rollen som stins, rekrytera lokförare och vinka fram tågen.

Stockholms stad har sedan nästan tio år via sitt bolag Stokab, arbetat med att lägga en stambana av fiber i länet med förgreningar i stora delar av Mälardalen. Genom att bara lägga räls, så kallad svart fiber, och sedan ge alla som vill köra tåg möjligheten, har staden lyckats locka till sig alla världens operatörer och samtidigt varit en viktig vitamininjektion för företagandet i Stockholm.

Samtidigt har stadens bostadsbolag, främst Svenska Bostäder, aktivt arbetat med att få ut stickspår, riktigt bredband, till sina hyresgäster. Ett exempel är bredbandssatsningen i Vällingby.

Under min tid som ordförande för Stokab fördjupades samtalen med Svenska Bostäder och diskussionen om hur man i praktiken ska få bredband till hushållen. Mycket tid har ägnats åt frågor rörande finansiering och rollfördelning mellan alla aktörer.

Resultatet är att det finns en färdig modell för hur utrullningen av bredbandståget ska gå till. I skrivande stund finns ett avtal mellan Hyresgästföreningen och de privata fastighetsägarna om hur kostnaden ska tas ut vid bredbandsinstallation. Förhandlingar mellan Hyresgästföreningen och allmännyttan pågår. Dessa förhandlingar bör med all sannolikhet likna den uppgörelse som träffats med de privata fastighetsägarna.

När en uppgörelse finns på plats är allt klart för bredbandståget, utom vilka som ska vara lokförare och vilka tåg de ska köra. Rälsen finns i form av fiber, i stamnätet ägt av Stokab, och stickspåren ägt av fastighetsbolagen, men för tågen och lokförarna behövs någon som har mångfald, valfrihet och konkurrens för ögonen, inte monopol tänkande och vinstmaximering. Här behövs det alltså en ny aktör på marknaden, en aktör som kan stå för tågen och köra dem.

Om bredbandståget hade rullats ut för tjugo år sedan, skulle bolag som Telia tagit på sig rollen att lägga rälsen och köra tågen, och på klassiskt monopolistiskt manér blockerat alla konkurrenter att leverera efterfrågade tjänster till kunderna. Att låta, som GSM-telefonin, ett fåtal aktörer konkurrera leder bara till ett oligopol och ingen riktig konkurrens. Det är därför det behövs en ny typ av aktör på marknaden för att bredbandstågen ska kunna rulla ut på sådant sätt som medborgarna önskar.

Denna utmaning står inte bara Stockholm för, utan alla landets kommuner. Det som behövs är ett operatörsbolag eller förening, tågbolag om man så vill, som är gemensamt ägt av alla intresserade operatörer och tjänsteleverantörer och/eller där alla har full insyn i. Ett tågbolag ägt av passagerarna, men med insyn av de som tillhandahåller rälsen. Alla ska ha rätt att bli delägare i bolaget och på sådana villkor som gynnar mångfald, valfrihet och konkurrens. I ett sådant bolag kan neutrala aktörer som staden och staten spela en viktig roll som ordförande och vara garant för att ingen aktör spelar ut någon annan med ojusta metoder.

Stockholms stad bör därför ta initiativ till samtal med alla intresserade aktörer i syfte att få till ett sådant bolag, eller förening, som kan utgöra tågen och lokförarna. I vissa sammanhang kallas detta KO, kommunikationsoperatör. Lämpliga initiativtagare till detta skulle kunna vara Stokab, Svenska Bostäder, Svenska Stadsnätetsföreningen, Svenska kommunförbundet, SABO och Tera-com.

Jag föreslår därför att Stockholms stad agerar för att få detta till stånd.

Stockholm den 6 oktober 2003

Anders Broberg