



PM 2012:81 RI (Dnr 001-594/2012)

Post- och telestyrelsens rapport - Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation - nytta, modeller och förslag på främjande åtgärder (PTS-ER-2011:26)
Remiss från Näringsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Post- och telestyrelsens rapport - Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation - nytta, modeller och förslag på främjande åtgärder” (PTS-ER-2011:26) hänvisas till vad som sägs i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Näringsdepartementet har remitterat ”Post- och telestyrelsens rapport – Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation - nytta, modeller och förslag på främjande åtgärder” (PTS-ER-2011:26) till Stockholms stad för yttrande. Regeringen vill ha synpunkter på förslagen och materialet i rapporten.

Med rapporten slutredovisas Post- och telestyrelsens (PTS) regeringsuppdrag om affärsmässiga förutsättningar för kanalisation. Slutprodukten ska enligt uppdraget bland annat identifiera befintliga eller möjliga övergripande affärsmöjligheter som kan användas med fokus på samutnyttjande mellan energibolag och teleoperatörer och vid behov föreslå lämpliga aktiviteter för att möjliggöra sådana modeller.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB samt till AB Stokab.

Stadsledningskontoret och AB Stokab har skrivit ett gemensamt tjänsteutlåtande, och konstaterar att andra kommuners strategiska inriktning kan skilja sig från Stockholms. Däribland kan PTS föreslagna strategier vara ett alternativ för kommuner, så länge det är på frivillig basis, för att få till stånd en bredbandsutbyggnad över hela landet.

Stockholms Stadshus AB hänvisar till AB Stokabs tjänsteutlåtande, och konstaterar att de delar AB Stokabs uppfattning om att bedömningen av potentialen i samförläggning och ICH (Infrastructure Clearing House) är överskattad.

Mina synpunkter

Post- och telestyrelsens rapport visar på de möjligheter som finns för effektivare utbyggnad av bredbandsnätet, och är ett välkommet bidrag till en bredare debatt om

hur hela Sverige ska ha tillgång till internet samtidigt som det måste finnas affärsmässighet i en utbyggnad. Som stadsledningskontoret och AB Stokab konstaterar finns det en bredd i hur olika kommuner har lagt sina strategier när det kommer till fiber- och bredbandsutbyggnad. Det som föreslås i rapporten kan alltså inte per automatik antas vara bäst för alla kommuner. Rapportens beskrivning av befintlig kanalisation redovisar därutöver felaktigt AB Stokabs kanalisation tillsammans med privata operatörer. Stokab är ett stadsnät, bolagets kanalisation ska därför redovisas tillsammans med andra stadsnät.

Stockholm är Sveriges tillväxtmotor och med hänsyn till det borde Post- och telestyrelsen ha varit mer uppmärksam på de strategier som Stockholm har byggt upp. IT-politiken i en kommun är inte begränsad till marktillträde och kanalisation. I Stockholms stad är det tillgång till fiber som måste säkras så att marknaden långsiktigt kan garanteras ett utbud som tillhandahålls på likvärdiga villkor. Detta ingår som en del i den kommunala IT-politiken och näringslivspolitikerna. Stadens IT-politik har stimulerat tillväxten av både operatörer och tjänsteleverantörer i Stockholm. Det är idag ett av de starkaste korten när Stockholm nu är tillväxtmotor för övriga riket och plats för spännande forskning och arbetstillfällen.

Jag håller med Stockholms Stadshus AB i deras uppfattning om att bedömningen – som Post- och telestyrelsen gör – av potentialen i samförläggning och ICH (Infrastructure Clearing House) är överskattad. Den kommer inte medföra en så snabb och heltäckande utbyggnad som vore önskvärt, framförallt utanför tätortsområden. Det råder också stor osäkerhet om huruvida det finns möjlighet att genomföra en utbyggnad utan underskott i verksamheten, vilket kommer att medföra behov av statligt stöd. Det råder också osäkerhet avseende eventuell prisreglering av bredbandskanalisation vilket i sin tur påverkar lönsamheten och investeringsviljan i detta avseende.

Jag välkomnar Post- och telestyrelsens rapport, men efterlyser en större diskussion om affärsmässighet och den moderna stadens förutsättningar när det gäller regleringen av bredband och statens program runt dessa. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Post- och telestyrelsens rapport - Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation - nytta, modeller och förslag på främjande åtgärder” (PTSER-2011:26) hänvisas till vad som sägs i denna promemoria.

Stockholm den 31 maj 2012

STEN NORDIN

Bilaga

Post- och telestyrelsens rapport - Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation - nytta, modeller och förslag på främjande åtgärder (PTS-ER-2011:26), sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

Näringsdepartementet har remitterat ”Post- och telestyrelsens rapport – Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation - nytta, modeller och förslag på främjande åtgärder” (PTS-ER-2011:26) till Stockholms stad för yttrande. Regeringen vill ha synpunkter på förslagen och materialet i rapporten.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB samt till AB Stokab. Stadsledningskontoret och AB Stokab har skrivit ett gemensamt tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontoret och AB Stokab

Stadsledningskontorets och AB Stokabs tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret instämmer med utgångspunkten för regeringens bredbandsstrategi, att investeringar i IT och bredband är positiva för samhällsutvecklingen och att bredband ökar företagens konkurrenskraft, kunskapsnivån hos befolkningen och servicenivån till medborgarna. Tillgång till bredband främjar regional utveckling och bidrar till att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt i hela landet.

Stockholms stads strategi för IT-utveckling

Stockholms stad har under ett par decennier löpande utvecklat en strategi för IT-utveckling i staden som inkluderar frågan om kanalisation för bredband. Under denna stegvisa utveckling har vikten av att tillhandahålla ett konkurrensneutralt och öppet fibernät på likvärdiga villkor ökat i takt med att IT intar en alltmer central roll i samhällsutvecklingen. Detta fibernät tillhandahålls av det kommunala bolaget Stokab vars verksamhet ytterst syftar till att stimulera en positiv utveckling för Stockholm genom att bidra till goda förutsättningar för IT-utveckling i regionen.

Krav på hänsynstagande för framkomlighet och tillgänglighet för en väl fungerande storstad har visat på att det finns starka skäl att långsiktigt trygga tillgången till infrastruktur i mark med minsta möjliga ingrepp såsom grävningar, schakt m.m. En central del i denna storstadsstrategi är således att, genom Stokab, tillhandahålla ett verkligt operatörsoberoende fibernät. På så sätt har Stockholms stad, i mycket bred politisk enighet, löst denna fråga.

Andra kommuners strategiska inriktning kan skilja sig från Stockholms. Däribland kan PTS föreslagna strategier vara ett alternativ för kommuner, så länge det är på frivillig basis för att få till stånd en bredbandsutbyggnad över hela landet.

Rapportens redogörelse (se sid 23) över kommuners agerande ger inte en heltäckande bild. IT-politiken i en kommun är inte begränsad till marktillträde och kanalisation. I Stockholms stad är det tillgång på fiber som måste säkras så att marknaden långsiktigt kan garanteras ett utbud som tillhandahålls på likvärdiga villkor. Detta ingår som en del i den kommunala IT-politiken och näringslivspolitik. Stadens IT-politik har stimulerat tillväxten av både operatörer och tjänsteleverantörer i Stockholm. Det finns idag över 100 operatörer och tjänsteleverantörer. Därutöver nyttjar ytterligare ca 700 kunder (företag och organisationer) detta opera-

törsoberoende nät. Om 10 år kan det finnas 200 operatörer. Omfattningen av antalet aktörer talar för sig själv. Vid upplåtelse av kanalisationsutrymme skulle antalet operatörer kraftigt begränsas i synnerhet i en stor stad som Stockholm.

Tillgången på svart fiber, som kan hyras av alla aktörer på likvärdiga villkor, främjar således konkurrensen till skillnad mot upplåtelse av kanalisationsutrymme som i stället motverkar konkurrensen och begränsar antalet aktörer.

I den sålda kanalisationen bedömer PTS att det på sikt kommer att finnas mer än en operatör i ca 30 % av kanalisationen i tätort och ca 5 % på landsbygd. Antagandet är inte orimligt. Slutsatsen är att i tätort kommer affärsmodellen att begränsa antalet aktörer som kan verka på marknaden (och därmed konkurrensen). På landsbygd torde det vara mycket svårt att få lönsamhet i affären.

Stadsledningskontoret bedömer således att det kommer att råda en hög grad av osäkerhet för investering i bredbandskanalisation. Infrastructure Clearing House (ICH) kommer inte heller att förfoga över någon heltäckande nätstruktur för ett fibernät, utan endast över "kanalisationsöar" då förläggningen kommer att ske i takt med att elbolagen lägger ned sina elkablar. Ytterligare ett riskmoment är att bredbandskanalisationen sannolikt blir prisreglerad i likhet med svart fibernäten. PTS kalkylerar med att ICH redovisar ett positivt kassaflöde först efter fem år och på sikt kan redovisa ett överskott. Med dessa förutsättningar torde det, enligt stadsledningskontorets uppfattning, kunna uppstå svårigheter för kommuner att driva verksamheten inom de legala ramar som styr offentlig sektor, med undantag av sådana projekt för vilka det är tillåtet med offentligt stöd.

Marktillträde och ledningssamordning

Genom Stokab har Stockholms stad under dryga 18 års tid byggt upp en operatörsoberoende passiv infrastruktur för elektronisk kommunikation i absolut världsklass. Därigenom har staden skapat förutsättningar för en fri och rättvis konkurrens när det gäller IT-tjänster. Hitintills har Stokab kunnat fullfölja sina åtaganden att tillhandahålla så mycket fiber att var och en kan få hyra precis den svartfiber man själv önskar och kunna lita på att villkoren är likvärdiga de som erbjuds konkurrenterna. Stokabs affärsmodell och konkurrenskraftiga priser har framgångsrikt stimulerat utvecklingen inom IT-sektorn och bidragit till att Stockholm idag kanske är världens främsta och mest utvecklade telemarknad.

Rapportens beskrivning av befintlig kanalisation redovisar felaktigt Stokabs kanalisation tillsammans med privata operatörer. Stokab är ett stadsnät, bolaget kanalisation ska därför redovisas tillsammans med andra stadsnät.

I befolkningstäta stadskärnor med omfattande handel och affärsverksamhet uppstår konflikter utifrån det förhållandet att markutrymmet är begränsat (bl.a. flaskhalsproblematik), så även i Stockholm. Stockholms stad har beslutat att ge Stokab ensamrätt att nyförlägga kanalisation och kabel för telekommunikation i Stockholms innerstad med undantag för större nybyggnadsområden. Den begränsade etableringsrätten berör en mindre del av Stockholms kommun vad gäller såväl yta som befolkning. I huvuddelen av Stockholms kommun är det fritt för alla att förlägga fiber förutsatt att man följer stadens regler. Intresset är dock mycket

Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation, sid 23. "Även här varierar kommunernas inställning beroende av bl.a. trafikplanering och infrastrukturunderhåll, den lokala konkurrensen och i en del fall strategiska aspekter som att man upplever att man vill skydda det egna stadsnätets affärsmöjligheter."

Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation, Figur 1 sid 27.

svalt.

I Sveriges huvudstads centrala stadskärna föreligger mycket speciella förhållanden med bl.a. problem med framkomlighet och tillgänglighet. Staden har i bred politisk enighet löst denna konflikt mellan telekombranschens behov att kunna etablera sig fritt och andra intressegruppers behov av framkomlighet och tillgänglighet. Detta samtidigt som det säkerställs att konkurrensen mellan teleoperatörer sker på likvärdiga villkor både på kort och lång sikt. Beslut om ensamrätt att förlägga fibernät i kommuners stadskärnor måste ses i detta perspektiv. En bristsituation på fiber förebyggs liksom en ojämlig konkurrens mellan operatörer/ tjänsteleverantörer.

Etablerade rutiner för ledningssamordning

I Stockholms stad utgör inte bristande ledningssamordning eller samförläggning något hinder för bredbandsutbyggnaden. Då el- och fjärrvärmenätet är utbyggt i Stockholms stad med undantag för områden som etableras med ny bebyggelse är förutsättningarna för samförläggning med den grundläggande IT-infrastrukturen redan av denna orsak starkt begränsade.

Stockholms stad har sedan lång tid tillbaka organiserat och utvecklat regelverk och system för ledningssamordning med avsikt att underlätta för ledningsägare att samförlägga i stadens mark. De sektorer som ledningsägare verkar inom har dock genomgått en omfattande förändring de senaste decennierna och verkar i dagsläget utifrån de affärsmässiga förutsättningar och drivkrafter som råder på respektive marknad. I takt med denna utveckling har intresset för samförläggning minskat och är idag mycket begränsat med undantag för när staden initierar nybyggnation inom exploateringsområden. Stockholms stad tillhandahåller således regelverket, beslutet att samförlägga eller ej åvilar dock ledningsägaren och är i sig ingen fråga som en kommun har rådighet över.

PTS uppskattning om 20 % - 50 % samförläggning sett över 10 år är helt orealistiskt i Stockholms kommun och utöver andra tätorter i Sverige. Detta förutsatt att PTS inte utgår ifrån att utbyggnad enbart ska ske när elnät förläggs.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har under ett par decennier utvecklat en strategi för IT-utveckling som inkluderar frågan om kanalisation för bredband. Denna utveckling har visat att betydelsen av ett konkurrensneutralt och öppet fibernät har ökat i takt med att IT intar en alltmer central roll i samhällsutvecklingen. Fibernätet i Stockholm tillhandahålls av det kommunala bolaget Stokab, vars verksamhet syftar till att stimulera och bidra till goda förutsättningar för IT-utveckling i regionen. Framkomlighet och tillgänglighet krävs i en fungerande storstad och har visat på att det finns starka skäl att trygga tillgången till infrastruktur i mark med minsta möjliga ingrepp såsom grävningar, schakt m.m. En central del i denna storstrategi är således att, genom Stokab, tillhandahålla ett verkligt operatörsberoende fibernät. På så sätt har Stockholms stad, i mycket bred politisk enighet, löst denna fråga om affärsmodell för utbyggnad av IT-infrastruktur.

Koncernledningen anser att den affärsmodell Stockholm stad använt, genom Stokabs utbyggnad av ett svartfibernät som ger konkurrensneutralitet för operatörer att verka i ett passivt nät

på ett mycket kostnadseffektivt sätt, utgör ett gott exempel på vilka affärsmöjligheter en väl utbyggd IT-infrastruktur kan generera. Över 100 operatörer och tjänsteleverantörer samt ca 700 stora kunder i form av företag och organisationer nyttjar nätet.

Vid nyexploatering och samförläggning i befintligt nät finns också fungerande rutiner för fortsatt utbyggnad och kompletteringar av befintligt nät.

Koncernledningen vill också poängtera betydelsen av att Stokab byggt ut infrastruktur i fibernät som ger möjlighet till anslutning i snart 90 % av alla hushåll i Stockholm. Denna infrastruktur i form av ett fibernät till både företag och privathushåll är en betydande plattform för Stockholms ledande position inom Information and Communication Technology området.

Koncernledningen delar Stokabs uppfattning om att bedömningen av potentialen i samförläggning och ICH (Infrastructure Clearing House) är överskattad. De kommer inte medföra en så snabb och heltäckande utbyggnad som vore önskvärt, framförallt utanför tätortsområden. Det råder också stor osäkerhet om huruvida det finns möjlighet att genomföra en utbyggnad utan underskott i verksamheten, vilket kommer medföra behov av statligt stöd. Det råder också osäkerhet avseende eventuell prisreglering av bredbandskanalisation vilket i sin tur påverkar lönsamheten och investeringsviljan i detta avseende.