

Handläggare:
Susanna Höglund, 08-508 29 758

Till
Finansroteln

Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnader vid utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

Svar på remiss från Finansroteln (Dnr 001-812/2013).

Sammanfattning

Finansroteln har remitterat "Europeiska kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation" till bland annat Stockholms Stadshus AB som i sin tur remitterat vidare till dotterbolaget Stokab. Förslaget omfattar 11 artiklar och syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Genom bl.a. gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur med avsikt att skapa incitament för investerare i höghastighetsnät. Förslaget innebär att;

- Varje nätoperatör ska erbjuda tillträde till sin infrastruktur för höghastighetsnät och ska efter skriftlig begäran från godkänt företag vara skyldig att ge tillträde till sin infrastruktur.
- Varje företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät har rätt att via en central informationspunkt få tillgång till information om befintliga nätoperatörers befintliga fysiska infrastruktur.
- Nätoperatörer ska ha rätt att förhandla fram avtal om samordning av bygg- och anläggningsprojekt med företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät.
- Tillstånd för anläggande av höghastighetsnät ska efter ansökan till den centrala informationspunkten ska erhållas inom sex månader.
- Vid ny byggnation och större ombyggnation ska byggnader och flerfamiljshus utrustas med höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur och flerfamiljshus utrustas med en koncentrationspunkt som är tillgänglig för leverantörer av kommunikationsnät.
- Leverantörer av allmänna kommunikationsnät ska få tillträde till en byggnads koncentrationspunkt och till befintlig utrustning enligt icke diskriminerande villkor.

Om överenskommelser mellan berörda parter avseende ovanstående inte nås kan frågan hänskjutas till tvistelösning hos nationellt organ.



Koncernledningen är positiv till grundsyftet i EU kommissionens viljeinriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation och konstaterar att Stockholm redan idag uppnår de av EU beslutade målen om tillgång till höghastighetsbredband och internetabonnemang som anges i den Digitala Agendan. Koncernledningen anser därför att det inte är proportionerligt med ett införande av de föreslagna regulatoriska åtgärderna.

Koncernledningen anger följande synpunkter på EU-kommissionens förslag.

Gällande *artikel 1* anser koncernledningen att kommuner eller regioner som uppfyller målen och kan erbjuda efterfrågade konkurrensneutrala fysisk nätinfrastruktur (svartfiber) på likvärdiga villkor, kan undantas från förslagen till åtgärder i förordningen, då de föreslagna åtgärderna inte bedöms inte få någon positiv påverkan utan snarare hämma fiberinvesteringarna.

Avseende *artikel 3* föreslår koncernledningen att förslaget till förordning revideras så att en kommun som äger flera fysiska infrastrukturer såsom VA-nät, fibernät, värme m.m. ska ges lagstöd att neka tillträde i samtliga dessa oavsett organisationsform om svart fiber kan erbjudas på likvärdiga villkor.

Vad gäller *artikel 4 och 5* anser koncernledningen att det redan idag finns en väl etablerad organisation och samverkan kring dessa frågor på det lokala planet. Förslaget att en ytterligare central informationspunkt inrättas bedöms ge en ökad administration därav sannolikt hämma en fortsatt utveckling i den riktning kommissionen avser.

Förslagen i *Artikel 7 och 8* har ett bra syfte men i Stockholms fall är det inte proportionerligt med regulatoriska åtgärder då syftet med åtgärderna redan uppnåtts. Koncernledningen välkomnar förslaget om möjlighet till undantag vid renovering och ombyggnad om kostnaderna för installation är oproportionellt höga.

Koncernledningen anser att de omfattande överprövningsmöjligheter som föreslås kan ge upphov till utdragna rättsprocesser som kommer orsaka både en stor osäkerhet hos nätoperatörer och i många fall ge risk för större tidsutdräkt och kostnader vid genomförande av bygg- och anläggningsprojekt.

För stadens nätoperatörer, både bolag och nämnder, kommer en sannolikt ökad omfattning av förfrågningar om tillträde ge en kraftigt ökad administration.

Enligt ovan redovisade synpunkter bör artikel 1, 3, 4, 5, 7 och 8 justeras. Koncernledningen avvisar förslagen om en central informationspunkt av dels säkerhetsskäl och dels för att förslaget kan motverka ett väl fungerande regelverk och en process som under lång tid utarbetats genom praxis och erfarenhet i Stockholm.

Koncernledningen anser att kommuner eller regioner som uppfyller målen och kan erbjuda efterfrågade konkurrensneutrala fysiska nätinfrastrukturer kan undantas från förslagen till åtgärder i förordningen då de i dessa kommuner motverkar förslagets syfte

genom att de hämmar investeringar i fiber och därmed försämrar förutsättningarna för utbyggnad av såväl fasta som mobila bredbandsnät.

Ärendet

Finansroteln har remitterat ”*Europeiska kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation*” till bland annat Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolaget Stokab. Nedan följer en redovisning av bolagets remissvar i huvudsak. Remissvaret i sin helhet återfinns i bilagorna.

I Europa har höghastighetsnät inte byggts ut i den takt som förväntats för att uppnå målen i den digitala agendan. Den digitala agendan för Europa anger inriktningen för medlemsstaterna som innebär följande målsättningar avseende bredband:

1. Basbredband för alla senast 2013: basbredbandstäckning för 100 procent av EU-medborgarna.
2. Snabbt bredband senast 2020: Bredband på 30 Mbit/s eller mer för 100 procent av EU-medborgarna.
3. Ultrasnabbt bredband senast 2020: 50 procent av hushållen i EU bör ha bredbandsabonnemang som avser mer än 100 Mbit/s.

Med avsikt att stimulera till utbyggnad av höghastighetsnät och sänka kostnaderna för detta, har EU-kommissionen utformat ett förslag till förordning. Förslaget ingår som en av tolv åtgärder inom ramen för EU:s andra inre marknadspaket. Syftet är att öka effektiviteten och undanröja flaskhalsar i utbyggnadsprocessen som leder till höga kostnader och administrativa bördor för nätoperatörer.

Förslaget omfattar 11 artiklar som i sammandrag innebär följande;

1. Syfte och tillämpningsområde

Förordningen syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom gemensam användning av befintlig infrastruktur vilket möjliggör mer kostnadseffektiv utbyggnad. Förordningen ska omfatta alla bygg- och anläggningsprojekt och fysisk infrastruktur. Den påverkar inte medlemsstaternas rätt att behålla eller införa mer detaljerade bestämmelser.

2. Definitioner

Omfattar definitioner av begreppen nätoperatör, fysisk infrastruktur, höghastighetsnät för elektronisk kommunikation, bygg- och anläggningsprojekt och offentliga organ, organ som lyder under offentlig rätt, fysisk infrastruktur i byggnader, höghastighetsfärdig infrastruktur i byggnader, omfattande renoveringsprojekt och tillstånd.

3. Tillträde till befintlig infrastruktur

Varje nätoperatör ska erbjuda tillträde till sin infrastruktur för höghastighetsnät och ska efter skriftlig begäran från godkänt företag vara skyldig att ge tillträde till sin

infrastruktur. Nätoperatören kan ge avslag utifrån bl.a. säkerhetskriterier men detta kan överprövas av nationellt tvistlösningsorgan.

4. Öppenhet och insyn när det gäller fysisk infrastruktur

Varje företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät har rätt att via en central informationspunkt få tillgång till information om befintliga nätoperatörers befintliga fysiska infrastruktur. Eventuella tvister avseende detta ska kunna hänskjutas till ett nationellt tvistelösningsorgan. Eventuella undantag från skyldigheten lämna information ska anmälas till kommissionen.

5. Samordning av bygg och anläggningsprojekt

Nätoperatörer ska ha rätt att förhandla fram avtal om samordning av bygg- och anläggningsprojekt med företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät. Om en överenskommelse om samordning efter begäran om sådan förhandling inte uppnås kan parterna hänskjuta frågan till tvistelösning.

6. Tillståndsförfarande

Tillstånd för anläggande av höghastighetsnät ska efter ansökan till den centrala informationspunkten sak beviljas av inom sex månader. Om dessa tidsfrister inte hålls kan företaget som inlämnat ansökan få ersättning för åsamkad skada.

7. Utrustning i byggnader

Ny byggnation och större ombyggnation ska utrustade med höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur och en koncentrationspunkt som är tillgänglig för leverantörer av kommunikationsnät. Undantag kan ges vid om kostnaderna för åtgärd är oproportionerligt höga.

8. Tillträde till utrustning i byggnader

Leverantörer av allmänna kommunikationsnät ska få tillträde till en byggnads koncentrationspunkt om denne på egen bekostnad minimerar inverkan på egendomen. De ska även ha rätt att få tillträde till befintlig utrustning enligt icke diskriminerande villkor. Om ingen överenskommelse om tillträde kan nås kan frågan hänskjutas till tvistelösning hos nationellt organ.

9. Behöriga organ- för tvistelöning och central informationspunkt

Medlemsstaten har möjlighet att utse behörigt organ för tvistelösning och som central informationspunkt. Detta ska vara juridiskt och funktionellt fristående från nätoperatörer. Beslut av behörigt organ ska kunna överklagas i domstol.

10. Översyn

Kommissionen avser att lägga fram en utvärdering av effekterna och en bedömning av utvecklingen mot målen i en rapport, tre år efter ikraftträdandet.

11. Ikraftträdande

Förordningen sak träda i kraft 20 dagar efter att den offentliggjort i EUs officiella tidning.

Underremiss

Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stokab välkomnar EU kommissionens viljeinriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation. Marknaden för elektronisk kommunikation är strategisk för ekonomisk tillväxt och bidrar till utvecklingen både vad gäller företagets konkurrenskraft och utvecklingen av digitala tjänster på telemarknaden.

Stokab välkomnar att EU kommissionen klargjort att utgångspunkten för de insatser som ska vidtas för att sänka kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsinfrastruktur ska åstadkommas genom att i högre utsträckning tillämpa bästa praxis i EU.

Stockholms stad har, genom Stokab, utvecklat en marknad med en konkurrensneutral operatör som tillhandahåller ett svart fibernät på likvärdiga villkor. Detta har skapat goda förutsättningar för fiberutbyggnad samtidigt som modellen stimulerar till likvärdiga konkurrensvillkor på tjänstenivån (Stokab-modellen). Modellen innebär att kostnaden för fibernätet kan delas mellan flera aktörer utan att någon får fördelar före den andra. Studier visar att bättre nättäckningsgrad och betydligt högre kapacitet i näten till lägre pris kan åstadkommas med de lokala affärsmodeller som Stockholm och andra svenska kommuner utvecklat än vad regulatoriska modeller kan åstadkomma. Förordningens regulatoriska åtgärder bör därför inte få äventyra förutsättningarna för lokala politiska initiativ som på marknadsmässig grund driver på fiberutbyggnad och stimulerar till konkurrens på tjänstenivån.

Det är positivt att förordningen tar hänsyn till Stokab-modellen då den ger stöd att neka tillträde till utrymme i kanalisation då nätoperatören kan erbjuda tillträde till annan fysisk nätinфраstruktur som ex. svart fiber. Detta är dock enligt Stokabs uppfattning inte tillräckligt. Förordningen bör utformas så den överhuvudtaget inte är tillämplig i områden/kommuner där svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor.

Även om förslagen i förordningen skulle kunna skapa incitament till fiberinvesteringar i vissa EU-länder kommer den inte, enligt Stokab, att ha någon positiv påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige riskerar att hämmas dessa. Den utveckling som EU förväntar sig i Europa d.v.s. att operatörer, (ett mindre antal), ska bygga egna fibernät är mer eller mindre ett osannolikt scenario då det i Sverige är i stort sett stadsnäten och TeliaSonera som investerar i fiberutbyggnaden. Ett införande av förordningen kommer att hämma stadsnätets fortsatta fiberinvesteringar då förordningen skapar en regulatorisk osäkerhet genom rätten att begära tillträde till kanalisation samt att en begäran ska kunna prövas i en tvistlösningsprocess även när svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor. Det kan på goda grunder antas att ett införande av förordningen kommer att leda till en regulatorisk osäkerhet genom långt utdragna rättsprocesser.

Ett införande av den föreslagna förordningen är inte proportionerligt, enligt Stokab då förordningen inte kommer att få någon positiv påverkan på investeringar i fibernät i Sverige utan snarare kommer att hämma investeringarna genom att det införs ytterligare en reglering som skapar osäkerhet.

I den remitterade utgåvan av förordningen är, artikel 3 punkt e, utformad på ett sådant sätt att den, sannolikt helt oavsiktligt, leder till olika tillämpning beroende på hur en kommun/ett företag organiserar sin verksamhet. Denna del i förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen enligt Stokabs mening. Rätten att organisera sin verksamhet ska naturligtvis fattas på lokal nivå av kommunerna själva utan att detta ska leda till skilda resultat i rättstillämpningen.

Om förordningen trots allt ska vara tillämplig i områden där svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor föreslår Stokab att den revideras så att:

- En kommun eller ett företag som äger flera fysiska infrastrukturer ska ges lagstöd att neka tillträde till samtliga dessa fysiska infrastrukturer oavsett om de är organiserade i skilda organisatoriska enheter eller ej.
- En begäran om tillträde till utrymme i kanalisation ska inte under några omständigheter anses vara en rimlig begäran och därför inte kunna överprövas i en tvistlösningsprocess.
- En sådan nätoperatör ska inte behöva lämna information om befintlig fysisk infrastruktur via en central informationspunkt när förordningen ger stöd för att neka tillträde. Det ska anses vara tillfyllest att lämna uppgift till lokala och nationella informationssystem liknande dem som redan etablerats i Stockholm och i Sverige vars avsikt är underlätta ledningssamordning och begränsa skador på markförlagd infrastruktur (*bilaga*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen är positiv till grundsyftet i EU-kommissionens viljeinriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation. Goda förutsättningar för elektronisk kommunikation är strategisk för ekonomisk tillväxt och bidrar till utveckling av sysselsättning, företagets konkurrenskraft och utvecklingen av digitala tjänster. Redan idag uppnår Stockholm de av EU beslutade målen om tillgång till bredband och internetabonnemang som anges i den Digitala Agendan.

Koncernledningen har i huvudsak synpunkter avseende kapitel 1, 3,4, 5, 7 och 8 enligt nedan .

Artikel 1

Koncernledningen anser att kommuner eller regioner som uppfyller målen och kan tillgodose efterfrågan på konkurrensneutral fysisk nätinфраstruktur (svartfiber) på likvärdiga villkor, kan undantas från förslagen till åtgärder i förordningen, då de i dessa kommuner snarare kommer att motverka förslagets syfte. De föreslagna åtgärderna bedöms inte få någon positiv påverkan på investeringar i fibernät utan kommer snarare hämma fiberinvesteringarna.

Koncernledningen delar därför Stokabs uppfattning att tillträde till infrastruktur och samordning av åtgärder sker mer effektivt genom frivilliga samarbeten än genom regleringar.

Artikel 3-Tillträde till befintlig infrastruktur

Sedan Stockholms stad bildade Stokab 1994 har bolaget haft i uppdrag att bygga ut ett konkurrens-neutralt, passivt fiberoptiskt kommunikationsnät i Stockholmregionen. Vid utgången av år 2012 har 90% av Stockholms hushåll anslutits med en mångfiberlösning som är öppen för alla operatörer vilket ger hushållen möjlighet att ansluta sig med valfri nätoperatör. Härigenom har staden genom Stokab tillgodosett marknads behov av ett väl utbyggt fibernät där samtliga tjänsteoperatörer erbjuds konkurrensneutralt tillträde till fysiskt nätinфраstruktur (svart fiber) enligt EU-kommissionens redovisade förslag. EU-kommissionens förslag är däremot utformat så att endast Stokab erhåller stöd i förordningen att ge avslag till tillträde i annan fysisk infrastruktur. Förordningen föreslås revideras så att den är i överensstämmelse med en kommuns rätt att själv bestämma hur man bäst organiserar sin verksamhet. Detta innebär att förordningen bör ge en kommun/företag som äger flera fysiska infrastrukturer såsom VA-nät, fibernät, värme m.m. lagstöd att neka tillträde till samtliga dessa fysiska infrastrukturer, oavsett organisationsform om tillträde till fysisk nätinфраstruktur kan erbjudas på likvärdiga villkor.

Kapitel 4 och 5-Öppenhet och insyn samt samordning av bygg och anläggningsprojekt

Sedan många år tillbaka fungerar en aktiv ledningssamordning avseende alla anläggningsarbeten i Stockholm där både offentliga och privata aktörer och entreprenören samordnar arbeten och uppdaterar en gemensam samlingskarta för markförlagd infrastruktur. Koncernledningen anser att det därför redan idag finns en väl etablerad organisation och samverkan kring dessa frågor på det lokala planet. Förslaget innebär att en ytterligare central informationspunkt inrättas vilket koncernledningen bedömer kommer att ge ökad administration och sannolikt hämma en fortsatt utveckling i den riktning kommissionen avser. Koncernledningen avvisar förslagen om en central informationspunkt av dels säkerhetsskäl och dels för att förslaget kan motverka ett väl fungerande regelverk och en process som under lång tid utarbetats genom praxis och erfarenhet i Stockholm.

Artikel 7 och 8 – Utrustning i byggnader och tillträde till utrustning i byggnader

Koncernledningen är positiv till syftet i artikeln men anser att det inte är proportionerligt med regulatoriska åtgärder då den problembild som ligger till grund för förslagen inte är aktuell i Stockholm eftersom syftet med föreslagna åtgärder redan uppnåtts. Nästan samtliga flerbostadshus i de allmännyttiga bostadsbolagen har tillgång till höghastighetsbredband och i nybyggnadsprojekt ingår höghastighetsbredband, annat än i yttersta undantag.

I nyexploateringsområden samordnas utbyggnaden av ledningsnäten inkluderande fibernäten så att samtliga hushåll kan få tillgång till tjänster via en konkurrensneutral infrastruktur som sedan kan utnyttjas av de tjänsteoperatörer som hushållet eller fastighetsägaren väljer. Därmed bedömer koncernledningen att förslaget krav i artikel 7 uppfyllt. Vid omfattande renoveringar och ombyggnationer välkomnar koncernledningen förslaget om möjlighet till undantag om kostnaderna för installation är oproportionellt höga. Kostnaderna för ett ny- och ombyggnadsprojekt måste alltid vägas mot de boendes betalningsförmåga och marknads betalningsvilja för den extra kvaliteten i byggnaden.

Förslaget enligt artikel 8 ger leverantörer av elektroniska nät rätt att terminera infrastrukturen i byggnader. Genom frivilliga nyttjanderättsavtal med samtliga kategorier fastighetsägare i Stockholm har Stokab byggt ut infrastruktur enligt kommissionens förslag till 90% av Stockholms hushåll. Koncernledningen anser därför tillträde till byggnader mer effektivt genom frivilliga avtal och överenskommelser än genom regleringar.

Artikel 3-8 omfattar samtliga möjligheter till överprövning och tvistelösning genom nationella organ. Koncernledningen anser att denna omfattande överprövningsmöjlighet kan ge upphov till omfattande och långt utdragna rättsprocesser som kommer orsaka både en stor osäkerhet hos nätoperatörer och i många fall risk för längre tidsutdräkt och därmed ökade kostnader vid genomförande av bygg- och anläggningsprojekt.

För stadens nätoperatörer, både bolag som Stokab och Stockholm Vatten samt nämnder som Trafiknämnden, kommer en sannolikt ökad omfattning av förfrågningar om tillträde till fysisk infrastruktur ge en kraftigt ökad administration.

Enligt ovan redovisade utlåtande bör artikel 1, 3, 4, 5, 7 och 8 justeras. Koncernledningen avvisar förslagen om en central informationspunkt av dels säkerhetsskäl men också detta kan motverka det väl fungerande regelverk och process som under lång tid utarbetats genom praxis och erfarenhet i Stockholm.

Koncernledningen vill slutligen framhålla vikten av att kommuner eller regioner som genom lokala framsynta politiska initiativ skapat förutsättningar för marknaden så att den Digitala Agendans mål förväntas uppnås inom den tid EU satt upp för medlemsstaterna undantas från förslagen till regulatoriska åtgärder i förordningen. Koncernledningen ser en risk att förslaget, i dessa kommuner, snarare motverkar förslagets syfte. De föreslagna åtgärderna bedöms där kunna hämma investeringar i fiber och därmed försämra förutsättningarna för utbyggnad av såväl fasta som mobila bredbandsnät.

Irene Svenonius
VD Stockholms Stadshus AB

Bilaga
Remissvar Stokab



Yttrande över EU kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnader vid utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation

Sammanfattning

Stokab välkomnar EU kommissionens viljeinriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation. Marknaden för elektronisk kommunikation är strategisk för ekonomisk tillväxt och bidrar till utvecklingen både vad gäller företagens konkurrenskraft och utvecklingen av digitala tjänster på telemarknaden.

Stokab välkomnar att EU kommissionen klargjort att utgångspunkten för de insatser som ska vidtas för att sänka kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsinfrastruktur ska åstadkommas genom att i högre utsträckning tillämpa bästa praxis i EU.

Stockholms stad har, genom Stokab, utvecklat en marknad via en icke vertikalt integrerad operatör som tillhandahåller ett svart fibernät på likvärdiga villkor. Detta har skapat goda förutsättningar för fiberutbyggnad samtidigt som modellen stimulerar till likvärdiga konkurrensvillkor på tjänstenivån (Stokab-modellen). Modellen innebär att kostnaden för fibernätet kan delas mellan flera aktörer utan att någon får fördelar före den andra. En studie¹ visar att bättre nättäckningsgrad och betydligt högre kapacitet i näten till lägre pris kan åstadkommas med de lokala affärsmodeller Stockholm och andra svenska kommuner utvecklat än vad regulatoriska modeller kan åstadkomma.

Förordningens regulatoriska åtgärder bör därför inte få äventyra förutsättningarna för lokala politiska initiativ som på marknadsmässig grund driver på fiberutbyggnad och stimulerar till konkurrens på tjänstenivån.

Det är positivt att förordningen tar hänsyn till Stokab-modellen då den ger stöd att neka tillträde till utrymme i kanalisation då nätoperatören kan erbjuda tillträde till annan fysisk nätinфраstruktur som ex. svart fiber. Detta är dock enligt Stokabs uppfattning inte tillräckligt. Förordningen bör utformas så den överhuvudtaget inte är tillämplig i områden/kommuner där svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor.

Även om förslagen i förordningen skulle kunna skapa incitament till fiberinvesteringar i vissa EU-länder kommer den inte, enligt Stokab, att ha någon positiv påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige utan tvärtom riskeras dessa att hämmas. Den utveckling som EU förväntar sig i Europa d.v.s. att operatörer (ett mindre antal) ska bygga egna

¹ Impact of Stokab – benchmarking study. Deloitte December 2010.

fibernät är mer eller mindre ett osannolikt scenario i Sverige. I Sverige är det i stort sett stadsnäten och TeliaSonera som investerar i fiberutbyggnaden. Ett införande av förordningen kommer snarare att hämma stadsnätens fortsatta fiberinvesteringar då förordningen skapar en regulatorisk osäkerhet genom rätten att begära tillträde till kanalisation samt att en begäran ska kunna prövas i en tvistlösningsprocess även när svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor. Det kan på goda grunder antas att ett införande av förordningen kommer att leda till en regulatorisk osäkerhet genom långt utdragna rättsprocesser.

Ett införande av den föreslagna förordningen är inte proportionerligt, enligt Stokab då förordningen inte kommer att få någon positiv påverkan på investeringar i fibernät i Sverige utan snarare kommer att hämma investeringarna genom att det införs ytterligare en reglering som skapar osäkerhet.

I den remitterade utgåvan av förordningen är, artikel 3 punkt e, utformad på ett sådant sätt att den, sannolikt helt oavsiktligt, leder till olika tillämpning beroende på hur en kommun/ett företag organiserar sin verksamhet. Denna del i förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen enligt Stokabs mening. Rätten att organisera sin verksamhet ska naturligtvis fattas på lokal nivå av kommunerna själva utan att detta ska leda till skilda resultat i rättstillämpningen.

Om förordningen trots allt ska vara tillämplig i områden där svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor föreslår Stokab att den revideras så att:

- En kommun eller ett företag som äger flera fysiska infrastrukturer ska ges lagstöd att neka tillträde till samtliga dessa fysiska infrastrukturer oavsett om de är organiserade i skilda organisatoriska enheter eller ej.
- En begäran om tillträde till utrymme i kanalisation ska inte under några omständigheter anses vara en rimlig begäran och därför inte kunna överprövas i en tvistlösningsprocess.
- En sådan nätoperatör ska inte behöva lämna information om befintlig fysisk infrastruktur via en central informationspunkt när förordningen ger stöd för att neka tillträde. Det ska anses vara tillfyllest att lämna uppgift till lokala och nationella informationssystem liknande dem som redan etablerats i Stockholm och i Sverige vars avsikt är underlätta ledningssamordning och begränsa skador på markförlagd infrastruktur.

Bakgrund

Höghastighetsnät i Europa har inte byggts ut i den takt som förväntats för att målen i den digitala agendan ska kunna uppnås. Den digitala agendan för Europa anger inriktningen för medlemsstaterna:

4. Basbredband för alla senast 2013: basbredbandstäckning för 100 procent av EU-medborgarna.
5. Snabbt bredband senast 2020: Bredband på 30 Mbit/s eller mer för 100 procent av EU-medborgarna.
6. Ultrasnabbt bredband senast 2020: 50 procent av hushållen i EU bör ha bredbandsabonnemang som avser mer än 100 Mbit/s.

Med avsikt att stimulera till utbyggnad av höghastighetsnät har EU-kommissionen² utformat ett förslag till förordning för att kostnader vid fiberutbyggnad och annan utbyggnad för högkapacitets bredband ska kunna reduceras. Förslaget ingår som en av tolv åtgärder inom ramen för EU:s andra inre marknadspaket och syftet är att öka effektiviteten och undanröja flaskhalsar i utbyggnadsprocessen som leder till höga kostnader och en administrativ börda för nätoperatörer.

Synpunkter på förordningen

Artikel 1, Syfte och tillämpningsområde

Ett grundläggande problem, såväl i Sverige som i övriga Europa, är otillräckligt utbyggda fibernät. Medlemsstaterna inom EU har kommit olika långt i fiberutbyggnaden och det föreligger skilda förutsättningar för hur fiberutbyggnaden bäst kan stimuleras i olika länder.

Stokab välkomnar att EU kommissionen klargjort att utgångspunkten för de insatser som ska vidtas för att sänka kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsinfrastruktur ska åstadkommas genom att i högre utsträckning tillämpa bästa praxis i EU.

Stockholms stad har genom Stokab utvecklat en marknad via en icke vertikalt integrerad operatör som tillhandahåller ett svart fibernät på likvärdiga villkor. Detta har skapat goda förutsättningar för fiberutbyggnad samtidigt som modellen stimulerar till likvärdiga konkurrensvillkor på tjänstenivån (Stokab-modellen). Modellen innebär att kostnaden för fibernätet kan delas mellan flera aktörer utan att någon får fördelar före den andra. Detta gör det möjligt att bygga ut markförlagd fiberinfrastruktur, trots att den initialt är dyr. Tillgången på svart fiber har medfört att det på Stockholmsmarknaden finns fyra markförlagda IT-infrastrukturer som försörjer fasta bredbandsnät och tre trådlösa LTE-nät (med sammanlagt fyra operatörer) som försörjer de mobila bredbandsnäten. I Stokabs nät finns över 100 operatörer och tjänsteleverantörer. Därutöver nyttjar ytterligare ca 700 kunder (företag och organisationer) svart fiberprodukterna. Därtill har Stockholmsmarknaden vid internationella jämförelser visat på mycket låga priser³. Förutsättningarna i Stockholm har genom en långsiktigt strategisk inriktning utvecklats i riktning mot en fri och rättvis konkurrens när det gäller IT-tjänster.

En studie⁴ visar att bättre nättäckningsgrad och betydligt högre kapacitet i näten till lägre pris kan åstadkommas med de lokala affärsmodeller Stockholm och andra svenska kommuner utvecklat än vad regulatoriska modeller kan åstadkomma. Förordningens regulatoriska åtgärder bör därför inte få äventyra förutsättningarna för lokala politiska initiativ som på marknadsmässig grund driver på fiberutbyggnad och stimulerar till konkurrens på tjänstenivån.

Genom i princip obegränsad tillgång på svart fiber säkras försörjningen till flera aktörer som kan konkurrera om tjänsterna till slutkundsmarknaden. Detta gynnar konsumenterna

² Förslag till Europaparlamentet och Europarådet om åtgärder för att minska kostnader vid utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

³ Företags kostnad för 100 Mbit/s-anslutning. En jämförande studie mellan elva städer av United Minds 2011.

⁴ Impact of Stokab – benchmarking study. Deloitte December 2010.

då konkurrensen leder till lägre priser. Detta bekräftas i en rapport från Post- och telestyrelsen (PTS) som utfört en granskning⁵ av lokala erbjudanden av bredbandsabonnemang. Den visar att 100 Mbit/s erbjuds till priser under riksgenomsnittet i områden med stadsnät där flera tjänsteleverantörer tillåts att tävla om slutkunderna (så kallade öppna stadsnät). PTS bedömning är att priserna på bredbandsabonnemang via fiber i öppna stadsnät ofta ligger 20-30 procent lägre än motsvarande rikstäckande erbjudanden. Granskningen visar vidare att Sverige ligger bättre till, i prisjämförelser, för höganvändare än medelanvändare av fast bredband. En anledning kan vara att efterfrågan på bredbandsabonnemang med höga hastigheter är större än i många andra länder, vilket i sin tur kan förklaras av att Sverige har en jämförelsevis väl utbyggd IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet.

EU-kommissionen har i sitt förslag till rekommendation om icke-diskriminerande villkor och kostnadsberäkningsmetoder redan klargjort att regulatoriska åtgärder inte får äventyra förutsättningarna att investera i fibernät då de etableras i konkurrens med kabel-TV-nät och LTE-nät. För att EU-kommissionens förslag till förordning ytterligare ska kunna förstärka denna strategiska viljeinriktning, att skapa incitament till investeringar i höghastighetsinfrastruktur, krävs dock enligt Stokabs uppfattning att förordningen i dess nuvarande utgåva revideras.

Stokab uppskattar att EU kommissionen särskilt beaktat Stokab-modellen och angett att en tillämpning av förordningen ska beakta förutsättningarna för investeringars ekonomiska bärkraft samt tillträdets påverkan på konkurrensen i senare led. EU kommissionen förslag för att åstadkomma detta är att förordningen ger stöd till nätoperatörer att neka tillträde till upplåtelse av utrymme i kanalisation då nätoperatören kan erbjuda tillträde till annan fysisk nätinфраstruktur som ex. svart fiber. Detta är enligt Stokabs uppfattning dock inte tillräckligt. Förordningen bör utformas så den överhuvudtaget inte är tillämplig i områden/kommuner där svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor.

Under de senaste 10 åren har det gjorts stora investeringar i fiberbaserade nät i Sverige. TeliaSonera och stadsnäten står i dag för merparten av de investeringar som görs i fibernät i Sverige⁶. PTS Bredbandskartläggning 2012 visar att ca 53 procent av alla hushåll och företag i Sverige hade tillgång till bredband med en teoretisk hastighet om minst 100 Mbit/s i oktober 2012. Det är en ökning med ca 4 procentenheter jämfört med oktober 2011. Ökningen beror helt på utrullning av fiber i accessnät. Även när det gäller målet i den digitala agendan för Europa om bredband på 30 Mbit/s eller mer är andelen för Sverige ca 53 procent. Under oktober 2012 uppgick andelen av befolkningen som befann sig i eller inom 354 meter från fiberansluten adress till 64 procent och motsvarande andel för arbetsställena uppgick till 56 procent. Detta kan jämföras med 59 respektive 52 procent året innan⁷. Detta indikerar att förutsättningarna för Sverige är goda för att tillgången till fiber ska öka ytterligare de närmaste åren.

⁵ Prisutvecklingen på mobiltelefoni och bredband till och med första kvartalet 2012. PTS-ER-2012:26

⁶ Stadsnäten stod för 65,7 procent av investeringarna och TeliaSonera för 32,5 procent (2010).

⁷ Bredbandskartläggning 2012. PTS ER 2013:7

Även om förslagen i förordningen skulle kunna skapa incitament till fiberinvesteringar i vissa EU-länder kommer de inte, enligt Stokab, att ha någon nämnvärd positiv påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige. Den utveckling som EU förväntar sig i Europa d.v.s. att operatörer (ett mindre antal) ska bygga egna fibernät är mer eller mindre ett osannolikt scenario i Sverige. Ett införande kommer snarare att hämma stadsnätens fortsatta fiberinvesteringar då förordningen skapar en regulatorisk osäkerhet genom att rätten att begära tillträde till kanalisation samt att beslutet ska kunna överprövas i en tvistlösningsprocess även när svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor.

Förordningen blir direkt tillämplig som svensk lag. Förslaget är komplext med nya legala krav inom kommuners ansvarsområden. Det går inte att överblicka dess effekt på svensk lagstiftning men den kommer med säkerhet att behöva justeras inom ett flertal områden. Mot bakgrund av dess ringa positiva påverkan på investeringar i höghastighetsinfrastruktur i Sverige är därför, enligt Stokab, ett införande inte proportionerligt.

Artikel 3, Tillträde till befintlig fysisk infrastruktur

Stockholms stad har utifrån en strategisk inriktning, genom Stokab som är ett av staden helägt bolag, byggt upp en konkurrensneutral IT-infrastruktur för elektronisk kommunikation i absolut världsklass. Syftet med verksamheten är att stimulera en positiv utveckling för Stockholm genom att bidra till goda förutsättningar för IT-utvecklingen i regionen. Utbyggnaden av fibernätet har skett i takt med marknadens utveckling och verksamheten baseras på kunders efterfrågan utan inblandning av offentlig finansiering. Genom att tillgången på fiber kan säkras för marknaden löses den flaskhalsproblematik som annars uppstår både vad gäller tillgång till kanalisation och utrymme under mark. Befintliga resurser kan på så vis nyttjas optimalt och schaktarbeten kan begränsas varvid miljökostnader och andra miljöstörningar kan undvikas

EU-kommissionens förslag innebär att det inte bara är den anmälningspliktiga kretsen enligt lagen om elektronisk kommunikation som åläggs att ge tillträde till sin fysiska infrastruktur ex. utrymme i kanalisation. Det gäller alla aktörer som i någon mån innehar en fysisk infrastruktur. Förordningen avses omfatta även sådan fysisk infrastruktur som är avsedd för andra samhällskritiska ändamål såsom vatten, el m.m. om intresse finns för sökande att nyttja den fysiska infrastrukturen för förläggning av fibernät, etablera basstation för mobila nät o.s.v. EU-kommissionen föreslår att en tvistlösning införs som vid avslag till tillträdet ska överpröva om den sökandes begäran är rimlig. Uppgiften ska hanteras av de nationella regleringsmyndigheterna, eller av någon annan statlig myndighet.

De intressekonflikter som föreligger mellan olika kollektiv handlar i grunden om en avvägning mellan de olika intressen dessa samhällskritiska försörjningsfunktioner har till uppgift att tillvarata. Bedömningen om vad som är en rimlig begäran utifrån en sektor, marknaden för elektronisk kommunikation, torde föregås av svåra avvägningar i de fall ärenden blir föremål för tvistlösning. Det kan därför på goda grunder antas att ett införande av förordningen kommer att leda till en regulatorisk osäkerhet genom långt utdragna rättsprocesser. Förordningen bör enligt Stokab utformas så att utbyggnad av

fibernät även med andra metoder än förläggning i andras fysiska infrastruktur stimuleras i stället för att riskeras hämmas genom risk för regulatoriska ingripanden. Detta kan åstadkommas genom att förordningen uttryckligen anger att ett avslag inte ska kunna överprövas när begäran om tillträde till fysisk infrastruktur kan tillgodoses med tillhandahållande av svart fiber på likvärdiga villkor inom det område sökande angett.

Den föreslagna förordningen, artikel 3 punkt e, är utformad på ett sådant sätt att den, sannolikt helt oavsiktligt, leder till olika tillämpning beroende på hur en kommun/ett företag organiserar sin verksamhet. Förslaget innebär att en kommun som har verksamheten med el, vatten och fiber organiserat i ett gemensamt tekniskt verk/bolag får stöd i lag att neka tillträde till utrymme i kanalisation även till t.ex. vatten- och avloppsledningar om det kan erbjudas tillgång till svart fiber. I större kommuner/företag, som organiserar skilda verksamhetsgrenar med innehav av fysiskt infrastruktur i skilda bolag/juridiska personer, är var och en skilda nätägare. Ett vattenbolag har då skyldighet att upplåta utrymme i vatten- och avloppsledningar trots att ett annat bolag inom samma koncern/kommun tillhandahåller svart fiber på likvärdiga villkor. Denna del i förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen enligt Stokabs mening. Rätten att organisera sin verksamhet ska naturligtvis fattas på lokal nivå av kommunerna själva utan att detta ska leda till skilda resultat i rättstillämpningen.

Om förordningen trots allt ska vara tillämplig i områden där svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor föreslår Stokab att den revideras så att:

- En kommun eller ett företag som äger flera fysiska infrastrukturer ska ges lagstöd att neka tillträde till samtliga dessa fysiska infrastrukturer oavsett om de är organiserade i skilda organisatoriska enheter eller ej.
- En begäran om tillträde till utrymme i kanalisation ska inte under några omständigheter anses vara en rimlig begäran och därför inte kunna överprövas i en tvistlösningsprocess.

Artikel 4, Öppenhet och insyn när det gäller fysisk infrastruktur

Förordningen kommer att ställa krav på att varje företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät har rätt att på begäran, via en central informationspunkt, få tillgång till information om befintlig fysisk infrastruktur och planerade bygg- och anläggningsarbeten. Nätoperatörerna ska även efterkomma varje rimlig begäran om undersökning på plats av deras fysiska infrastruktur. Det företag som begär tillträde ska ange vilket område som är aktuellt för element av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

Stockholms stad har sedan lång tid tillbaka organiserat och utvecklat regelverk inkluderande system för ledningssamordning med avsikt att underlätta för ledningsägare att samförlägga i stadens mark. Därutöver upprätthåller och tillhandahåller staden en samlingskarta till alla som utför anläggningsarbeten i stadens mark. Förslaget medför en avsevärd utökning av administration och byråkrati i en omfattning som enligt Stokabs uppfattning inte är proportionerligt sett mot bakgrund av att det redan finns fungerande system.

Information om den befintliga fysiska infrastrukturen är helt ovidkommande för den som önskar tillträde till svart fiber. Svart fiberförbindelse avlämnas på de adresser kunden anger, som regel i fastighetens källare. Fiberförbindelsens fysiska framföringsväg eller andra befintliga uppgifter om den fysiska infrastrukturen är inte till någon nytta för de som önskar hyra svart fiber. I Stockholm lämnas redan idag uppgift om befintlig fysisk infrastruktur till staden som underlag till ledningssamordning och samlingskartan. Förordningen måste det revideras så att administrativa pålagor begränsas och att krav på information via en central informationspunkt inte ska ställas på nätoperatör/ företag som tillhandahåller en fysisk nätinфраstruktur enligt vad som menas i artikel 3 punkt e.