

# Statens bredbandsinfrastruktur som resurs

*Betänkande av Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur*

*Stockholm 2016*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2016:1**

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur har haft i uppdrag att se över möjligheterna att genom en förbättrad samordning mellan Trafikverket, Affärsverket svenska kraftnät, Vattenfall AB och Teracom AB (fortsättningsvis ”de statliga aktörerna”) effektivisera användningen av de statligt ägda bredbandsnäten. Utöver minskade kostnader samt ökad säkerhet och robusthet i näten kan en samverkan också leda till att bredbandsutbyggnaden underlättas. Genom att bidra till att fler kan få tillgång till snabbt bredband (minst 100 Mbit/s) kommer digitaliseringens möjligheter att nå allt fler människor och därigenom tillskapas ytterligare samhällsnytta.

Huvudprincipen är att offentliga aktörer, med undantag för bolag, inte ska bedriva kommersiell verksamhet i konkurrens med privata aktörer. I vissa fall kan dock det offentliga inslaget vara berättigat, t.ex. då allmänhetens intressen inte tillgodoses av marknadens aktörer. Offentliga aktörer bör i dessa fall agera så neutralt som möjligt och bidra till att de som säljer bredbandstjänster i ett senare förädlingsled får tillgång till infrastrukturen. Det innebär att de statliga aktörernas bredbandsinfrastruktur ska vara tillgänglig för alla på marknaden på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor.

I ett tilläggsdirektiv, beslutat av regeringen den 16 april 2015, gavs utredningen i uppdrag att analysera vilka konsekvenser förslaget om en ökad samordning kan ge upphov till när det gäller eventuell samförädlad bredbandsinfrastruktur.

## Bakgrund till uppdraget

I dag har utbyggnaden av snabbt bredband nått 61 procent av hushåll och företag<sup>1</sup>. De hushåll och företag som återstår för att nå bredbandsmålen återfinns till stor del i mer glest befolkade områden eller områden från vilka det är långt att ansluta sig till ett stam- eller mellanortsnät<sup>2</sup>. Det finns i dag inte någon samlad bild över var det saknas en marknadsdriven utbyggnad av mellanortsnät.

Att finna vägar att ta till vara, och ibland indirekt skapa, en överkapacitet i det statliga bredbandsnätet utan att det stör marknaden och bryter mot det konkurrensrättsliga regelverket kan vara svårt om ambitionen samtidigt är att åstadkomma mer kapacitet i statlig ägo.

De statliga aktörerna har olika huvuduppdrag och organisationsform. Både de två myndigheterna och de två statliga aktiebolagen har viktiga grunduppdrag. Trafikverkets kärnverksamhet är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Affärsverket svenska kraftnäts kärnverksamhet är att förvalta, driva och utveckla ett kostnads-effektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem för el. Vattenfall AB är ett energibolag med verksamhet inom alla delar av energivärdekedjan och Teracom AB ska bedriva utsändning och överföring av radio- och TV-program och därmed förenlig verksamhet.

Trafikverket hör till politikområdet ”Transporter” och Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) tillhör politikområdet ”Energi”. Aktiebolagen förvaltas av Näringsdepartementet men hör inte tydligt till något särskilt politikområde förutom att de är en del av näringspolitiken. Bredbandsinfrastruktursutbyggnad tillhör politikområdet ”It-politik”. Inget av politikområdena är överordnat något annat. Det krävs därför tydlighet från politiken att alla politikområden som kan ska bidra till regeringens bredbandsmål och därmed till att så många företag och hushåll som möjligt får tillgång till ett snabbt bredband. Särskilt viktigt är det att politikområden som hanterar statliga bredbandsresurser får en tydlig styrsignal om att denna resurs

---

<sup>1</sup> Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2015; PTS-ER-2015:16.

<sup>2</sup> Förbindelse mellan accessnät och stamnät.

ska utnyttjas så effektivt som möjligt, utifrån de förutsättningar som finns, för att nå så stor nytta som möjligt för samhället.

De förslag som utredningen lägger avser endast stamnät och mellanortsnät. Accessnäten omfattas inte mer än att det kan underlätta för marknaden, fiberföreningar eller byalag att bygga nya accessnät om det på ett enkelt sätt går att ansluta dessa till ett stam- eller mellanortsnät (transportnät). Den stora utmaningen och de stora kostnaderna för att nå bredbandsmålen ligger i att bygga ut accessnät i de mer glest befolkade områdena i landet, något som underlättas av en god tillgång till transportnät.

## Den svenska bredbandsmarknaden

I lag (2003:389) om elektronisk kommunikation<sup>3</sup>, LEK, formuleras ett antal mål för den svenska telekommunikationsmarknaden och i riksdagsbeslutet om att anta lagen uttrycks bl.a. att ”enskilda och myndigheter ska få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer”. Det riksdagsbundna målet för it-politiken är att ”Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”<sup>4</sup>. I motiveringen inför riksdagens beslut står det att ”Det nya målet innebär att Sverige bättre ska tillvarata digitaliseringens möjligheter ur ett brett perspektiv. Målet ska i första hand nås genom marknadens försorg”.

I regeringens Bredbandsstrategi för Sverige<sup>5</sup> definierades regeringens bredbandsmål: ”År 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s” och ”Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband”.

Till och med 2013 hade det uppskattningsvis investerats mellan 65 och 70 miljarder kronor i bredbandsinfrastruktur i Sverige.<sup>6</sup> De befintliga accessnäten har i huvudsak byggts av TeliaSonera, stadsnät och fiberföreningar och har i allt väsentligt byggts med början i tätorter. På landsbygden har fiberföreningar och byalag ofta fått bidragfinansiering via de olika statliga stödprogrammen för bredbandsutbyggnad.

---

<sup>3</sup> 1 kap. § 1 LEK.

<sup>4</sup> Prop 2011/12:1 utgiftsområde 22.

<sup>5</sup> Näringsdepartementet, N2009/8317/ITP.

<sup>6</sup> Framtida fiberinvesteringar i Sverige, EY, 2014.

En stor del av de företag och hushåll som återstår att ansluta finns utanför tätort och småort. Ju längre ut från tätorterna näten byggs desto mer ökar kostnaden per anslutning. Det bedömdes 2014 att det behövs ytterligare cirka 50 miljarder kronor i investeringar<sup>7</sup> fram till 2020 för att nå målet om 100 Mbit/s till 90 procent av hushåll och företag. Av dessa utgör cirka tio miljarder kronor investeringar i mellanorts- och stamnät.

De statliga aktörerna är verksamma på den nationella marknaden för kommunikation över långa avstånd. De disponerar ett unikt och omfattande kanalisationsutrymme längs vägar, järnvägar och kraftledningar. Under de senaste 20 åren har detta varit viktigt för utvecklingen på marknaden då de erbjudit nya aktörer tillgång till sin infrastruktur på nya platser och som ett alternativ till Televerket/TeliaSonera. Samtidigt har bredbandsverksamheten i de statliga aktörerna hela tiden varit en sidoverksamhet till respektive organisations huvuduppdrag.

### Rättsliga aspekter

Utredningen lämnar inte några förslag till ändringar i lag. Dock finns det reglering i lag som utredningen haft att ta hänsyn till i sitt arbete. Dessa lagar är framför allt:

- Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation,
- Konkurrenslagens (2008:579) bestämmelser om missbruk av dominerande ställning,
- Konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande samarbeten,
- Konkurrenslagens bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet,
- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling,
- Statsstödreglerna, samt
- Utbyggnadslagen (inte beslutad ännu men ska enligt plan träda i kraft den 1 juli 2016).

---

<sup>7</sup> Framtida fiberinvesteringar i Sverige, EY, 2014.

## Utredningens förslag

### *Regeringens styrning av aktörerna*

Utredningen föreslår att följande uppdrag införs i respektive statligt verks instruktioner:

1. Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ges i respektive regleringsbrev uppdrag att bidra till att regeringens bredbandsmål uppfylls.
2. Trafikverkets instruktion ändras med en ny 6a § där det framgår att Trafikverket ska bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt avseende elektroniska kommunikationstjänster inklusive uthyrning av kanalisationsutrymme.
3. Trafikverket får behålla intäkterna från den externa bredbandsverksamheten och intäkterna ska användas för framtida investeringar i extern bredbandsinfrastruktur.
4. Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ska särredovisa telekomverksamheten i den ekonomiska redovisningen så att den kan följas upp särskilt. Telekomverksamheten ska redovisas uppdelad på intern och extern verksamhet.
5. Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ges i uppdrag att årligen samråda med Post- och telestyrelsen om sina tele- och kommunikationsnät med tillhörande verksamheter.
6. Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att bistå Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät med råd om deras tele- och kommunikationsnät med tillhörande verksamheter.
7. Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ges i uppdrag att årligen samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gällande frågor som rör informationssäkerhet i den tekniska informations- och kommunikationsinfrastruktur som staten äger.
8. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i uppdrag att bistå Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät med råd rörande informationssäkerhet i den tekniska informations- och kommunikationsinfrastruktur som staten äger.

9. Regeringen föreslås uttala att den som företrädare för ägaren till Vattenfall AB och Teracom AB förväntar sig att de berörda bolagen bidrar till att regeringens bredbandsmål uppfylls.
10. Förslagen i punkterna 1, 2, 5–8 bör följas upp årligen av regeringen.

#### *Samverkan mellan de statliga aktörerna*

Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att utveckla och formalisera samverkan kring sin bredbandsinfrastruktur i syfte att effektivisera användningen och utbyggnaden av densamma. Arbetet ska årligen redovisas av Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät till regeringen. De statliga aktiebolagen Vattenfall AB och Teracom AB ska bjudas in att delta i denna samverkan.

#### *Förläggning av bredbandsinfrastruktur för framtida behov*

1. Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att i samband med utbyggnad eller modernisering av sin bredbandsinfrastruktur för eget bruk installera kanalisation eller optofiber i tillräcklig mängd för att under överskådlig framtid kunna erbjuda extra kapacitet på den öppna marknaden. Installationen ska ske på ett sätt som gör det enkelt för andra aktörer att ansluta sig till kanalisationen eller optofibern. Försäljning ska ske på konkurrensneutrala, icke-diskriminerande och skäliga villkor.
2. Trafikverket får ett särskilt regeringsuppdrag att alltid lägga kanalisation i vägområdet vid platser med höga anläggningskostnader som exempelvis cirkulationsplatser, broar, tunnlar och större vägkorsningar i samband med nybyggnation och lämpliga ombyggnationer och underhållsarbeten. Tillgång till kanalisationen ska erbjudas på ett sätt som gör det enkelt för andra aktörer att ansluta sin kanalisation. Trafikverket ska lämna tillträde till kanalisationen på konkurrensneutrala, icke-diskriminerande och skäliga villkor.

3. Trafikverket får ett särskilt regeringsuppdrag att vidareutveckla ansökningsprocessen och tydliggöra vilken information som krävs för att en ansökan om att förlägga kanalisation eller ledningar för bredband i vägområdet ska vara komplett så att en ansökan om att få nyttja vägområdet ska kunna handläggas. Trafikverket får även i uppdrag att hantera ansökningar om att lägga kanalisation eller ledningar för bredband i vägområdet och fatta beslut inom en månad från det att det föreligger en fullständig ansökan. Uppdraget ska redovisas årligen till regeringen.

*Sammanbyggnad av nät för ökad robusthet och på platser där det inte finns någon marknadsdriven utveckling*

Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att samverka vid planering och anläggning av redundanta förbindelser för eget behov. I samverkan ingår att analysera om de redundanta förbindelserna kan anläggas så att de passerar områden som i dag saknar möjlighet att ansluta sig till mellanorts- eller stamnät.

### **Konsekvenser av förslagen**

För det kommunala självstyret, för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen finns det inget i de förslag som redovisas i betänkandet som ger några direkta konsekvenser.

Utredningens förslag har bara en ringa omedelbar effekt på sysselsättningen. De arbeten som utredningen föreslår är till stor del i tillägg till arbeten som ändå ska genomföras av de statliga aktörerna.

I ett andra steg, när kommersiella aktörer har byggt vidare från stam- eller mellanortsnäten så att nya områden också har fått tillgång till snabbt bredband, kommer det att ges ökade möjligheter för företag att verka även i dessa områden och därigenom skapa en ökad sysselsättning.

För den offentliga servicen i olika delar av landet är det en förutsättning för framgång att så gott som alla medborgare kan ta del av



den påbörjade digitaliseringen. De hushåll och företag som i dag saknar ett snabbt bredband har många gånger längre till myndigheter, samhällsinformation och den offentliga servicen än de som finns i mer bebyggda områden, vilket påverkar deras möjligheter också ur ett demokratiperspektiv. Utredningens förslag har i ett första skede en begränsad påverkan på medborgarnas tillgång till offentlig service. Nyttan för de enskilda uppstår i följande steg när accessnät byggs ut och tjänster kan levereras över näten.

Det är en förutsättning för små företag att via snabbt bredband kunna nå ut till kunder, både i Sverige och internationellt. Företag på landsbygden är vanligen små varför utredningens förslag är extra relevanta. Detta gäller till exempel turistnäringen som behöver marknadsföra sig utanför sin region för att nå en tillräckligt stor marknad men även hantera förfrågningar, bokningar, och betalningar snabbt och säkert. Detta gäller också andra typiska service- och tjänsteföretag som finns i glesbygd.

#### *För statliga myndigheter*

Förutom de myndigheter som närmast berörs, Trafikverket, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelser/regioner, innebär utredningens förslag inte några direkta konsekvenser för statliga myndigheter. I ett andra och tredje skede förbättras dock myndigheternas möjligheter att nå medborgarna med e-tjänster.

För den framtida utvecklingen av säkra kommunikationsnät för statliga myndigheter som är under diskussion innebär utredningens förslag att mängden bredbandsinfrastruktur som staten kontrollerar ökar vilket ses som positivt ur ett säkerhets- och robusthetsperspektiv.

För staten som ägare av infrastrukturen i Trafikverket och Svenska kraftnät innebär utredningens förslag ett ökat fokus på bredbandsverksamheten och ett effektivare utnyttjande av den infrastruktur som dessa verk förfogar över.

Trafikverket får flera uppgifter genom utredningens förslag men inte alla är helt nya för verket. Det som tillkommer är dels att Trafikverkets roll att stödja bredbandsutbyggnaden görs tydlig, dels det uttalade uppdraget att installera kanalisation eller optofiber

i tillräcklig mängd för att under överskådlig framtid kunna erbjuda extra kapacitet på den öppna marknaden.

Detta är en utvidgning av Trafikverkets uppdrag. Den merkostnad som uppstår ska finansieras genom försäljning av bredbandstjänster på infrastrukturnivå.

Svenska kraftnät arbetar redan i dag i huvudsak enligt utredningens förslag. Det tillkommande uppdraget avser att sammankoppling av nätet med Trafikverket för ökad redundans om möjligt ska ske på platser där det saknas en marknadsdriven utveckling av bredbandsinfrastrukturen. Detta uppdrag innebär merarbete för Svenska kraftnät och Trafikverket då de behöver söka kunskap om huruvida det i närheten av där arbete ska utföras finns områden där det saknas möjlighet att ansluta sig stam- eller mellanortsnät. Denna kunskap får införskaffas genom samråd med de regionalt utvecklingsansvariga. Det blir också en merkostnad om ledningar ska dras en längre sträcka än vad som är nödvändigt för att bygga redundans. Alla merkostnader som är hänförliga till uppdraget ska enligt utredningens förslag betraktas som kostnader för den externa bredbandsverksamheten och finansieras med intäkter från extern försäljning.

För Post- och telestyrelsen innebär utredningens förslag att de får i uppdrag att bistå Trafikverket och Svenska kraftnät med råd gällande robusthetsfrågor i den tekniska informations- och kommunikationsinfrastruktur som staten äger. Samråd redan sker med Svenska kraftnät två gånger om året förslaget innebär att det är samråd med Trafikverket som tillkommer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ett liknande uppdrag att bistå Trafikverket och Svenska kraftnät med råd rörande informationssäkerhet i den tekniska informations- och kommunikationsinfrastruktur som staten äger.

För kommunerna innebär förslagen att det skapas en förutsättning för att det byggs accessnät på platser som annars inte skulle byggas ut. För kommuner innebär en ökad penetration av snabbt bredband i ett andra steg också möjligheter till e-demokrati, vård i hemmet och andra samhällstjänster.

Sammanfattningsvis leder utredningens förslag till en ökad samhällsnytta genom att stödja den fortsatta digitaliseringen, framför allt i andra och tredje led. Utredningens förslag kan få konsekvenser för andra marknadsaktörer genom att det byggs mer bredbandsinfrastruktur. För de som redan har byggt eller planerar att bygga

infrastruktur på stam- och mellanortsnivå kan förslagen innebära en ökad konkurrens på vissa sträckor. De statliga aktörernas andel av marknaden för stam- och mellanortsnät är liten (mindre än fem procent för svart fiber) och enligt utredningens förslag ska försäljning ske på konkurrensneutrala, icke-diskriminerande och skäliga villkor. För de aktörer som är beroende av att hyra in sig i infrastruktur är en ökad tillgänglighet och konkurrens en fördel som kan göra det möjligt för dem att utveckla sina affärer t.ex. genom att bygga fasta och mobila accessnät i nya områden.

### *Kostnader och finansiering*

Det står klart att bredbandsmålen inte kan nås utan ett stöd från staten till områden som inte har de ekonomiska förutsättningarna för en marknadsdriven utbyggnad. Vi ser inte något mer kostnadseffektivt alternativ till utredningens förslag för att nå de hushåll och företag som förslagen täcker.

Trafikverket har historiskt kunnat behålla intäkterna från den externa bredbandsverksamheten på samma sätt som Svenska kraftnät gör. Utredningen föreslår att Trafikverket fortsatt får behålla intäkterna från denna verksamhet på ett likartat sätt som Svenska kraftnät och att intäkterna ska användas för investeringar i bredbandsinfrastruktur.

Sammantaget innebär inte utredningens förslag några märkbart ökade kostnader för staten. Finansiering av förslagen sker genom intäkterna från extern försäljning av Trafikverkets och Affärsverket svenska kraftnäts bredbandstjänster.

### **Läsanvisning**

I kapitel 2 finns en bakgrundsbeskrivning till de förslag som utredningen lägger. Vi beskriver den svenska bredbandsmarknaden och särskilt den statliga bredbandsinfrastrukturen.

Kapitel 3 innehåller en genomgång av relevant lagstiftning.

Kapitel 4 till 8 svarar mot utredningens uppdrag och i kapitel 4 till 7 finns de förslag som utredningen lägger. Kapitel 4 behandlar regeringens styrning av de statliga aktörerna och innehåller förslag till åtgärder som syftar till en mer stringent styrning och att

regeringens kunskap om den statliga bredbandsinfrastrukturen ska öka. Kapitel 5 handlar om samverkan mellan de statliga aktörerna i syfte att öka effektiviteten i förvaltningen av den statliga bredbandsinfrastrukturen. I kapitel 6 behandlas behovet av att förlägga bredbandsinfrastruktur för framtida behov och innehåller uppdrag till såväl Trafikverket som till Affärsverket svenska kraftnät att lägga extra optofiberkabel eller kanalisation i samband med utbyggnad eller modernisering av sin infrastruktur. Kapitel 7 behandlar hur Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ska, när de bygger ihop sina nät för att skapa redundans, utreda om det också går att ansluta områden som annars inte kommer att få tillgång till snabbt bredband. I kapitel 8 slutligen behandlas frågan om samförlagd infrastruktur.

Kapitel 9 innehåller konsekvensanalyser.

Kapitel 10 består av utredningens förslag formulerade till uppdrag och kommentarer.

Till betänkandet finns ett antal bilagor. Bilaga 1 och 2 är utredningens direktiv. Bilaga 3 innehåller definitioner och ordlista.