

Handläggare:  
Susanna Höglund, 08-508 29 758

Till  
Finansroteln

## Remiss (SOU 2016:01) avseende slutbetänkande Statens bredbandsinfrastruktur som resurs

Svar på remiss från Finansroteln (Dnr 110-318-2016).

### Sammanfattning

Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur har haft i uppdrag att se över möjligheterna att genom en förbättrad samordning mellan de statliga aktörerna Trafikverket, Vattenfall, affärsverket Svenska kraftnät och Teracom effektivisera användningen av näten. Utredningen föreslår att respektive statligt verks instruktioner kompletteras med uppdrag, ökad samverkan vid förläggning av nät för framtida behov samt belyser konsekvenserna av förslagen.

Koncernledningen välkomnar utredningens förslag om en ökad samordning av utbyggnaden av bredbandsinfrastrukturen i hela riket.

Infrastruktur för ökad digital tillgänglighet är en grundläggande förutsättning för näringslivsutvecklingen i hela riket. Koncernledningen delar Stokabs uppfattning om att god och driftsäker digital tillgänglighet kommer också vara en förutsättning för utvecklingen av ett flertal välfärdstjänster inom vård och omsorg, men även för skola och utbildning.

Med erfarenhet av stadens satsning, genom bildandet av Stokab, på ett omfattande fibernät och de positiva konsekvenser det gett, både avseende näringslivsutvecklingen och digital tillgänglighet för stockholmarna, delar koncernledningen uppfattningen att den nationella samordningen och satsningen bör ytterligare intensifieras. Detta kan ske antingen genom bildandet av ett ytterligare bolag/verk eller genom att ett av statens affärsverk får ett tydligare uppdrag att utveckla ett sådant affärsområde i nära samverkan med övriga statliga infrastrukturbolag.

Koncernledningen understryker vikten av att det offentliga, dvs. staten och kommunerna äger fiberinfrastrukturen själva, en infrastruktur som har varit och är fortsatt så nödvändig för Sveriges framtida konkurrenskraft.

## Ärendet

Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur har haft i uppdrag att se över möjligheterna att genom en förbättrad samordning mellan de statliga aktörerna, Trafikverket, Vattenfall, Affärsverket Svenska Kraftnät och Teracom, effektivisera användningen av näten. I ett tilläggsdirektiv under 2015 fick utredningen i uppdrag att analysera eventuella konsekvenser av en ökad samordning och eventuell samförlagd bredbandsinfrastruktur.

Utredningen föreslår att respektive statligt verks instruktioner kompletteras med uppdrag; att bolagen ska öka samverkan vid förläggning av nät för framtida behov. Utredningen belyser också konsekvenserna av förslagen.

Finansroteln har remitterat "*Remiss avseende slutbetänkande Statens bredbandsinfrastruktur som resurs (SOU 2016:01)*" till bland annat Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolaget Stokab. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaret i sin helhet återfinns i bilaga.

### Underremiss

#### *AB Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse:*

Regeringens initiativ att effektivisera användningen av statens bredbandsinfrastruktur välkomnas och särskilt förslaget att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ska ges uppdrag att installera kanalisation eller optofiber i tillräcklig mängd för att under överskådlig framtid kunna erbjuda extra kapacitet på den öppna marknaden. Enligt Stokabs erfarenhet, som också bekräftas i ett antal studier, kan det antas att tillgång till ett nationellt heltäckande stamnät, med ett tillhandahållande av svart fiber på likvärdiga villkor, skulle stimulera såväl befintliga som nya aktörers investeringsvilja. Konkurrensen på tjänstenivån skulle stärkas genom att en mångfald av aktörer, stora som små, kan träda in på marknaden utan att själva behöva bekosta de tunga investeringarna. Ett statligt ägt stamnät skulle på så sätt bilda en operatörsneutral fiberinfrastruktur tillsammans med kommunala stadsnät vilken skulle ge invånare och företag, över hela landet såväl i större som mindre orter, tillgång till en mångfald leverantörer och digitala tjänster.

Sverige utmärker sig bl.a. med att det på infrastrukturnivån finns ett konkurrenstryck, främst de kommunala stadsnäten, gentemot den tidigare statligt ägda telekommonopolisten. Utifrån visionen om ett framtida digitalt samhälle är säkerställande av tillgången till fiberinfrastrukturen i första hand en fråga för samhället och inte längre en fråga för endast telekommarknaden.

Svenska kommuner etablerade modellen med öppna stadsnät för över 20 år sedan, vilket gynnar såväl konsumenter som företag med en allt ökande valfrihet och lägre priser på bredbandstjänster. Modellens betydelse kommer att öka då det förväntas att den grundläggande fiberinfrastrukturen kommer att bli bärare av allt fler digitala tjänster bl.a. 5G och Internet of Things. Inte minst utgör modellen en nödvändig förutsättning för ett förverkligande av Smart City. Detta bör också ses mot bakgrund av den utmaning

offentlig sektor står inför vad gäller att effektivisera och förnya morgondagens välfärdstjänster, t.ex. IT i skolan, trygghet för äldre, säkerhet och distansmedicin. Det är därför strategiskt att offentlig sektor värnar om god tillgång till en konkurrensneutral fiberinfrastruktur och på så sätt främjar tjänsteutveckling och innovation för såväl offentlig sektor som privat.

Utredningens förslag att Trafikverket och affärsverket Svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att samverka vid planering och anläggning av redundanta förbindelser för eget behov är inte tillräckligt. Det kan förväntas att den grundläggande fiberinfrastrukturen kommer att utgöra en samhällskritisk funktion för allt fler offentliga verksamheter, statliga som regionala och lokala med ökade krav på en tillgänglig och robust fiberinfrastruktur. Samtidigt ställs krav på en effektiv användning av offentliga medel vilket driver på en utveckling mot allt mer gränsöverskridande samarbeten både mellan olika myndigheter och mellan offentlig sektors olika ansvarsområden. Möjliga effektiviseringsvinster för försvars- och ordningsmakten samt lokal räddningstjänst vid en samordning av den statliga fiberinfrastrukturen kan sannolikt bedömas som betydande mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts från utvecklingen av Rakel.

Utredningens förslag att tydliggöra regeringens krav i regleringsbrev för Trafikverket och affärsverket Svenska kraftnät är vällovliga. Utbyggnaden av den fysiska infrastrukturen föreslås dock ske först i samband med utbyggnad eller modernisering av de statliga verkens egna fiberinfrastrukturer. Det är således högst osäkert när i tiden denna utbyggnad kan utföras och kan i realiteten innebära att förslaget får en ytterst marginell effekt på de mål i breddbandsstrategin som är satta till 2020.

Det är olyckligt att initialt begränsa tillträdesmöjligheten genom att "bygga in" en flaskhalsproblematik genom att vidga uppdraget till att även hyra ut utrymme i kanalisation. Då endast ett fåtal aktörer kan dra fiber i samma kanalisation begränsas konkurrensen på tjänstenivån över tid jämfört med om svart fiber hyrs ut. Allt fler kundsegment, inte bara operatörssegmentet, efterfrågar svart fiber och ökningen har hitintills överträffat alla förväntningar. Att säkra tillgången på svart fiber över tid är därför en strategisk uppgift för det offentliga vilket bör tydliggöras i regeringsuppdraget. Detta skulle innebära att uppdraget om uthyrning av kanalisation blir obehövligt då svensk lag inom kort kommer att ställa krav på att kanalisation ska upplåtas i de fall den sökande inte kan få ett alternativt tillträde, exempelvis svart fiber.

Utredningen pekar på svårigheter med en samlad styrning då de legala kraven skiljer sig åt för myndigheter och bolag. Enligt direktivets och utredningens intentioner bör även de egna resurserna användas i en målinriktad styrning för att den fiberinfrastruktur som ändå etableras för samhällskritiska funktioner, även ska komma marknaden tillgodo. Ska det bakomliggande syftet med regeringsuppdraget kunna uppnås, att minska kostnaderna samt öka säkerhet och robusthet i näten och även åstadkomma en samverkan som också kan leda till att breddbandsutbyggnaden underlättas, ställs indirekt omfattande krav på en sammanhållen styrning av de statliga myndigheter och bolag som äger fiberinfrastruktur.

De hinder utredningen identifierat stärker skälen till att samla den statligt ägda fiberinfrastrukturen i en egen organisatorisk enhet. Då direktivet uttryckligen begränsar

uppdraget, till att endast lämna förslag på former för samordning mellan aktörernas bredbandsverksamheter, har utredningen följaktligen inte närmare analyserat samhällsnyttan med en samlad organisatorisk enhet för tillhandahållandet av den statliga fiberinfrastrukturen vilket är att beklaga. Bildande av ett marknadsbolag skulle trots utredningens bedömning om dess ringa effekt ändå markera en tydligare viljeinriktning att skapa goda förutsättningar för hela IT- och telekomsektorn och att bidra till ett sammanhållet digitalt samhälle där hushåll och näringslivet ges förutsättningar att verka oavsett var man bor eller var man driver sin verksamhet ifrån.

Därför bör föreliggande förslag kompletteras i kommande regleringsbrev för att driva på samverkan. Dels med uppdrag till en av de statliga aktörerna att förbereda bildandet av ett marknadsbolag och dels med ett uppdrag till Trafikverket, och i den mån så krävs även affärsverket Svenska kraftnät, att utveckla produktportföljerna i avsikt att öka utbudet av svart fiber. Dessa uppdrag skulle då kräva en återrapportering till regeringen varvid tidiga signaler på hur utvecklingen fortskrider skulle underlätta styrningen i riktning mot en effektivare användning av statligt ägd fiberinfrastruktur (*bilaga*).

### **Koncernledningens synpunkter**

Koncernledningen välkomnar utredningens förslag om en ökad samordning av utbyggnaden av bredbandsinfrastrukturen i hela riket.

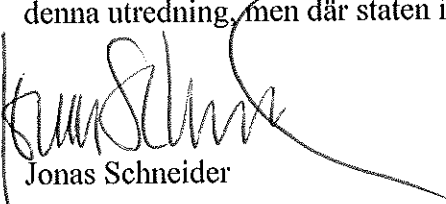
Infrastruktur för ökad digital tillgänglighet är en grundläggande förutsättning för näringslivsutvecklingen i hela riket. Koncernledningen delar dotterbolaget Stokabs uppfattning om att god och driftsäker digital tillgänglighet kommer också vara en förutsättning för utvecklingen av ett flertal välfärdstjänster inom vård-, omsorg, men även för skola och utbildning.

År 1994 bildade Stockholms stad ett särskilt bolag, AB Stokab, med ändamål att främja näringslivet genom att upplåta IT-infrastruktur och att stimulera telemarknaden i Stockholm. Det nät som utvecklats av bolaget är idag världens största öppna fibernät och motsvarar en längd om 30 varv runt jorden med fiber, kabel, 600 korskopplingar och 15 000 anslutningspunkter. I dagsläget har 90 % av Stockholms hushåll möjlighet att koppla upp sig till stadens fibernät, bl.a. genom en utbyggnad till samtliga av de allmännyttiga bolagens fastigheter.

Med erfarenhet av stadens satsning på ett omfattande fibernät och de positiva konsekvenser det gett, både avseende näringslivsutvecklingen och digital tillgänglighet för stockholmarna, delar koncernledningen uppfattningen att den nationella samordningen och satsningen bör ytterligare intensifieras. Detta kan ske antingen genom bildandet av ett ytterligare bolag eller genom att ett av statens affärsverk eller bolag får ett tydligare uppdrag att utveckla ett sådant affärsområde i nära samverkan med övriga statliga infrastrukturbolag.

Koncernledningen vill avslutningsvis starkt understryka vikten av att det offentliga, dvs. staten och kommunerna äger fiberinfrastrukturen själva, på samma sätt som för vägar och järnvägar. Framtida satsningarna eller eventuella omorganiseringar får inte vara ett led i att det offentliga avhänder sig denna infrastruktur som har varit och är fortsatt så

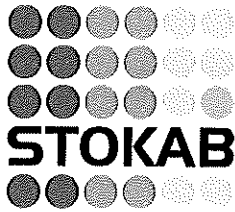
nödvändig för Sveriges framtida konkurrenskraft. För staten gäller detta även  
bredbandsinfrastruktur som inte ägs av de bolag, myndigheter och affärsverk som ingår i  
denna utredning, men där staten icke desto mindre har väsentliga ägarintressen.



Jonas Schneider  
Vice VD

**Bilaga**

Remissvar AB Stokab



## Yttrande över Statens bredbandsinfrastruktur som resurs, Betänkande av Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur SOU 2016:1 Sammanfattning

Regeringens initiativ att effektivisera användningen av statens bredbandsinfrastruktur välkomnas och särskilt förslaget att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ska ges uppdrag att installera kanalisation eller optofiber i tillräcklig mängd för att under överskådlig framtid kunna erbjuda extra kapacitet på den öppna marknaden. Enligt vår erfarenhet, vilket också bekräftas i ett antal studier<sup>1,2</sup>, kan det på goda grunder antas att tillgång till ett nationellt heltäckande stamnät, med ett tillhandahållande av svart fiber på likvärdiga villkor, skulle stimulera såväl befintliga som nya aktörers investeringsvilja. Därutöver skulle även konkurrensen på tjänstenivån stärkas genom att en mångfald av aktörer, stora som små, kan träda in på marknaden utan att själva behöva bekosta de tunga investeringarna eller vara hänvisade att hyra av sin konkurrent. Ett statligt ägt stamnät skulle på så sätt bilda en operatörsneutral fiberinfrastruktur tillsammans med kommunala stadsnät vilken skulle ge invånare och företag, över hela landet såväl i större som mindre orter, tillgång till en mångfald leverantörer och digitala tjänster.

Sverige utmärker sig bl.a. med att det på infrastrukturnivån finns ett konkurrenstryck från alternativa aktörer, främst de kommunala stadsnäten, gentemot den ursprungligt statligt ägda telekommonopolisten. Denna unika särställning kan stärkas genom ett offentlig ägt fiberbaserat stamnät med ett ökat utbud av svart fiber på likvärdiga och konkurrensneutrala villkor. Utifrån visionen om ett framtida digitalt samhälle är säkerställande av tillgången till fiberinfrastrukturen i första hand en fråga för samhället och inte längre en fråga för endast telekommarknaden.

Svenska kommuner etablerade modellen med öppna stadsnät för över 20 år sedan, vilket gynnar såväl konsumenter som företag med en allt ökande valfrihet och lägre priser på bredbandstjänster. Modellens betydelse kommer att öka då det förväntas att den grundläggande fiberinfrastrukturen kommer att bli bärare av allt fler digitala tjänster bl.a. 5G och Internet of Things. Inte minst utgör modellen en nödvändig förutsättning för ett förverkligande av Smart City. Upphandlingar av smarta tjänster som omfattar både infrastruktur och de digitala tjänsterna begränsar konkurrensen då endast ett mindre antal aktörer har förutsättningar att konkurrera om sådana uppdrag. Detta bör ses mot bakgrund av den utmaning offentlig sektor står inför vad gäller att effektivisera och förnya morgondagens välfärdstjänster, t.ex. IT i skolan, trygghet för äldre, säkerhet och

<sup>1</sup> Konkurrens och mångfald på bredbandsmarknaden, Deloitte mars 2015.

<sup>2</sup> Kommunikationsinfrastrukturens betydelse för bredbandsmarknaden, Deloitte juni 2014.

distansmedicin. Omfattande strukturförändringar krävs i vilka digitaliseringen kommer att inta en central roll, om de offentligt finansierade välfärdstjänsterna ska kunna hålla samma höga standard som idag. Det är därför strategiskt att offentlig sektor värnar om god tillgång till en konkurrensneutral fiberinfrastruktur och på så sätt främjar tjänsteutveckling och innovation för såväl offentlig sektor som privat.

Utredningens förslag att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att samverka vid planering och anläggning av redundanta förbindelser för eget behov är inte tillräckligt. Det kan förväntas att den grundläggande fiberinfrastrukturen kommer att utgöra en samhällskritisk funktion för allt fler offentliga verksamheter, statliga som regionala och lokala med ökade krav på en tillgänglig och robust fiberinfrastruktur. Samtidigt ställs krav på en effektiv användning av offentliga medel vilket driver på en utveckling mot allt mer gränsöverskridande samarbeten både mellan olika myndigheter och mellan offentlig sektors olika ansvarsområden. Behovet av att använda den statligt ägda bredbandsinfrastrukturen mer effektivt har också skärpts bl.a. av den ökade oro som präglar världen och det förändrade säkerhetsläget i Östersjöregionen. Möjliga effektiviseringsvinster för försvars- och ordningsmakten samt lokal räddningstjänst vid en samordning av den statliga fiberinfrastrukturen kan sannolikt bedömas som betydande mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts från utvecklingen av Rakel.

Utredningens förslag att tydliggöra regeringens krav i regleringsbrev för Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät är vällovliga. Att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster i avsikt att bidra till att målen i bredbandsstrategin borde i vart fall innebära en garant mot att det externa tillhandahållandet inte längre ses som en sidouppgift. Utbyggnaden av den fysiska infrastrukturen föreslås dock ske först i samband med utbyggnad eller modernisering av de statliga verkens egna fiberinfrastrukturer. Det är således högst osäkert när i tiden denna utbyggnad kan utföras och kan i realiteten innebära att förslaget får en ytterst marginell effekt på de mål i bredbandsstrategin som är satta till 2020.

Det är olyckligt att initialt begränsa tillträdesmöjligheten genom att ”bygga in” en flaskhalsproblematik genom att vidga uppdraget till att även hyra ut utrymme i kanalisation. Då endast ett fåtal aktörer kan dra fiber i samma kanalisation begränsas konkurrensen på tjänstenivån över tid jämfört med om svart fiber hyrs ut. Allt fler kundsegment, inte bara operatörssegmentet, efterfrågar svart fiber och ökningen har hitintills överträffat alla förväntningar. Att säkra tillgången på svart fiber över tid är därför en strategisk uppgift för det offentliga vilket bör tydliggöras i regeringsuppdraget. Detta skulle innebära att uppdraget om uthyrning av kanalisation blir obehövligt då svensk lag inom kort kommer att ställa krav på att kanalisation ska upplåtas i de fall den sökande inte kan få ett alternativt tillträde, exempelvis svart fiber.

Utredningen pekar på svårigheter med en samlad styrning då de legala kraven skiljer sig åt för myndigheter och bolag. Enligt direktivets och utredningens intentioner bör även de egna resurserna användas i en målinriktad styrning för att den fiberinfrastruktur som ändå etableras för samhällskritiska funktioner, även ska komma marknaden tillgodo. Ska det bakomliggande syftet med regeringsuppdraget kunna uppnås, att minska kostnaderna

samt öka säkerhet och robusthet i näten och även åstadkomma en samverkan som också kan leda till att bredbandsutbyggnaden underlättas, ställs indirekt omfattande krav på en sammanhållen styrning av de statliga myndigheter och bolag som äger fiberinfrastruktur. De hinder utredningen identifierat stärker skälen till att snarast samla den statligt ägda fiberinfrastrukturen i en egen organisatorisk enhet. Då direktivet uttryckligen begränsar uppdraget, till att endast lämna förslag på former för samordning mellan aktörernas bredbandsverksamheter, har utredningen följaktligen inte närmare analyserat samhällsnyttan med en samlad organisatorisk enhet för tillhandahållandet av den statliga fiberinfrastrukturen vilket är att beklaga. Bildande av ett marknadsbolag skulle trots utredningens bedömning om dess ringa effekt ändå markera en tydligare viljeinriktning att skapa goda förutsättningar för hela IT- och telekomsektorn och att bidra till ett sammanhållet digitalt samhälle där hushåll och näringslivet ges förutsättningar att verka oavsett var man bor eller var man driver sin verksamhet ifrån. Rimligen bör därför föreliggande förslag kompletteras i kommande regleringsbrev i avsikt att driva på arbetet med samverkan. Dels med uppdrag till en av de statliga aktörerna att förbereda bildandet av ett marknadsbolag och dels ett uppdrag till Trafikverket och i den mån så krävs även Affärsverket svenska kraftnät att utveckla produktportföljerna i avsikt att öka utbudet av svart fiber. Dessa uppdrag skulle då kräva en återrapportering till regeringen varvid tidiga signaler på hur utvecklingen fortskrider skulle underlätta styrningen i riktning mot en effektivare användning av statligt ägd fiberinfrastruktur.

## **Effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur**

Offentlig sektor står inför en utmaning vad gäller att effektivisera och förnya morgondagens välfärdstjänster, t ex IT i skolan, trygghet för äldre, säkerhet och distansmedicin. Det kommer att krävas omfattande strukturförändringar, i vilka digitaliseringen kommer att inta en central roll, om de offentligt finansierade välfärdstjänsterna ska kunna hålla samma höga standard som idag. Digitaliseringen möjliggör en tjänsteutveckling med helt nya dimensioner, det förutsätter dock att en väl utbyggd och robust fiberinfrastruktur finns på plats.

Sverige utmärker sig med att det på infrastrukturnivån finns ett konkurrenstryck från alternativa aktörer, främst de kommunala stadsnäten, gentemot den ursprungligt statligt ägda telekommonopolisten. De kommunala stadsnäten har med tiden kunnat utmana TeliaSonera genom en konkurrerande fiberinfrastruktur vilket är en starkt bidragande orsak till att TeliaSonera investerar i och bygger ut sitt fibernät ändra fram till husen. Detta i motsats till vad som gäller inom övriga medlemsstater i EU där fibernäten endast byggs ut till teknikskåpen varvid endast kopparnätet fortsatt står till buds för att försörja bredbandsnäten sista biten. En statlig aktör med ett nationellt stamnät skulle ytterligare stärka konkurrensen på infrastrukturnivå varvid marknaden kan erbjudas ytterligare alternativ och inte vara hänvisad till en eller ett fåtal aktörer.

Stadsnätmodellen som etablerats för över 20 år sedan, gynnar såväl konsumenter som företag med en allt ökande valfrihet och lägre priser på bredbandstjänster. Modellens betydelse kommer att öka då det förväntas att den grundläggande fiberinfrastrukturen



kommer att bli bärare av allt fler digitala tjänster. Inte minst utgör modellen en nödvändig förutsättning för ett förverkligande av Smart City. En upphandling som skulle behöva omfatta både infrastruktur och de digitala tjänsterna begränsar konkurrerensen då endast ett mindre antal aktörer har förutsättningar att konkurrera om uppdragen. Förvisso kan enskilda ”smarta tjänster” på så sätt utvecklas inom vissa sektorer som exempelvis vård och omsorg. Detta kommer då att ske på bekostnad av en ineffektiv användning av offentliga medel då det offentliga tvingas finansiera den grundläggande infrastrukturen om och om igen. Det är därför strategiskt att offentlig sektor värnar om god tillgång till en konkurrensneutral fiberinfrastruktur och på så sätt främjar tjänsteutveckling och innovation för såväl offentlig sektor som privat. Utifrån visionen om ett framtida digitalt samhälle är säkerställande av tillgången till fiberinfrastrukturen i första hand en fråga för samhället och inte längre en fråga för endast telekommarknaden.

De kommuner som genom stadsnät etablerat egna fibernät och upphandlat tjänsterna i konkurrens har kunnat göra betydande kostnadsbesparingar i offentligt finansierad verksamhet. Den främsta anledningen till detta är att de tunga investeringarna, genom den öppna fiberinfrastrukturen som tillhandahålls marknaden på likvärdiga villkor, kan samutnyttjas av samtliga aktörer, privata som offentliga (Asset Sharing). Denna modell har ett inbyggt incitament att stimulera så många som möjligt att använda en och samma fysiska fiberinfrastruktur för en mängd av tjänster. Detta har visat sig vara en såväl samhällsekonomiskt som företagsekonomiskt framgångsrik modell. Erfarenheterna från den svenska stadsnätmodellen visar också att tillgången till öppna fibernät underlättar för en mångfald av aktörer<sup>3</sup> att träda in på marknaden, utan att de själva behöver bekosta den tunga investeringen eller hänvisas att hyra av sin konkurrent. Sveriges unika särställning stärks således genom den offentlig ägda fiberinfrastrukturen och det ökade utbud av svart fiber på likvärdiga och konkurrensneutrala villkor som denna modell medför. Ett nationellt heltäckande fiberbaserat stamnät är ytterligare ett strategiskt bidrag till denna modell.

## **Regeringens styrning av de statliga aktörerna**

Utredningen pekar på svårigheter med en samlad styrning då de legala kraven skiljer sig åt mellan myndigheter och bolag. Dagens organisatoriska strukturer är inte anpassade till de förhållanden som råder i en digital era. De hinder som kan identifieras för genomförande av de kostnadseffektiva lösningar som krävs för att effektivisera användningen av statens bredbandsinfrastruktur borde därför särskilt uppmärksammas och elimineras. Det vore olyckligt om dessa hinder skulle förhindra förverkligandet av en sammanhållen statlig digitaliseringspolitik i närtid.

Mot bakgrund av att offentlig sektor har en strategisk uppgift att säkerställa att fiberinfrastrukturen byggs ut över hela landet bör statens uppgift att stimulera utvecklingen av den digitala marknaden och det digitala samhället inte endast utövas genom att sätta upp och följa upp målen i bredbandsstrategin. Enligt direktivets och utredningens intentioner bör även de egna resurserna användas i en målinriktad styrning för att den fiberinfrastruktur som ändå etableras för samhällskritiska funktioner, även kommer marknaden tillgodo. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för marknaden att

<sup>3</sup> Konkurrens och mångfald på bredbandsmarknaden. Deloitte mars 2015.

utveckla fasta och mobila bredbandsnät samt inte minst digitala tjänster för såväl offentlig sektor som privat. Det kan på goda grunder antas att tillgång till ett nationellt heltäckande statligt ägt stamnät, med ett tillhandahållande av konkurrensneutral svart fiber på likvärdiga villkor, skulle stimulera såväl befintliga som nya aktörers investeringsvilja, detta har också bekräftas i ett antal studier<sup>4 5</sup>. Därutöver skulle även konkurrensen på tjänstenivån stärkas genom att en mångfald av aktörer, stora som små, kan träda in på marknaden utan att själva behöva bekosta de tunga investeringarna eller vara hänvisade att hyra av sin konkurrent.

För att uppnå syftet med regeringsuppdraget, att minska kostnaderna samt öka säkerhet och robusthet i näten, även åstadkomma en samverkan som också kan leda till att bredbandsutbyggnaden underlättas, ställs på en sammanhållen styrning av de statliga myndigheter och bolag som äger fiberinfrastruktur samt även av de statliga aktörer som upphandlar bredbandsnät och digitala tjänster. De hinder utredningen identifierat gällande de legala ramarna och organisatoriska förhållanden utgör därför starka skäl till att snarast samla den statligt ägda fiberinfrastrukturen i en egen organisatorisk enhet.

Utredningens förslag att tydliggöra regeringens krav i regleringsbrevet för Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät, att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster i avsikt att bidra till att målen i bredbandsstrategin är vällovliga. Detta borde i vart fall innebära en garant mot att det externa tillhandahållandet inte längre ses som en sidouppgift. Utbyggnaden av den fysiska infrastrukturen föreslås dock ske först i samband med utbyggnad eller modernisering av de statliga verkens egna fiberinfrastruktur. Det är således högst osäkert när i tiden denna utbyggnad kan utföras och om förslaget överhuvudtaget kommer att bidra till måluppfyllelsen i gällande bredbandsstrategi. I realiteten innebär förslaget sannolikt en ytterst marginell effekt på de mål som är satta till 2020.

Att Trafikverket får behålla intäkterna från bredbandsverksamheten och fondera dessa från sin försäljning av extern bredbandsinfrastruktur i avsikt att kunna finansiera framtida investeringar i den externa bredbandsverksamheten är en nödvändighet för att överhuvudtaget möjliggöra en utbyggnad. Det vore dock önskvärt att även den interna försäljningen skulle ske på marknadsmässiga villkor och att även dessa intäkter fonderades för att ytterligare stärka förutsättningarna för en robust fiberinfrastruktur som binder samman Sveriges alla orter. Ett effektivt användande av de statligt ägda nätresurserna bör utgå utifrån ett helhetsperspektiv, där såväl egna behov bl.a. för offentliga samhällskritiska funktioner som behoven från både operatörs- och framtida tjänstemarknader. Detta skulle kunna ligga till grund för en sammanhållen och långsiktig planering för hur tillgången på svart fiber på likvärdiga och konkurrensneutrala villkor över tid kan säkerställas. Att i princip kunna säkra ett sådant utbud är en viktig insats för ett sammanhållet Sverige då det möjliggör för såväl näringsliv som medborgare att etablera sig och leva kvar i landsdelar som idag präglas av en minskande arbetsmarknad och utflyttning. Det bör vara ett rimligt antagande att i takt med att betydelsen av den fysiska nätinfrastrukturen ökar, minskar betydelsen av de fysiska avstånden mellan lokala/nationella och globala arbetsmarknaderna.

<sup>4</sup> Konkurrens och mångfald på bredbandsmarknaden, Deloitte mars 2015.

<sup>5</sup> Kommunikationsinfrastrukturens betydelse för bredbandsmarknaden, Deloitte juni 2014.

## Samverkan mellan de statliga aktörerna

Effekten av utredningens föreslagna åtgärder riskerar bli marginella avseende hur de bidrar till att uppnå målen i regeringens bredbandsstrategi. Kommittédirektivet utslöt att ett samlat ägande av den statliga infrastrukturen och utredningen valde att inte gå vidare med förslaget om bildande av ett statligt marknadsbolag. Syftet med ett marknadsbolag skulle vara att samordna försäljningen av de statliga aktörernas fiberinfrastruktur. Utredningen bedömer att nyttan med ett gemensamt marknadsbolag är ytterst marginell så länge inte Trafikverket erbjuder svart fiber på marknaden. Följden av detta blir att det statliga ägandet fortsatt kommer att förbli fragmentiserat och uppdelat på flera olika aktörer. Kravet på återrapportering till regeringen är angeläget då detta förhoppningsvis ökar möjligheten att överbrygga de hinder som uppenbarligen föreligger för att formalisera en samverkan. Bildande av ett marknadsbolag skulle, trots utredningens bedömning om dess ringa effekt, markera en tydligare viljeinriktning för att skapa goda förutsättningar för hela IT- och telekomsektorn och för ett sammanhållet digitalt samhälle där hushåll och näringslivet ges förutsättningar att verka oavsett var man bor eller var man driver sin verksamhet ifrån.

Erfarenheterna från tidigare samverkan mellan myndigheterna har, enligt vad som redogörs i betänkandet, varit fruktlösa. Även om samverkan formaliseras kan det på goda grunder antas att en formaliserad samverkan inte kan överbrygga de hinder som förefaller råda för att få tillstånd en effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur. Det enda rimliga borde därför vara att föreliggande förslag kompletteras i kommande regleringsbrev i avsikt att driva på arbetet med samverkan. Dels med uppdrag till en av de statliga aktörerna att förbereda bildandet av ett marknadsbolag och dels ett uppdrag till Trafikverket och i den mån så krävs även till Affärsverket svenska kraftnät att utveckla produktportföljerna i avsikt att öka utbudet av svart fiber. Dessa uppdrag skulle då kräva en återrapportering till regeringen varvid tidiga signaler på hur utvecklingen fortskrider skulle underlätta styrningen i riktning mot en effektivare användning av statligt ägd fiberinfrastruktur. En händelseutveckling i riktning mot att tillgången på svart fiber på likvärdiga villkor kan säkerställas skulle även minska behovet av samförläggning och de därmed sammanhängande och resurskrävande kraven på dokumentation som samförlagda fibernät ställer krav på.

## Förläggning av bredbandsinfrastruktur för framtida behov

Utredningens förslag att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät ska ges uppdrag att installera kanalisation eller optofiber i tillräcklig mängd för att under överskådlig framtid kunna erbjuda extra kapacitet välkomnas. Därutöver ges uppdrag att sälja såväl elektroniska kommunikationstjänster som uthyrning av kanalisation, på den öppna marknaden.

Det är olyckligt att initialt begränsa tillträdesmöjligheten genom att ”bygga in” en flaskhalsproblematik genom att vidga uppdraget till att även hyra ut utrymme i kanalisation. Då endast ett fåtal aktörer kan dra fiber i samma kanalisation begränsas konkurrensen på tjänstenivån över tid jämfört med om svart fiber hyrs ut. Allt fler

kundsegment, inte bara operatörssegmentet, efterfrågar svart fiber och ökningen har hitintills överträffat alla förväntningar. Att säkra tillgången på svart fiber över tid är därför en strategisk uppgift för det offentliga. Utifrån att sammantaget åstadkomma störst nyttoeffekt borde regeringsuppdraget till de två aktörerna tydliggöra den nämnda inriktningen. Det skulle då vara obehövt att uppdra om uthyrning av kanalisation, då svensk lag inom kort kommer att ställa krav på att kanalisation ska upplåtas i de fall den sökande inte kan få ett alternativt tillträde, exempelvis svart fiber.

Utredningens redogörelse för Trafikverkets minskade intäkter för kapacitetsprodukter stärker bilden av att marknaden i huvudsak efterfrågar svart fiber. Förutsatt att denna efterfrågan kan tillgodoses skapas ett gynnsamt klimat för tjänsteutveckling och innovation bl.a. för försörjningen av 5 G och Internet of Things. Bildande av ett marknadsbolag skulle, trots utredningens bedömning om dess ringa effekt, markera en tydligare viljeinriktning för att skapa goda förutsättningar för hela IT- och telekomsektorn och ett sammanhållet digitalt samhälle där hushåll och näringslivet ges förutsättningar att verka oavsett var man bor eller var man driver sin verksamhet ifrån. Erfarenheterna från de kommunala stadsnäten har visat på att förekomsten av endast en konkurrent som inte är vertikalt integrerad och som tillhandahåller svart fiber på likvärdiga villkor är kraftfull. En allt bredare marknad ges på så sätt goda möjligheter att utveckla digitala tjänster för såväl offentlig verksamhet som privat vilket driver på tjänsteutvecklingen och framväxande av nya tjänstemarknader.

Fiberinfrastruktur innebär, som all annan markbunden infrastruktur som t.ex. vägar och järnvägar, åtaganden om långsiktiga investeringar. Detta riskerar i sin tur att nätägandet koncentreras till en eller ett fåtal ägare. Betydelsen av tillgång till fiberinfrastruktur på likvärdiga villkor är således inte begränsad till att endast tillgodose nuvarande efterfrågan från operatörer. Det bör vägas in att privata ägare av fiberinfrastruktur i första hand erfarenhetsmässigt strävar efter att säkra marknadsandelar i hela bredbandsmarknadens värdekedja. Det är därför angeläget att offentliga aktörer kan utgöra ett komplement på den fysiska nätinfrastrukturmarknaden. Om svart fiber i stamnäten förvaltas i statlig regi och upplåts på likvärdiga villkor till marknaden kan tillgången över tid säkerställas utan att det ånyo uppstår behov av kostsamma investeringar. Den flaskhalsproblematik som förknippas med kanalisation kan elimineras genom att successivt förlägga fiberkablar i den redan anlagda kanalisationen. Detta begränsar även de särskilda komplikationer som uppstår med en ägare av kanalisationen och en/eller flera andra ägare av fiberkablarna vid exempelvis avgrävningar och andra oönskade händelser.

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

Bredbandsinfrastrukturen är kritisk för en stor del av offentlig verksamhet, inte minst gäller det de statliga aktörerna Trafikverket, Affärsverket svenska kraftnät, Vattenfall AB och Teracom AB

Det kan förväntas att den grundläggande fiberinfrastrukturen kommer att utgöra en samhällskritisk funktion för allt fler offentliga verksamheter, statliga som regionala och lokala. Det ställer ökade krav på en tillgänglig och robust fiberinfrastruktur inom

offentlig sektor. Krav på en effektiv användning av offentliga medel kräver allt mer gränsöverskridande samarbeten både mellan olika myndigheter och mellan offentlig sektors olika ansvarsområden. En samordning av den statliga markbundna fiberinfrastrukturen skulle även skapa förutsättningar att knyta samman det nationella stamnätet och de kommunala stadsnäten vilket i sin tur skulle underlätta samverkan mellan MSB, Försvar och Polis och lokala myndigheter som exempelvis Räddningstjänsten. Behovet av att använda den statligt ägda bredbandsinfrastrukturen mer effektivt har också skärpts av den ökade oro som präglar världen och det förändrade säkerhetsläget i Östersjöregionen. Möjliga effektiviseringsvinster för försvars- och ordningsmakten samt lokal räddningstjänst vid en samordning av den statliga fiberinfrastrukturen kan sannolikt bedömas som betydande mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts från utvecklingen av Rakel. Utredningens förslag att Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att samverka vid planering och anläggning av redundanta förbindelser för eget behov är mot bakgrund av ovan nämnda skäl inte tillräckligt.

Utredningens förslag att analysera om de redundanta förbindelserna kan anläggas så att de passerar områden som i dag saknar möjlighet att ansluta sig till snabbt bredband är positivt. En ortssammanbindande konkurrensneutral fiberinfrastruktur skulle möjliggöra att boende och företag i mindre orter får tillgång till allt fler leverantörer och bredbandstjänster. Då digitala slutanvändartjänster i allt högre grad, än tjänster inom mogna och traditionella tjänstemarknader, kan frikopplas från ägandet av den fysiska markbundna fiberinfrastrukturen möjliggörs en dynamisk tjänsteutveckling genom en konkurrensutsättning där även mindre och medelstora aktörer erbjuds möjlighet att träda in på marknaden. En effektivare användning av den statliga fiberinfrastrukturen skulle således, förutom att säkerställa en robust infrastruktur för försvars- och ordningsmakten, även göra det möjligt för annan offentlig verksamhet att upphandla tjänster på ”nya smarta sätt” och därmed stimulera tjänsteutveckling och innovation. Nya affärsmodeller skulle därvid ges förbättrade möjligheter att växa fram som utmanare till de traditionella tjänstemarknaderna.

Med vänlig hälsning

**AB Stokab**

Staffan Ingvarsson  
Verkställande direktör