

IT & Telekomföretagens synpunkter angående principer för kommunala insatser på bredbandsområdet

IT & Telekomföretagen tackar för möjligheten att inkomma med synpunkter angående principer för kommunala insatser på bredbandsområdet och vill med anledning av detta framföra följande.

Att alla i Sverige har möjlighet att vara delaktiga i det uppkopplade samhälle som nu växer fram genom den digitala infrastrukturen, är en prioriterad fråga för vår regering vilket mycket tydligt är uttryckt bland annat i de mål som satts i Bredbandsstrategi för Sverige. Ju tidigare Sverige fullt ut kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter, desto mindre är också risken att vi tappar i internationell konkurrenskraft. Att säkra en väl utbyggd och framtidssäker digital infrastruktur i alla delar av landet är därför en mycket angelägen och central fråga för Sverige och en förutsättning för god tillväxt, ett fungerande och innovativt näringsliv och en fortsatt god välfärd för alla.

Ska Sverige klara de högt ställda bredbandsmålen och så många som möjligt kunna koppla upp sig till en framtidssäker digital infrastruktur och få tillgång till prisvärda digitala tjänster krävs att många aktörer investerar, samverkar och konkurrerar. Att bygga bra bredband till alla Sveriges hushåll beräknas kosta över 50 miljarder kronor¹, bortsett från kostnader för drift och löpande underhåll, och det är därför centralt att de investeringar som görs räcker så långt som möjligt.

Det regeringen har varit tydlig med, och som även har tjänat Sverige väl, är att den digitala infrastrukturen i första hand ska byggas av marknadens aktörer. Inte för att specifikt gynna marknadens aktörer, utan för att det offentliga roll ska vara att bygga där marknaden saknar kommersiella förutsättningar, att stimulera marknadens investeringar, samt att få dessa att räckta så långt som möjligt. Kort sagt att maximera nyttan av de medel och resurser som står till buds – till största möjliga gagn för medborgarna.

Fungerande konkurrens är det främsta medlet för att säkerställa ett urval av högkvalitativa och prisvärda tjänster till Sveriges konsumenter, företag och myndigheter och därmed det enskilt viktigaste verktyget för att nå bredbandsmålen. En sund konkurrenssituation i alla kommuner skulle innebära att de investeringar som görs i digital infrastruktur skulle räckta till fler och locka fler aktörer att investera ytterligare. Osund konkurrens i en kommun riskerar istället att drabba kommunens medborgare genom en mer begränsad utbyggnad av ny infrastruktur, mindre valfrihet och högre priser. Erfarenhet från de senaste årens utbyggnad av fiber visar tyvärr att konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer i många fall inte sker på rättvisa villkor.

¹ Rapporten Framtida fiberinvesteringar i Sverige <https://www.itotelekomforetagen.se/fakta-och-debatt/rapporter/1/framtida-fiberinvesteringar-i-sverige/1>

Här är kommunernas agerande helt avgörande: för att utbyggnaden ska kunna genomföras i alla delar av landet krävs att Sveriges kommuner har kommunala bredbandsstrategier och främjar effektiv konkurrens. Många av Sveriges kommuner lever upp till detta, och där fungerar samarbetet mellan de privata aktörerna och kommunerna bra. Utmärkande för dessa kommuner är att där finns en intern vilja, kunskap och handlingskraft hos både politiker och tjänstemän. Dessa kommuner ger markavtal med skäliga villkor, har resurser att handlägga exempelvis grävtillstånd inom rimliga handläggningstider, och är välvilligt inställda till alternativa och mer kostnadseffektiva förläggningsmetoder samt vill främja konkurrens i och mellan olika bredbandsinfrastrukturer.

Dessvärre är detta inte en heltäckande beskrivning av kommunernas agerande kring bredbandsutbyggnaden. IT&Telekomföretagen och våra medlemsföretag har de senare åren sett en oroande utveckling där vissa kommuner, genom ett agerande som både hämmat utbyggnaden och satt konkurrensen ur spel, börjat sätta käppar i hjulet för den för Sverige nödvändiga och för medborgarna helt avgörande bredbandsutbyggnaden. Våra medlemsföretag vittnar om fall efter fall där konstruktiva samarbeten avböjs, handläggningsprocesser förhalas, markavtal förvägras och externa investeringar i kommunen avböjs. Bristerna i de kommunala tillståndprocesserna och det faktum att vissa kommuner underlåter att ge konkurrensneutrala villkor till privata aktörer och kommunalt ägda bolag hämmar utbyggnadstakten – på medborgarnas bekostnad.

Mer att läsa om detta finns i rapporten "Kommuner hindrar fri konkurrens"² som IT&Telekomföretagen publicerade i november 2015. Utifrån vad som beskrivs i den rapporten har situationen i vissa av de beskrivna kommunerna förbättrats, samtidigt som andra kommuner som blivit aktuella i bredbandsutbyggnaden uppvisat ett liknande agerande som hindrar privata aktörer att investera i och bygga ut bredband. Det är viktigt att påpeka att det i många kommuner fungerar bra, men att det för att vi ska nå regeringens bredbandsmål är oerhört viktigt att alla Sveriges kommuner främjar effektiva investeringar och en sund konkurrenssituation. Här spelar de principer som är föremål för detta dialogsvar en central roll. IT&Telekomföretagen är övertygade om att högre efterlevnad av principerna i kombination med vissa förtydliganden och tillägg är avgörande för att nå en väl utbyggd och framtidssäker digital infrastruktur i alla delar av landet.

IT&Telekomföretagen anser att principerna för kommunala insatser på bredbandsområdet från 2010 fortfarande är mycket bra och ändamålsenliga. Skrivningarna är fortfarande i högsta grad relevanta i de olika roller som kommuner påverkar marknaden; som planerare av bredbandsinfrastruktur, i frågor om åtkomst till mark och villkor för detta, som nätägare och operatör och som fastighetsägare. Vi anser inte att någon av principerna från 2010 är överflödiga eller föråldrad. Däremot ser vi att bristen på efterlevnad, att kommunerna inte följer principerna, skapar ineffektivitet och osund konkurrens i flera kommuner. Att SKL i mars valde att lämna överenskommelsen om de gemensamma principerna ser IT&Telekomföretagen som mycket olyckligt. Det har skapat oro på en väl fungerande marknad och bidragit till att vissa kommuner nu ställt sig tveksamma till att samverka med privata aktörer. Detta agerande har inte bara fördröjt och försvårat för kommuninvånare och företag att få tillgång till en efterlängtd fiberuppkoppling, utan också lett till ett begränsat utbud. För att Sverige ska klara de högt ställda bredbandsmålen måste alla kommunerna dra nytta av investeringsviljan hos privata aktörer, i stället för att begränsa dem.

² https://www.itotelekomforetagen.se/fakta-och-debatt/rapporter_1/rapport-kommuner-hindrar-fri-konkurrens

Allmänt

"Kommuner ska, som företrädare för allmänna samhällsintressen, i översikts och detaljplanearbetet beakta behoven av utbyggnad av bredbandskommunikation i kommunen.
Kommuner bör verka för god konkurrens på alla områden, inklusive bredbandsområdet, och eftersträva god dialog med det privata näringslivet rörande konkurrensfrågor.
Kommuner bör undvika monopolisering av infrastrukturen, till exempel genom exklusivitetsavtal oavsett om det är en privat eller offentlig aktör.
Parallelltablering av fiber bör främjas där så är möjligt och lämpligt.
Privata och offentliga aktörer ska inte utan sakliga skäl ges olika villkor i överenskommelser eller vid tecknade avtal."

Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet, s. 4

Likabehandling av privata och offentliga aktörer är grundläggande för att konkurrensen på marknaden ska fungera. Flera av de aktuella principerna rör just likabehandling och IT&Telekomföretagen kan inte nog understryka vikten av likabehandling för att uppnå en sund konkurrens i kommunerna. För att öka förtroendet för likabehandlingen krävs större transparens i hur likabehandlingen fungerar i praktiken.

IT&Telekomföretagen föreslår därför:

- att kommunen uppmanas att årligen redovisa exempelvis handläggningstider för gräv tillstånd för privata respektive offentliga aktörer
- att kommunala bolag redovisar hur de genomfört en konkurrensutsatt anskaffning av bredbandstjänster
- att kommunala stadsnät ger publika referenserbjudanden för tillträde till svartfiber

För att säkerställa att kommuner tillämpar konkurrensneutrala villkor mellan kommunalt ägda aktörer och privata aktörer vid bredbandsutbyggnad uppmanar IT&Telekomföretagen även lämplig myndighet, förslagsvis PTS, att genomföra en kartläggning av hur situationen ser ut vad avser konkurrensneutralitet i Sveriges samtliga kommuner.

Kommunen som markägare

"Kommuner bör ha en policy som klargör hur tillgång till kommunal mark för bredbandsutbyggnad och annan infrastrukturutbyggnad kan tillgodoses.

Policyn bör klargöra rutinerna för gräv tillstånd och tecknande av markavtal.

Vid framtagande av policyn bör värdet av såväl fungerande elektroniska kommunikationer och konkurrens på bredbandsmarknaden som övriga allmänna samhällsintressen beaktas.

Kommunen bör hantera alla aktörers önskemål utan tidsutdräkt och utan ovidkommande hänsyn. När det är lämpligt att upplåta kommunens mark för bredbandsutbyggnad bör markavtal tecknas på skäliga och icke diskriminerade villkor. Information om policy, rutiner och avtalstecknande ska publiceras och finnas allmänt tillgängligt, till exempel via kommunens webbplats.

Kommunen bör aktivt verka för samordning av grävarbeten och att samförläggning av ledningar sker."

Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet, s. 5

Principen om att *"Kommunen bör hantera alla aktörers önskemål utan tidsutdräkt och utan ovidkommande hänsyn"* behöver i större utsträckning efterlevas, men IT&Telekomföretagen ser även att den behöver konkretiseras/förtydligas. När byggare av bredbandsinfrastruktur söker tillstånd från kommuner är skyndsamt handläggning av tillståndsärenden av stor vikt. Aktörerna har sålt in och lovat leverans till sina slutkunder i tron att kommunen hanterar aktörens ansökningar om markavtal och gräv tillstånd skyndsamt. Utifrån de åtaganden aktörerna har gentemot sina kunder är därför tidsaspekten mycket viktig. Konkurrensen

mellan olika aktörer är ofta hård och förseningar i tillståndsprocessen innebär betydande affärsrisker för en bredbandsbyggare.

IT&Telekomföretagen föreslår därför:

- att skyndsamhetskravet förtydligas
- att en maximal handläggningstid för ansökningar om markavtal och grävtillstånd bör rekommenderas

Principen om att *"När det är lämpligt att upplåta kommunens mark för bredbandsutbyggnad bör markavtal tecknas på skäliga och icke diskriminerade villkor"* hänvisar explicit till icke-diskriminering när det gäller avtalsvillkoren, men mindre tydligt till diskriminering under tillståndsprocessen. Att kommuner hanterar olika aktörer på olika sätt är inte ovanligt, trots att likabehandling skulle leda till en sundare konkurrens.

IT&Telekomföretagen föreslår därför:

- att principen bör få tillägget att kommuner ska behandla alla bredbandsbyggare som söker tillstånd lika under ansökningsprocessen, inbegripet bredbandsbyggare som har en nära relation till kommunen.

Kommunen som ägare av bredbandsnät

"Svensk bredbandspolitik baseras på att marknaden i första hand ska tillgodose behovet av bredband. Kommunala aktörer bör träda in endast när kommersiella marknadsförutsättningar inte föreligger.

Kommunal verksamhet på bredbandsområdet ska drivas utan vinstsyfte, utan underprissättning och med transparent redovisning av kostnader.

Kommunal säljverksamhet och förfaranden i kommunal säljverksamhet kan i enlighet med 3 kap 27 § konkurrenslagen (2008:579) förbjudas om de snedvrider eller hämmar konkurrensen eller är ägnade att snedvrida eller hämma konkurrensen. Exempel på säljverksamhet eller förfaranden i säljverksamheten som kan komma att förbjudas är när kommunen överskrider den kommunala kompetensen, tillämpar prissättning under självkostnad, inte ger tillträde till infrastruktur på skäliga och icke diskriminerande villkor, eller agerar selektivt, det vill säga utan sakliga skäl behandlar aktörer olika.

När kommunala aktörer ger tillträde till den egna infrastrukturen ska det ske på skäliga och icke diskriminerande villkor. I första hand bör detta gälla tillträde till kanalisation respektive svart fiber, men beroende på marknadssituation, kan detta även gälla (överförings-) kapacitet.

I tillträdet till den egna infrastrukturen ska kommunen, på alla nivåer i värdekedjan, beakta behovet av att undvika monopolisering av infrastrukturen, till exempel genom exklusivavtal med enskild operatör, oavsett om det är en privat eller offentlig aktör.

I de fall kommunala stadsnät agerar på kapacitets- eller tjänstebaserad nivå bör kommunen, i egenskap av ägare, regelbundet ompröva om rådande behov skulle kunna tillgodoses genom privatfinansierade aktörer. Omprövning av säljverksamheter och förfaranden däri bör ske i enlighet med konkurrenslagen.

En sådan omprövning bör ta sin utgångspunkt i 3 kap 27§ konkurrenslagen och ske årligen. Säljverksamheter och förfaranden som skulle kunna träffas av förbud bör inte etableras, fortgå eller expandera.

Kommunen bör verka för att kommunala bostadsföretag, inom ramen för gällande lagstiftning, beaktar behovet av konkurrens och valfrihet för slutkunder.

Avtal som ger en operatör exklusiv distributionsrätt i hela fastigheten och som stänger ute andra leverantörer från att tillhandahålla tjänster via parallell infrastruktur i fastigheten bör undvikas."

Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet, s. 6-7

Det finns enligt IT&Telekomföretagen anledning att överväga ett förtydligande kring av principen om kommunen som ägare av bredbandsnät som inleds *"Svensk bredbandspolitik baseras på att marknaden i första hand ska tillgodose behovet av bredband. Kommunala aktörer bör träda in endast när kommersiella marknadsförutsättningar inte föreligger."*

IT&Telekomföretagen menar att ett förtydligande krävs för att markera att principerna inte är avsedda att helt utesluta kommunen som ägare till bredbandsnät. Huvudregeln är och ska förbli att det är marknaden som i första hand står för bredbandsutbyggnaden i Sverige. För att befintliga stadsnät som agerar fullt ut affärsmässigt inte ska känna att deras verksamhet står i strid med principerna, är det dock lämpligt att det tydligt framgår att det finns ett utrymme för kommunen att äga och driva bredbandsnät om de agerar strikt affärsmässigt, öppet och konkurrensneutralt i enlighet med ägardirektiv fastställda av kommunfullmäktige.

IT&Telekomföretagen föreslår därför följande förtydligande tillägg:

"I de fall kommunala aktörer finns etablerade eller avser etablera sig på marknaden är det nödvändigt att de agerar affärsmässigt, öppet och konkurrensneutralt på så låg nivå som möjligt i värdekedjan."

I rapporten "Kommuner hindrar fri konkurrens" pekar IT&Telekomföretagen på ett antal konkreta fall där privata aktörer visat intresse av att agera kommunikationsoperatör, men som trots detta inte fått möjlighet att lämna anbud. IT&Telekomföretagen och våra medlemsföretag ser med oro på utvecklingen där att allt fler kommuner låter sina kommunala bolag agera allt högre upp i värdekedjan trots att intresse finns från privata aktörer att agera och leverera i kommunen. Om kommuner i högre grad skulle efterleva principen om att *"I de fall kommunala stadsnät agerar på kapacitets- eller tjänstebaserad nivå bör kommunen, i egenskap av ägare, regelbundet ompröva om rådande behov skulle kunna tillgodoses genom privatfinansierade aktörer"* och främjar en sund konkurrens mellan de olika marknadens aktörer är vi övertygade om att det skulle gynna slutkonsumenterna i form av större tjänsteutbud och lägre priser.

IT&Telekomföretagen vill även poängtera att det är viktigt att kommunala stadsnät i första hand tillhandahåller grossisttillträde på svartfibernivå. En stor majoritet av stadsnäten erbjuder svartfibertillträde till flerfamiljshus och företagsfastigheter, vilket är mycket positivt. Det finns dock fortfarande ett mindre antal stadsnät, uppskattningsvis knappt en tiondel, som inte erbjuder grossisttillträde på svartfibernivå alls. De erbjuder enbart mer förädlade kapacitetstjänster. Nästan inga kommunala stadsnät erbjuder svartfibertillträde till befintliga fiberaccessnät till småhus. Jämfört med att enbart erbjuda grossisttillträde på kapacitets- eller kommunikationsoperatörsnivå skapar svartfibertillträde mycket bättre förutsättningar för innovation och tjänstediversitet för slutkunder. IT&Telekomföretagen menar att principen om att *"När kommunala aktörer ger tillträde till den egna infrastrukturen..."* bör detta i första hand gälla *"...tillträde till kanalisation respektive svart fiber..."* behöver efterlevas bättre och förtydligas, t.ex. när det gäller tillhandahållandet av publika referenserbjudanden.

IT&Telekomföretagen ser ett behov av förtydligande av principen om att *"Kommunen bör verka för att kommunala bostadsföretag, inom ramen för gällande lagstiftning, beaktar behovet av konkurrens och valfrihet för slutkunder."* Våra medlemsföretag vittnar om fall där kommunala bostadsbolag inte upphandlar och konkurrensutsätter rollen som kommunikationsoperatör, utan gynnar det kommunala stadsnätet på icke-affärsmässiga grunder. För att undvika ett sådant agerande som riskerar att leda till onödigt höga kostnader för driften av accessnätet, vilket i slutändan drabbar slutkonsumenterna i kommunen genom högre priser eller kommuninnevärdarna genom skattsedeln, bör riktlinjen vara att kommunala fastighetsbolag ska genomföra en konkurrensutsatt anskaffning av kommunikationsoperatör.

Förslag till utvidgning av principerna

Statsstöd

Ett perspektiv som saknas i dokumentet handlar om under vilka förutsättningar statsstöd får ges. Ett offentligt stöd (direkta bidrag, skattelättnader eller andra villkor som innebär en ekonomisk fördel) som gynnar ett visst företag, som finansieras genom offentliga medel och som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen får i princip inte lämnas eller genomföras förrän det godkänts av Kommissionen. Detta gäller således även i relationen mellan en kommun och ett kommunalt ägt bolag. Eftersom syftet med de statsstödsrättsliga reglerna är att skapa en jämn och konkurrensneutral spelplan för alla företag som agerar på en marknad anser IT&Telekomföretagen att det kan vara lämpligt att utvidga principerna kring detta.

Utbyggnadslagen

Den nya utbyggnadslagen träffar kommunerna i deras roll som infrastrukturägare, planerare, tillståndsgivare och genomförare av grävarbeten. IT&Telekomföretagen anser att därför att det kan vara lämpligt att utvidga principerna kring vilka skyldigheter en kommun har enligt lagen.

IT&Telekomföretagen finns givetvis tillgängliga för ytterligare dialog om frågor kring dessa synpunkter uppstår.

Med vänlig hälsning
IT&Telekomföretagen inom Almega



Kajsa Frisell, näringspolitisk expert



Ellinor Bjennbacke, näringspolitisk chef

IT&Telekomföretagens medlemmar som aktivt valt att ställa sig bakom detta samrådssvar:

Colt Technology Services AB
Com Hem AB
IP-Only AB
Svensk Infrastruktur AB
Telenor Sverige AB
Telia Sverige AB