

## Yttrande över SOU 2016:1 – Statens bredbandsinfrastruktur som resurs

### Sammanfattning

- **SmåKom föreslår** att en heltäckande fiberutbyggnad inklusive accesnät prioriteras i statsbudgeten genom att **förslagsvis tio miljarder kronor avsätts per år under fem år**. Medlen tas lämpligen genom omprioritering av infrastrukturbudgeten.
- **SmåKom föreslår** att Post- och Telestyrelsen (PTS) utan dröjsmål får ett tidsbestämt uppdrag att kartlägga fiberkabeltillgången i Sverige, och att alla som äger fiberkabel åläggs att lämna information.
- **SmåKom föreslår** en stark styrning av statliga verk och bolag för att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av våra gemensamma fiberresurser, inklusive ett tydligt uppdrag att anlägga och upplåta kanalisation samt att anlägga högsta möjliga antal fiberpar vid renoveringar och utbyggnader.
- **SmåKom föreslår** ett samlat ansvar för all statlig fiberinfrastruktur till ett verk, ett departement och med en ansvarig minister.

### Kapitel 1, Uppdraget, dess begränsningar och genomförande

Vi noterar att Riksrevisionen 2013 granskat hur staten agerar på telekommunikationsmarknaden, och konstaterat att regeringen inte har utnyttjat statens digitala infrastruktur som resurs. Vi hoppas att denna utredning är början till ett tillrättaliggande angående detta.

#### 1.2 Utmaningar

Det är otillfredsställande att ingen samlad bild finns över var det saknas en marknadsdriven utbyggnad av stam- eller mellanortsnet i landet.

**SmåKom föreslår** att PTS får ett kort, tidsbegränsat uppdrag att utreda detta.

Utredningen konstaterar också att tydlighet saknas från politiken i frågan om användningen av statlig fiber. **SmåKom föreslår** ett samlat ansvar för all statlig fiberinfrastruktur till ett verk, ett departement och med en ansvarig minister. Jämför analoga vägar.

### 1.3 Begränsningar

Det är en brist att utredningen inte omfattar frågan hur tillgång till accessnät ska lösas - nätet från lokala kopplingspunkter eller telestationer fram till fastigheter eller radiobasstationer. Utredningen konstaterar att det är "en stor utmaning att bygga ut accessnät i de mer glest befolkade delarna." **SmåKom föreslår** att accessnät ingår i finansieringen som vi förslår på sid 3.

### 1.5 Andra statliga utredningar

**Bredband för Sverige in i framtiden (SOU 2014:21)** har konstaterat att elnätsbranschen anger att samförläggning av el och fiber bara sker i en procent av nyförläggningen, trots att det vore lämplig, då dessa förläggs på liknande sätt.

**SmåKom föreslår** att samtal och styrning av elnätsbranschen omedelbart påbörjas i PTS:s regi för samförläggning av el och fiberkabel, för optimal samhällsekonomisk nytta.

**Medieutredningen SOU 2015:94:** endast fiberbaserade bredbandsförbindelser ger förutsättningar för t ex direktsändning från olika platser. **SmåKom menar**, att om inte landsbygden ska hamna än mera i medieskugga, måste staten ta ansvar för fiberutbyggnaden. Lokala redaktioner lägger ner i rask takt. Ett demokratiskt problem växer.

### 2.1 Den svenska bredbandsmarknaden

"Staten ska ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden", säger trafikutskottet redan 2003. Det har har visat sig inte fungera med det ansvaret, när den digitala klyftan är ca 45 procentenheter mellan stad och land, mätt i fibertillgång.

Regeringen har konstaterat att en betydande fiberutbyggnad krävs, och har framsyntheten att se behovet av digital infrastruktur. Tillräckliga åtgärder saknas dock från statens sida.

Utredningen pekar på dilemmat: "Det är en stor utmaning att säkra en grundläggande nivå av elektronisk kommunikation i alla delar av landet". **SmåKom anser** dock att utredningen är ofullständig i sina åtgärdsförslag, vilket vi återkommer till.

Ur utredningen: "PTS har inte någon karta eller samlad bild över var det finns mellanortsnät och regionala noder. Det finns heller ingen samlad bild av statens innehav av bredbandsinfrastruktur hos de statliga aktörerna."



**SmåKom anser**, att om inte PTS har ett tydligt uppdrag att leverera fakta om fiber, måste myndigheten omgående ges uppdraget. Vi måste veta vad vi har och var.

**SmåKom föreslår** att anmälan till Ledningskollen om fiberförekomst måste bli obligatorisk och gälla alla aktörer. Vi har inte hemliga analoga vägar, vilket är jämförbart.

Uppskattad kostnad för återstående utbyggnad av fibernätet varierar; i utredningen nämns 28-50 miljarder kronor.

**SmåKom föreslår** att en heltäckande fiberutbyggnad prioriteras i statsbudgeten genom att **förslagsvis tio miljarder kronor avsätts per år under fem år**. Medlen tas lämpligen genom omprioritering av infrastrukturbudgeten. På så sätt når vi målet 100 procent fiber senast år 2021.

Utredningen menar att Sverige gått längre än EU:s mål, när vårt mål är att 90 procent av alla hushåll och företag ska ha 100 Mbit/s senast år 2020. **SmåKom menar** att en geografisk aspekt saknas; med detta mål kan en stor del av landsbygden ännu sakna fiber. Många kommer sannolikt inte ens att ha de av EU stipulerade 30 Mbit/s.

**SmåKom anser** att målet måste höjas till tillgång till 100 Mbit/S för alla. Detta är en samhällsekonomiskt och företagsekonomiskt lönsam affär: utredningen konstaterar att totalt ca 70 miljarder kr investerats i bredbandsinfrastruktur i landet, medan intäkterna på slutkundsmarknaden för elektronisk kommunikation **bara år 2014** enligt utredningen uppgick till 52,7 miljarder kronor. Digitala tjänster utvecklas i snabb takt, vilket man kan förutsätta minskar kommuners och andra offentliga aktörers kostnader markant.

SOU 2015:23 om informations- och cybersäkerhet citeras och konstaterandet är föga förvånande: "En väl utbyggd och säker infrastruktur som ägs av staten medför stora vinster avseende informations- och cybersäkerhet". Ännu ett argument för att staten omgående måste ta kontroll över sin infrastruktur.

Bristen på kunskap är stor om vad man har. Om **Trafikverket** skrev SOU 2003:78: "Det skulle krävas ett stort efterforskningsarbete och engagemang på regionnivå för att ta fram information om all kabel som förlagts längs vägarna."

**Affärsverket svenska kraftnät** hade som mål att alla kommunhuvudorter skulle vara anslutna till ett landsomfattande nät vid utgången av 2002. Konstateras att "Svenska Kraftnät inte uppnådde dessa mål". Hur det ligger till i dagsläget framgår inte. Om **Vattenfall AB** konstateras att detta statliga bolag "inte redovisar någon information om bredbandsverksamhetens omfattning eller resultat".

**Teracom AB** ansvarar för utsändning av radio och TV, men har under senare år inträtt i bredbandsmarknaden. Bolaget hyr fiber av andra statliga organisationer, och är en mindre statlig aktör. "Det finns ingen publik information om telekomverksamhetens omsättning i Teracom", skriver utredningen.

### **SmåKom efterlyser styrning av verk och bolag samt krav på redovisning av var fiber finns.**

#### Kap 3 Rättsliga aspekter

**Utredningen** skriver: "Dock finns det områden där marknaden inte kommer att bygga ut...på grund av otillräcklig lönsamhet. Staten bör då ta ansvar .....för.....accessnät även i de glesare bebyggda områdena i Sverige." **SmåKom efterlyser också detta ansvar.**

Kapitlet handlar om den stora mängd lagar, som påverkar bredbandsmarknaden. Beträffande EU:s statsstödsregler konstateras dock, att "Det offentliga kan dock ge stöd för utbyggnad av bredband i accessnät....".

EU stipulerar också i det s k "Utbyggnadsdirektivet" från 2014 att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av snabbt bredband, genom att befintlig infrastruktur används. **SmåKom ser fram emot** att regeringen börjar tillämpa direktivet.

#### Kap 4 Regeringens styrning

Utredningen finner att Riksrevisionen i sin rapport "Staten på telekommarknaden", RiR 2013:5, konstaterat att styrningen av de fyra aktörerna är otillräcklig, det saknas en samlad analys, regeringens kunskap behöver förbättras och slutligen att de fyra verksamheternas styrning inte koordinerats på regeringskansliet. Regeringen hanterar infrastrukturen på ett splittrat sätt och med olika målsättning, konstateras också.

**SmåKom finner** att rapporten är så tydlig och omfattande, att den borde ha legat till grund ett förändringsarbete på regeringskansliet. I stället har nya utredningar initierats, där vi nu kan läsa om tidigare utredningars nedslående resultat.

Denna utredning föreslår en starkare och i vissa avseenden tydligare styrning genom nya skrivningar i de respektive myndigheternas (Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät) regleringsbrev. Det är bra - p 1-4 sid 63 tillstyrkes. Dock: vad gäller de två aktiebolagen Vattenfall AB och Teracom AB, kan utredarna bara föreslå att regeringen uttalar att den förväntar sig att de berörda bolagen bidrar till att regeringens breddbandsmål uppfylls ( p. 9 sid 64).

**SmåKom anser** att detta är helt otillfredsställande. Regeringen måste i ägaranvisningen för bolagen ange, att bolagen **ska** bidra till detta. Utbyggnaden av bredband ska mätas, och bolagen ska ha en skyldighet att redovisa sitt innehav av fiberkabel och dess lokalisering.

Vi ställer oss också tveksamma till otydliga formuleringar som att "samråda och bistå". Vi förslår i stället en tydligare vokabulär: Uppdraget ska vara att **rapportera** och **samarbeta** (p 5-8 sid 63-64).

Om Myndighetsförordningens allmänna anvisningar följs, är mycket gjort: Verksamheten ska bedrivas effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt (p 4.2.1).

**Vi frågar oss också** om Affärsverket svenska kraftnät följer sin instruktion "...bygga ut, installera och förvalta ledningar för elektronisk kommunikation, samt upplåta nätkapacitet i dessa". Vidare "driva kommunikationsnät för tele och data, verka för att nätet görs tillgängligt, samråda med PTS och samverka med aktörer." Tyvärr har en mening om att verka för att regeringens breddbandsstrategi uppnås tagits bort i 2015 års regleringsbrev; **vi undrar varför?**

Trafikverket har också tydliga krav i regleringsbrevet om att erbjuda digitala tjänster på grossistnivå, samverka och göra befintlig kanalisering tillgänglig.

Under p 4.4.7 gör utredningen bedömningen att ett samhällsuppdrag inte kan ges till Vattenfall AB och Teracom AB. Ingen förklaring lämnas till denna bedömning.

I p 4.4.8 görs en bra sammanfattning om att regeringen måste få en redogörelse över de åtgärder som vidtagits.

## Kap 5 Förslag

Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät föreslås få ett regeringsuppdrag att utforma och formalisera samverkan kring bredbandsinfrastruktur. Vattenfall AB och Teracom AB föreslås bjudas in.

**SmåKom anser** att alla fyra parter ska samverka och omfattas av uppdraget ovan. Nuvarande försök genom en samverkansgrupp har inte fungerat. Det går därför inte att förvänta sig att de båda bolagen hörsammar en inbjudan, anser vi:

5.1.1. "Utredningen menar att samverkansgruppen som den fungerat hittills inte bidrar till en effektivare användning av statens resurser".

Vi anser att man borde kunna ge ägardirektiv om att samarbete ska ske för att uppnå bredbandsmålet.

**Förslag:** För att uppnå en optimal samordning, kanske en gemensam årlig dag om utbyggnadsplaner och tillgänglighet kunde inrättas. Men då måste en öppen kultur härska.

**SmåKom anser** att det vore intressant att utveckla tanken om ett samlat statligt ägande av bredbandsinfrastrukturen. Detta har exkluderats från regeringens uppdrag.

### 5.3 Överväganden och förslag

Utredningen konstaterar att de fyra aktörerna uttrycker "en mycket stark önskan att fortsätta hantera sin bredbandsinfrastruktur i egen regi utan inblandning av någon annan part". Frivillighet kommer alltså inte att fungera, konstaterar utredningen; vi instämmer. Frågan är också vilken önskan som finns hos riksdag och regering? Samhällsägda bolag och statliga myndigheter ska givetvis stå till de demokratiska institutionernas förfogande och styras mot samverkan och nationella mål.

De hinder för samarbeten som skissas tycks bero på att ägandet av infrastrukturen är splittrad på myndigheter och bolag. Om allt ägdes gemensamt, skulle en utbyggnad av fiberkabel kunna ske så som vi idag bygger analoga vägar och järnvägar. Nu menar utredningen att regeringen "inte på ett enkelt sätt kan ålägga de vinstdrivande statliga aktiebolagen att delta i samverkan". Då uppmanar vi regeringen ta till det svåra sättet, exempelvis genom att styra tydligare eller omstrukturera bolagen till annan organisationsform. Om regeringen menar allvar med att

snabbt bredband ska nå alla, kan vi inte låta den samhällsekonomiska kapitalförstöringen fortsätta med outnyttjad infrastruktur och nyanläggning där det eventuellt redan finns samhällsägda fiber - men informationen är hemlig.

#### Kap 6 Förläggning av bredbandsinfrastruktur för framtida behov

Här har utredningen **bra förslag** för Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät:

- Att i tillräcklig mängd installera kanalisation eller optofiber för att erbjuda marknaden
- Uppdrag att alltid anlägga kanalisation på platser med höga anläggningskostnader
- Ansökningsförfarandet för externa som vill anlägga kanalisation /ledningar i ett vägområde ska förbättras.

En beräkning görs att stam- och mellanortsnäten måste kompletteras med 10 miljarder kr för att nå bredbandsmålet – då har man nått 20% av det totala behovet. **Se SmåKoms totalfinansieringsförslag på sid 3.**

#### 6.1 Trafikverkets och Affärsverket svenska kraftnäts bredbandsinfrastruktur

Här redovisas vilka moderniseringar som planeras, men också att ingen part har kanalisation tillgänglig för externa parter. Däremot används markområden längs vägarna som kanalisationsutrymme av andra aktörer. Efterfrågan på att få anlägga kanalisation utmed vägnätet är stor. Det framgår inte av utredningen om avtal finns med dessa aktörer.

**Stokab förlägger alltid 1 000 fiberpar vid all utbyggnation- en bra modell som borde tillämpas av de statliga aktörerna också. Då skulle svart fiber kunna erbjudas utan begränsningar, menar utredningen.**

#### 6.3 Överväganden och förslag

Utredningen föreslår bra åtgärder, dock sådant som vi anser borde ingå i den normala verksamheten för aktörerna: att installera extra kanalisation och/eller optofiber samt göra den tillgänglig för marknadens aktörer, när man ändå bygger ut eller moderniserar längs vägar och järnvägar, och att ha en rimlig tidsgräns för ansökningar från andra om att få anlägga kanalisation.

Noder behövs för att ansluta accessnät. Utredningen konstaterar att "PTS har dock inte en karta över regionala och lokala anslutningsmöjligheter".

**SmåKom föreslår** att PTS omgående ska ges i uppdrag att upprätta en sådan karta.

P 6.5.2: "Trafikverket har uttalat att man inte kommer att anlägga kanalisation utan ett uttalat uppdrag från regeringen" . **SmåKom konstaterar** att ett sådant uppdrag brådskar.

**SmåKom konstaterar vidare** att fiber ska erbjudas alla invånare, apropå farhågor om att kanalisation kan komma att anläggas, "som aldrig kommer att tas i bruk, eller kommer att ligga outnyttjad." Att först kartlägga befintlig kanalisation är nödvändigt innan nyanläggning.

### Kap 7 Sammanbyggnad av nät för ökad robusthet på platser där det finns någon marknadsdriven utveckling

Förslag från utredningen: Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät får ett särskilt regeringsuppdrag att samverka vid planering och anläggning av redundanta förbindelser för eget behov, och att analysera om dessa kan förläggas i områden som idag saknar möjlighet att ansluta sig till snabbt bredband.

**SmåKom föreslår** ett tydligare uppdrag: "...planera och anlägga redundanta förbindelser tillsammans, för gemensamt behov. Förbindelserna ska anläggas så att de passerar områden som idag saknar möjlighet att ansluta sig till snabbt bredband."

Vidare konstateras: "Den statliga bredbandsinfrastrukturen är uppbyggd för att möta respektive aktörs interna behov." Detta måste omgående ändras så, att det också är **samhällsnyttan** som är drivkraften. Det handlar om gemensamma resurser för att vi ska kunna utveckla hela landet.

#### 7.1.2 Vita fläckar

"Det finns idag inte en samlad bild över var det finns eller saknas mellanortsnät och regionala noder. PTS har ingen karta över regionala och lokala anslutningsmöjligheter (noder). Vissa länsstyrelser, regioner och kommuner har gjort kartläggningar....som inte är nationella".

...Det finns byalag och föreningar som inte kan nå de nationella optofiberneten utan att själv bygga långa förbindelser...inte enbart i glesbygd."

Självklart borde PTS uppdras att göra en fullständig kartläggning av var noder finns och var kompletteringar behövs, för att få kontroll över alla



vita fläckar. Utan denna information kan vi svårligen bygga bort de vita fläckarna.

**SmåKom instämmer** i det som framförts till utredningen, att "det är önskvärt att den statligt ägda infrastrukturen är självförsörjande avseende bland annat redundans för att staten fortsatt ska kunna garantera krav på säkerhet och kontroll utan att vara beroende av tredje part". (Sid 110)

**SmåKom anser** att det är en stor brist för det vidare arbetet att "någon detaljerad analys av intressanta och möjliga sträckor för redundans och hur dessa...passerar områden som saknar möjlighet till bredbandsanslutning **inte har gjorts** av någon myndighet eller av de statliga aktörerna."

**SmåKom konstaterar** att en utsedd part, förslagsvis PTS, omedelbart måste ta itu med detta första steg. Utredningens kvalitet försämras, då en konsult härvidlag har fått göra en uppskattning. Det lär krävas ytterligare finansiering för att bygga noder där sådana saknas. Hur mycket vet vi inte på grund av kunskapsbrist om läget.

#### Kap 8 Effekter av en ökad samordning på samförlagd bredbandsinfrastruktur

**SmåKom påstår**, att om Trafikverket och Affärsverket svenska kraftnät bygger samman sina nät, blir det bättre!  
Utredningen har **inte** fått i uppgift att bedöma frågan om vikten av att staten har ett säkert eget nät. En brist tycker vi, men svaret är självklart: Det behövs. Tänk om en enskild skulle äga våra analoga motorvägar? Tänk likadant om våra digitala motorvägar: De ska ägas av staten och upplåtas till alla aktörer som vill på lika villkor.

#### 9 Konsekvensanalyser

Utredningen konstaterar att drygt 85 procent av befolkningen och arbetsställena utanför tätort och småort saknade snabbt bredband i oktober 2014. Åtgärderna som nu föreslås bedöms ge tillgänglighet till snabbt bredband till ytterligare 25 procent, ca 200 000, av dessa.

**SmåKom anser** att det är positivt, men otillräckligt. Efter detta saknar fortfarande många hushåll och företag fiberuppkoppling.

De positiva konsekvenserna av fiberuppkoppling omsluter alla samhällsområden och ger livskraft. Tillgängligheten till snabbt bredband är en förutsättning för ett fullgott liv i hela landet. **Vi instämmer i**



analysen under p 9.3.2 men vill lägga till att undervisning på distans blir möjlig.

#### 9.4 Konsekvenser på konkurrensen

P 9.4: Ytterligare icke-kontroll beskrivs: "Det finns idag i närheten av banvallarna optofiber som ägs av privata aktörer. Exakt hur mycket fiber som finns där eller var den finns går inte att få besked om".

**SmåKom anser** att detta är otillfredsställande och en samhällsekonomiskt oförsvarbart. En överenskommelse borde kunna komma till stånd med privata aktörer, så att den överkapacitet av fiber som finns kan upplåtas åt alla, givetvis mot ekonomisk kompensation. Vi frågar oss också vem som äger marken som fibern grävts ner i, och hur det är med avtal om markutnyttjandet.

Utredningen skriver att "De privata aktörerna upplever andra företeelser som mer konkurrensstörande än ett statligt bredbandsnät. Exempelvis...olika villkor i kommunerna för de egna bredbandsbolagen i jämförelse med....externa." **SmåKom anser** att kommunerna bör se över detta.

Utredningen menar att de åtgärder som föreslås – många är bra! – inte kommer att orsaka några ökade kostnader för staten. **SmåKom menar** att det då bara är att skrida till handling. Ett delmål nås, även om vi vill ha mer, vilket vi beskrivit ovan, och föreslagit finansiering för.

Detta yttrande har antagits av SmåKoms styrelse.

Peter Lindroth, ordförande

Hilkka Eskelinen, sekreterare