

A2003:015

Bredbandspolitiken – en utvärdering i halvtid

Delrapport till ITPS utvärdering av den svenska IT-politiken

*Elisabet Frankenberg,
Kurt Lundgren*

Bredbandspolitiken

– en utvärdering i halvtid

Elisabet Frankenberg
Kurt Lundgren

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
e-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Kurt Lundgren, telefon 08 456 67 19,
e-post kurt.lundgren@itps.se alternativt Elisabet Frankenberg, telefon 070 337 07 19,
e-post elisabet.frankenberg@ab.lst.se

Förord

Institutet för tillväxtpolitiska studier har haft i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering av den svenska IT-politiken. ITPS har därför genomfört en analys av bredbandspolitiken som ett av många underlag för institutets huvudrapport.

Rapportens huvudslutsatser är att de stödmedel som kanaliserats till marknaden genom kommunerna har varit av avgörande betydelse för utbyggnaden av IT-infrastruktur i glesbygd och därmed den mest framgångsrika åtgärden inom ramen för regeringens insatser på bredbandsområdet. ITPS anser i enlighet med detta att regeringen gjorde rätt när den satsade på en decentraliserad utbyggnadsprocess. Ett problem i utvecklingen är dock den heterogenitet som råder i de nät som nu byggs rörande rollfördelning, affärsmodeller och teknikval. Förberedelsearbetet inför nya beslut inom bredbandspolitiken bör påbörjas med hög prioritet och ITPS lämnar en rad rekommendationer till åtgärder i denna rapport.

Utvärderingen av bredbandspolitiken har utförts av Elisabet Frankenberg och Kurt Lundgren vid Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Ansvarig chef vid Institutet för tillväxtpolitiska studier har varit Hans-Olof Hagén medan Kurt Lundgren har varit projektledare.

Stockholm i november 2003

Sture Öberg,
Generaldirektör

Sammanfattning

ITPS har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera IT-politiken och denna rapport om bredbandspolitiken utgör ett av många underlag för institutets huvudrapport. Den bredbandspolitik som sjösattes i IT-propositionen håller nu på att genomföras och utvecklas, men i princip är ingen av de viktiga åtgärderna avslutade. ITPS har valt att kalla denna rapport för en utvärdering i halvtid, men kanske har vi i själva verket inte kommit längre än till ”första kvarten”? ITPS lägger i detta läge pusselbitarna på bordet och låter denna rapport om bredbandspolitiken vara ett underlag för olika bedömningar. I rapporten ges en kunskapsöversikt och frågor som strategival, processer, kunskapsspridning, rollfördelning och affärsmodeller behandlas. Fokus ligger på tillämpningen av de s.k. ”bredbandsförordningarna”, där kommunerna har en central roll.

Möjligheten att utnyttja förordningarna finns t.o.m. 2005. I oktober 2003 hade 62 kommuner av totalt 270 stödberättigade någon typ av nät installerat och 23 procent av det statliga stödet för områdesnät och ortssammanbindande nät hade utnyttjats vid samma datum. Ett krav för statligt stöd är att kommunerna upphandlar tillhandahållandet av näten. Tillämpning av LOU och tillgängliga regelverk för överklagan är exempel på faktorer som orsakat förvirring i denna process. Samordning mellan bredbandsstöd och strukturfondsmedel har varit bristande.

Svenska Kommunförbundet, Länsamverkan Bredband och PTS förser kommuner och länsstyrelser med kunskapsstöd vid tillämpningen av förordningarna. I de nät som nu utvecklas råder en stor heterogenitet avseende tekniska lösningar och affärsmodeller. Tolkningarna av konkurrensneutralitet och horisontell konkurrens är mångskiftande, men en glidning mot operatörsneutralitet är tydlig, även om en entydig definition av begreppet saknas. ITPS finner att de existerande näten kan inordnas mellan tre ytterlighetsmodeller bestående av vertikalt integrerade privata respektive kommunala nät samt renodlat operatörsneutrala nät. Rollfördelningen i stadsnäten är oklar och vad som är kompetensenligt enligt kommunallagen är inte fastställt.

Om de mest realistiska lösningarna utrensas finner ITPS att det i princip fanns fyra handlingsalternativ för regeringen vid beslut om IT-infrastrukturutbyggnaden: ett nationellt nät för centrala samhällsfunktioner, en statlig upphandling av ett sammanhållet nät på riks- och kommunal nivå, att inte göra något alls samt steg-för-steg-strategin. Den sistnämnda, och den som regeringen kom att följa, kan beskrivas som en iterativ sökprocess där regeringen under resans gång sökt olika samarbetspartners och medfinansiärer. Utifrån de politiska och ekonomiska restriktionerna var steg-för-steg-strategin den bästa. Ett i efterhand konstruerat handlingsalternativ skulle dock ta hänsyn till ett bristande kunskapsstöd och även försöka besvara frågan om vad som är viktigast: att allting ska gå snabbt för att vi ska vara säkra på att vara ”först”, eller att bygga infrastrukturen så att den blir så säker och robust som möjligt? Bredbandspolitiken har karaktäriserats av stor brådska men en historisk tillbakablick visar att utbyggnad av infrastruktursystem

tar tid. Det väg-beroende som denna typ av investeringar är förknippade med är ett skäl för eftertanke även om det sker på snabbhetens bekostnad.

Rekommendationer

- Regeringen bör avvakta med ingripanden på marknaden och ge tid till marknads självsanering. Strategigruppen bör följa utvecklingen.
- PTS, Konkurrensverket och Konsumentverket bör följa hur konkurrensen och öppenheten i näten påverkas av vertikal integration i olika avseenden.
- PTS bör få i uppdrag att utöka sin granskning av bredbandsutbyggnaden till att även följa upp den heterogenitet som de olika lösningarna uppvisar.
- Det kan vara lämpligt att regeringen stimulerar utformandet av kommunala IT-politiska planer med fokus på verksamhet och innehåll.
- En uppföljning bör ske av hur stora investeringar i bredbandsnät som skett i landet till följd av förordningarna. Vidare bör de nät som byggs med statligt stöd dokumenteras på ett standardiserat sätt.
- Regeringen bör överväga hur incitamenten inom löpande stödsystem ska stärkas för aktörerna att fysiskt koppla samman näraliggande nät. Vidare bör det statliga stödet samordnas med strukturfondsmedel.
- Regeringen bör överväga om det kan göras möjligt att ge stöd för ”fastighetsnära accessnät” givet att nätet uppfyller krav på neutralitet.
- Strategigruppen bör se till att en analys av situationen på bredbandsmarknaden genomförs i samarbete mellan universitet och viktiga aktörer i ett medellångt perspektiv.
- Förberedelsearbetet inför nya beslut inom bredbandspolitiken bör påbörjas med hög prioritet.

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning.....	9
1.1 Uppdragets bakgrund och syfte.....	9
1.2 Metod.....	9
1.3 Struktur.....	10
1.3.1 Terminologi.....	11
2 Ett infrastrukturperspektiv	13
2.1 Ekonomi.....	13
2.2 Den svenska modellen	14
2.3 Ändrade förutsättningar	16
3 Bredbandspolitiken – en översikt.....	19
3.1 Utredningar och uppdrag.....	19
3.1.1 IT-infrastrukturutredningen.....	19
3.1.2 Bredbandsutredningen.....	22
3.1.3 Uppdrag till Svenska Kraftnät	24
3.1.4 Stomnåtsutredningen.....	25
3.2 IT-propositionen.....	27
3.3 Lagar och Förordningar	30
3.3.1 SFS 2000:1469.....	30
3.3.2 SFS 2001:349.....	31
3.3.3 SFS 2001:350.....	32
3.3.4 SFS 2003:62.....	32
3.3.5 SFS 2000:1335.....	33
3.3.6 SFS 2000:1380.....	33
3.4 Statligt stöd.....	34
3.5 Processen.....	34
3.6 Finansieringen	35
4 De mobila näten och bredbandspolitiken – en jämförelse.....	37
4.1 Skönhetstävling	37
4.2 Beslut under osäkerhet.....	38
4.3 Bredbandspolitiken	39
4.4 3G vs. GSM.....	40
4.5 Slutsatser.....	41
5 Bredbandsutbyggnad i glesbygd – statusrapport	43
6 Tillämpning av förordningarna.....	47
6.1 Kommunernas roll	47
6.1.1 Kommunalrättsliga förutsättningar	47
6.2 Länsstyrelsernas roll.....	50
6.3 Kunskapsstöd	51
6.3.1 Svenska Kommunförbundet.....	51
6.3.2 Länsamverkan Bredband.....	52
6.3.3 PTS.....	53
6.4 Dokumentation	53
7 IT-infrastrukturprogram	55

8	Konkurrensutsättning	57
8.1	Konkurrensutsättning enligt förordningarna	57
8.2	Råd till kommuner	59
8.3	När kommunen fattat beslut	59
8.3.1	Överklagan då LOU ej kan tillämpas	59
8.3.2	Överklagan då LOU tillämpas	61
8.3.3	Länsstyrelsens roll	62
8.4	Alternativa tillvägagångssätt	63
8.5	Statusrapport	64
8.5.1	Konkurrensutsättning	64
8.5.2	Val av leverantör	64
8.6	Synkronisering av stödsystem	67
9	Affärsmodeller	71
9.1	Från Konkurrensneutralitet till operatörsneutralitet	71
9.1.1	Operatörsneutrala stadsnät	73
9.1.2	Öppenhet och neutralitet	74
9.1.3	Operatörsneutralitet i praktiken	75
9.1.4	Operatörsneutralitet – en statlig angelägenhet?	77
9.2	Problem i stadsnäten	78
9.3	Rollfördelningen mellan marknad och kommuner	80
9.4	Fastighetsnät	81
9.5	Tjänster	83
9.6	Exempel på affärsmodeller	84
9.6.1	Svalöv	84
9.6.2	Tierp	86
9.6.3	Västerbotten	87
9.6.4	Falkenberg	90
9.6.5	Vimmerby	91
9.6.6	Söderhamn	94
9.7	Summering	94
10	Hade det kunnat bli annorlunda?	97
10.1	Val av huvudstrategi	97
10.1.1	Ett nationellt nät för centrala samhällsfunktioner	98
10.1.2	En statlig upphandling av ett sammanhållet nät på riks- och kommunal nivå	99
10.1.3	Att inte göra något alls	99
10.1.4	Steg-för-steg-strategin	100
10.1.5	Förutsättningar för politikens inriktning	100
10.2	Långsiktighet och partnerskap i finansieringen av infrastruktur	102
10.3	Kunskapsstöd	103
10.4	En alternativ linje	105
11	Slutsatser och rekommendationer	107
11.1	Summering	107
11.2	Lösa trådar	108
11.3	Självsanering och dialog	109
11.4	Slutsatser	110
11.5	Rekommendationer	111
	Litteraturförteckning	113
	Bilaga 1	117

1 Inledning

1.1 Uppdragets bakgrund och syfte

ITPS har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera IT-politiken. I ITPS förslag till utvärderingsstruktur föreslås metoden att skapa en lärande IT-politik. Detta innebär att etablera utvärderingsarbetet som en process, där politiken utformas i utvärderingsbara termer, indikatorer skapas och resultaten bildar underlag för kommande politiska beslut. Utvärderingen bedrivs med två tidsperspektiv och utvärderingen av bredbandspolitiken är en av delstudierna i det kortsiktiga utvärderingsarbetet.

Den bredbandspolitik som sjösattes i IT-propositionen håller nu på att genomföras och utvecklas. I princip är ingen av de viktiga åtgärderna avslutade. Hur långt processen kan anses ha kommit beror på vilket mål som utgör utgångspunkt: tid, utnyttjandegrad av statligt stöd, geografiska tillgänglighetsmål, konkurrensneutrala nät etc. ITPS har valt att kalla denna rapport för en utvärdering i halvtid, men kanske har vi i själva verket inte kommit längre än till ”första kvarten”? Det är en öppen fråga, men klart är i alla fall att målen ännu inte uppnåtts och att det inte finns ett färdigt utfall att utvärdera. ITPS lägger i detta läge pusselbitarna på bordet och låter denna rapport om bredbandspolitiken vara ett underlag för olika bedömningar. I rapporten ges en kunskapsöversikt och frågor som strategival, processer, kunskapspridning, rollfördelning och affärsmodeller behandlas. Fokus ligger på tillämpningen av de s.k. ”bredbandsförordningarna”, där kommunerna har en central roll.

1.2 Metod

Underlaget för rapporten är dels skriftligt material som riksdagstryck, rapporter, böcker och artiklar. Information har även samlats in på ett flertal konferenser och seminarier, samt genom ett stort antal intervjuer. En förteckning över intervjuade personer finns i bilaga 1. Besök i kommuner har gjorts för att få närmare inblick i hur förordningarna har tillämpats vid konkurrensutsättning av tillhandahållandet av bredbandsnät samt hur kommunala politiker och tjänstemän ställer sig till regeringens bredbandsåtgärder och vilken betydelse utbyggnaden har för den egna kommunen. Kommunerna är Malå, Norsjö, Skellefteå, Söderhamn, Vimmerby, Falkenberg och Svalöv. Även Västerbottens län, Region Skåne och Kalmar län har ingått utifrån ett regionalt perspektiv. Urvalet har gjorts efter samtal med Svenska Kommunförbundet, Länsamverkan Bredband, PTS och Näringsdepartementet. Hänsyn har tagits till geografiskt läge, tillhörighet till kommungrupp i Svenska Kommunförbundets kommunindelning, samt val av tillhandahållare av bredbandsnät och affärsmodell, med avsikten att nå variation bland utvalda kommuner. Förutom den kommunala hanteringen av bredbandsfrågorna har även arbetet på länsnivå och regeringsnivå studerats. Statliga och privata nätägare, operatörer, tjänsteleverantörer och andra aktörer som har en roll i utbyggnaden har också intervjuats.

1.3 Struktur

- I debatten kring utbyggnaden av IT-infrastruktur har paralleller dragits till utbyggnad av andra infrastruktursystem som järnvägar, telegraf, elektricitet etc. Innan en närmare beskrivning och analys av bredbandspolitikens mål och genomförande görs, ges därför i kapitel 2 en översikt av hur utbyggnaden av infrastruktursystem historiskt skett i Sverige och vad som karaktäriserar dessa system ur ett ekonomiskt perspektiv.
- I kapitel 3 presenteras en översikt av bredbandspolitikerna där utredningar, IT-propositionen, lagar- och förordningar samt andra uppdrag summeras. Finansieringen och den politiska processen analyseras också.
- För att visa på olika politiska tillvägagångssätt görs i kapitel 4 en jämförelse av politiken på området för mobil telefoni med bredbandspolitikerna.
- Kapitel 5 behandlar utfallet av förordningarna i dagsläget, dvs. ger en statusrapport av utbyggnaden i glesbygd. Siffrorna i detta kapitel är hämtade från Svenska Kommunförbundets och Länsamverkan Bredbands enkät.
- Kapitel 6 beskriver hur processen då förordningarna tillämpas går till, vilka roller som innehas av kommuner och länsstyrelser, hur de kommunalrättsliga förutsättningarna ser ut samt hur kunskapsstödet till kommuner och länsstyrelser är organiserat. Här diskuteras också frågan om dokumentation av de nät som byggs med statligt stöd.
- Kapitel 7 ger en kortfattad beskrivning av IT-infrastrukturprogrammen.
- I kapitel 8 beskrivs upphandlingsförfarandet i närmare detalj. Här ges en genomgång av förordningarna och Svenska Kommunförbundets råd till kommunerna. Vidare följer en redogörelse för hur en upphandling enligt förordningarna skiljer sig från en upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling avseende överklagan av ett kommunalt beslut, en statusrapport över konkurrensutsättningarna, samt en diskussion kring synkroniseringen av EU:s strukturfondsmedel och bredbandsstödet.
- I kapitel 9 behandlas affärsmodeller ur flera perspektiv och en analys av begreppet operatörsneutralitet görs. De problem som stadsnäten i dagsläget brottas med presenteras tillsammans med en diskussion kring rollfördelningen i näten. Fastighetsnäten och de vanligaste tjänsterna som förekommer i stadsnäten diskuteras också. Slutligen ges sju exempel på hur olika kommuner gått tillväga i tillämpningen av förordningarna, vilka affärsmodeller de anammat, samt ett antal slutsatser av dessa fallstudier.

- I kapitel 10 analyseras tänkbara handlingsalternativ som regeringen kunde ha valt vid sjösättandet av bredbandspolitiken, inklusive det val som regeringen gjorde: det som ITPS valt att kalla för steg-för-steg-strategin. Här diskuteras också de ekonomiska och juridiska restriktioner som påverkade det politiska strategivalet samt hur ett i efterhand konstruerat handlingsalternativ skulle kunna ha sett ut.
- I kapitel 11 görs en summering och slutsatser och rekommendationer presenteras.

1.3.1 Terminologi

- Rapporten förutsätter att läsaren har grundläggande kunskap om begrepp gällande nätstruktur. För närmare definitioner hänvisas till SOU 2000:111, ”*IT-infrastruktur för stad och land*”, bilaga 3.
- I rapporten används ordet länsstyrelse för att beteckna såväl länsstyrelser som regionala självstyrelseorgan.
- Begreppen upphandling och konkurrensutsättning används omväxlande syftandes på det upphandlingsförfarande som ska äga rum enligt förordningarna för att kanalisera det statliga stödet till marknaden.
- Stadsnät används i rapporten i betydelsen publika nät om inte annat anges. En enhetlig definition av begreppet stadsnät saknas, men ett offentligt kommunnät eller kommunöverskridande bredbandsnät kan vara beskrivningar som överensstämmer med det som avses i denna rapport.

2 Ett infrastrukturperspektiv

Historiskt sett har utvecklingen av stora tekniska system och nya basteknologier skett i cykler om ca ett halvsekel: vid 1800-talets mitt började järnvägen och telegrafsystemet utvecklas i symbios, vid sekelskiftet kom så elektriciteten och bilismen och vid 1900-talets mitt utvecklades television, data och eterbundna medier. Det går att argumentera att vi i millennieskiftet befinner oss i en ny sådan teknikutveckling och med Internets alltmer omfattande utbredning och utbyggnaden av IT-infrastruktur. I debatten kring bredbandsutbyggnaden har också paralleller dragits till andra stora infrastruktursystem som järnvägar, telegraf, elektricitet etc. Innan en närmare beskrivning och analys av bredbandspolitikens mål och genomförande görs, vill vi därför kort ge en översikt av hur utbyggnaden av infrastruktursystem historiskt skett i Sverige och vad som karakteriserar dessa system ur ett ekonomiskt perspektiv. Vi berör också det faktum att politikens förutsättningar över tid har förändrats: bland annat har ekonomiska och juridiska förutsättningar ändrat statens möjlighet till agerande idag jämfört med olika tidpunkter i historien.

2.1 Ekonomi

Beslut som gäller uppbyggnad av infrastrukturer är förenade med stor osäkerhet. Denna osäkerhet är beroende av fyra typer av faktorer¹: Den första är förknippad med stora initialinvesteringar. Särskilt spår- och ledningsbundna system där komponenterna har en lång livslängd och är geografiskt bundna bidrar till osäkerheten. Den andra faktorn handlar om svårigheten att bedöma den framtida efterfrågan av systemets tjänster eftersom potentiella användare kan använda infrastrukturen för olika ändamål. Svårighet att fullt ut få betalt för systemets tjänster är den tredje faktorn som påverkar osäkerheten. Infrastruktursystem har positiva externa effekter och vid etablering följer en förbättring av produktionsförutsättningarna som är större än de avgifter som systemets ägare kan ta ut av användarna. Att inte kunna få ut vinst som står i proportion till nyttan är ett argument för statligt engagemang i uppbyggnaden. För system som t.ex. radio och TV, som har karaktär av kollektiva varor, har offentliga åtaganden varit motiverade eftersom det är möjligt för konsumenterna att agera som ”free riders” och inte betala för utnyttjandet. Tillkomsten av konkurrerande system är en fjärde bidragande orsak till osäkerhet som historiskt har funnits för dem som byggt upp infrastruktursystem i privat regi. Begreppet naturligt monopol uppkom just ur en sådan situation där den engelske ekonomen John Stuart Mill observerat tre konkurrerande gasbolag i London vid 1800-talets mitt. Han insåg att gassystemet hade stordriftsfördelar och att det inte var motiverat att ha gasledning som löpte parallellt. Denna erfarenhet ledde till att de engelska gasverksbyggare som kom till Sverige och byggde i svenska städer fick krav på monopolrättigheter tillgodosedda. Detta blev sedan ett mönster som ledningsburna system i Sverige kom att följa.

¹ Kaijser, Arne (1994), *I fädrens spår...*

Förutom etablerandet av infrastrukturen, är prissättningen då systemet väl är på plats komplicerad. Enligt samhällsekonomisk teori bör priset sättas till marginalkostnaden, dvs. den kostnad till vilken en ytterligare enhet av en vara eller tjänst produceras. Ett problem med denna prissättning är att kapitalkostnaderna, som ju är betydande när det gäller infrastrukturer, inte inkluderas. Prissättning enligt marginalkostnadsprincipen har i Sverige främst tillämpats för ledningsbundna energi- och kommunikationssystem.² När det gäller infrastruktursystem som har karaktären av kollektiva varor har annan prissättning tillämpats. Fordonsskatt och bensinskatt används för att debitera utnyttjandet av vägnätet och för radio och TV har betalningen för public service-utbudet skett genom licensavgifter.

När det gäller debatten om IT-infrastrukturutbyggnaden i Sverige har paralleller dragits till begreppet naturligt monopol. Situationen då staten skulle behöva ingripa skulle uppstå då producenten är tvungen att genomföra så stora fasta investeringar att marginalkostnadsprissättning inte ger täckning för dessa. Ett statligt ägande utifrån denna ansats skulle då motiveras av två skäl³: staten skulle se till att infrastrukturen etablerades och sedan som ägare se till att prissättningen blev samhällsekonomiskt optimal. Ansatsen har dock ansetts otillräcklig⁴ bl.a. eftersom det faktiskt finns flera parallella nät på många delar av IT-infrastrukturen, vilket skulle innebära att marknaden inte är för liten för att bära upp flera konkurrerande nätföretag. Dessutom behöver statligt ägande eller statlig finansiering inte vara den enda lösningen för att få till stånd en verksamhet i de delar där parallella nät saknas.

2.2 Den svenska modellen

Arne Kaijser menar att det finns en svensk modell för infrastruktursystemens institutionella utformning⁵. Denna modell kännetecknas av att staten har det övergripande ansvaret för uppbyggnad av nationella stamlinjer, medan ansvaret på regional och lokal nivå överläts på kommunala och privata aktörer. En informell samverkan mellan dessa olika parter samt en frånvaro av statliga kontrollorgan är också utmärkande för modellen. Enligt Kaijser har den här modellen sina rötter i organiseringen av vägväsendet och uttrycktes redan i 1734 års lag, där staten tog ansvar för landsvägarna, men överlät till lokala krafter att ansvara för övriga vägar. En tydlig formulering kom dock först när utbyggnaden av järnvägssystemet tog fart i mitten på 1800-talet:

År 1845 presenterades den första stora järnvägsplanen för Sverige. Greven Adolf Eugène von Rosen fick tillstånd av staten att anlägga en privatägd järnväg; ett projekt som skulle förverkligas med hjälp av brittiskt kapital. I Storbritannien rådde det vid denna tid järnvägsfeber. Under 1844-1846 startades inte mindre än 600 järnvägsprojekt, det gavs ut fyra tidningar om järnvägar samtidigt, en av dem

² *ibid.*

³ *Lundgren, Kurt m.fl. (2000) Att ge plats för bredband, IT-kommissionen*

⁴ *ibid.*

⁵ *Kaiser, Arne, I fädrens spår*

dagligen, och järnvägspapper var spekulationsobjekt på börsen⁶. Von Rosen stötte dock på problem. År 1846 genomgick den brittiska penningmarknaden en kris och järnvägsbubblan i England brast. Svenska staten tog då över initiativet i järnvägsfrågan. Argument för statligt engagemang var järnvägarnas militära och politiska betydelse vilket var skäl för teknisk enhetlighet och central planering. Vidare ansågs ett statligt engagemang nödvändigt om järnvägar över huvud taget skulle komma till stånd inom rimlig tid och omfattning i det glesbefolkade Sverige. Även samhällsekonomiska argument fick efterhand utrymme i debatten för att motivera investeringar på upp till 30 procent av statens årliga inkomster. Johan August Gripenstedt var den som utvecklade de samhällsekonomiska perspektiven. Kring Gripenstedts järnvägsbygge uppstod en modell för modernisering där staten var den slutliga garanten med ansvar för stamnätet, medan privata och regionala intressen uppmuntrades att bygga regionala och lokala järnvägar.

Även telefonsystemet utformades enligt den svenska modellen. År 1880 anlades den första telefonstationen i Stockholm, Stockholms Belltelefon AB, som snart fick konkurrens av Stockholms Allmänna Telefon AB och under en tid var Stockholm telefontätast i världen. Till en början var telefonsystemen lokala och uppfattades inte som en statlig angelägenhet. Privata telefonföreningar som byggde lokala telefontät och upprättade telefonstationer bildades runt om i landet. Så småningom gjorde den tekniska utvecklingen det möjligt att bygga längre ledningar som sammanband städer och år 1888 beslöt regeringen att ge Telegrafverket ensamrätt att bygga och driva dessa interurbana ledningar. Detta var ett viktigt beslut som innebar att staten tog ett övergripande ansvar för telefonin som ett nationellt system. Telegrafverket ville få kontroll över samtliga telefontät i landet men riksdagen var emot ett förstatligande. Telegrafverket köpte dock successivt upp de privata telefonföreningarna och år 1902 var 97 procent av abonnenterna utanför Stockholm anslutna till Telegrafverkets nät. Motivet för den offensiva strategin var att åstadkomma en teknisk standardisering och sänka kostnader för samtrafik. Länge var de tekniska begränsningarna för att snabbt och enkelt kunna koppla ihop abonnenterna i ett rikstäckande nät stora och ett hinder för utvecklingen.

Riksdagen gav aldrig något totalt monopol på telefontrafik till Telegrafverket utan ville tvärtom uppmuntra lokala och regionala intressenter att driva telefontät i mindre skala. Denna avsaknad av ett legalt telemonopol har varit tämligen unik internationellt sett. Telefonsystemet är också ett exempel på hur den svenska modellen, genom undvikande av totalt statligt monopol, lett till konkurrens mellan statliga verk och privata aktörer vilket drivit på teknikutvecklingen och pressat priserna. Alla infrastruktursystem som byggts ut i Sverige har dock inte följt modellen. Exempel på detta är postsystemet och telegrafsystemet som från början byggts upp som rent statliga verksamheter. Dessa skiljer sig från modellen på grund av att det fanns stark politisk och militär kontrollvilja, att de uppfattades som rikstäckande samt att utbyggnaden medförde små initialkostnader.

⁶ Larsmo, Ola (2002). *Den smala vägen till det breda bandet*, DN

I IT-propositionen 1999/2000:86 kan arvet från den svenska modellen anas. Där anges att staten har ett övergripande ansvar för att IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet finns tillgänglig i hela landet. Dock har det skett en förskjutning av ansvaret mot marknaden jämfört med historiska exempel. En översikt av statens ekonomiska insatser i olika typer av infrastruktursystem kan illustrera detta:

Under perioden 1855 till 1865 uppgick de årliga investeringarna i järnvägens stambana till i genomsnitt 8 miljoner riksdaler.⁷ Motsvarande kostnader för telegrafsystemet var 350 000 riksdaler. År 1855 uppgick statsinkomsterna till 25 miljoner riksdaler vilket ger en årlig investering i järnvägar på 30 procent av statsinkomsterna. Investeringarna i telegrafsystemet höll sig på blygsammare 1,4 procent trots att systemet byggdes ut helt i statlig regi. I IT-propositionen föreslogs statliga insatser till en total omfattning av 5,25 miljarder fördelat på åren 2001-2005 efter förlängning, dvs. en femårsperiod. Statsbudgetens inkomster under åren 2001-2005 uppgår till i snitt ca 725 miljarder kronor⁸ per år, vilket ger bredbandsutbyggnaden 1,4 promille av de årliga statliga inkomsterna under denna period. Som en nutida jämförelse kan nämnas att infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20) föreslår en ekonomisk planeringsram för transportinfrastruktur på 364 miljarder under en tolvårsperiod, där 100 miljarder ska användas för investeringar i järnvägar och 69 miljarder för investeringar i vägar.

2.3 Ändrade förutsättningar

I debatten om IT-infrastrukturen har statens engagemang i järnvägar och vägar ofta använts som argument för att samma agerande bör anammas när det gäller IT-infrastruktur. Mycket har dock hänt som försvårar en jämförelse av dagens situation med den som rådde under slutet av 1800-talet då den svenska modellen för utbyggnad av infrastruktursystem utformades. En förskjutning i konsumtion och produktion har skett från låg- till högförädlade produkter. I högindustrialiserade länder har det under 1800 och 1900-talen skett en utbyggnad av samhällen och infrastruktursystem som nu börjar bli färdigbyggda med ett minskande behov av sand, grus, sten, cement, stål, trä etc. I Sverige passerades vid 1960-talets mitt basnäringarna av verkstadsindustrin, vilket påverkar industrins samlade energi- och transportbehov. Vidare har informationssystemens utveckling lett till en ny syn på hur produktionssystem ska organiseras. Det ökade europeiska samarbetet försvagar infrastruktursystemens nationella karaktär och den snabba teknikutvecklingen är en annan påverkande faktor, inte minst på teleområdet. Något som särskilt försvårar en jämförelse av dagens investeringar i IT-infrastruktur med statens historiska engagemang i andra infrastruktursystem är rådande konkurrenslagstiftning inom EU, vilket diskuteras mer utförligt i kapitel 10, samt de avregleringar som under det senaste decenniet skett inom många branscher. Politiken har kännetecknats av en vilja att skapa konkurrens inom systemen. Den socialdemokratiska regeringen under Ingvar Carlsson inledde denna omläggning av infrastrukturpolitiken som enligt Kaijser har tre kännetecken: för

⁷ Kaijser, Arne

⁸ Prop. 2003/04:1

det första sker där det är möjligt en organisatorisk uppdelning i nätverksförvaltare och operatör, för det andra omvandlas affärsverk som är verksamma på konkurrensutsatta marknader till statliga bolag och för det tredje förändras lagar och regelverk.

Många av de reglerade branscherna är infrastrukturbranscher med en vertikal produktionsstruktur där det finns en infrastruktur och en produktionsstruktur. Ett strategiskt beslut som måste fattas vid en liberalisering av en sådan marknad är om infrastrukturen ska skiljas från tjänsteproduktionen eller inte. Om strukturerna inte skiljs åt behövs normalt en reglering av tillträde till infrastrukturen. När det gäller tåg har det skett en vertikal separation där Banverket brutits ut från SJ. På elmarknaden har båda alternativen tillämpats. Vattenfall och Svenska Kraftnät har separerats, medan de lokala elverken i många fall ligger kvar i samma koncerner som elproducenterna. Av den anledningen har tillträdet till de lokala näten reglerats.

När det gäller teleområdet har det sedan liberaliseringen startade skett en sammansmältning av flera branscher. År 1993 fick Sverige en ny telelag⁹ och samtidigt bolagiserades Televerket och blev Telia. Nu har telelagen nyligen ersatts av Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Sverige fick en liberaliserad telemarknad ungefär samtidigt som Storbritannien och Finland. Detta var tre år före USA och sex år före Kontinentaleuropa vilket bidrog till ett viktigt försprång för svensk industri. Den främsta drivkraften för denna liberalisering verkar ha varit ledningen för Televerket.¹⁰ Troliga skäl kan ha varit att tekniska förändringar krävde större möjligheter till flexibilitet i prissättningen och att viss liberalisering i USA och Storbritannien öppnade upp för internationell expansion. Regeringen har i fallet med telemarknaden valt att reglera fram ett tillträde för konkurrenterna så att det blir konkurrens på tjänsteproduktionen. Däremot har inte en vertikal separation gjorts. Detta val har debatterats mycket och i synnerhet andra operatörer på marknaden har varit kritiska och menat att det förekommit korssubventionering mellan nät- och tjänsteverksamheterna.

Under 1991 till 1994 pågick ett omfattande privatiseringsarbete där staten sålde ut aktier i t.ex. SSAB, Celsius och Pharmacia. Totalt inbringade denna privatisering svåg 23 miljarder kronor till statskassan. Privatiseringen av Telia föregicks av stor debatt, där bland annat affärsmöjligheter på exportmarknaderna till följd av den tidiga avregleringen angavs som skäl för en privatisering.¹¹ År 2000 börsintroducerades Telia och statens ägande minskade då till drygt 70 procent. I december 2002 slogs Telia samman med finska Sonera och bildade TeliaSonera där svenska statens ägande nu uppgår till 46 procent.

⁹ *Telelag (1993:597)*

¹⁰ *Ekonomisk Debatt 2001, årg. 29, nr 5*

¹¹ *Motion till riksdagen 1997/98:N209*

3 Bredbandspolitiken – en översikt

Detta kapitel är en introduktion till det som kallas bredbandspolitik och ger en översikt över utredningar, särskilda uppdrag, IT-propositionen, samt de lagar och förordningar som dessa resulterat i. Efter en genomgång av dessa dokument görs en summering av den politiska processen samt en analys av finansieringen av bredbandsutbyggnaden.

3.1 Utredningar och uppdrag

Detta avsnitt avser att ge en översikt av de utredningar och andra uppdrag som har relevans för bredbandspolitiken och som utgör en bas för senare diskussioner i rapporten.

- IT-infrastrukturutredningen
 - Bredband för tillväxt i hela landet, SOU 1999:85
- Bredbandsutredningen
 - Kommunstöd till lokal IT-infrastruktur, SOU 2000:68
 - IT-infrastruktur för stad och land, SOU 2000:111
- Uppdrag till Svenska Kraftnät
 - Dnr N1999/11617/SÄ
 - Dnr N2002/8360/SÄ, N2002/5983/ITFoU
- Stomnätsutredningen
 - IT-stomnät till vissa kommuner, SOU 2002:55
 - Bredbandsnät i hela landet – statens infrastruktur som resurs, SOU 2003:78

3.1.1 IT-infrastrukturutredningen

IT-infrastrukturutredningen under ledning av Jan Grönlund lämnade sitt slutbetänkande den 11 juni 1999. Enligt direktiven¹² skulle utredningen kartlägga befintlig infrastruktur, analysera den tekniska utvecklingen samt presentera förslag till statens roll i arbetet med den nya tekniken för att främja de näringspolitiska målen, men även de regionala och sociala målen om tillgänglighet för alla. I direktiven betonades också att vikt skulle läggas vid en redogörelse för kommunernas pågående utbyggnad av stadsnät.¹³ Utredningen fokuserade på lednings- och kanalisationsnivån och definierade bredband som 2 Mbps full duplex.

¹² Dir. 1998:86

¹³ Med stadsnät menas här kommunala förvaltningsnät byggda av kommunen för att tillgodose det interna kommunikationsbehovet.

I IT-infrastrukturutredningen talar Grönlund om staten respektive marknaden som aktör. Han menar att åtgärder måste vidtas från statens sida i form av reglering och kanske även i form av ekonomiska tillskott om staten önskar en snabb tillväxt samt många aktörer på marknaden för höghastighetskommunikation. Om staten i stället förlitar sig på marknaden är det nödvändigt att ta ställning till huruvida konkurrens ska råda mellan vertikalt integrerade aktörer eller om horisontellt skiktad konkurrens på de olika delarna i värdekedjan är det som staten föredrar. En horisontellt ordnad konkurrens kräver, enligt utredningen, att svart fiber kan tillhandahållas på kostnadsbasis av en offentlig ägare eller utnyttjas gemensamt, åtminstone i glesbygd. Vikten av en tydlig statlig riktning i denna fråga betonas.

I utredningen diskuteras vidare valet mellan att staten tar ett helhetsgrepp om utbyggnaden eller att processen blir decentraliserad och utbyggnaden sker successivt. Efter att ha jämfört med andra stora statliga projekt som miljonprogrammet, Öresundsbron och JAS, drar utredningen slutsatsen att ett centralstyrt projekt inte passar i IT-infrastrukturfallet. En möjlig väg att gå är enligt utredningen att *”stimulera fram en mängd olika insatser i olika delar av Sverige med olika huvudmän som initiativtagare, byggare och ägare, dock inom ramen för en enhetlig struktur för att möjliggöra hopkoppling”*. Grönlund poängterar dock att staten ska undvika att ta ställning till en viss teknisk lösning. Han presenterar tre olika tänkbara huvudinriktningar med i huvudsak följande innehåll:

1. Konkurrenslinjen uppmuntrar dynamiken på marknaden, men kan ge ett indirekt resultat samt att marknaden kan missgynna de glesare delarna av landet. Åtgärder:
 - a. Ett statligt databanverk, bestående av IT-infrastrukturdelen i Banverket, Svenska Kraftnät och eventuellt Teracom bildas.
 - b. Tillgången till Telias accessnät förbättras.
 - c. Förläggning av kanalisation för framtida bruk bör stimuleras i samband med lednings- och anläggningsarbeten.
2. Investeringslinjen syftar till att garantera en tillräckligt snabb och flexibel utveckling av IT-marknaden genom tillhandahållandet av oförädlad ledning. De olika alternativ som föreslås är:
 - a. Statligt stöd för stomnätinvesteringar i glesbygd som beräknas kosta av ca 40 miljarder kr.
 - b. En kombination av offentliga ägare bygger och äger ett rikstäckande nytt fibernät till en kostnad av 55 miljarder kr.
 - c. Vissa eller alla stadsnät binds samman till en kostnad av 2-4 miljarder kr.
 - d. Investeringar i accessutrustning för ISDN eller xDSL till en kostnad av 7 miljarder resp. 20-30 miljarder kr.

3. Efterfrågelinjen syftar till att genom regleringar eller ekonomiska bidrag skapa en efterfrågan som annars inte hade varit lika stark eller kommit senare. Insatser:
 - a. Ökning av bandbredden genom ändrade krav för Universal Service Obligation.
 - b. Småföretagsstöd i glesbygd.
 - c. Systematisk efterfrågan från stat och kommun för att skapa investeringsincitament.

Utöver dessa tre linjer finns generella insatser som t.ex. skapandet av en central myndighetsfunktion av samordnande karaktär. De förslag som utredningen slutligen lägger fram är ett axplock ur de presenterade inriktningarna och således en kombination av dessa.

Grönlund föreslår att följande näringspolitiska mål ska användas som riktmärke för den fortsatta politiken på området:

- Sverige skall ha världens bästa IT-infrastruktur för att uppnå ökad tillväxt i hela landet och ökad internationell konkurrenskraft.
- God tillgång till ledning och kanalisation, öppen för alla operatörer, helst till kostnadsbaserade priser, skall stimulera konkurrensen i telesektorn och leda till låga priser för slutanvändaren.
- Staten skall stimulera en horisontell marknadsstruktur, innebärande att konkurrens finns på de flesta av de olika förädlingsstegen, detta som motvikt mot det starka inflytande som vertikalt integrerade operatörer har.
- Staten skall ha beredskap för en kraftig framtida stegring av bredbandsbehov och trafikvolym.
- Säkerhetsfrågor av olika slag måste uppmärksammas särskilt vid uppbyggnad av nya nät med många ägare och operatörer.

Grönlund föreslår vidare att den tillgång till ledning som krävs för att nå dessa mål skapas genom ett effektivare utnyttjande av existerande nät samt genom att anlägga nya nät. Det ska ske en successiv utbyggnad med början i ett stomnät som ska nå alla Sveriges kommuner, vilket kommer att möjliggöra en hög täckningsgrad. Utredningen anser att infrastrukturen i första hand bör etableras av marknaden, men att det kan vara en angelägenhet för stat och kommun där marknadsmässiga grunder saknas. Förutom de rikstäckande förbindelserna betonar utredningen också vikten av det lokala perspektivet, där ansvaret bör ligga på kommunerna. De bör, enligt utredningen, upprätta program för bredbandsförsörjning som vägledning för nätbyggande och som förutsättning för ett eventuellt investeringsstöd. Tillsammans med ett nationellt strukturprogram finns därmed en grund för utbyggnad av infrastruktur.

Ett intressant förslag i utredningen är att, som en åtgärd på efterfrågesidan, skapa offentliga efterfrågeprogram. I dessa ska stat, kommuner och landsting systematisera och offentliggöra sin efterfrågan på bredbandstjänster för att skapa underlag åt nätbyggare och operatörer i deras investeringsplanering.

Dessa, och övriga förslag som lämnas i IT-infrastrukturutredningen omfattar en utgiftsram på 12 miljarder kronor som sprids över ett antal år. De förslag som kräver statligt bidrag är företagsstöd i glesbygd, försök för funktionshindrade, stimulans av kanalisation samt upphandling i glesbygd. Upphandlingsförslaget fördelar sig på stamnät och lokala nät av typen stadsnät till vilka utredningen föreslår att 1,1 respektive 6,6 miljarder avsätts för bidrag.

3.1.2 Bredbandsutredningen

Den 27 januari 2000, innan propositionen var klar, beslutade regeringen att tillsätta en utredare¹⁴ med uppdrag att bl.a. göra ett förslag till ett nationellt IT-infrastrukturprogram, föreslå under vilka former staten ska medverka i nätutbyggnaden, redovisa en prioritering av mellan vilka orter det bör finnas ledningsförbindelser, samt tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet föreslå former och inriktning för kommuners och landstings arbete med kommunala försörjningsprogram. Till utredare utsågs Peter Roslund. Den 11 maj 2000 fick han ett tilläggsdirektiv¹⁵ som innebar att ge förslag till ett stöd till kommunerna för att underlätta abonnentanslutning i glest bebyggda områden, samt att föreslå fördelning av den ekonomiska ramen om 3,2 miljarder kronor för stöd till kommunerna och skattelättnad för fysiska och juridiska personer. Stödet till kommunerna är av budgettekniska skäl avsett att belasta statsbudgetens inkomstsida och utgår som en reduktion av kommunernas skattebetalningar.

Bredbandsutredningen lämnade ett delbetänkande den 15 juni 2000¹⁶ och presenterade sitt slutbetänkande den 30 november 2000¹⁷. Om det nationella IT-infrastrukturprogrammet skriver utredningen följande i sitt slutbetänkande:

Utredningen föreslår att det nationella IT-infrastrukturprogrammet bör omfatta insatser inom följande områden:

1. Svenska Kraftnäts utbyggnad av ett nationellt stamnät enligt regeringsbeslut N1999/11617/SÄ.
2. Statligt stöd till områdesnät enligt SOU 2000:68
3. Skattereduktion där anslutningskostnaden av fastighetsnät är avsevärt dyrare än normalt, enligt förslaget till lag om skattereduktion av utgifter för vissa anslutningar för tele- och datakommunikation (prop. 2000/01:24).

¹⁴ Dir. 2000:4

¹⁵ Dir 2000:44

¹⁶ SOU 2000:68, *Kommunstöd till lokal IT-infrastruktur*

¹⁷ SOU 2000:111, *IT-infrastruktur för stad och land*

4. Statligt stöd till ortssammanbindande nät.
5. Kompetenshöjande åtgärder inom IT-infrastrukturområdet inklusive forskning och utveckling.
6. Åtgärder för att åstadkomma en IT-infrastruktur med bästa möjliga utformning och funktion.

Huvudspåret är att utbyggnaden av IT-infrastruktur ska ske på kommersiell grund. Staten kan dock via stimulansbidrag stödja utbyggnaden om marknaden inte tar detta ansvar. Staten bör särskilt uppmärksamma områdena nätstruktur, noder, säkerhet, öppet nät, prissättning, kvalitet, samverkan och vägledande dokumentation. Skälet för detta är att säkerställa framkomlighet och säkerhet på nätet samt existensen av en fungerande konkurrens mellan nätoperatörer och tjänsteoperatörer.

Utredningen föreslog att kommunala IT-infrastrukturprogram skulle utgöra ett grundläggande villkor för stöd. Dessa skulle beskriva nuläge, behov, geografisk och tidsmässig prioritering av utbyggnaden, vilka delar som inte bedöms komma till stånd på marknadsmässiga grunder, samt önskad IT-infrastruktur inom 10 år. Totalt avsätts 31 040 000 kronor i administrativt stöd till kommunerna för arbetet med att utforma programmen. Eftersom Svenska Kommunförbundet är kommunernas intresseorganisation bör de enligt utredningen stödja kommunerna med råd, information samt kompetenshöjande åtgärder även på IT-området. Kommunförbundet ska därför, mot en ersättning av totalt 8 Mkr under 2001-2004 stödja kommunerna med bl.a. råd avseende IT-infrastrukturprogram, upphandling, juridik samt förhållningssätt gentemot aktörer som bygger nät på kommersiell grund. Även länsstyrelserna föreslås få ett administrativt anslag på ca 11 Mkr. Länsstyrelserna ska enligt utredningen granska, samordna och godkänna kommunala IT-infrastrukturprogram samt fördela stöd efter prövning. Utredningen föreslår också att länsstyrelserna, på basis av de kommunala IT-infrastrukturprogrammen, ska upprätta regionala IT-infrastrukturprogram. Detta motiveras med att det är svårt för varje enskild kommun att se helheten i regionen.

Två andra förslag som läggs fram i utredningen är att den regionala infrastrukturen som byggs med statligt stöd bör dokumenteras i ett nationellt GIS-system samt att en delegation för IT-infrastrukturfrågor inrättas. En av delegationens uppgifter ska vara utformandet av nämnda GIS-system. Andra uppgifter är att på regional och kommunal nivå följa och främja planering, utbyggnad och utveckling av IT-infrastruktur.

När det gäller fördelningen av de 3,2 miljarderna föreslår utredningen att 1,2 miljarder avsätts till kommuner för anläggande av områdesnät, att 1,2 miljarder avsätts till skattereduktion för abonnenter samt att resterande 0,8 miljarder avsätts till en reservpott. Reservpotten fördelas mellan stödformerna, eller på annat lämpligt sätt, vid utgången av år 2003. Av de 2,05 miljarder kr som anslagits till ortssammanbindande nät fördelas 1750 Mkr till kommunerna för nämnda utbyggnad, 250 Mkr till en läns-pott, samt 50 Mkr till administrativt stöd. Stödet ska destinerats till prioriterade orter med mindre än 3000 invånare. Utredningen ger även förslag på förordningar om stöd för anläggande av lokala telenät och

kreditering på skattekonto. En sammanfattning utredningens förslag (intetsamma som slutgiltig fördelning) redovisas i Tabell 1.

Tabell 1 Bredbandsutredningens förslag till fördelning av statligt stöd

Ortssammanbindande nät	Kommuner	1 750 Mkr
	Länspott	250 Mkr
Administrativt stöd	Kommuner	31 Mkr
	Svenska Kommunförbundet	8 Mkr
	Länsstyrelserna	11 Mkr
Områdesnät	Kommunerna	1 200 Mkr
Abbonentanslutning	Juridiska och fysiska personer	1 200 Mkr
Restpott		800 Mkr
Totalt		5 250 Mkr

3.1.3 Uppdrag till Svenska Kraftnät

Regeringen uppdrog den 14 oktober 1999 åt Svenska Kraftnät att utreda förutsättningarna för en utbyggnad av optokablar på kraftledningar. Målet skulle vara att så snabbt som möjligt nå alla kommuners huvudorter. Utgångspunkten var att utbyggnaden skulle ske på kommersiella villkor och finansieras utan statliga anslag. Svenska Kraftnät kom i sin utredning fram till att en utbyggnad till landets alla kommunhuvudorter skulle kunna genomföras på fyra till fem år, förutsatt att tillståndsfrågor skulle kunna hanteras effektivt. Den totala anläggningskostnaden beräknades till 1700-2000 Mkr för det passiva nätet och investeringskostnaden i mellan- och ändutrustning beräknades vara av samma storleksordning. Eftersom utbyggnadskostnaden per invånare varierade från ca 5 kr till 26 000 kr skulle ca 95 procent av befolkningen i kommunhuvudorterna kunna nås för hälften av den totala investeringskostnaden. Att nå resterande fem procent skulle kräva den andra hälften.¹⁸

Den 17 augusti 2000 fick Svenska Kraftnät i uppdrag av regeringen¹⁹ att bygga ett optostomnät med hög överföringskapacitet till landets samtliga kommuner med målet att alla kommunhuvudorter skulle vara anslutna före utgången av december 2002. Svenska Kraftnät fick alltså väsentligt kortare tid på sig att genomföra uppdraget än vad som i den egna utredningen bedömts skulle vara rimligt. Utgångspunkten var att genomföra utbyggnaden genom att installera optokabel på det egna elstamnätet. Vidare angavs att samarbete med regionnätägare eller andra kunde ske vid behov. Detta skulle enligt uppdraget ske på marknadsmässiga villkor för att snabbt få ett konkurrenskraftigt öppet nät. Utbyggnaden skulle finansieras genom Svenska kraftnäts egen försorg och kostnaden beräknades till 2,5 miljarder kronor.

¹⁸ KraftKom 99 –en utredning om en nationell optoutbyggnad enligt regeringens uppdrag den 14 oktober 1999, Del 1, Svenska Kraftnät

¹⁹ dnr N1999/11617/SÄ

3.1.4 Stomnätsutredningen

SOU 2002:55

Nedgången i telekombranschen sedan 2001 försvårade utbyggnaden av ett nationellt bredbandsnät på marknadsmässiga grunder enligt det ursprungliga uppdraget till Svenska Kraftnät. Regeringen tillkallade därför den 29 november 2001 en särskild utredare²⁰ (Peter Roslund) med uppdrag att se över möjligheterna till en fortsatt bredbandsutbyggnad. Den 31 maj 2002 presenterades betänkandet, *SOU 2002:55, "IT-stomnät till vissa kommuner"*. Peter Roslunds förslag sammanfattas i följande punkter:

- Svenska Kraftnät skall slutföra sitt uppdrag att anlägga ett sammanhållet nationellt stomnät.
- Begränsningen att enbart kunna erbjuda svart fiber mildras och samverkan med Banverket kan ske.
- Tidplanen för att färdigställa stomnätet förlängs till den 31 december 2004.
- Stomnätet behöver ej anslutas direkt till kommunhuvudorten. Kommunhuvudorten kan anslutas via samverkan med det ortsammanbindande nätet.
- Avkastningskravet på Svenska Kraftnät för den del som avser optofiberverksamheten under perioden 2002-2006 tas bort. Före periodens utgång övervägs huruvida kommande år skall innebära sänkt avkastning, återgång till normal avkastning eller till och med en höjd avkastning, beroende på hur marknadsläget är och förväntade ytterligare investeringar.

Mot bakgrund av analyserna i betänkandet föreslog regeringen i budgetpropositionen 2002/03:01 att 400 miljoner kronor omdisponeras inom infrastruktursatsningen. Kommunerna fick därmed medel till att själva upphandla en stomnätsanslutning (se SFS 2003:62). Beslutet från regeringen rörande ändring av uppdraget till Svenska kraftnät²¹ innebar i stort följande:

- För redan etablerade delar av stomnätet gäller samma villkor som tidigare.
- I befintliga och tillkommande nät kan Svenska kraftnät upplåta nätkapacitet i form av svart fiber, våglängder och kapacitet.
- Samarbete kan ske med regionnätssinnehavare eller andra.
- Anslutning kan ske även till annan ort än kommunhuvudorten.
- Svenska kraftnät kan på marknadsmässiga villkor delta i upphandlingar av stomnätsanslutningar enligt SFS 2003:62.
- En slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 1 april 2006.

²⁰ *Dir. 2001:99*

²¹ *Dnr N2002/8360/SÄ, N2002/5983/ITFoU*

- Målsättningen är liksom tidigare att upprätthålla avståndsberoende priser.

Utbyggnadsläget

I mars 2003 var 215 av totalt 300 kommuner anslutna till Svenska Kraftnäts eller samverkande företags optostomnät. Ytterligare 33 kommuner kunde anslutas till Banverkets nät, men 42 kommuner saknade helt anslutning. I de anslutna kommunhuvudorterna bor 92 procent av de invånarna som totalt sett bor i kommunhuvudorter. En ansluten kommun har tillgång till ett s.k. svartfibernät högst 5 km från den kommunala huvudorten.

SOU 2003:78

Regeringen beslutade den 30 maj 2002 om ett tilläggsdirektiv till utredningen²² där bland annat uppdraget gavs att beskriva omfattningen och karaktären av den infrastruktur som staten förfogar över genom sina verk och bolag (vägar, järnvägar, kraftledning, master) och som eventuellt skulle kunna användas för att underlätta utbyggnad av nät med hög överföringsförmåga. Vidare uppdrogs att föreslå en policy för upplåtande av utrymme för allmänna kommunikationsnät i denna infrastruktur. Den 3 september 2003 lämnade utredningen sitt slutbetänkande som bland annat innehöll följande förslag:

- Staten skall tydligt uttala en övergripande riktlinje om att statliga verk och bolag, som förfogar över infrastruktur som kan användas för att bygga ut kommunikationsnät med hög överföringsförmåga, skall bidra till att IT-propositionens mål om tillgänglighet uppfylls.
- Banverket, Vägverket, Teracom och Vattenfallsbolagen bör upplåta kanalisationsutrymme till operatörer som vill anlägga allmänna kommunikationsnät enligt lagen om elektronisk kommunikation²³.
- Svenska Kraftnäts optofibernet och Teracoms radionät bildar en sammanhängande IT-infrastruktur genom att Teracom får full nyttjanderätt till Svenska Kraftnäts optofiber. Svenska kraftnäts nuvarande uppdrag att etablera ett öppet nationellt stamnät upphör därmed och ersätts av de förslag som läggs i betänkandet, tillsammans med de stöd till stamnät som beslutats av regeringen (förordningen (2003:63) om stöd till kommuner för anläggande av anslutning till rikstäckande telenät). Banverkets telekomverksamhet lämnas utanför sammanslagningen.
- Den verksamhet som Banverket bedriver inom sin enhet Banverket Telenät och som avser elektronisk kommunikation skall bedrivas i ett särskilt aktiebolag. Ett uppdrag skall lämnas i syfte att utreda om en separation av Teracoms tjänsteverksamhet från infrastrukturdelarna i koncernen är möjlig och önskvärd.
- PTS uppdrag att kartlägga IT-infrastrukturutbyggnaden bör utvidgas till att också omfatta en bedömning av i vilken utsträckning tillgängligt

²² Dir. 2002:72

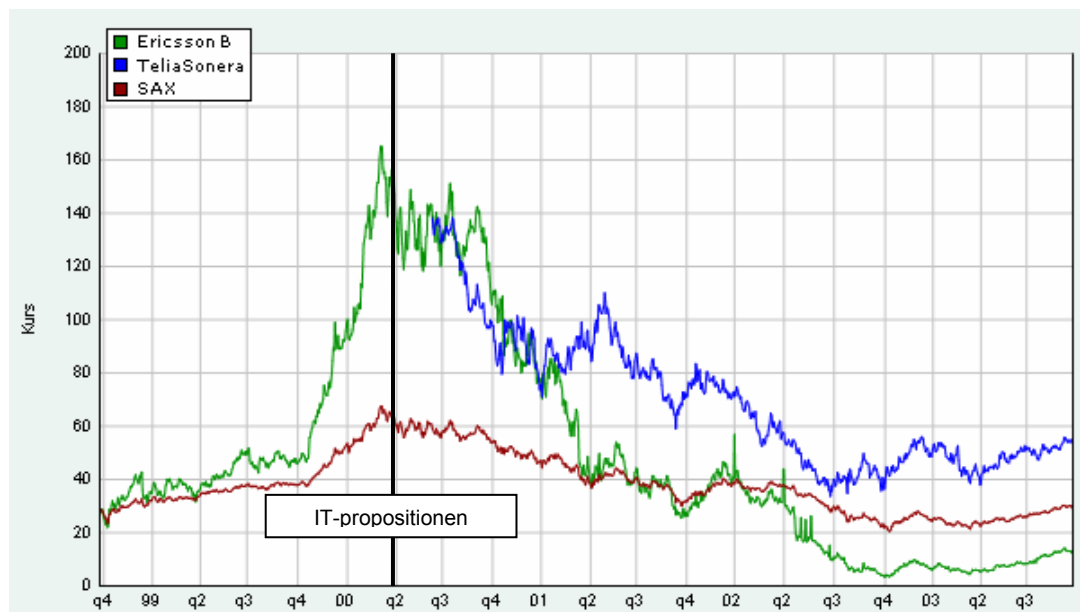
²³ Lag (2003:89) om elektronisk kommunikation

kanalisationsutrymme faktiskt har utnyttjats för utbyggnad av nät med hög överföringskapacitet.

3.2 IT-propositionen

IT-propositionen lades fram den 28 mars 2000, men arbetet började redan före sommaren 1999. IT-propositionen innehåller politikens målformuleringar. Det övergripande målet är att Sverige som första land ska bli ett informationssamhälle för alla. Detta kommer sig av att tidigare politiska anföranden och regeringsförklaringar hade använt sig av formuleringen ”Sverige är ett av de ledande IT-länderna” och nu ansågs den formuleringen alltför otvetydig. Att Sverige skulle bli ”det ledande IT-landet”, vilket var det första förslaget, var dock inte bra eftersom det från vissa håll ansågs vara en alltför offensiv formulering. Att bli *först* var däremot mindre aggressivt och med tillägget *för alla* fick målformuleringen en inkluderande karaktär. *Alla* är ett ideologiskt mål och exakt vad som menas med *alla* är oklart. När det gäller tillgängligheten sägs det i IT-propositionen att ”Hushåll och företag i alla delar av Sverige bör inom de närmaste åren få tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet”. *Alla delar av Sverige* uppfattades snart av allmänheten som *bredband till alla*. Detta blev något av ett slagord som har lett till att många idag känner sig besvikna därför att de ännu inte fått, eller kanske inte har möjlighet att inom en överskådlig framtid få, bredband. Även om detta kan tyckas olyckligt kan det vara värt att ha i åtanke att IT-propositionen skrevs och presenterades i en tid när marknadssituationen såg annorlunda ut. Detta framgår i Figur 1 där datum för IT-propositionens överlämnande till riksdagen ses tillsammans med börskurserna för Ericsson B och TeliaSonera, samt SAX-index.

Figur 1 Jämförelse mellan SAX-index och börskurserna för Ericsson B och TeliaSonera okt 99 – sep 03 med tiden för IT-propositionens publicering markerad.



Källa: DN, www.dn.se

IT-propositionen säger i helhet följande om tillgängligheten:

Hushåll och företag i alla delar av Sverige bör inom de närmaste åren få tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet. Detta skall i första hand ske i marknadens regi. Staten har dock ett övergripande ansvar att se till att IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet finns tillgänglig i hela landet. Konkurrens, låga priser och en snabb utveckling främjas av att ett stort antal operatörer och IT-företag har möjlighet att nyttja näten. Konkurrensneutralitet och mångfald på näten skall främjas genom statliga insatser och regler. Den teknik som skulle kunna överbrygga avstånden i landet får inte på grund av stora skillnader i tillgänglighet, taxor och kapacitet bli ytterligare en klyfta mellan storstad och glesbygd. Ett nationellt infrastrukturprogram bör upprättas.

I infrastrukturen ingår också databaser och tjänster för vars allmänna tillgänglighet staten har ett särskilt ansvar. En nationell strategi bör utvecklas för samhällets informationsförsörjning.

I propositionen konstateras mycket allmänt att högre överföringskapacitet kommer att behövas samt att det är nödvändigt att vidta åtgärder som stimulerar utbyggnaden av nät med hög överföringskapacitet. De insatser som nämns i propositionen och som rör bredbandsutbyggnad är:

- Ändring i ledningsrättslagen.
- Ett nationellt IT-infrastrukturprogram som ska vara vägledande för marknaden och inte ta ställning till tekniska lösningar.
- Stöd till kommuner för abonnentanslutning med hög överföringskapacitet i glest bebyggda områden.
- Skattelättnader avseende utgifter för abonnentanslutning till datakommunikation.
- Stomnät med hög överföringskapacitet till huvudorterna i alla landets kommuner till vilket alla tjänsteleverantörer som så önskar ska få tillgång.
- Åtkomst till Telias accessnät.
- Uppdrag åt PTS att utreda risker för monopolisering i fastighetsnät.

I propositionen görs bedömningen att ett nationellt optofibernet till varje kommunhuvudort kommer att kosta 2,5 miljarder kronor. För transportnätsförbindelser (ortssammanbindande nät) som bör prioriteras av regional- och näringspolitiska skäl och som inte bedöms komma till stånd på helt kommersiella grunder under de närmaste fem åren reserveras 2,625²⁴ miljarder kronor. Vidare reserveras 3,2 miljarder för fördelning mellan utbyggnad av accessnät samt skattelättnad för bredbandsanslutning. Detta ger totalt 8,3 miljarder

²⁴ Här ingår 275 Mkr från EG:s regionalfond som regeringen bedömer kommer att användas för IT-infrastruktur, samt 300 Mkr i beräknade medel från anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska medel som avses medfinansiera EG:s strukturfondsprogram. I själva verket rör det sig alltså om 2050 Mkr eftersom användningen av återstoden beslutas av de regionala organen.

kronor, men utbygganden av det nationella optofibernet ska ske av Svenska Kraftnät på marknadsmässiga grunder.

3.3 Lagar och Förordningar

3.3.1 SFS 2000:1469

Denna förordning reglerar stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät. Den utfärdades den 21 december 2000 och trädde i kraft den 15 januari 2001 (fick tillämpas från den 1 januari 2001). Det ursprungliga namnet var *”Förordning om stöd till kommuner för anläggande av telenät”*. Totalt har 1,2 miljarder avsatts för detta stöd som utgör mellan 33 och 89 procent av stödberättigade kostnader beroende på kommun (medelandel 41 procent). Resterande belopp medfinansieras.

Andra paragrafen i denna förordning lyder: *”Med telenät avses i denna förordning lokala allmänt tillgängliga telenät till fast anslutningspunkt som har så hög överföringskapacitet i båda riktningar att överföring med god teknisk kvalitet av multimediatjänster möjliggörs.”* Vidare fastställs att stöd endast får lämnas om kommunen har upprättat ett IT-infrastrukturprogram som godkänts av länsstyrelsen och projektet är förenligt med detta program. Vad programmet ska innehålla beskrivs också eftersom förordningen om stöd för IT-infrastrukturprogram ännu ej kommit. Stöd får lämnas för projekt att anlägga nya telenät i de delar av en kommun som ligger utanför tätorter med minst 3000 invånare och där utbyggnad inte bedöms komma till stånd på marknadsmässig grund inom fem år från det att ett IT-infrastrukturprogram upprättats. Stöd medges ej för abonnentanslutning. Stödberättigande åtgärder ska utföras mellan den 1 juli 2000 och 31 december 2004 och ett projekt att anlägga telenät skall påbörjas senast den 1 november 2003.

Ändring 2001-07-01, (SFS 2001:351)

Med denna förordning ändrades titeln till förordningen SFS 2000:1469 genom tillägget av ordet *lokalt*. Vidare skedde en rad ändringar: stöd medges nu för anläggning av radiokommunikation för abonnentanslutning och länsstyrelserna får omfördela utrymmet för stöd mellan kommunerna på annat sätt än vad som angivits. Kravet på att anläggning av telenätet skall ha påbörjats senast den 1 november 2003 tas också bort. Kravet på medfinansiering från kommunernas sida sänks till 5 procent av det stödberättigade underlaget. Formuleringar ändras eftersom förordning (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram träder ikraft samtidigt som ändringen.

Ändring 2002-01-01, (SFS 2001:1274)

Perioden för att erhålla stöd för stödberättigade åtgärder förlängs från den 31 december 2004 till den 31 december 2005.

Ändring 2002-08-01, (SFS 2002:648)

Om särskilda skäl finns medges nu stöd till de delar av en kommun som betraktas som tätort med mer än 3000 invånare, till projekt som innebär att det skapas en förbindelse med lägre överföringskapacitet än vad som tidigare angivits²⁵, samt till projekt som ej innebär nyanläggning, utan som istället innebär att överföringskapaciteten ökas i befintliga ledningar.

Vidare preciseras att *”upphandlingsförfarandet ska ske enligt 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och således göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt”*.

3.3.2 SFS 2001:349

Denna förordning reglerar stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram. Den utfärdades den 31 maj 2001 och trädde i kraft den 1 juli 2001. Regeringen föreskriver här att stöd får lämnas till en kommun för upprättande av ett kommunalt IT-infrastrukturprogram som ska godkännas av länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen. Det totala stödet är 31 Mkr och alla kommuner är stödberättigade. IT-infrastrukturprogrammet skall avse den kommunala IT-infrastrukturen de närmaste fem åren och innehålla beskrivning av följande punkter:

1. Kommunens organisation för IT-infrastrukturfrågor.
2. Kommunens förutsättningar för och behov av IT-infrastruktur.
3. Befintlig och planerad utbyggnad av IT-infrastruktur, utrymme för denna, samt dess tillgänglighet.
4. Målet för nätens utformning på lång sikt.
5. Principer för nätens utbredning, tidsperioder för utbyggnad, samt prisstruktur.
6. Hur monopolisering av näten skall undvikas samt hur nätkapacitet ska tillhandahållas på skäliga och ickediskriminerande villkor.
7. Hur kommunal och regional samverkan skall ske.
8. Hur totalförsvarets krav skall beaktas.

Ändring 2003-01-01, (SFS 2002:858)

Ändringen är föranledd av omorganisationen av Kalmar och Gotlands regionförbund till kommunala samverkansorgan.

²⁵ SFS 2001:1469 utan ändringar: *”Med telenät avses i denna förordning lokala allmänt tillgängliga telenät till fast anslutningspunkt som har så hög överföringskapacitet i båda riktningar att överföring med god teknisk kvalitet av multimediatjänster möjliggörs”*

3.3.3 SFS 2001:350

Denna förordning reglerar stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande telenät. Förordningen utfärdades den 31 maj 2001 och trädde i kraft den 1 juli 2001 (får tillämpas för tid från den 1 januari 2001). Totalt stöd är 1,9 miljarder kronor, varav 150 miljoner är ett extrastöd som får fördelas av länsstyrelserna om det finns särskilda skäl. Stöd får lämnas för projekt för att anlägga, förvärva eller hyra Orts- och områdessammanbindande telenät. Med denna typ av nät avses nät som är avsedda att ansluta i huvudsak lokala telenät (se SFS 2000:1469) till rikstäckande allmänt tillgängliga telenät. Stöd får lämnas i områden där utbyggnad inte bedöms komma till stånd på marknadsmässig grund inom 5 år från det att ett IT-infrastrukturprogram upprättats och godkänts. Kommunen skall svara för att minst 5 procent av det stödberättigade underlaget medfinansieras. Stödberättigade åtgärder skall ha utförts under perioden 1 januari 2001 till 31 december 2004.

Ändring 2002-01-01, (SFS 2001:1275)

Perioden för att erhålla stöd för stödberättigade åtgärder förlängs från den 31 december 2004 till den 31 december 2005.

Ändring 2002-08-01, (SFS 2002:649)

Upphandlingsförfarandet preciseras: *”upphandlingsförfarandet ska ske enligt 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och således göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt”.*

Ändring 2003-01-01, (SFS 2002:859)

Ändringen är föranledd av omorganisationen av Kalmar och Gotlands regionförbund till kommunala samverkansorgan.

3.3.4 SFS 2003:62

Denna förordning reglerar stöd till kommuner för anläggande av anslutning till rikstäckande telenät. Den utfärdades den 20 februari 2003 och trädde i kraft den 1 april 2003 (får tillämpas för tid från den 1 januari 2003). Enligt denna förordning får stöd lämnas till kommuner för projekt att anlägga anslutning till ett telenät med hög överföringskapacitet. Med detta avses ett rikstäckande allmänt tillgängligt telenät med hög överföringskapacitet, eller ett telenät med hög överföringskapacitet som är anslutet till ett sådant nät. Totalt stöd är 370 miljoner kr²⁶ som fördelas av länsstyrelserna. Överföringskapaciteten skall vara tillräcklig för att täcka kommunens behov av IT-infrastruktur enligt det kommunala IT-infrastrukturprogrammet (som är en förutsättning för stöd). Det preciseras att: *”Anslutningen skall avse fiberoptiska kablar som tillhandahålls på skäliga och icke diskriminerande villkor.”* Stöd får lämnas där utbyggnad inte bedöms komma till

²⁶ 400 Mkr är avsatt för detta stöd, men 30 Mkr har reserverats för att i efterhand kunna korrigera för eventuella felbedömningar vid utarbetandet av fördelningskriterier.

stånd på marknadsmässig grund inom 5 år från det att ett IT-infrastrukturprogram upprättats och godkänts och i de kommuner där länsstyrelsen bedömer att det behövs. Anslutning till telenät kan göras genom anläggande av nytt telenät eller genom förvärv eller hyra av telenät. Upphandlingsförfarandet ska ske enligt 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Stödet skall avse stödberättigade åtgärder som har utförts under perioden 1 januari 2003 – 31 december 2005.

3.3.5 SFS 2000:1335

Lagen (2000:1335) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för anläggande av telenät utfärdades den 14 december 2000. Den reglerar att stödet till kommuner för anläggande av allmänt tillgängliga telenät med hög överföringskapacitet skall tillgodoföras kommunerna genom kreditering på skattekonto.

3.3.6 SFS 2000:1380

Lagen (2000:1380) om skattereduktion för utgifter för vissa anslutningar för tele- och datakommunikation utfärdades 2000-12-14. En fastighetsägare får enligt denna lag skattereduktion för utgifter för en anslutning för tele- och datakommunikation från ett allmänt tillgängligt telenät till ett småhus eller ett hyreshus. Detsamma gäller för juridiska personer och enskilda näringsidkare. För att skattereduktion skall få göras gäller att anslutningen skall:

- vara ny
- medge överföring med god teknisk kvalitet av multimedietjänster
- ge den anslutne möjlighet att välja leverantör av överföringstjänster.

Skattereduktionen uppgår till 50 procent av den del av underlaget som överstiger 8 000 kronor eller, i fråga om hyreshus, 8 000 kronor per bostad eller lokal som anslutits, dock max 5 000 kronor.

3.4 Statligt stöd

När utredningsförslag förverkligats genom lagar och förordningar ser fördelningen av stödmedel nu ut som visas i Tabell 2. Av de 1600 miljoner kronor som avsatts för abonnentanslutning kommer 500 miljoner att omfördelas till stöd till kommuner för områdesnät och ortssammanbindande nät under 2004 och 2005.

Tabell 2 Slutlig fördelning av statligt stöd

Ortssammanbindande nät	Kommuner	1 750 Mkr
	Länspott	150 Mkr
Administrativt stöd²⁷		150 Mkr
Områdesnät	Kommuner	1 200 Mkr
Abbonentanslutning	Juridiska och fysiska personer	1 600 Mkr
Stomnätsanslutning	Kommuner	400 Mkr
Totalt		5 250 Mkr

3.5 Processen

Mycket av det tänkande som fanns i IT-infrastrukturutredningen fördes över till propositionen. Borta är Swenet, den centrala bredbandsmyndigheten. Det föreslagna nationella IT-infrastrukturprogrammet blev Bredbandsutredningen och de föreslagna 12 miljarderna fördelade på fem år blev 5,25 miljarder. Någon kontinuerligt verkande nationell samplanerare för att samordna regionernas och kommunernas planer med de statliga ambitionerna kom inte till stånd. Av den nationella planen för ett öppet nationellt stomnät till alla kommuners huvudorter kom uppdraget till Svenska Kraftnät. Utbyggnaden kom att drivas av Svenska Kraftnäts kommersiella intressen. Bland de aktörer som skulle kunna bidra till en utbyggnad på kostnadseffektivt sätt visade sig Svenska Kraftnät vara den enda partner som Näringsdepartementet uppfattade som möjlig, givet förutsättningen att utbyggnaden gällde svart fiber, restriktionerna i tid och de finansiella resurser som stod till buds.

Då det gäller stoden till kommunerna för att anlägga ortssammanbindande nät och områdesnät fanns det vid tidpunkten för IT-propositionens beredning många delade meningar om arten och inriktningen av statens engagemang. En del debattörer menade att det var ytterst bråttom att anlägga ett nationellt täckande nät. Kostnaderna för detta bedömdes av IT-infrastrukturutredningen uppgå till 55 till 60 miljarder kronor. Andra debattörer menade att de reella kostnaderna skulle komma att ligga på betydligt högre belopp.

²⁷ Det administrativa stödet har gått till Svenska Kommunförbundet, kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram, Länsstyrelserna, Länsamverkan Bredband, Riksskatteverket och NUTEK.

Regeringens policy blev att staten skulle bidra till att bygga ut ett nät i de delar av Sverige där detta inte skulle göras av marknaden. För att kunna bedöma var gränsen för marknads intresse låg behövde kommunerna dras in i processen. De fick då också uppdraget att upphandla tillhandahållandet av ett konkurrensneutralt nät enligt de förordningar som beskrivits ovan. Alla kommuner, oavsett om de får stöd för IT-infrastruktur eller inte, har fått bidrag till IT-infrastrukturprogram och länsstyrelserna har fått stöd för sitt koordinerings- och kontrollarbete.

Länsstyrelserna etablerade Länsamverkan Bredband som en för länen gemensam stödfunktion, främst på grund av att den delegation för IT-infrastrukturfrågor som föreslogs i Bredbandsutredningen inte instiftades. Regeringen gav Svenska Kommunförbundet i uppdrag att stödja kommunerna i arbetet med konkurrensutsättningarna och PTS fick i uppgift bistå länsstyrelser och kommuner vid tillämpningen av lagar och förordningar. Regeringen planerade alltså för att etablera ett kunskapsstöd åt kommunerna inför konkurrensutsättningar och utbyggnad. Däremot saknades till viss del motsvarande funktion för länsstyrelserna. Runt om i landet har efter hand ett stort antal aktörer engagerat sig såsom universitet, IT-kommissionen, Stadsnätsföreningen, SOF, Stadsnät i samverkan, II-Stiftelsen, fastighetsbolagen, hyresgästföreningar, bostadsrättsföreningar osv. Engagemanget har tagit sig uttryck på olika sätt, men oavsett typ av aktör och engagemang har det enligt ITPS mening varit en imponerande uppslutning från det som kallas det civila samhället i arbetet med att etablera bredband i landet. Detta trots att marknadsläget förändrades hastigt. Den kritik som framkommit mot att processen går långsamt och att regeringens mål inte uppnåtts tycks inte ha tagit hänsyn till denna aktivitet som hela tiden rått. ITPS menar att det nog hade varit svårt att agera snabbare än vad som skett givet den väg regeringen valde och rådande förutsättningar.

3.6 Finansieringen

Vid tidpunkten för IT-propositionens presentation pågick en intensiv debatt om värdet av bredbandsutvecklingen och dess finansiering. Många debattörer menade då att en snabb bredbandsutbyggnad var nödvändig för att bevara Sveriges försprång inom IT-området och för att bevara näringslivets konkurrenskraft. Krav ställdes på statlig finansiering av en bredbandsinfrastruktur med fiber fram till 100 meter från alla fastigheter i landet²⁸. Argumenten för en statlig finansiering var dock inte systematiserade. Ofta hävdades det att bredbandsinfrastrukturen var en infrastruktur som staten skulle ta ansvar för och att ekonomisk teori försvarade statliga investeringar då det gällde naturliga monopol eller kollektiva varor. Eftersom kostnaderna för denna infrastruktur till stora delar var fasta och de rörliga kostnaderna i användningen förhållandevis låga, skulle det med staten som finansiär vara möjligt att ha marginalkostnadsprissättning på användningen och därmed uppnå en samhällsekonomiskt optimal användning. Staten skulle alltså se till att en infrastruktur kom på plats och att denna infrastruktur sedan ägdes antingen av ett statligt nätföretag eller av privata aktörer vilkas verksamhet sedan på olika sätt skulle regleras eller konkurrensutsetts.

²⁸ *SOU 1999:134, Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige*

Regeringen avvisade dock denna linje. I stället lades frågan i händerna på kommunerna och de ovan nämnda statliga stöden fick fungera som en slags katalysator för att få kommuner och marknadsaktörer med på tåget.

Denna lösning överensstämmer i princip ganska väl med den ekonomiska forskningen om hur olika problem ska behandlas i situationer när renodlade marknadslösningar inte fungerar som i de fall som kan liknas vid naturliga monopol, där infrastrukturen som byggs har karaktär av kollektiv vara eller är förknippad med s.k. externa effekter. Lösningen i sådana fall är, som den moderna nationalekonomiska forskningen visar, inte nödvändigtvis att staten ska finansiera investeringarna med skattemedel. Uppgiften är snarare att finna lämpliga kontraktslösningar²⁹ där olika aktörer med stort intresse av att infrastrukturen kommer på plats förhandlar fram en gemensam finansiering³⁰. Kan dessa aktörer identifieras och i en förhandlingssituation lösa hur var och en ska avstå från en del av sitt konsumentöverskott för att i stället bidra till de fasta kostnaderna kan lösningar etableras utan att staten står för kostnaderna. Givet att stat, kommuner och privata aktörer alla har ett intresse i att näten byggs bör de också alla vara med och dela på investeringarna.

Denna principiella lösning som bredbandspolitiken mer eller mindre medvetet hamnade i har i princip tre viktiga fördelar:

- Finansieringen kan lösas av stat, kommuner och privata aktörer tillsammans och inte enbart belasta statskassan.
- Planeringen av infrastrukturen läggs i de miljöer där de bästa möjligheterna att söka lösningar utifrån en lokal bedömning av efterfrågan och behov finns.
- Överlämnandet till kommunerna tillsammans med bidragen till IT-infrastrukturprogram har bidragit till att initiera en planerings- och utbyggnadsprocess som kan leda fram till en mycket intressant utveckling.

²⁹ Coase, Ronald H. (1960). *The Problems of Social Cost*

³⁰ Lundgren, Kurt m.fl. (2000) *Att ge plats för bredband, IT-kommissionen*

4 De mobila näten och bredbandspolitiken – en jämförelse

Infrastrukturen för mobil kommunikation är också ett viktigt inslag i IT-politiken. Att så många som möjligt skall få tillgång till informationssamhällets nya tjänster, både företag och individer, i storstäder och i glesbygd, är en viktig angelägenhet för samhället. Detta gäller även mobil kommunikation som därmed kan inordnas under det allmänna målet om ett informationssamhälle för alla.

4.1 Skönhetstävling

PTS delade ut ett antal licenser för de nya UMTS-näten, de s.k. 3G-licenserna, utifrån de gängse lagar och regler som gäller på området. I maj 2000 inbjöd PTS telebolagen att ansöka om tillstånd i en s.k. skönhetstävling för 3G. Tillstånd delades ut i december 2000. Operatörerna hade inbjudits att inkomma med utfästelser om täckning, antal basstationer, utbyggnadshastighet m.m. Utifrån dessa anbud valdes fyra operatörer ut och det väckte en viss uppståndelse att Telia, som ansåg sig kunna bygga ett nät med samma räckvidd men med betydligt mindre antal basstationer än de konkurrerande anbudsgivarna, inte fick någon licens. Buden omvandlades till villkor för 3G-verksamhet. Enligt licensvillkoren har innehavarna möjlighet att minska sina nätkostnader genom att samarbeta kring utbyggnaden i upp till 70 procent av befolkningstäckningen. Efter det att licenserna delats ut har nätbolag mellan Telia och Tele2 etablerats liksom mellan Vodafone, Hi3G (numera också under varumärket 3) och Orange. Orange har sedermera uppgett att företaget inte avser fortsätta utbyggnaden av 3G-nätet men tillståndet har inte återlämnats.

På grundval av det övergripande målet för telepolitiken³¹ ”att enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad”³² hade PTS alltså att utforma urvalskriterier i skönhetstävlingen. Säkerställandet av god geografisk och befolkningsmässig täckning låg till grund för PTS föreskrifter och utgör själva kärnan i politiken. Samtidigt var det viktigt att PTS i sina tillstånd inte ställde så höga krav på täckning att operatörerna inte kunde leva upp till dem. PTS valde därför att inte definiera vilken täckning som skulle uppnås, utan överlät till operatörerna att själva ange den täckning och utbyggnadstakt som de ansåg sig kunna erbjuda. Huruvida detta förfaringsätt har varit det bästa ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kommer att återstå att utvärdera.

³¹ Telelagen upphävdes 2003-07-25 i och med att Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation trädde ikraft. Det nya målet för elektroniska kommunikationer som återfinns i prop. 2002/03:110 har ersatt målet för telepolitiken.

³² Telelag (1993:597)

4.2 Beslut under osäkerhet

Viktiga och kostnadskrävande inslag inom området tillgänglighet gäller utbyggnaden av IT-infrastrukturen, såväl den fasta som den mobila. Investeringar i infrastruktur är långsiktiga och har i dessa sammanhang en relevans i tidsperioder som räknas i decennier snarare än i enskilda årtal. Det kan därför vara intressant att se hur regeringen, medvetet eller omedvetet, hanterat besluten rörande investeringarna i IT-infrastruktur som tas upp i IT-propositionen.

Inför beslut om stora infrastrukturinvesteringar är det viktigt att göra en bedömning av kostnader och samhällsekonomiska intäkter för olika alternativ. Osäkerheten ligger på flera plan. Är kostnaderna förutsägbara och hur förhindras stora oplanerade kostnadsökningar? Kommer den teknik som infrastrukturen baseras på att vara långsiktigt konkurrenskraftig? Ny teknik konkurrerar med uppdaterad gammal teknik men också med ännu nyare tekniklösningar. Vilka framtida applikationer kan knytas till tekniken och framför allt – hur kommer dessa att efterfrågas av kunderna? Beslutsprocessen bör knytas till bästa möjliga information om värdet av den framtida användningen, kontrollstationer bör byggas in i processen och utbyggnaden anpassas på basis av nya erfarenheter och ny information. ITPS ansats för att utvärdera IT-politiken är begreppet ”en lärande IT-politik” vars innebörd just är att målsättningar ska brytas ned i uppföljningsbara delmål, resultaten mätas och värderas och verka som grund för beredningen av beslut i politikområdets nästa skede. Det är inte alltid möjligt, men inte desto mindre önskvärt, att beslut rörande stora och komplexa investeringsbeslut ska kunna brytas ned i sådana delprocesser.

Här ser vi i IT-politiken två olika förhållningssätt. Då det gällde den nya mobila infrastrukturen, dvs. 3G-licenserna, valde PTS att utlysa en skönhetstävling, liksom ungefär hälften av EU:s medlemsstater. I Sverige fanns vid tidpunkten inte möjlighet att anordna auktion utan att först göra lagändringar vilket inte var aktuellt. Kritiken var vid denna tidpunkt från en del håll ganska hård mot regeringen för valet att inte ha förutsett fördelarna med ett auktionsförfarande och därmed ändrat i lagen. Auktioner ansågs av vissa ekonomer vara det mest effektiva urvalsinstrumentet eftersom ansvaret för att bedöma affärsmässigheten i kalkylerna läggs på den aktör som har ansvaret för att de framtida affärerna ska gå ihop. Dessutom får staten, utan att höja skatterna och de negativa sidoeffekter detta är förknippat med, in ett stort antal miljarder i statskassan.

Vad som hände var att de höga licensavgifterna i kombination med kostnaderna för att bygga näten var något som var nära att knäcka ryggraden på de operatörer som fått licenserna när det visade sig att marknaden inte var så mogen som de hade räknat med. I detta läge har förståelsen för skönhetstävlingarna ökat. Den svenska staten var inte med på politiken att genom höga licensavgifter skapa ekonomiska inträdeshinder till marknaden utöver de kostnader som skulle plöjas ner i det framtida nätet. Regeringen höll det inte heller för osannolikt att denna merkostnad skulle kunna komma att övervältras i konsumentledet även om detta inte framhölls som en huvudorsak till varför Sverige tillämpar skönhetstävlingar. Å andra sidan var operatörerna tvungna att stå för sina åtaganden och kunde inte använda sina

tillstånd på ett gentemot marknadsefterfrågan flexibelt sätt. Efter det att det visade sig att efterfrågan inte hade utvecklats i den takt operatörerna hade hoppats på försökte de omförhandla sina respektive tillståndsvillkor. Eftersom det rör sig om myndighetsutövning så har regeringen begränsade, för att inte säga obefintliga, möjligheter att påverka förloppet i den delen det avser tillståndsvillkor. Myndigheten, PTS, har att se till att efterlevnaden av villkoren görs och, om så inte sker, att rättsligt pröva vart och ett av fallen för sig. Regeringen har däremot uttryckt i bl.a. pressen att det inte är rimligt att låta operatörerna få eftergifter i de utfästelser som gjordes och som i sig var avgörande för att just dessa fyra operatörer fick ett tillstånd var. (Det var ju sex operatörer som inte lovade lika stor täckning eller föll på andra grunder.)

Staten gick miste om auktionsintäkter men fick i stället utfästelser om att få ett mobilt nät med rikstäckning. Det blir en fråga för framtida utvärderare att göra en samhällsekonomisk analys av detta vägval när det finns mer kunskap om hur värdet av denna infrastruktur ska bedömas. Sammantaget kan det sägas om den beslutsmetod som användes att flexibiliteten inför en oväntad händelseutveckling var begränsad. Om efterfrågan utvecklats långsammare än väntat är det teoretiskt möjligt att en omförhandling om villkoren skulle kunna ha ägt rum vid en kontrollstation efter en viss tid. Nackdelen med detta är att en sådan omförhandling som inte varit utannonserad ex ante skulle kosta staten en tillitsförlust inför kommande upphandlingar.

Det är viktigt att betona att varken regeringen eller Post- och telestyrelsen hade ställt några förhandskrav avseende täckning. Operatörernas egna utfästelser ligger till grund för tillståndsvillkoren. Utfästelserna som gjordes i ansökningarna var utslagsgivande och måste förmodas vara gjorda utifrån marknadsmässiga bedömningar. Regeringen utgår ifrån att operatörerna lever upp till gjorda utfästelser.

En av statens viktigaste uppgifter är att se till att reglerna på marknaden är stabila och förutsebara. Utöver att regelverket för elektronisk kommunikation just genomgått en stor revision för att moderniseras, arbetar regeringen på flera andra sätt med att främja en bred IT-användning i samhället. Uppnås detta blir det också meningsfullt och attraktivt att investera i IT-infrastruktur, såsom 3G-näten.

4.3 Breddbandspolitiken

Breddbandspolitiken har, som vi sett, ett annat upplägg än den som rör tredje generationens mobiltelefoni. Staten anslår ett visst antal miljarder till stöd åt breddbandsutbyggnaden. Förutsättningen för en kommun att erhålla statsbidrag eller skatteavdrag är en kommunal delfinansiering. Det är kommunerna och inte staten som avgör vilka orter det är som bör komma ifråga för bidrag. När kommunerna sedan konkurrensutsätter tillhandahållandet av näten satsar de själva en del, staten en del och ibland bidrar marknadsaktörer med sina delar. Konkurrensutsättningen leder till att den entreprenör som kräver minst och uppfyller vissa kriterier (som t.ex. konkurrensneutralitet) får uppdraget. De statliga pengarna har inte, oavsett efterfrågan och behov, spritts planlöst över landet utan hänsyn till om det finns andra aktörer som är beredda att stå för investeringarna eller om det finns en

efterfrågan eller inte. Alla aktörer har inbjudits att delta och risken har delats mellan stat, kommuner och marknadsaktörer. De statliga pengarna har fungerat som smörjmedel för att locka andra aktörer upp på arenan och staten har medvetet eller omedvetet initierat processer som allokerar de statliga medlen, kanske inte till de mest optimala lösningarna, men i alla fall till projekt som av de lokala aktörerna uppfattas som angelägna. I de fall ITPS kunnat studera finns det starka skäl att tro att utbygganden inte hade kommit till stånd utan statsbidrag.

Hur bredbandspolitiken till slut sjösattes var alltså inte produkten av en stor vision om hur kommun, näringsliv och medborgargrupper skulle ta ansvaret för stadsnäten för att ge dem ett lokalt viktigt innehåll utan ansvaret hamnade till slut där efter det att olika departement, EU, riksdag, kommuner och länsstyrelser under resans gång givit impulser åt olika håll. Avsaknaden av den stora visionen kan kritiseras. Å andra sidan hade den varit svår att förena med att åstadkomma samspelet mellan investeringar och successiva analyser av behov och andra aktörers betalningsvilja. Ett beslut om stora investeringar kan alltså brytas ned i delprocesser, delmål och etablerandet av kontrollstationer. Det fanns inga tankar om en sådan processplanering i Näringsdepartementet men den interaktiva sökprocess som utvecklades blev troligen långt mer framgångsrik och resursbesparande jämfört med många alternativa vägval.

4.4 3G vs. GSM

Om hanteringen av 3G-processen och utvecklingen av dess infrastruktur värderas som en del av "en lärande IT-politik" är det rimligt att dra parallellen med förfarandet vid införandet av GSM. En av orsakerna till att utvecklingen av mer avancerade tjänster tog så pass lång tid för GSM-operatörerna var att de under de inledande åren nästan enbart arbetade och konkurrerade med att skapa en bättre täckning och detta i princip med tre parallella infrastrukturer. Hur mycket detta förhållande fördröjde utvecklingen av mer avancerade tjänster utöver den vanliga standardiserade telefonin är svårt att bedöma.

I fallet 3G ges möjligheten för en delning av infrastrukturen till upp till 70 procent av befolkningstäckningen. Resterande 30 procent av utbyggnaden skall ske med egen infrastruktur. Trots förbättring jämfört med GSM så har utbyggnaden av infrastrukturen varit en av de svåra stötestenarna även för 3G. Utbygganden av 3G är ännu inte avslutad varför en vidare utvärdering av den processen får anstå.

4.5 Slutsatser

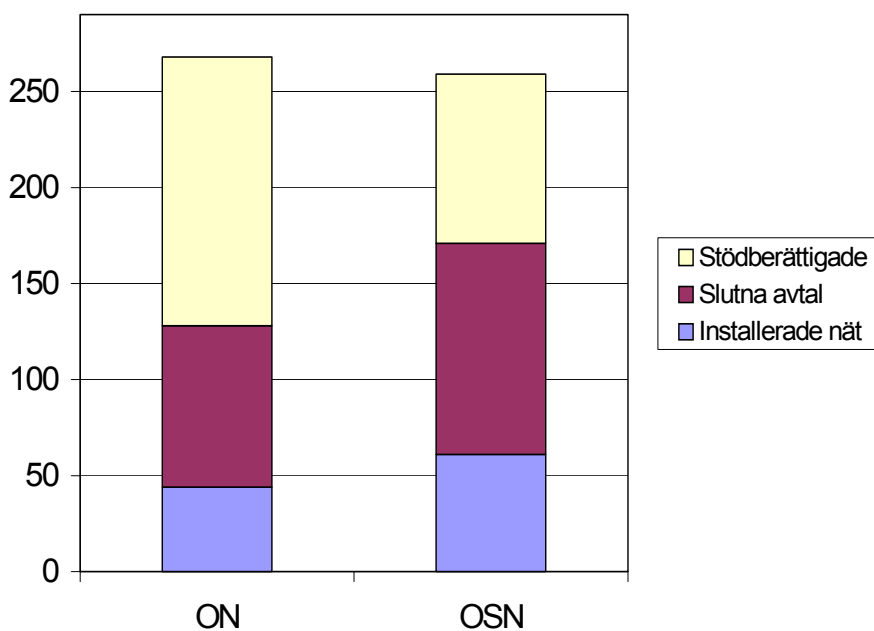
Utifrån en genomgång av dessa erfarenheter kan tre aspekter vara värda att fundera över:

- I termer av ”en lärande IT-politik” har vi sett att 3G-processen inte erbjudit speciellt stora möjligheter till korrigeringar, anpassningar och lärande under resans gång, vilket kan jämföras med bredbandspolitikens mer stegvisa utveckling och försök att koppla utbyggnaden till behoven.
- Om GSM-politiken också hade varit utsatt för successiva uppföljningar och utvärderingar är det, åtminstone hypotetiskt, möjligt att villkoren för UMTS-utbyggnaden hade varit mer fokuserade på att stimulera samarbete kring infrastrukturen.
- Om det också hade funnits ett lärande mellan de olika sektorer i ekonomin som arbetar med infrastruktur och tjänster hade det kanske också öppnat för utveckling av vertikalt separerade 3G-nät med samarbete på nätnivå och horisontell konkurrens på de ovanliggande nivåerna. Nu kan detta naturligtvis inte göras ogjort, men en lärdom för framtiden kan vara att olika myndigheter som arbetar med infrastruktur bör ha ett systematiskt kunskaps- och idéutbyte med varandra för att möjliggöra spridning av nya tankar inom strukturerna.

5 Bredbandsutbyggnad i glesbygd – statusrapport

Enligt Länssamverkan Bredbands och Svenska Kommunförbundets enkät som görs en gång per kvartal³³ är det bara 62 kommuner av totalt 270 stödberättigade som har någon typ av nät installerat per den 1 oktober 2003. Antal tecknade avtal är dock högre: 171 kommuner har slutit avtal för ortssammanbindande nät och 128 kommuner har slutit avtal för områdesnät. Detta illustreras i Figur 2 nedan.

Figur 2: Installerade nät och slutna avtal för områdesnät (ON) respektive ortssammanbindande nät



(OSN) i förhållande till antal stödberättigade kommuner per den 1 oktober 2003.

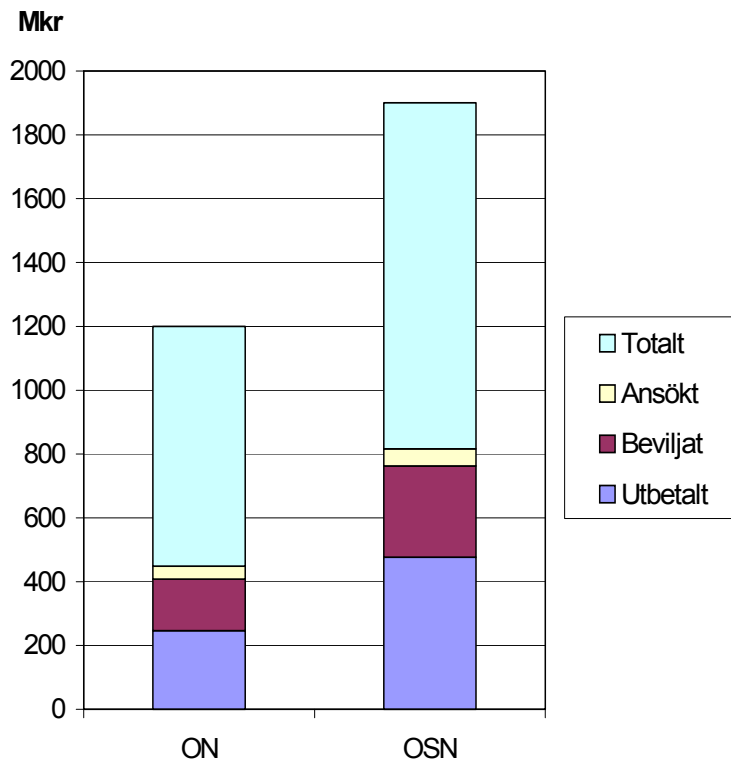
Källa: Länssamverkan Bredband

Hittills har 246 Mkr av totalt 1200 Mkr betalats ut för områdesnät och 476 Mkr av totalt 1900 Mkr betalats ut för ortssammanbindande nät. Detta innebär att ca 23 procent av det totala stödet till dessa båda nättyper har utnyttjats per den 1 oktober 2003. Dock har 38 procent av stödet beviljats för projekt som ännu inte är klara (hälften av stödet betalas inte ut förrän utbyggnaden är klar och kommunen slutredovisat projektet till länsstyrelsen) och de ansökningar som kommit in omfattar 41 procent av det totala stödet som finns att tillgå. Detta illustreras i

Figur 3. Av statistiken framgår också att många kommuner ännu inte hunnit klart upphandlingsfasen och sannolikheten är därför stor att pengarna kommer att utnyttjas inom en överskådlig framtid.

Figur 3 Ansökt, beviljat och utbetalt stöd för områdesnät (ON) respektive ortssammanbindande nät (OSN) i förhållande till totalt stöd, per den 1 oktober 2003.

³³ utföres av Ipsos-Eureka



Källa: Länsamverkan Bredband

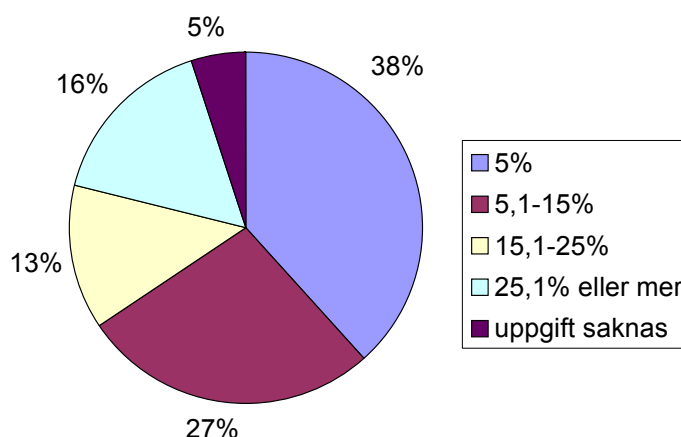
Att en mindre del av stödet för områdesnät än stödet för ortssammanbindande nät har utnyttjats kan ha flera orsaker:

- Kommunen väljer att först upphandla tillhandahållandet av ortssammanbindande nät.
- Regional samverkan genomför gemensam upphandling av ortssammanbindande nät och kommunerna kan sedan komplettera med områdesnät genom att t.ex. avropa ramavtal med vald leverantör.
- Ej bidragsberättigade accesstekniker används vilket minskar det stödberättigade underlaget för områdesnät.
- Förväntningarna på hur snabbt stödet ska utnyttjas har inte varit realistiska.

Den tredje punkten har lösts genom att större områden har definierats. Därmed har pengar ur potten för områdesnät kunnat utnyttjas till sträckor som annars skulle ha klassats som ortssammanbindande nät. Detta har accepterats inom ramen för den dialog som ägt rum mellan Länsamverkan Bredband och länsstyrelserna, men det är upp till varje enskild länsstyrelse att göra en bedömning i de fall som blir aktuella. Skälet till att det finns två olika pottor har i grunden att göra med regeringens utgiftstak och är av mindre betydelse för nätutbyggnaden som sådan. Den fjärde punkten är sannolikt den som väger tyngst. Jämfört med de ursprungliga målen har en liten del av pengarna ännu utnyttjats, men aktiviteten i kommunerna är stor och ambitionen råder att utnyttja bidraget för utbyggnaden. Skäl till att det tagit längre tid än beräknat tycks vara en systematisk underskattning av tidsåtgången för denna typ av projekt. Exempel kan vara en underskattning av den tid som krävs för utarbetandet av IT-infrastrukturprogram samt den politiska hanteringstiden för ärendet i kommunerna. Ytterligare ett kan vara en underskattning av den tid som krävs för själva utbyggnaden. En övertro på marknadens investeringsvilja är också en bidragande orsak till alltför höga förväntningar på snabbt agerande.

Det kommunala engagemanget tycks vara stort och den kommunala medfinansieringen är ett tecken på detta. Dock visar denna medfinansiering också på marknadens bristande investeringsvilja. I 38 procent av totalt 270 stödberättigade kommuner har medfinansieringen begränsats till de obligatoriska fem procenten. I resterande kommuner där uppgifter finns om medfinansiering har högre belopp krävts från kommunens sida för att utbyggnad ska komma till stånd. Detta visas i Figur 4.

Figur 4 Fördelning medfinansiering i 270 stödberättigade kommuner.



Källa: Länsamverkan Bredband

När det gäller områdesnät fastslogs i första versionen av SFS 2000:1469 att ett projekt att anlägga telenät skulle *påbörjas* senast den 1 november 2003. Som nämnts tidigare var den tidsangivelsen inte realistisk nu när vi sitter med facit i hand. Att tiden var knapp framgår också av de ändringar som senare gjordes i förordningen. Den första ändringen (SFS:351) innebar att stödberättigade åtgärder skulle *ha utförts* under perioden 1 juli 2000 - 31 december 2004. Den andra ändringen (SFS 2001:1274) innebar att den tiden förlängdes till 31 december 2005.

När det gäller skatteavdraget till fastighetsägare har endast en liten del utnyttjats. Avdraget medger reduktion med 50 procent av den del av utgiften som överstiger 8 000 kronor men dock högst 5 000 kronor. Detta gör att stödet i huvudsak blir aktuellt för villaägare och företag. Ägare av flerfamiljshus har inte kostnader som överstiger 8000 kronor per lägenhet för att installera ett fastighetsnät. Denna grupp har därför i princip ingen plats i det statliga stödsystemet för bredbandsutbyggnad. På grund av det låga utnyttjandet omfördelas 500 Mkr av detta stöd enligt budgetpropositionen till stöd till kommuner för ortssammanbindande nät och områdesnät under 2004 och 2005.

6 Tillämpning av förordningarna

Detta kapitel beskriver hur processen att tillämpa förordningarna går till och vilka roller som innehas av länsstyrelser och kommuner. Förordningarna reglerar användningen av det statliga stödet som ska bidra till bredbandsutbyggnad i glesbygd. En uppföljning av tillämpningen syftar till att beskriva hur regeringen lyckats med att utforma regler som gör det möjligt att uppnå de politiska målen. Är förordningarna ändamålsenliga? Agerar aktörerna i enlighet med de uppsatta målen eller realiserar de sina egna mål vid sidan av? Hur väl fungerar kontrollsystemet? I detta kapitel ges en närmare inblick i aktörernas roller och ageranden, de kommunalrättsliga förutsättningarna och kunskapsstödet till kommuner och länsstyrelser. En utförligare diskussion om regelsystemets utformning följer sedan i kapitel 8.

6.1 Kommunernas roll

Det är för kommunerna helt frivilligt att utnyttja möjligheten att få statligt stöd för bredbandsutbyggnad. Om kommunen väljer att utnyttja erbjudandet har den att genomföra i huvudsak tre uppgifter. Den första är att utforma ett IT-infrastrukturprogram enligt de riktlinjer som anges i förordningen, den andra är att genomföra en upphandling, eller s.k. konkurrensutsättning, av områdesnät och/eller ortssammanbindande nät och när konkurrensutsättningen är klar ska ett avtal upprättas med den leverantör som fått uppdraget. Svenska Kommunförbundet har stödjer kommunen i dessa uppgifter. I de fall inga skäliga anbud inkommer kan kommunens roll komma att utvidgas till att innefatta såväl nätägande, drift som leverans av tjänster till slutkund. Kommunerna kan här ställas inför en komplicerad ledningsuppgift eftersom de förväntas kunna styra marknadsaktörer såväl som ideella krafter och andra aktörer.³⁴

6.1.1 Kommunalrättsliga förutsättningar

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet anförde i ett yttrande över bredbandsutredningens slutbetänkande att utredningen inte hunnit belysa frågan om de kommunalrättsliga förutsättningar för kommunernas engagemang som kommunallagen medger. De menade att den kommunala kompetensen, liksom konsekvenserna av självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och i viss mån lokaliseringsprincipen borde utredas.³⁵ Bredbandsutredningen gjorde då en redogörelse för hur den såg på dessa frågor i en slutrapport³⁶. Mycket viktigt att betona i detta sammanhang är att kommunallagen inte är särskilt utförlig när det gäller kommunernas befogenheter. Den definieras i praxis genom domar i mål om laglighetsprövning i Regeringsrätten och ännu finns det inte någon rättspraxis som

³⁴ *Wihlborg, Elin m.fl., Kommunala Bredbandsbyggen – lokal politik för IT-samhället, Tema T Rapport 40, 2003 Tema Teknik och social förändring, Linköpings Universitet*

³⁵ *Svenska Kommunförbundet, yttrande 2001-03-16, SK dnr: 2000/2993*

³⁶ *Vissa kompletterande utredningar i anslutning till stöden till IT-infrastruktur, Rapport från Bredbandsutredningen, 2001-05-31*

talat om var gränsen går när det gäller kommunernas kompetens i frågor rörande bredbandsutbyggnad. Det finns, utöver kommunallagens allmänna kompetensbestämmelser, inte heller några befogenhetsutvidgande lagar eller någon speciallagstiftning som ger kommunerna möjligheter eller ålägger dem skyldigheter på IT-området. Svenska Kommunförbundet efterlyste i sitt yttrande över SOU 2000:111 en befogenhetsutvidgande lag:

För att kommunala företag skall kunna konkurrera om det statliga stödet och i övrigt agera på samma villkor som marknadens aktörer behövs ett befogenhetsutvidgande lagstöd på bredbandsområdet.

En bredbandslag som stöder att kommuner/kommunala företag får syssla med bredband och att när ett kommunalt företag gör det så skall det ske på marknadsmässig grund, här kan man jämföra med ellagen på elområdet, skulle minska risken för att man annars med kommunallagens självkostnadsprincip snedvrider marknaden.

I utbyggnaden av de kommunala förvaltningsnäten har de kommunala energibolagen spelat en viktig roll. Det är mycket viktigt framgent att man inte försvarar förutsättningarna att utnyttja dessa bolags kapacitet som nätbyggare, speciellt där marknaden inte vill bygga. På samma sätt är det nödvändigt att ta tillvara och underlätta för redan pågående projekt.³⁷

Någon sådan lag har inte instiftats och Svenska Kommunförbundet har även senare påtalat behovet av befogenhetsutvidgande lagstöd.³⁸

Den allmänna kompetensen

I 2 kap. 1§ i kommunallagen finns den grundläggande bestämmelsen om kommunernas allmänna kompetens:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Frågan är då vilka åtgärder på IT-området som faller inom ramen för den allmänna kompetensen när det gäller bredbandsutbyggnad. I Bredbandsutredningens slutrapport framgår att tolkningarna utredningen gjorde liknar de tolkningar som Svenska Kommunförbundet gjorde vid samma tid:

Ang den kommunala kompetensen är det, enligt utredningens mening, åtminstone kompetensenligt att anlägga och driva nät, medan detta inte är lika självklart när kommunerna tillhandahåller mer förädlade tjänster och är verksamma som kommunikationsoperatörer. Möjligen kan, som tidigare framförts, tillhandahållande av en basanslutning till Internet anses kompetensenligt. /---/

³⁷ Svenska Kommunförbundet, yttrande 2001-03-16, SK dnr: 2000/2993

³⁸ <http://www.lf.svekom.se/it/bredband/ppt/breband.ppt>

Svenska Kommunförbundet menar /.../, att det ligger inom den kommunala kompetensen att anlägga och tillhandahålla kanalisation och nät, att hantera knutpunkter, tillhandahålla svartfiber och kapacitet och agera som kommunikationsoperatör. De anför att tillhandahållande av Internetanslutning normalt torde falla utanför den kommunala kompetensen men att t.ex. bortfall av enskilda initiativ kan förändra detta.³⁹

Likställighetsprincipen

Enligt likställighetsprincipen ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Denna princip innebär att kommunmedlemmarna ska vara likställda i sitt förhållande till kommunen och att det inte är tillåtet för kommunen att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar. En utbyggnad av bredbandsnät måste av praktiska skäl ske successivt. Likställighetsprincipen innefattar dock inte något absolut förbud mot att en kommun tillhandahåller anläggningar eller tjänster som vid ett visst tillfälle bara kommer vissa kommunmedlemmar till del även om den grundläggande principen är att andra kommunmedlemmar senare ska få ta del av dessa.⁴⁰ Bredbandsutredningen konstaterar att kommunerna oftast har en vision att nå full täckning på sikt, och menar att det borde vara tillräckligt.

Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen säger att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Denna princip gäller som huvudregel för all verksamhet – såväl frivillig som specialreglerad – som kommunen bedriver.⁴¹ Om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis bör självkostnadsprincipen som huvudregel omfatta även konkurrensutsatt verksamhet.⁴² Vissa undantag råder dock från självkostnadsprincipen, bland annat för kommunala elföretag där marknadspris ska tas ut. Den är heller inte tillämplig vid förvaltning av kommunal egendom och hit räknas upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.

³⁹ Vissa kompletterande utredningar i anslutning till stöden till IT-infrastruktur, Rapport från Bredbandsutredningen, 2001-05-31

⁴⁰ Hilborn, Ingegärd, m.fl. (2001) Kommunallagen – kommentarer och praxis, Svenska Kommunförbundet och Kommentus förlag

⁴¹ *ibid.*

⁴² *Ibid.*

Kommunal näringsverksamhet

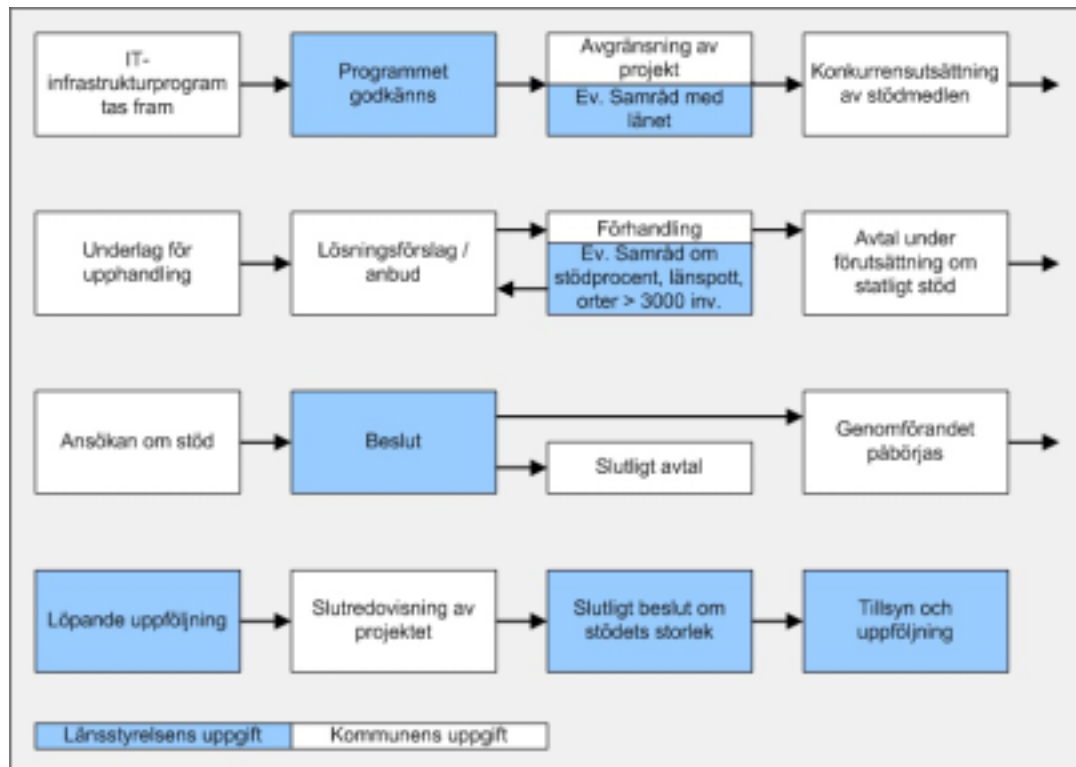
Kommuner och landsting får, enligt 2 kap. 7 § i kommunallagen, driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen och landstinget. Kommunernas möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet styrs i huvudsak av den allmänna kompetensregeln. Om kommunen bedriver näringsverksamhet får det inte göras med huvudsakligt syfte att ge kommunen vinst, utan det ska göras utifrån ett allmänt samhällligt intresse. Det råder dock inget absolut vinstförbud. Många kommunala verksamheter kan ses som en del av näringslivet. Dessa kallas för sedvanlig kommunal affärsverksamhet och tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar. Verksamheten ska syfta till att betjäna kommunmedlemmarna och gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga tjänster eller anläggningar. Allmänintresset är det som är utgångspunkten för bedömningen av vad som är tillåtet.

Av 3 kap. 16 § i kommunallagen framgår att kommuner och landsting, efter beslut i fullmäktige, får lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

6.2 Länsstyrelsens roll

Figur 5 beskriver de olika stegen i processen samt vilka av dessa steg som är länsstyrelsens respektive kommunens ansvar.

Figur 5 Processen kring de statliga bredbandsstöden. Källa: Länsamverkan Bredband



Av förordningarna framgår att länsstyrelsen ska godkänna kommunens IT-infrastrukturprogram, godkänna projektansökan, besluta om och utbetala stödmedel, samt utöva tillsyn och uppföljning. I skrivande stund pågår ett arbete inom ramen för Länsamverkan Bredband med att formulera rekommendationer för vad som bör ingå i en uppföljning av hur det statliga stödet använts i kommuner och län och hur den ska rapporteras. Kommunerna ska i upphandlingen följa förordningens krav på affärsmässighet och länsstyrelsen granskar det material som kommunen lämnar in för projektgodkännande. Länsstyrelsen kan välja att avslå eller godkänna ansökan och begära in kompletterande material om det behövs. När väl länsstyrelsen godkänt projektansökan är myndighetens beslut inte överklagbart. Detta diskuteras utförligare i kapitel 8.

Enligt förordningarna kan länsstyrelsen omfördela medel mellan kommunerna i länet på ett annat sätt än vad förordningarna anger. Länsstyrelsen kan också, om särskilda skäl föreligger, frångå stödandelen liksom andelen medfinansiering från kommunens sida. Länsstyrelsen kan återkräva stödet under en tid av fem år om kommunen inte uppfyllt sina åtaganden enligt förordningarna. Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn över att beviljade stöd utnyttjas för avsett ändamål och överensstämmer med villkoren om öppenhet etc.

6.3 Kunskapsstöd

Bredbandsutredningen föreslog i SOU 2000:111 att en delegation för IT-infrastrukturfrågor skulle inrättas som bland annat skulle ha till uppgift utfärda allmänna råd till användningen av det statliga stödet samt uppföljning av detsamma. Delegationen skulle även arbeta med kompetensutveckling för handläggande personal och beslutsfattare på kommunal och regional nivå samt vid behov och i samråd med berörda parter vidareutveckla principer för nätstruktur, noder, säkerhet, öppet nät, prissättning, kvalitet, samverkan samt dokumentation av nätutbyggnaden som ställts upp i utredningen.

Delegationen har inte inrättats. I stället har en del av de uppgifter som föreslogs ligga inom delegationens ansvarsområde tillfallit andra organisationer och myndigheter, varav länsstyrelserna har nämnts ovan. De funktioner som rör kunskapsstöd har tillfallit Svenska Kommunförbundet, Länsamverkan Bredband och PTS.

6.3.1 Svenska Kommunförbundet

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundets gemensamma IT-enhet ansvarar för stödprojektet *Samverkan kring IT-infrastruktur*. Stödprojektet leds av en styrgrupp med representanter från Näringsdepartementet, Förbundsledningen, IT-enheten och Projektledningen. I uppdraget ingår att ge råd och stöd till kommuner vid utarbetandet av kommunala IT-infrastrukturprogram samt även att ge råd och stöd till kommunerna när det gäller konkurrensutsättning av stödmedlen för områdesnät och ortssammanbindande nät samt vid upprättande av avtal. Resultatet av projektets arbete redovisas på en särskild hemsida.⁴³

⁴³ <http://www.lf.svekom.se/it/bredband/>

ITPS generella intryck är att Svenska Kommunförbundet varit framgångsrika i sitt uppdrag och att frågorna drivs med stort engagemang. Från kommuner har det dock framkommit att resurserna upplevts som knappa och att hjälp saknats när det behövts. Med tanke på kommunernas centrala roll i processen, och att det varit ett nytt system som ska tas i bruk, hade kanske Svenska Kommunförbundet behövt ytterligare resurser för att kunna stödja kommunerna fullt ut. Kommuners tillgång till kompetent personal i dessa frågor varierar också.

6.3.2 Länssamverkan Bredband

Det förberedande arbetet med att skapa Länssamverkan Bredband påbörjades under hösten 2001 och projektet startade formellt sin verksamhet 1 januari 2002. Länssamverkan Bredband har totalt tilldelats 3,765 Mkr för åren 2002-2005 och de huvudsakliga uppgifterna är att:

- Företräda länsnivån i bredbandsrelaterade frågor i olika sammanhang.
- Bedriva kompetensutveckling av länsstyrelsernas handläggare i bredbandsfrågor.
- Utveckla gemensamma rutiner för tolkning av förordningarna, behandling av stödansökningar, beslut samt uppföljning.

Det var egentligen i kompetensutvecklingssyfte som verksamheten började och det var en reaktion på att nödvändigt stöd för länsstyrelserna i dessa frågor saknades. Nu arbetar projektet med både nationell och regional samordning av frågor i anslutning till författningar om statligt stöd och även med erfarenhetsutbyte för att underlätta tillämpningen av dessa. Betoningen låg från början på att vara ett kollegialt nätverk. Länssamverkan Bredband har dock utvecklats vidare och utarbetar nu också gemensamma rekommendationer för administrativa rutiner när det gäller länsstyrelsernas arbete med att fatta beslut om kommuners stödansökningar och godkännande av IT-infrastrukturprogram.

Eftersom delegationen för IT-infrastrukturfrågor aldrig inrättades saknades en proaktiv kunskapsstödsinsats i länsstyrelsernas fall. Kanske underskattades från regeringens sida det arbete som dessa myndigheter skulle utföra? Länssamverkan Bredband har fyllt en viktig funktion och lovordas av länsstyrelser som har haft stor hjälp av råd och kunskapsutbyte under processen. Länssamverkan Bredband har sedan starten arrangerat 12 möten⁴⁴ runt om i landet där representanter från länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen deltagit. Vidare administreras projektet med hjälp av projektplatsen.se så att alla medlemmar kan nå information, delta i diskussionsforum etc. Ett problem som länsstyrelser stött på när det gäller bredbandsfrågorna är hur nya handläggare snabbt ska introduceras i systemet. Mycket av den kunskap som finns dokumenteras inte. Allt material som Länssamverkan Bredband har producerat finns dock tillgängligt på projektplatsen även om en mer organiserad form för dokumentation saknas.

⁴⁴ 12 november 2003

Viktigt att påpeka är att Länsamverkan Bredband enbart är ett stödprojekt. Det finns ingen möjlighet att bestämma länsstyrelsernas förhållningssätt eller agerande i specifika frågor, utan det gör varje enskild Länsstyrelse i sin roll som myndighet. Däremot kan råd i vissa frågor ges och initiativ till kunskapsutbyte och diskussion tas, vilket underlättar länsstyrelsernas arbete.

6.3.3 PTS

Även PTS ska ha en aktiv roll i kunskapsbildningsprocessen. I regleringsbrev till PTS står följande:

Post- och telestyrelsen skall under 2002-2005 inom sitt verksamhetsområde bistå länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, samverkansorgan och kommunerna vid tillämpningen av lagen (2000:1335) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät och därtill hörande förordningar, liksom förordningen (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande telenät m.m. och förordningen (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram. Arbetet skall bedrivas i nära samarbete med de berörda instanserna.

Inom ramen för det här uppdraget har PTS i samarbete med Svenska Kommunförbundet och Länsamverkan Bredband genomfört ett antal rådslag med marknadens aktörer. Vid dessa rådslag har bland annat diskuterats hur bredbandsstödet fungerat i praktiken, operatörernas syn på bredbandsutbyggnaden, samt nätstruktur och noder eftersom kommuner och länsstyrelser uttryckt ett behov av att få marknadens syn på dessa frågor.

6.4 Dokumentation

När de uppgifter som i Bredbandsutredningen föreslogs ligga på delegationen för IT-infrastruktur fördelades på Svenska Kommunförbundet, Länsamverkan Bredband och PTS, togs inte frågan om dokumentation av näten upp. PTS gör årligen en undersökning av hur bredbandsutbygganden i landet fortskrider och länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen dokumenterar utbyggnaden med statligt stöd. Svenska Kommunförbundet och Länsamverkan Bredband genomför kvartalsvis en enkät.

Bredbandsutredningen förutsåg att den framtida IT-infrastrukturen skulle bestå av många nät med olika ägare som skulle behöva samverka. Den påtalade därför behovet av att strukturens olika beståndsdelar skulle ha enhetliga benämningar och vara dokumenterade i ett nationellt geografiskt informationssystem (GIS). De IT-infrastrukturprojekt som får statligt stöd samt nätstrukturen enligt kommunala och regionala IT-infrastrukturprogram skulle dokumenteras i GIS-systemet.

Att dokumentera utbyggnaden är av intresse av flera skäl. Dels för att underlätta utvärdering och uppföljning av de åtgärder staten och kommunerna vidtagit, dels för att operatörer och tjänsteleverantörer ska ha möjlighet att få en överblick över befintlig infrastruktur för att underlätta sitt planeringsarbete samt underlätta samutnyttjande av varandras nät. Länsamverkan Bredband har, i samband med den nu pågående överläggningen med länsstyrelserna och självstyrelseorganen om hur uppföljning mer i detalj ska ske, lyft frågan till diskussion och i de beslut om statligt stöd som länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen fattat och fattar anges efter rekommendation från Länsamverkan Bredband att kommunen skall redovisa utbygganden i lämpligt GIS-format. Detta betyder att kommunen måste överenskomma med vald operatör att denne redovisar på detta sätt till kommunen. ITPS anser att dokumentationsfrågan är viktig. Frågan är på vem ansvaret bör ligga samt hur samordningsfrågor ska lösas. I en dialog mellan berörda offentliga parter, intresseorganisationer och markandens aktörer bör frågan beredas ytterligare och det bör fastställas vem som skall ha ansvaret för dokumentationen och vilken omfattning den skall ha.

7 IT-infrastrukturprogram

Enligt Länssamverkan Bredbands och Svenska Kommunförbundets senaste enkät uppger 263 kommuner att de är klara med IT-infrastrukturprogrammet den 1 oktober 2003. Av dessa är 250 stycken godkända vid samma datum. Endast två kommuner uppger att de inte kommer att utarbeta något program.

Det är positivt att även kommuner som inte får stöd för utbyggnad av IT-infrastruktur ändå väljer att upprätta ett program. Det visar att förordningen haft stort genomslag och att IT-infrastruktur är en fråga av politisk betydelse i kommunen. Även om vissa kommuner anser att IT-infrastrukturprogrammet är en administrativ pappersprodukt som måste göras för att få del av det statliga stödet, menar andra att det är ett viktigt strategiskt dokument som förankrar frågan politiskt.

Enligt statistiken är resultatet av förordningen en succé. Det är däremot svårare att avgöra i vilken utsträckning utarbetandet av programmen har lett till att kommuner kopplat IT till andra verksamhetsområden och tänkt i termer av nytta. IT-infrastrukturprogrammet har trots allt karaktären av ett tekniskt dokument.

I IT-infrastrukturutredningen föreslogs att stat, landsting och kommuner skulle upprätta så kallade efterfrågeprogram. Tanken bakom det var att de offentliga organen skulle systematisera sin efterfrågan av tjänster som kräver bandbredd för att på så sätt stimulera marknaden och ge operatörer och nätbyggare ett bra underlag för investeringsplanering. Förslaget om efterfrågeprogram vidareutvecklades i bredbandsutredningen till kommunala IT-infrastrukturprogram. I SOU 2000:111 konstaterades att IT-infrastrukturfrågor berör olika delar av den kommunala verksamheten, såsom strategisk IT-verksamhet, övergripande fysisk och ekonomisk planering, stadsbyggnad, teknik, näringslivsutveckling och upphandling. Utredningen menade att kommunen bör ta hänsyn till dessa delar vid utformningen av IT-infrastrukturverksamheten, samt att IT-infrastrukturprogrammet även på sikt borde ingå som en del i den kommunala översiktsplanen. Bredbandsutredningens intentioner verkar alltså ha varit att i större utsträckning knyta IT-infrastrukturprogrammet till övrig kommunal verksamhet än vad som i praktiken skett.

Resultatet, som sedan blev en egen förordning, innebar att programmet kom att innehålla följande åtta punkter:

1. Kommunens organisation för IT-infrastrukturfrågor.
2. Kommunens förutsättningar för och behov av IT-infrastruktur.
3. Befintlig och planerad utbyggnad av IT-infrastruktur, utrymme för denna, samt dess tillgänglighet.
4. Målet för nätens utformning på lång sikt.
5. Principer för nätens utbredning, tidsperioder för utbyggnad samt prisstruktur.
6. Hur monopolisering av näten skall undvikas samt hur nätkapacitet ska tillhandahållas på skäliga och ickediskriminerande villkor.
7. Hur kommunal och regional samverkan skall ske.
8. Hur totalförsvarets krav skall beaktas.

Programmet har ofta hamnat på den kommunala IT-chefens bord. IT-chefen kan ha olika roll i olika kommuner, men är ofta en tekniker med ansvar för kommunens förvaltningsnät. I små kommuner kan IT-chefen sitta på flera stolar, vilket i fallet med IT-infrastrukturprogrammet inte behöver vara en nackdel eftersom det kan bidra till att perspektivet lyfts ovanför de tekniska detaljerna.

Enligt en forskningsrapport av Elin Wihlborg⁴⁵ är kommunerna i sina IT-infrastrukturprogram starkt styrda av de riktlinjer staten gett i förordningen och inte i samma utsträckning av de behov som finns inom den kommunala verksamheten. Wihlborg konstaterar vidare att de kommuner som ser bredbandsutbyggnaden som en del i utvecklingsarbetet och som skapar en organisation för att hantera frågan har bättre förutsättningar att lyckas än de kommuner som agerar för att de anser sig vara tvungna att göra det.

⁴⁵ Wihlborg, Elin m.fl., *Kommunala Bredbandsbyggen – lokal politik för IT-samhället, Tema T Rapport 40, 2003 Tema Teknik och social förändring, Linköpings Universitet*

8 Konkurrensutsättning

I detta kapitel fördjupas beskrivningen av förordningarnas tillämpning vad gäller konkurrensutsättningen. Först ges en genomgång av vad som står i förordningarna och därefter en översikt över Svenska Kommunförbundets råd till kommunerna. Vidare följer en redogörelse för hur överklagan av kommunens beslut hanteras i systemet och hur denna procedur skiljer sig från en situation när LOU tillämpas. En statusrapport över konkurrensutsättningarna, baserad på Länsamverkan Bredbands och Svenska Kommunförbundets enkät, presenteras och till sist förs en diskussion kring synkroniseringen av EU:s strukturfondsmedel och det statliga bredbandsstödet.

8.1 Konkurrensutsättning enligt förordningarna

I den första förordningen, SFS 2000:1469, Förordning om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät, som utfärdades 21 december 2000 lyder 6 § i den första versionen:

Som villkor för stöd gäller vidare att

1. *projektet är förenligt med kommunens IT-infrastrukturprogram,*
2. *kommunen svarar för att nätkapacitet tillhandahålls på skäliga ickediskriminerande villkor,*
3. *behövlig samordning har skett med närbelägna kommuner*

Som ytterligare villkor gäller att kommunen upphandlar tillhandahållandet av telenät för enskilda och myndigheter. Om upphandlingsförfarandet dock inte medfört skäliga anbud, får nätet tillhandahållas av kommunen.

Denna paragraf ändrades senare⁴⁶ till att omfatta endast de sista tre raderna då en separat förordning gällande IT-infrastrukturprogrammet trädde i kraft. En ytterligare ändring som trädde i kraft den 1 augusti 2002⁴⁷ gav paragrafen den lydelse den har idag:

Som ytterligare villkor för stöd gäller att kommunen upphandlar tillhandahållandet för enskilda och myndigheter. Upphandlingsförfarandet skall ske enligt 1 kap. 4§ lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och således göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Om upphandlingsförfarandet inte medfört skäliga anbud, får nätet dock tillhandahållas av kommunen.

⁴⁶ SFS 2001:351

⁴⁷ SFS 2002:648

Enligt ett förordningsmotiv⁴⁸ infördes denna ändring för att för att förtydliga att upphandlingen ska göras affärsmässigt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Samma förtydligande infördes även i 6 § i SFS 2001:350, Förordning om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande nät m.m. Det står dock uttryckligen i förordningsmotivet att ”Endast i det fall att en kommun samtidigt upphandlar tillhandahållande av telenät för att täcka även egna behov kan lagen om offentlig upphandling i dess helhet vara tillämplig”.

Nämnden för offentlig upphandling, NOU, utövar tillsyn över Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I ett yttrande⁴⁹ över Bredbandsutredningens betänkande SOU 2000:111 skriver NOU följande:

Den beskrivning som återfinns i SOU 2000:111 av de upphandlingar som kan komma till stånd avseende bredbandsnät, synes inte avse sådana offentliga upphandlingskontrakt med ekonomiska villkor vilka regleras av LOU./---/ NOU anser som sagt att LOU kan bli tillämplig endast i det fall en kommun har för avsikt att sluta ett avtal om bredbandstjänster för att täcka sitt eget behov härav./---/ Den ersättning som betalas av kommunen utgör i det fallet endast betalning för de tjänster som nätoperatören kommer att tillhandahålla kommunen, inte betalning för anläggandet av själva nätet./---/ Förhållandet mellan SOU 2000:111 och förordningen SFS 2000:1469 förefaller vara oklar. NOU är tveksam till innebörden av begreppet ”skäliga anbud” /.../. I vare sig utredningen eller förordningen definieras begreppet upphandling och LOU nämns överhuvudtaget inte. /---/ Begreppet upphandling synes användas utan att offentlig upphandling avses, vilket NOU anser innebära risk för begreppsförvirring.

LOU är alltså enligt NOU inte tillämplig när det gäller den typ av upphandlingsförfarande som avses i förordningarna. I de fall där kommuner väljer att samtidigt upphandla bredbandstjänster för sitt eget behov ska dock LOU tillämpas för den del av upphandlingen som avser det egna behovet. Att i praktiken skilja dessa delar åt är inte helt enkelt och risk för korssubventionering föreligger. Detta kan innebära att kommunen går in med ett större stöd än vad som syns genom att avtalet innefattar kommunal trafik och/eller att det statliga stödet går till ej avsedda ändamål som förvaltningsnät och/eller icke stödberättigade accesstekniker. En annan aspekt att lägga på detta är att om en upphandling av denna typ innefattar ett stort antal kommuner minskar möjligheten för mindre aktörer att lägga anbud och större företag kan gynnas i förhållande till dessa. Tydligare krav på denna typ av upphandlingar för att säkerställa att stödet går till avsett ändamål kunde vara önskvärt. I de fall då länsvisa upphandlingar sker kan tillsynen komma att utövas av den part som genomfört upphandlingen vilket också kan anses vara en svaghet i systemet.

⁴⁸ Fm 2002:1

⁴⁹ NOU/2000/0350-22, 2001-03-21

8.2 Råd till kommuner

Svenska Kommunförbundet har gett råd⁵⁰ till kommunerna om hur de ska agera i konkurrensutsättningen av stödmedlen och dessa råd ser ut på följande sätt:

1. Kommunen måste fatta ett beslut att agera eftersom det är frivilligt att utnyttja stödmedlen som står till förfogande.
2. Kommunen ska erbjuda marknaden det offentliga stödet för att tillhandahålla nätet. Tillhandahålla innebär att anlägga, äga och operera nätet. Detta ska vara en dokumenterad process för att Länsstyrelsen ska kunna bedöma att den genomförts på ett affärsmässigt sätt.
 - a. Villkor för att erhålla stöd fastställs
 - b. Förfrågningsunderlag utformas
 - c. Efter anbudstidens utgång sker en bedömning av inkomna anbud och en förhandling med de aktörer som visat intresse.
3. Om marknaden inte presenterar skäliga anbud kan kommunen själv tillhandahålla nätet. Enligt kommunallagen är kommunen fri att organisera sin verksamhet vilket innebär att ägandet kan läggas i ett kommunalt bolag. Ett nytt beslut att detta ska ske krävs. Därefter sker en upphandling enligt LOU gällande anläggningsentreprenad och driftentreprenad.
 - a. Nytt kommunalt beslut att äga nätet
 - b. Upphandlad anläggningsentreprenad enligt LOU
 - c. Upphandlad driftentreprenad enligt LOU

8.3 När kommunen fattat beslut

När kommunen fattat beslut i upphandlingsfrågan kan det inträffa att någon anbudsgivare känner sig förfördelad och vill klaga på kommunens beslut. Vilka möjligheter som står till buds har varit föremål för olika tolkningar. Klart är att det föreligger en skillnad i förfaringsätt då LOU har, respektive inte har tillämpats. Nedan redogörs först för en sedvanlig laglighetsprövning som kan användas då LOU inte har tillämpats samt hur tillvägagångssättet ser ut när upphandlingen skett enligt LOU. Slutligen förs en diskussion kring länsstyrelsens roll i detta sammanhang.

8.3.1 Överklagan då LOU ej kan tillämpas

Upphandlingsförfarandet skall alltså ske på ett affärsmässigt sätt och ”*anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn*” enligt förordningstexterna. Om en anbudsgivare anser sig förfördelad kan denne begära en så kallad laglighetsprövning enligt 10 kapitlet i kommunallagen⁵¹. Laglighetsprövningen kan endast tillämpas om det inte finns särskilda föreskrifter om överklagande i annan lag eller författning. I en laglighetsprövning kan bara

⁵⁰ <http://www.lf.svekom.se/it/bredband/konkurrens/konkurrens.htm>

⁵¹ Hilborn, Ingegärd m.fl. (2001). *Kommunallagen - kommentarer och praxis*.

lagligheten av beslutet prövas och inte lämpligheten. Överklagan av kommunens beslut måste ske inom tre veckor efter det att det tillkännagetts på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Ett beslut överklagas skriftligt till länsrätten. Enligt 8 § finns följande grunder för laglighetsprövningen:

Ett överklagat beslut skall upphävas om

- det inte har tillkommit i laga ordning,
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
- det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter,
- beslutet strider mot lag eller annan författning

Om klagan sker på att upphandlingen inte gått till på ett affärsmässigt sätt skulle den fjärde prövningsgrunden kunna användas. Om klaganden bedöms ha rätt kan länsrätten upphäva kommunens beslut. Något annat beslut får dock inte ersätta det överklagade, vilket innebär att upphandlingen ska göras om. Länsrättens dom kan överklagas till Kammarrätten och Kammarrättens dom kan överklagas till Regeringsrätten. Om beslutet som ska upphävas redan har verkställts står det i 15 § att det organ som har fattat beslutet ska se till att verkställigheten rättas ”*i den utsträckning som det är möjligt*”. Det kan alltså förekomma situationer där ett återgångsförfarande inte är rimligt att genomföra, t.ex. för att det skulle medföra omfattande ekonomiska förluster för kommunen⁵².

En laglighetsprövning har i detta sammanhang åtminstone tre brister:

1. Endast den som är kommunmedlem har rätt att överklaga kommunens beslut
2. Beslutet kan endast upphävas och inte ersättas med ett nytt
3. Lämpligheten kan inte prövas

Den första punkten innebär att den som har rätt att överklaga beslutet måste vara

- folkbokförd i kommunen
- äga fast egendom i kommunen, eller
- vara taxerad till kommunalskatt

Juridiska personer kan vara kommunmedlemmar endast genom fastighetsinnehav. Den andra punkten innebär att kommunen vid ett beslut om upphävande måste genomföra hela upphandlingen på nytt. Den tredje punkten innebär att det inte går att bedöma lämpligheten i kommunens beslut utifrån inkomna anbud utan endast att upphandlingen gått till såsom regelverket föreskriver.

⁵² *ibid.*

8.3.2 Överklagan då LOU tillämpas

En del kommuner väljer att som en del i upphandlingen efterfråga tjänster för sitt eget behov. Då ska LOU tillämpas och system för hur överklagan ska gå till finns. I Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling anges i 7 kap. 5§ att ett beslut där LOU kan tillämpas inte får överklagas med laglighetsprövning. Nämnden för offentlig upphandling, NOU, som utövar tillsyn över LOU, skriver följande om överklagan⁵³:

Under pågående upphandling kan en leverantör som anser att han lidit eller riskerar att lida skada ansöka om överprövning hos länsrätten i det län där den upphandlande enheten har sitt hemvist. En upphandling anses avslutad när ett upphandlingskontrakt föreligger. Den upphandlande enheten måste vänta minst tio dagar med att sluta upphandlingskontrakt från den tidpunkt information om tilldelningsbeslutet sänts ut till deltagande anbudsgivare. Länsrätten kan besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Länsrätten kan även omedelbart besluta att upphandlingen inte får avslutas i avvaktan på rättens prövning

När upphandlingen är avslutad kan en leverantör som anser sig ha lidit skada föra talan om skadestånd mot den upphandlande enheten vid tingsrätt.

Det finns även möjlighet att klaga till EG-kommissionen eller till NOU. NOU yttrar sig emellertid endast i ärenden som är av allmänt eller principiellt intresse. NOU kan heller inte rättsligt ingripa mot en upphandling eller en upphandlande enhet.

Konkurrensverket tillämpar Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, som närmast är ett komplement till LOU. Konkurrensverket kan, med stöd av LIU, ansöka hos marknadsdomstolen om att förbjuda en kommunal eller statlig aktör att tillämpa vissa beteenden vid offentlig upphandling. Om konkurrensverket väljer att inte göra det, kan istället ett företag som berörs av upphandlingen göra denna ansökan. Marknadsdomstolen kan dock inte rätta till en pågående upphandling. Den kan endast förbjuda att den upphandlande enheten tillämpar beteendet i framtiden. Om det förbjudna beteendet ändå upprepas kan vite utdömas av länsrätten. På grund av marknadsdomstolens begränsade möjligheter rekommenderar konkurrensverket, att en leverantör som anser att upphandlingen gått felaktigt till och vill att felet ska åtgärdas innan upphandlingen avslutas, vänder sig till länsrätten enligt de ovan beskrivna bestämmelserna i LOU⁵⁴.

⁵³ Nämnden för offentlig upphandling, <http://www.nou.se/10vanl.html#18>

⁵⁴ Offentlig upphandling, broschyr 2003, Konkurrensverket

8.3.3 Länsstyrelsens roll

Då förordningarna utformades hade utredarna förutsatt att LOU skulle tillämpas. Detta innebar att det fanns ett väl utarbetat regelverk att tillgå, som i och med NOU:s klargörande försvann utom räckhåll. Kommunerna skulle nu alltså göra en form av upphandling utan ett egentligt regelverk att rätta sig efter. Tillägget av krav på affärsmässighet i förordningen avsåg att tydliggöra hur detta skulle ske. Överklagansförbudet i förordningen innebär att kommunen inte kan överklaga länsstyrelsens beslut, vilket förutsätter en dialog mellan länsstyrelsen och kommunen för att undvika missförstånd. Anbudsgivarna har inget annat att tillgå än en laglighetsprövning för att överklaga kommunens beslut. Anbudsgivare som anser sig förfördelade har dock i flera fall skrivit till länsstyrelsen innan denna fattat beslut i ärendet. Hur länsstyrelsen ska agera, både i de fall där klagan inkommit, och i de fall där så inte skett råder det delade meningar om. Detta har att göra med skiftande tolkningar av följande paragraf i SFS 2000:1469:

6 § Som ytterligare villkor för stöd gäller att kommunen upphandlar tillhandahållandet av telenät för enskilda och myndigheter. Upphandlingsförfarandet skall ske enligt 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och således göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Om upphandlingsförfarandet inte medfört skäliga anbud, får nätet dock tillhandahållas av kommunen. Förordning (2002:648).

Eftersom det är ett villkor för stöd att det sker en upphandling ska länsstyrelsen givetvis inte bevilja stöd om så inte har skett. Upphandlingen ska vidare ske affärsmässigt och hur noggrant länsstyrelsen ska kontrollera affärsmässigheten innan stöd beviljas tycks ännu vara oklart. Om det inkommer klagomål på kommunens sätt att sköta upphandlingen verkar det rimligt att länsstyrelsen utreder om dessa har någon grund. Det verktyg som länsstyrelsen har att tillgå är att avslå eller bevilja stöd. Om länsstyrelsen väljer att avslå ansökan kan kommunen välja att gå vidare utan det statliga stödet eller att göra om upphandlingen. Ska länsstyrelsen också kontrollera upphandlingen i ”förebyggande” syfte eller lita på den redogörelse som inkommer underskriven av kommunen? Här skiljer sig uppfattningarna mellan olika aktörer åt. Klart är i alla fall att systemet har vissa brister: länsstyrelsens roll innan beslut fattas är oklar, överklagansmöjlighet för anbudsgivare saknas, upphandlingsförfarandet är inte reglerat, i vissa fall är regionala självstyrelseorgan både genomförare av upphandlingen och godkännare av IT-infrastrukturprogram och stödutbetalningar, olika länsstyrelser agerar på olika sätt och det är svårt att få enhetlighet i de principer som ska gälla för ärendehantering och beslut.

8.4 Alternativa tillvägagångssätt

Vid utformningen av regelsystemet är det uppenbart att regeringen antog att LOU skulle vara tillämbart vid upphandlingarna/konkurrensutsättningarna och att NOU:s besked om att så inte var fallet kom som en överraskning. Denna felbedömning kan enligt ITPS mening hänföras till tidspressen. Det fanns, en i huvudsak felaktig uppfattning, att tiden var knapp och att man måste komma till snabba resultat. Tyvärr påverkades i viss mån de politiska besluten av denna opinion. Erfarenheterna visar, enligt ITPS, att det är viktigt att stå emot aktörer som försöker tvinga fram beslut under tidspress och att beredning av ärendena måste få ta sin tid.

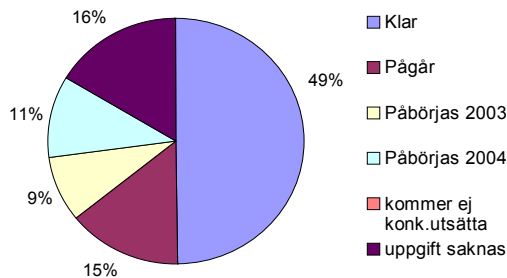
Hade man då kunnat utforma systemet annorlunda? Länsstyrelserna har en lokalkännedom som kan vara värdefull då det gäller denna typ av projekt som är starkt förknippade med lokala förutsättningar. Att lägga ut kontrollen på länsstyrelserna ger även en spridning i den administrativa belastningen. Det är också rimligt att den som godkänner ansökningar utövar kontroll över att utbetalt stöd används för avsett ändamål. Ett alternativ hade varit att ha en enda kontrollmyndighet för en enhetlig ärendehantering. Fördelen med en sådan lösning hade varit att kommunerna fått *en* auktoriserad statlig tolkning av begreppet affärsmässighet vilket hade underlättat etablerandet av en rättspraxis jämfört med en situation där 21 myndigheter gör denna tolkning. Nackdelarna med en sådan lösning hade varit bristande lokalkännedom och stor administrativ belastning. Kanske skulle länsstyrelserna ha genomfört upphandlingarna? Detta skulle i så fall ha kunnat ske kommun för kommun eller gemensamt för hela länet. Om upphandlingen hade genomförts för hela länet finns risk för att upphandlingen hade gynnat större företag och att vissa lokala behov hade förbisetts. Å andra sidan hade ett större område med bättre kundunderlag kunnat leda till att marknaden hade kunnat stå för en större del av utbyggnaden än vad som nu skett när kommuner i många fall själva fått gå in på olika nivåer i värdekedjan där marknadsintresse saknats. Det är svårt att i efterhand konstruera ett alternativ som hade varit bättre. Önskvärda funktioner i systemet är i alla fall en enhetlig tillsyn av tillämpningen av förordningarna, samt bättre överklagansmöjlighet för anbudsgivare. Misstaget tycks ligga i bristande utredning av LOU:s tillämpbarhet innan utarbetandet av förordningarna, vilket har lett till svårigheter även om aktörerna nu börjar finna sina roller och uppgifter i systemet. Det hade säkert funnits möjligheter att utveckla ett system med klar ansvarsfördelning och goda överklagansmöjligheter. Då det visade sig att LOU inte var tillämplig sökte regeringen utveckla ett system som ändå skulle ligga så nära LOU som möjligt. Detta medförde en rad oklarheter men å andra sidan måste man också väga de negativa konsekvenserna av en delvis inkonsistent lagstiftning mot kostnaderna för – och det rationella i – att utforma ett nytt regelsystem för ett enda område med begränsad stödperiod. Troligen är det så, att aktörerna nu börjat förstå systemet även om det inte utformats glasklart. Inte desto mindre kan det med tanke på lärdomar inför framtiden vara av intresse att diskutera kring alternativa utformningar av regelsystemet i dessa avseenden.

8.5 Statusrapport

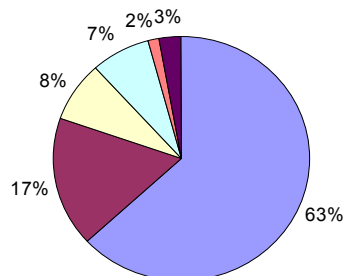
8.5.1 Konkurrensutsättning

Av Sveriges 290 kommuner är det 268 som kan söka stöd för områdesnät och 259 som kan söka stöd för ortssammanbindande nät. Enligt Svenska Kommunförbundets och Länsamverkan Bredbands undersökning daterad 1 oktober 2003, är 49 procent av stödberättigade kommuner klara med konkurrensutsättningen av områdesnät och 63 procent klara med konkurrensutsättningen av ortssammanbindande nät (se Figur 6 och Figur 7).

Figur 6 Konkurrensutsättning av områdesnät den 1 oktober 2003



Figur 7 Konkurrensutsättning av ortssammanbindande nät 1 oktober 2003



Källa: Länsamverkan Bredband

8.5.2 Val av leverantör

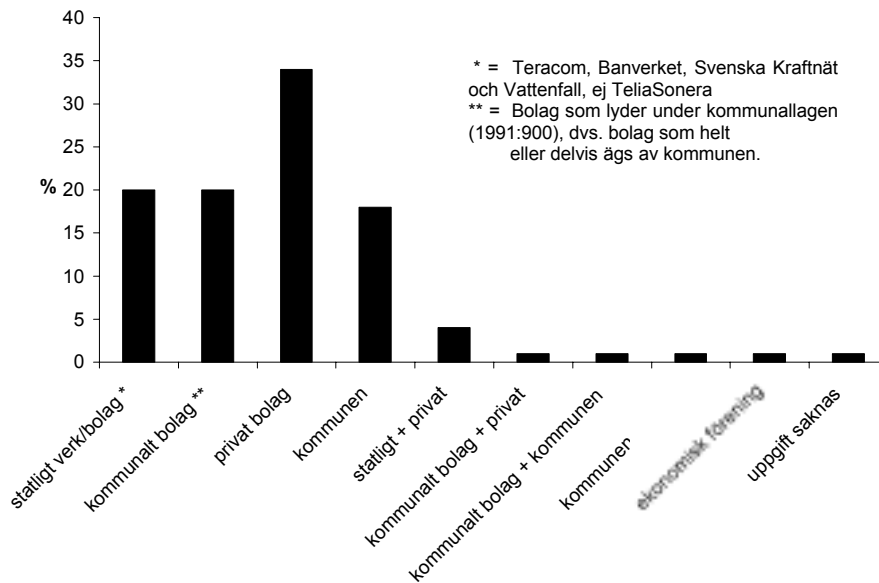
Av Länsamverkan Bredbands och Svenska Kommunförbundets enkät framgår också att av totalt 128 tecknade avtal för områdesnät har 54 kommuner⁵⁵ genomfört utbyggnaden i egen regi, via ett eget bolag eller genom samverkan mellan båda parter. När det gäller ortssammanbindande är motsvarande siffra 50 av totalt 171 kommuner⁵⁶. Privata bolag står dock för den största andelen leveranser i båda kategorierna(se

⁵⁵ 42% av 128 kommuner

⁵⁶ 29% av 171 kommuner

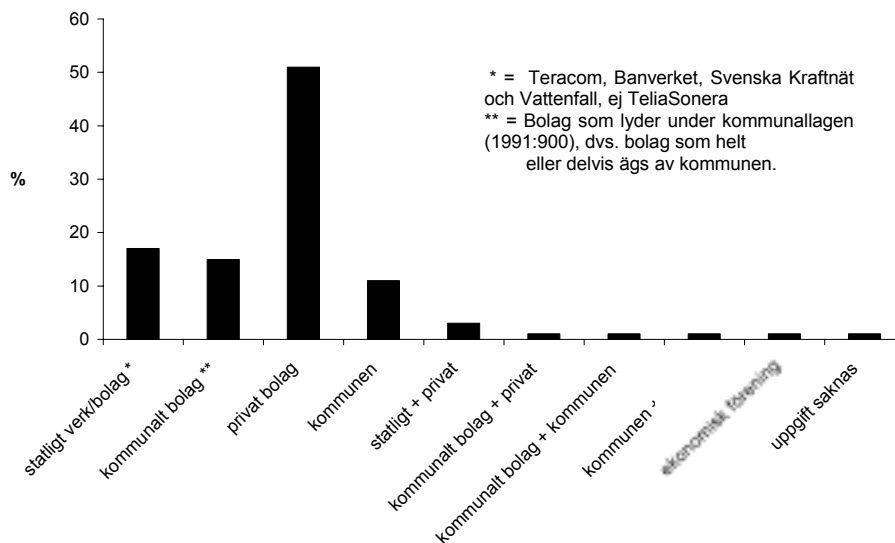
Figur 8 och Figur 9).

Figur 8 Leverantörer av områdesnät i 128 kommuner.



Källa: Länsamverkan Bredband

Figur 9 Leverantörer av ortssammanbindande nät i 171 kommuner.



Källa: Länsamverkan Bredband

Det är värt att notera att bakom stapeln för privata bolag finns bl.a. TeliaSonera som har slutit avtal med ca 40 kommuner, däribland Kalmar Läns kommuner, samt Sydkraft som slutit ett avtal som omfattar större delen av Region Skånes kommuner. Antalet *olika* privata bolag är därmed sannolikt inte särskilt stort.

Att kommuner lagt utbyggnaden i egen regi kan bero på flera tänkbara skäl:

- Marknaden har inte visat något intresse alls.
- Marknaden har inte inkommit med anbud som kommunen bedömt varit tillräckligt bra.
- Ett kommunalt bolag har gett det bästa anbudet.

8.6 Synkronisering av stödsystem

Privata aktörer på marknaden har uttryckt missnöje över kommunernas sätt att hantera uppdraget att kanalisera stödmedel genom konkurrensutsättning. Om stödet har bidragit till att gynna vissa företag är det allvarligt av främst två skäl: det snedvrider konkurrensen på marknaden och det strider därmed även mot EU:s statsstödsregler. I bredbandsutredningen uppmärksammades att stödet inte fick gynna vissa företag eller viss produktion med hänvisning till Romfördraget, där huvudregeln om statsstöd finns i artikel 87:

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är statsstöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det påpekades i utredningen att stödet inte fick gynna ett enskilt kommunalt eller privat bolag eller kommunal näringsverksamhet som ägnar sig åt bredbandsutbyggnad. För att undvika gynnande skulle stödet därför utformas på ett sådant sätt att det skulle leda till konkurrensneutral utbyggnad. Det fanns enligt utredningen inget hinder för kommunala bolag att delta i upphandlingen förutsatt att full konkurrensneutralitet rådde beträffande villkoren.

Näringsdepartementet stöder sig i detta sammanhang⁵⁷ på ett meddelande från EU-kommissionen⁵⁸ avseende ”allmänna, indikativa riktlinjer” gällande gemenskapspolitik med hänsyn till strukturfondernas mål som säger följande:

Om offentligt stöd till telekommunikationssektorn bedöms nödvändigt måste det ges enligt överblickbara regler som syftar till att förhindra snedvridning av konkurrensen samtidigt som allmänna medel anslås till områden där investeringar inte skulle göras på marknadsvillkor. Offentligt stöd är i allmänhet endast motiverat när det inte finns några nya, konkurrenskraftiga tillhandahållare av fasta ledningar, om den befintliga infrastrukturen inte kan klara modern standard i fråga om tal- och datakommunikation eller nödvändiga investeringar för att förbättra fasta nät inte annars skulle göras.

⁵⁷ För utvecklingen av IT-infrastrukturen – en skrift om ett av den svenska IT-politikens områden, N 2000.074 Näringsdepartementet

⁵⁸ Europeiska gemenskapernas officiella tidning, C 267/2, 22.9.1999

Det är alltså av yttersta vikt att stödet inte gynnar någon aktör på marknaden, vare sig privat, kommunal eller statlig, så att det snedvrider konkurrensen.

Statsstöd innefattar i Artikel 87.1:s mening såväl stöd från staten, kommuner, samt strukturfondsmedel. För statligt stöd till ortssammanbindande nät reserverades 2 625 miljoner kronor. Av dessa utgör totalt 575 Mkr regionalpolitiska medel. Regeringen har alltså utgått ifrån att t.ex. EU:s strukturfondsmedel skulle användas i utbyggnaden, vilket även diskuteras i bredbandsutredningens slutrapport⁵⁹. Så har också skett i de områden som har tillgång till denna typ av stöd. Ett exempel som nämns i bredbandsutredningen är EU:s regionala fond Mål 2 Norra. Det här EU-stödet motfinansieras av det statliga stödet och kommunens egen insats på fem procent eftersom det kräver offentlig motfinansiering. EU-medlen utgör 33 procent av den *totala offentliga finansieringen* i projektet.

Detta innebär att EU-stödet i ett första steg reducerar behovet av extern finansiering från den som vinner upphandlingen. Möjlighet till ytterligare stöd finns dock i ett andra steg om kommunen anlägger nätet i egen regi eftersom kommunen är en offentlig aktör. För att undvika att kommunala bolag ska gynnas i konkurrensutsättningen räknas de därför som privata marknadsaktörer om de deltar i upphandlingen. Detta innebär att EU-stöd inte kan utgå för den del av projektet som finansieras av det bolag som vinner konkurrensutsättningen, oavsett om det är en kommunal, statlig eller privat aktör.

Under förutsättning att kommunen inte får in skäliga anbud utan anlägger nätet i egen regi (själv eller genom uppdrag till ett kommunalt bolag) kan även 33 procent av den resterande projektkostnaden finansieras av EU-medel. På en exempelinvestering om totalt 30 Mkr skulle det kunna se ut som visas i Tabell 3⁶⁰:

Tabell 3 Strukturfondsmedels påverkan på behovet av extern finansiering

	Skäliga anbud inkommer	Skäliga anbud inkommer ej
Statligt stöd (42 procent)	12 500 000	12 500 000
Kommun (5 procent)	1 500 000	1 500 000
Behov av extern finansiering	16 000 000	16 000 000
Total projektkostnad	30 000 000	30 000 000
Fördelning av extern finansiering		
EU-medel (33 procent av total offentlig finansiering)	7 000 000	7 000 000
Kommunal, statlig, privat aktör	9 000 000	6 000 000*
Ytterligare EU-medel (33procent av <i>offentlig</i> finansiering)		3 000 000

*=endast kommun eller kommunalt bolag

⁵⁹ Bredbandsutredningen, *Vissa kompletterande utredningar i anslutning till stöden till IT-infrastruktur, rapport 2001-05-31*

⁶⁰ *Avrundningar har skett för att göra beräkningen tydlig. Avsikten är att visa systemets funktion och exemplet är därför påhittat. Procentsatserna bygger dock på förordningarna och projektkostnaden är rimlig i sammanhanget. Uppgifter om hur Mål 2 Norra utbetalas har inhämtats från Länsstyrelsen i Gävleborgs län.*

I exemplet ovan medger förordningarna en total stödandel på 42 procent av projektkostnaden. Med den kommunala medfinansieringen och strukturfondsmedel uppgår det offentliga stödet till 70 procent i det fall skäligena anbud inkommit, och till 80 procent i det fall skäligena anbud ej inkommit, dvs. väsentligt mycket mer än 42 procent i båda fallen.

Att systemens bristande samordning kan ge upphov till detta resultat kan dock inte kommuner och länsstyrelser beskyllas för. Det är fullt naturligt att de lokala aktörerna ser som sin uppgift att inom regelsystemet se till att man får så mycket nät som möjligt för de egenhändigt satsade pengarna. De olika systemen har inte synkroniserats, vilket har skapat lokala och regionala incitamentsproblem. Situationen kompliceras av att den ena stödformen är riktad mot offentliga aktörer, medan den andra är riktad till den privata marknaden. I utredningarna har det konstaterats att regionalpolitiska medel kan komplettera de statliga stöden, men en tillräcklig analys av hur systemen kan samordnas tycks inte ha genomförts.

Ett sätt att lösa detta problem kan vara att kommuner som ingår i stödområden där strukturfonder används för IT-infrastrukturutbyggnad får mindre andel statligt stöd i fortsättningen. EU-stödet kan kompensera för kommunernas stora yta och istället kan befolkningsproportionalitet utgöra grund när förordningspengarna fördelas.

9 Affärsmodeller

Affärsmodeller har kommit alltmer i fokus i takt med att bredbandsutbyggnaden fortskridit och näten driftsatts. Detta kapitel avser att belysa begreppet ur flera perspektiv. Först diskuteras hur en glidning skett från konkurrensneutralitet till operatörsneutralitet och en analys av operatörsneutralitetens innebörd görs. Därefter följer en undersökning av i hur stor grad operatörsneutraliteten är påvisbar i de nät som nu byggs, vilka andra modeller som är skönjbara samt i hur stor utsträckning operatörsneutralitet kan anses vara en statlig angelägenhet.

Stadsnäten brottas i dagsläget med ett antal problem. Dessa presenteras tillsammans med en diskussion kring rollfördelningen i näten. Vidare belyses fastighetsnäten och de utmaningar fastighetsägarna står inför samt de vanligaste tjänsterna som förekommer i stadsnäten.

Slutligen ges i detta kapitel sju exempel på hur olika kommuner gått tillväga i tillämpningen av förordningarna, vilka affärsmodeller de anammat samt en summering.

9.1 Från Konkurrensneutralitet till operatörsneutralitet

I IT-infrastrukturutredningen förordades horisontell konkurrens, i IT-propositionen talades om konkurrensneutralitet utan närmare precision och förordningspengarna villkorades med att näten skulle tillhandahållas på icke-diskriminerande sätt. Operatörsneutralitet är ett begrepp som har sitt ursprung i tanken på horisontell konkurrens och det har på relativt kort tid gått från okänt till vedertaget. Tolkningarna av vad ett operatörsneutralt nät faktiskt är skiftar dock och en entydig definition saknas. Ett antal försök att analysera, kartlägga och definiera operatörsneutrala nät har gjorts under senare år. IT-kommissionen beskrev i en rapport 2001 ett antal fallstudier för att öka förståelsen för dessa nät på stads- och stadsdelsnivå⁶¹. Ett flertal studentprojekt i kursen *Communication Systems Design* vid KTH har arbetat med frågan ur olika perspektiv och under våren 2002 genomfördes flera projekt där operatörsneutralitet berördes ur olika perspektiv, bland annat ur kommunikationsoperatörens⁶². Ett examensarbete vid KTH vidareutvecklade hösten 2002 projektens slutsatser i en studie av operatörsneutrala nät i Stockholm⁶³. Det senaste bidraget till analysen är en rapport från IT-kommissionen, skriven av Fredrik Orava, docent vid KTH, som beskriver de svårigheter som är förknippade med stadsnätens utveckling⁶⁴.

⁶¹ Operatörsneutrala nät – en studie av nät på lokal och kommunal nivå, rapport 41/2001, IT-kommissionen

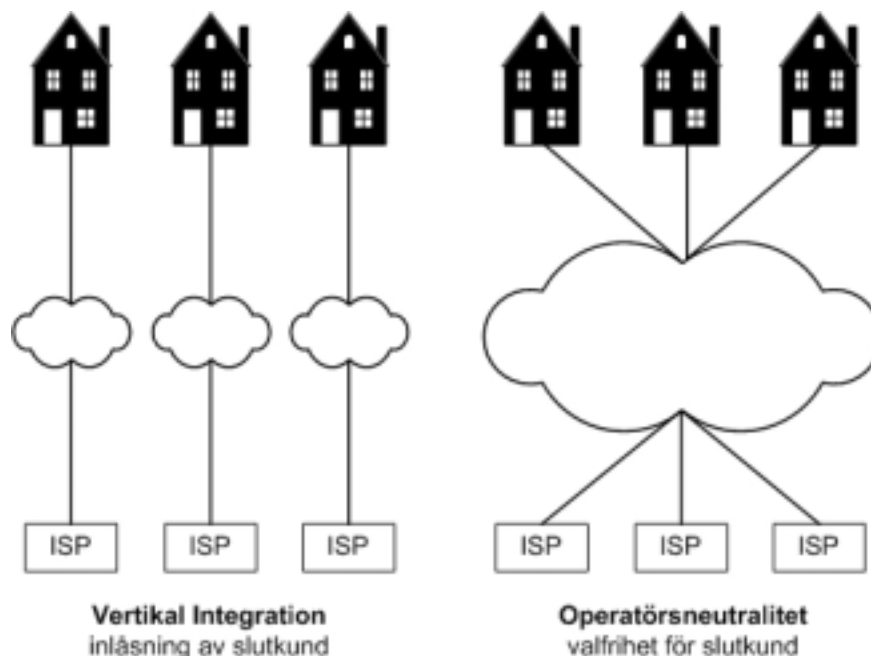
⁶² Frankenberg, Elisabet m.fl.(2002). *Ownership, operation and maintenance of operator neutral networks*, KTH

⁶³ Lind, Marcus (2003). *Operator Neutral Networks in Stockholm – possibilities and problems for a broadband expansion*, KTH

⁶⁴ Orava, Fredrik (2003). *Operatörsneutrala Stadsnät – En fullständig dikeskörning? Rapport 66/2003 IT-kommissionen*

I sin enklaste form kan värdekedjan delas upp i tre nivåer: nätägare, kommunikationsoperatör och tjänsteleverantör, som i ett operatörsneutralt nät bör innehas av olika aktörer till skillnad från en vertikalt integrerad modell där en och samma aktör kontrollerar alla delar av värdekedjan från infrastruktur till leverans av tjänst till slutkund. I själva verket delas nivåerna upp ytterligare beroende på vald affärsmodell, men roller som kan finnas med är ägare av fastighetsnätet, stadsnätägare, driftoperatör, tjänstemäklare, Internet Service Provider (ISP), övriga tjänsteleverantörer etc. Exakt vilka ansvarsområden som följer med de olika rollerna varierar. Exempel är att ägandet av aktiv respektive passiv utrustning kan skifta, olika aktörer kan inneha relationen med slutkund, tjänstemäklarrollen kan vara integrerad med driftoperatörsrollen till en samlad kommunikationsoperatörsroll eller innehas av nätägaren, fakturering kan ske av tjänsteleverantörerna själva eller av kommunikationsoperatören etc. En annan fråga är vem som ska ha hand om kundsupport och fakturering. Att definiera ett operatörsneutralt nät utifrån rollfördelning och affärsmodell är således inte helt enkelt. Själva innebörden i begreppet operatörsneutralt nät är dock att slutkunden, oavsett vilket förhållande som råder mellan övriga aktörer, ska ha möjlighet att fritt välja mellan olika tjänsteleverantörer som delar på en gemensam infrastruktur och inte riskera inlåsning i långa avtal med en traditionell vertikalt integrerad operatör, vilket illustreras i Figur 10.

Figur 10 Vertikal integration kontra operatörsneutralitet.



9.1.1 Operatörsneutrala stadsnät

En rik flora av olika tolkningar av operatörsneutralitet och konkurrensneutralitet är nu synliga i de nät som byggs och planeras i landet. Mångfalden bidrar till spretighet och svårighet för tjänsteleverantörer att koordinera sina produkter. Det är nog ingen överdrift att säga att det finns lika många affärsmodeller som det finns stadsnät och frågan om samordning börjar bli oundviklig.

Fredrik Orava har identifierat följande roller i ett operatörs neutralt nät⁶⁵: slutkund, tjänsteleverantör (ISP eller leverantör av telefoni, TV etc.), kommunikationsoperatör (KO) som agerar som tjänstemäklare och utvecklare av nätet, driftsoperatör som har hand om driften av nätet på uppdrag av kommunikationsoperatören samt nätägare som tillhandahåller den passiva infrastrukturen på vilken kommunikationsoperatören bygger sitt nät. Oravas indelning skiljer sig begreppsmässigt från den som IT-kommissionen gjorde 2001, men får anses vara mer aktuell och bygger på den i dagsläget faktiska användningen av begreppen.

Det finns anledning att titta mer på vad som ingår i kommunikationsoperatörens roll eftersom denne är central i ett operatörs neutralt nät. Orava menar att ett antal krav bör beaktas för att de olika kundkategoriernas intressen ska tillvaratas på bästa sätt:

- Kommunikationsoperatören ska ej leverera tjänster till slutkund.
- Kommunikationsoperatören bör ha finansiell styrka.
- Kommunikationsoperatören bör driva ett stort antal stadsnät.
- Kommunikationsoperatören måste ha hög kompetens avseende IP och drift.
- Kommunikationsoperatören befinner sig i en monopolsituation och måste kunna påverkas av kunderna genom samhällsstyrning, affärsavtal eller gemensamt ägande.

Det är ITPS bedömning att ingen existerande kommunikationsoperatör idag uppfyller alla dessa krav. Det finns ett stort antal stadsnätoperatörer som är på väg att etablera operatörsneutral verksamhet med olika resultat. Många är själva tjänsteleverantörer eftersom utomstående tjänsteleverantörer inte attraherats till nätet. Skäl till detta kan t.ex. vara att kundunderlaget är för litet. Orava konstaterar att det krävs hög teknisk och affärsmässig kompetens för att lyckas med verksamheten, samt att samtliga parter måste samordnas och styras affärsmässigt.

⁶⁵ *ibid.*

9.1.2 Öppenhet och neutralitet

Öppenhet och neutralitet är begrepp som inte används konsekvent och som tolkas på olika sätt. Förordningarna ger inte heller någon vägledning när det gäller definitionen utan detta har överlämnats till parterna att komma överens om. Orava har definierat dessa begrepp och menar att öppenhet ska råda mot slutkund samt att nätet ska vara neutralt mot tjänsteleverantörer. Han ger följande redogörelse för begreppen:

Öppenhet:

- Nätet skall vara öppet för alla att ansluta sig till som användare. Bostadsrättsföreningar, hyresgästföreningar med flera skall ha fullständig rättighet att ansluta sig till stadsnätet./---/
- Nätet skall vara öppet i meningen att det skall vara fritt för alla slutanvändare att välja bland de tjänsteleverantörer som finns anslutna till nätet.
- Nätet skall vara öppet för alla att ansluta sig till som tjänsteleverantörer givet att de följer de för nätet fastställda regler.
- Nätet skall vara öppet för alla att utvidga givet att utbyggnaden följer de för nätet fastställda reglerna

Neutralitet:

- Neutralitet skall gälla mot tjänsteleverantörerna, dessa skall erbjudas att leverera tjänst på alla förädlingsnivåer som är ekonomiskt försvarbara. Huvudprincipen är att kommunikationsoperatören ej genom att endast erbjuda nättjänst på viss förädlingsnivå begränsar tjänsteleverantörernas möjlighet att leverera tjänst över nätet.
- Ingen illojal konkurrens får förekomma från kommunikationsoperatörens sida. Detta innebär att kommunikationsoperatören ej får bedriva försäljning av tjänst direkt till slutkund.
- Alla tjänsteleverantörer inom en och samma kategori skall erbjudas lika villkor för tjänsteleverans.

PTS har i ett flertal rapporter belyst begreppet öppenhet och gör tillsammans med konsumentverket och konkurrensverket följande definition av öppna nät⁶⁶:

Principen att överföringskapacitet i nätet upplåtes till alla på skäliga och icke-diskriminerande villkor. Detta kan innebära olika lösningar beroende på vilken teknik som används och vilken nätnivå som avses. En stadsnätägare kan exempelvis tillhandahålla så kallad svart fiber, en fastighetsförvaltare kan tillåta alla Internetoperatörer att konkurrera om kunder på det operatörsneutrala nätet i bostadsområdet, eller accessnätet för telefoni kan vara öppet för de operatörer som vill tillhandahålla t.ex. ADSL.

⁶⁶ Alltid på! Bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv, PTS, KKV, KOV, Rapport PTS-ER-2002:9

9.1.3 Operatörsneutralitet i praktiken

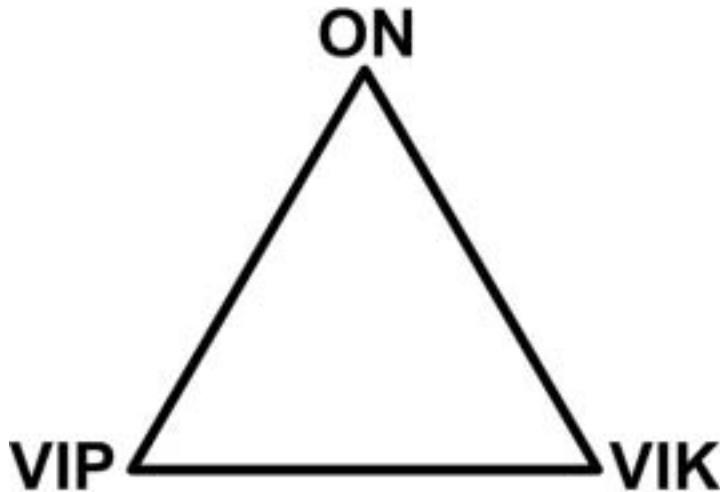
I majoriteten av de stadsnät som byggs är det kommunen som investerat i infrastrukturen. Det har sin bakgrund i den nätutbyggnad som ägt rum för att tillgodose kommunernas egna kommunikationsbehov. En del kommuner har i sin nätutbyggnad inkluderat andra i kommunen existerande nät som etablerats av fastighetsbolag, villaägar- och bostadsrättsföreningar, industriområdesnät, etc. Ägandet står ofta det kommunala bolaget för. Detta kan sedan erbjuda olika typer av tjänster på både passiv och aktiv nivå.

En del stadsnät har valt som strategi att endast erbjuda en passiv tjänst (svart fiber, våglängd eller transmissionskapacitet). Ett välkänt exempel på detta är Stokab i Stockholm vars grundläggande affärsfilosofi har varit att endast tillhandahålla svart fiber och som konsekvent vägrat gå upp i värdekedjan för att inte misstänkas för att ha planer på att konkurrera med sina kunder.

Andra stadsnät har valt att även erbjuda aktiva tjänster och är själva kommunikationsoperatörer och tjänsteleverantörer. Här finns risk för affärsmässiga intressekonflikter och om nätet verkligen ska vara operatörsneutralt bör kommunikationsoperatören inte konkurrera med tjänsteleverantörerna. Av dessa nät, som bäst skulle karaktäriseras som kommunalt integrerade nät, finns det två grupper. Den första gruppen innefattar de som anser att den integrerade lösningen är tillfällig och en följd av att intresserade kommersiella aktörer inte hittats. Ambitionen hos dessa är att så fort det är möjligt utveckla näten i riktning mot det som kan sägas vara operatörsneutralt. I den andra kategorin nät finner aktörerna inga skäl att ändra på sina positioner. Ingen av de båda kategorierna kan sägas vara påvisbar i större utsträckning än den andra. Då det gäller att bedöma hur trolig en positionsförändring är, är det sannolikt att olika lösningar tenderar att cementeras ju längre tid de får verka.

I princip kan två modeller för näten ställas upp; de strikt operatörsneutrala och de strikt vertikalt integrerade. De vertikalt integrerade näten kan i sin tur dels in i två kategorier; de privat och de kommunalt kontrollerade vertikalt integrerade näten. Vi skulle alltså få en triangel som begränsas av tre renodlade modeller, den strikt operatörsneutrala med konkurrens på alla nivåer (ON), de privat ägda vertikalt integrerade näten (VIP) och de kommunalt ägda vertikalt integrerade näten (VIK), vilket illustreras i Figur 11. De senare skulle alltså vara sådana nät där ett privat företag eller kommunen i olika former uppträder både som nätägare, operatör och tjänsteleverantör.

Figur 11 Tre ytterlighetsmodeller kan sägas karakterisera stadsnäten: de vertikalt integrerade privata näten (VIP), de vertikalt integrerade kommunala näten (VIK) och de renodlat operatörsneutrala näten (ON). De existerande näten kan inplaceras på olika ställen i denna triangel beroende på hur modellen ser ut.



Hur kan då de existerande näten inplaceras i denna triangel? Svårigheterna att skaffa sig en bild över denna utveckling är stora. I princip kan ITPS i alla fall konstatera att alla de existerande näten på olika sätt är en blandning av de tre renodlade modellerna. Endast ett fåtal nät kan betraktas som ”i princip” operatörsneutrala.

Det finns också ett annat perspektiv att lägga på den utveckling som ägt rum under de senaste åren. Telekommarknaden har under årtionden dominerats av en stark statlig vertikalt integrerad monopolist och även efter telekommarknadens avreglering har det vertikala tänkandet funnits kvar. De nätverk som finns runt departement, regleringsmyndigheter, kommuner och forskningsråd har naturligtvis i stor utsträckning präglats av den historiska bakgrunden. Kunskaper och erfarenheter om de nya, öppna strukturer som börjar utvecklas som en följd av konvergensen mellan data- och telekommunikation har ännu inte nått ut i systemet. Mot denna bakgrund kan ändå sägas att vad som har skett är att den nya infrastrukturen, om än ofullständigt och långsamt, trots allt rört sig i riktning mot öppna och konkurrensneutrala lösningar. Ytterligare en faktor att notera är att statsbidragen har påverkat inte enbart de bidragsberättigade projekten i öppen riktning utan att också andra projekt som inte omfattats av det statliga bidragen kan ha kommit att ses över på samma gång. Denna multiplikatoreffekt av utformningen av bidragssystemet är viktig att bära med sig till framtida åtgärder.

9.1.4 Operatörsneutralitet – en statlig angelägenhet?

Det finns nu många intressenter som alla har rättmätiga intressen i näten. Bostadsföretagen vill ha valfrihet och konkurrens. De är nu också i större utsträckning ägare av fastighetsnäten och inte beredda att ge en enda operatör monopol på tillgången till dessa nät, som i fallet med kabel-TV. Kommunerna har intressen som kan härledas till deras ansvar för en stor del av de åtaganden som den offentliga sektorn har gentemot medborgarna. Operatörer och tjänsteleverantörer har intressen av att kunna nå sina potentiella kunder. Ett lokalt näringsliv utanför IT-branschen själv kan ha intressen av att komma ut med information och kunderbudanden till den lokala befolkningen. Staten kan ha vissa intressen att på dessa nät testa, utveckla och tillhandhålla tjänster knutna till 24-timmarsmyndigheten. Det finns också andra intressenter som skulle kunna vara en aktör på stadsnäten, såsom lokalt föreningsliv, kyrkor, idrottsföreningar, folkbildningsförbundet, osv. Om alla dessa aktörer ska kunna utnyttja näten så är det uppenbart att dessa intressen måste balanseras mot varandra.

Operatörsneutraliteten har många för IT-politiken intressanta aspekter. Principen innebär bland annat:

- Valfrihet för kunden.
- Konkurrens och dynamik på tjänstesidan.
- Möjligheter för flera intressenter att dela på investeringskostnaderna.
- Lokal kontroll över den nedre delen av infrastrukturen som kan kopplas till användarinflytande.
- Möjligheter att på lokala nät utveckla ett innehåll med lokalt kommersiellt och samhälleligt innehåll.
- Organisk utveckling.

ITPS anser att den utveckling som nu sker på stadsnäten och möjligheterna att utifrån dessa skapa nya förutsättningar för en allsidig lokal utveckling utgör en viktig länk i processen att förverkliga visionen om *ett informationssamhälle för alla*. Operatörsneutrala accessnät är i detta sammanhang ett viktigt och intressant begrepp. Betyder då detta att det är en statlig angelägenhet att på olika sätt driva fram denna typ av lösning?

Frågan kan inte besvaras entydigt. I de fall det skulle vara aktuellt med statligt stöd i den ena eller andra formen för att utveckla accessnät är det naturligt att detta villkoras med att näten innehåller konkurrens på de flesta horisontella nivåer. Tolkningen av detta begrepp borde då följa den utveckling som äger rum på marknaden. Ska t.ex. bedömningen av vad som innebär en konkurrensbegränsning i den nya Lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) ses i ett nationellt eller lokalt perspektiv? Hittills har dessa frågor setts ur ett nationellt perspektiv. Men hur ska frågan bedömas om stadsnäten och de verksamheter som utvecklas på dessa i allt större utsträckning berör för individer och samhälle viktiga funktioner? Den s.k. SMP-bedömningen, (Significant Market Power), kan i detta sammanhang ges en bredare prövning och även omfatta lokala nivåer när dessa marknader kan anses mogna för det.

Utvecklingen av stadsnäten bör följas av Strategigruppen. Det är också angeläget att denna utveckling blir föremål för både en kontinuerlig uppföljning och en långsiktig kunskapsuppbyggnad av flervetenskaplig karaktär. Om de boendes möjligheter till påverkan av verksamheten på näten kan ses som en ur demokratisk synpunkt viktig fråga, så kan detta också bli en statlig angelägenhet.

9.2 Problem i stadsnäten

I takt med att utbyggnaden av stadsnät fortsätter uppmärksammas också alltmer de problem som är förknippade med denna utbyggnad, både affärsmässiga och tekniska. Både den tekniska diversifieringen och den stora heterogenitet som råder bland de affärsmodeller som finns skapar samordningsproblem. På grund av alla inbördes avtal och relationer parterna emellan finns risk att modellen blir olönsam eller att slutkundspriset blir orimligt högt när alla ska tillgodose sina avkastningskrav. En vertikalt integrerad monopolist kan här framstå som ett fördelaktigt alternativ både vad gäller prissättning och genomförande. Exempel på problem som stadsnäten kan brottas med är:

- Låg effektivitet på grund av att nätet är litet och skalfördelar saknas. Detta genererar kostnader som någon måste betala. Operatörsverksamhet är en högvolymsverksamhet med låga marginaler där samordning och effektivisering är centralt.
- Bristande spetskompetens kan vara ett problem. Kraven från företag kan skilja sig avsevärt från kraven som t.ex. privatpersoner ställer på nätets funktionalitet.
- Varje nät är unikt vilket innebär att en tjänsteleverantör måste anpassa sina produkter efter respektive nät samt administrera ett stort antal affärsrelationer, vilket försvårar och fördyrar hanteringen av tjänster.
- Otydlighet i rollerna när en stadsnätoperatör inte agerar på ett neutralt sätt kan påverka förtroendet hos tjänsteleverantörerna för stadsnätet.
- Stadsnätens prissättning försvårar förhyrning av svart fiber och anslutning av fastigheter.

Förutom nämnda utvecklingshinder ser operatörerna den kommunala verksamheten som en viktig affärsmöjlighet och menar att om kommunen själv står för drift av förvaltningsnätet så kan kundunderlaget minska vilket hämmar marknadsutvecklingen. De uppräknade problemen kan vara skäl till att intresset från operatörer och tjänsteleverantörer att ansluta sig till näten är lågt och att utnyttjandet av näten också ännu är relativt lågt. För att komma tillrätta med heterogeniteten krävs gemensamt framtagande av allmänt accepterade standarder vad gäller teknik och affärsmodeller, samt samordning av drift, kundsupport och övervakning. Flera samordningsinitiativ har tagits av bland annat Svenska Stadsnätetsföreningen, Stadsnät i samverkan, stadsnät som samverkar etc. Det är dock viktigt att stadsnäten inte bara samverkar inbördes utan också med övriga aktörer. Det finns också anledning att skapa incitament för affärsmässig samverkan. Situationen som råder kan betraktas som ”vilda västern” och den är i längden ohållbar. En självreglering bör ske där en konsolideringsfas sannolikt är oundviklig. Hur allvarligt dagens situation ska betraktas beror också på val av perspektiv. Sett ur de medverkande aktörernas perspektiv kan situationen uppfattas som problematisk. Om utvecklingen däremot betraktas utifrån ett infrastrukturperspektiv kan likheter med andra historiska utbyggnader skönjas. Dessutom är tre och ett halvt år, som ju är den tid som gått sedan IT-propositionen lades, är en kort tid i infrastrukturens sammanhang.

I Bredbandsutredningen betonades att kommunerna i IT-infrastrukturprogrammet skulle beskriva hur samverkan med närbelägna kommuner skulle genomföras och hur deltagande i regionalt samarbete skulle ske. Denna beskrivning skulle också innefatta hur kommunen samordnat sin planering och utbyggnad av kanalisation, nät och noder med angränsande kommuner. Vidare föreslog utredningen även upprättandet av regionala IT-infrastrukturprogram där bland annat frågor rörande säkerhet, öppenhet och samverkan i länet och med närliggande län skulle beskrivas. Möjligen hade den nu rådande situationen kunnat kontrolleras bättre om större styrning av samordning hade skett från början, precis som utredningen föreslog. I första versionen av förordningen 2000:1469 om stöd till lokala telenät stod att villkor för stöd var bland annat att *”projektet är förenligt med kommunens IT-infrastrukturprogram”* och *”behövlig samordning har skett med närbelägna kommuner”*. I och med att förordningen 2001:349 om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram trädde i kraft togs det senare kravet bort i förordningen 2000:1469. Även om det som en punkt i IT-infrastrukturprogrammet ska redovisas *”hur samverkan med närbelägna kommuner och deltagande i regionalt samarbete skall ske”* saknas nu den direkta kopplingen där samverkan med närbelägna kommuner utgör ett krav för att få stöd. De krav som nu anges i förordningen 2000:1469 (och även 2001:350 om stöd till ortssammanbindande nät) är att stöd endast får lämnas om kommunen upprättat ett IT-infrastrukturprogram som godkänts av länet, att stöd får lämnas för projekt som omfattas av IT-infrastrukturprogrammet, samt att tillhandahållandet av nät ska upphandlas enligt 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

9.3 Rollfördelningen mellan marknad och kommuner

Kommunerna uppträder i IT- och bredbandsfrågor i många roller. De har konkurrensutsatt tillhandahållandet av näten, planerat utbyggnaden genom utarbetandet IT-infrastrukturprogram, är markägare, ofta nätägare, tillståndsgivare, beställare, ibland operatör och tjänsteleverantör. Det är därför viktigt att kommunerna kan hantera dessa roller på ett förtroendeingivande och professionellt sätt. Ju fler roller kommunerna har desto svårare är det naturligtvis att finna balans mellan de olika uppgifterna.

Kommunernas roll är huvudsakligen att kanalisera det statliga stödet till marknaden. I många kommuner har detta fungerat bra, i andra inte. Ett antal kommuner och kommunala bolag är vertikalt integrerade genom hela värdekedjan och säljer även tjänster till slutkund.

I IT-infrastrukturutredningen skriver Grönlund följande:

Enligt min mening bör det lokala ansvaret bäras av kommunerna. Det innebär inte att kommunerna nödvändigtvis måste bygga eller äga ett sådant nät, men att kommunerna skall känna ett ansvar för att ett sådant åstadkoms på bästa möjliga sätt. Enligt min mening är det tom olämpligt att kommunerna utsträcker sitt ansvar så långt som att också erbjuda tjänster på nätet /.../. Statens och kommunernas ansvar bör framförallt koncentreras till den del av infrastrukturen som omfattar ledning och kanalisation, inte till att ge sig in på marknaden för tjänster.

Kommunernas engagemang för att få till stånd olika lösningar har, såvitt ITPS uppfattat situationen, varit framgångsrik i de fall etableringsintresse från marknadens sida har saknats. Men vad kommer att hända när affärsmissiga förutsättningar utvecklas och det börjar finnas intresse från marknadsaktörernas sida att etablera sig på dessa platser? Vilka uppgifter ska då kommunerna ha kvar och hur ska kommunerna kunna föra över ansvaret till marknadsaktörerna? Här borde en beredskap finnas för hur kommunerna ska gå ur sina nuvarande positioner.

Såväl statliga som privata marknadsaktörer har uttryckt önskemål om att kommunala aktörer inte ska agera högre upp i värdekedjan. IT-företagen anser att ett villkor för infrastrukturstöd till kommunerna bör vara att de på varken kort eller lång sikt agerar högre upp i värdekedjan och därmed konkurrerar med marknadsaktörerna⁶⁷. Om kommunen ändå tvingas till detta av marknadsskäl, bör det enligt IT-företagen finnas en strategi för hur kommunen ska dra sig tillbaka när marknadsförutsättningarna väl finns.

Enligt de utredningar som gjorts av den kommunala kompetensen i denna fråga kan det vara förenligt med kommunallagen att kommunen befinner sig på alla nivåer i värdekedjan, dvs. ända upp till tjänsteleverantörsnivå, beroende på aktuell situation och tolkning av lagen. Det finns dock ingen praxis rörande IT-infrastruktur och tjänster relaterade till denna. Ett domslut kan avgöra vilka rättigheter kommunen

⁶⁷ *Bredband för tillväxt, nytta, nöje och välfärd, IT-företagen, 2003-03-19*

har i denna fråga om marknaden bedömer att detta är nödvändigt. Marknadsaktörer har samtidigt framfört att de ogärna vill bli inblandade i tvistefrågor av denna typ eftersom de är rädda att försämra sina förutsättningar att få till stånd affärsrelationer med andra kommuner. Svenska Kommunförbundet framfört önskemål om en för kommuner befogenhetsutvidgande lagreglering på området⁶⁸ i likhet med ellagen⁶⁹ och naturgaslagen⁷⁰. Här bör, enligt ITPS, i första hand diskussioner inledas mellan parterna för att finna lämpliga lösningar utan rättsliga åtgärder. Än så länge synes det vara möjligt att aktörerna själva söker lösningar på rollfördelningen i näten och i ett sådant läge finns det inga argument för en statlig reglering.

9.4 Fastighetsnät

På många ställen i landet finns det flerfamiljshus som saknar anslutning till stadsnäten. Fastighetsägaren saknar incitament att bygga ett neutralt fastighetsnät. Många gånger kan detta bero på okunskap i kombination med för fastighetsägaren bekväma lösningar som erbjuds av kabel-TV-bolag eller andra operatörer som kräver exklusivitetsavtal. Detta kan göra att kundunderlaget i stadsnätet blir för lågt för att locka till sig operatörer. Det går att argumentera för att det statliga stödet skulle ha riktat in sig på denna grupp istället: om fastigheterna ansluts med fastighetsnät och sammanbinds i en termineringspunkt hade det funnits ett kundunderlag som kunde locka operatörer att bekosta sträckning fram till denna punkt. Här uppkommer dock hönan och ägget eftersom fastighetsägarna skulle vara tvungna att bygga nät innan en anslutning från området/staden finns tillgänglig. Dessutom måste nätets öppenhet kunna garanteras på lämpligt sätt.

I avvaktan på fungerande finansieringsmodeller och osäkerhet i förhållande till stadsnät och tjänsteleverantörer har många fastighetsägare antingen överlåtit till sina hyresgäster att söka egna lösningar, dvs. i de flesta fall xDSL, eller låtit ett privat bolag bygga fastighetsnät som får disponeras med exklusivitetsrätt under en övergångsperiod.

Om de kommunala fastighetsbolagen hade getts en roll i utarbetandet av IT-infrastrukturprogrammet hade det möjligen kunnat se annorlunda ut. Det finns exempel på kommunala fastighetsbolag som spelat en naturligt viktig roll i kommunens bredbandsutbyggnad eftersom en stor del av kommunens innevånare bor i deras bestånd. Ett exempel på detta är AB Svalövsbostäder i Svalöv:

Svalövs kommun är en landsbygdskommun belägen i nordvästra Skåne och har ca 12800 invånare. AB Svalövsbostäder och AB Svalövslokaler är helägda kommunala bolag. AB Svalövsbostäder äger och förvaltar 1048 lägenheter och 92 lokaler i Svalövs kommun. Under åren 1996-1997 var 8-10 procent av lägenheterna outhyrda. Under 2002, efter kommunens bredbandsinsats, hade den siffran minskat till endast 1,9 procent. AB Svalövsbostäder ser investeringen i bredband som en viktig åtgärd för attraktivare bostäder och jämför det med t.ex. nya badrum

⁶⁸ *Projekt samverkan kring IT-infrastruktur, www.lf.svekom.se/it/bredband*

⁶⁹ *Ellag (1997:857)*

⁷⁰ *Naturgaslag (2000:599)*

eller tvättstugor. Bolaget har dragit fiber in i källaren i alla fastigheter utom tre, och 300 lägenheter är hittills klara. Av dessa är 25 stycken uppkopplade⁷¹. Med tanke på att nätet varit i drift sedan mitten på juni 2003 anser AB Svalövsbostäder att penetrationen är rimlig. Om 20 procent väljer att ansluta sig under första året så är det ett bra resultat. Kostnaden har hamnat på ca 5500-6000 kronor per lägenhet. Skattereduktionerna för bredbandsanslutningar har alltså inte kunnat utnyttjas. Det finns en liten möjlighet att komma upp i en kostnad på 9000 kronor per lägenhet om man ansluter en fastighet med dåligt läge och få lägenheter.

Kabel-TV-nätet i AB Svalövsbostäder var undermåligt och därför byttes det ut samtidigt som installation av datanätet skedde. Detta gjorde att investeringen i datanätet fick större legitimitet. Enligt AB Svalövsbostäder är kabel-TV-nät en säker investering som genererar nytta i minst 10 år till och TV över datanätet ligger enligt bolaget fortfarande långt borta. Fastighetsnätet för data kommer sannolikt att skrivas av på tio år, medan den aktiva utrustningen skrivs av på fem år.

Fastighetsägarna, både de allmännyttiga och de privata, har liksom Hyresgästernas Riksförbund givit uttryck lösningar som ger valfrihet för de boende och konkurrens i tjänsteledet. Många av de största fastighetsbolagen har också givit uttryck för sin strävan att bygga egna fastighetsnät och detta har också gjorts på en hel del platser runt om i landet. Däremot verkar det som om denna utveckling efter viss uppgång för ett antal år sedan har kommit av sig. Det finns många orsaker till denna tvekan. På många platser har det inte funnits nät att ansluta sig till. Men i de flesta fall tycks huvudorsaken vara rent ekonomisk. Hur ska fastighetsägaren få tillbaka pengarna? Till att börja med var ambitionen att få tillbaka pengarna genom att fastighetsnäten skulle kunna leda till rationaliseringar i fastighetsbolagens förvaltning och skötsel. Detta har delvis fungerat men inte i en sådan skala att detta i nuvarande situation kan finansiera fastighetsnäten.

Nyligen skrevs ett avtal mellan Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna Stockholm om hur mycket de privata hyresvärdarna får höja hyrorna när de bygger fastighetsnät. Resultatet blev 45 kronor per månad. En möjlighet som nu öppnas är att även de allmännyttiga bostadsbolagen snart skriver på liknande avtal med Hyresgästföreningen. Svenska Bostäder, helägt av Stockholms stad med ca 46 000 lägenheter i Storstockholm har länge varit drivande i bredbandsfrågor. Bostadsbolaget har försökt finna en lönsam operatörsneutral affärsmodell i ett pilotprojekt i Vällingby, men det har inte fungerat så bra som förväntat. Tanken har varit att låta tjänsteleverantörer och operatörer dela på kostnaden. När hyresgästen själv kan vara med och finansiera nätet finns större möjligheter för fortsatt utbyggnad med lönsamhet.

Utifrån principen att alla aktörer ska vara med och betala åtminstone en del av infrastrukturen verkar det rimligt att de boende och fastighetsägarna svarar för fastighetsnäten. Den bit som nu på många håll är svår att lösa är sträckan mellan fastigheten och stadsnätet (eller andra nät) – ”fastighetsnära accessnät”. Det är också denna del som operatören ofta svarar för vid ett exklusivitetsavtal:

⁷¹ i augusti 2003

fastighetsägaren är med och finansierar fastighetsnäten, men genom att påfarten är operatörens lyckas denne ändå låsa in kunden. Om stöd för denna del av nätet skulle utgå finns möjligheter att ställa krav vad gäller öppenhet, också på de nät på högre nivåer till vilket det är anslutet. På detta sätt kan incitament skapas för fastighetsägaren att bygga fastighetsnät, till en relativt låg kostnad för staten, samtidigt som det potentiella kundunderlaget kan öka för tjänsteleverantörer.

9.5 Tjänster

I vissa stadsnät erbjuds tjänster utöver Internetaccess, som t.ex. IP/bredbands-telefoni, Video on Demand, och TV över bredbandsnätet. När det gäller tjänster i bredbandsnäten har triple play, dvs. Internetaccess, TV och telefoni kommit i första rummet och Internetaccess är det den i särklass mest förekommande tjänsten. Huruvida Internetaccess ska klassas som en tjänst eller bärare av tjänster råder det dock delade meningar om. Ifall Internet ska vara bärare av tjänster förloras en del av poängen med stadsnäten som har ett lokalt tjänsteutbud, där t.ex. en video- eller TV-tjänst kan beställas utan att användaren har tillgång till Internet. Å andra sidan går det att argumentera för att det lokala tjänsteutbudet kan skapa en geografiskt betingad digital klyfta, där tillgången till tjänster avgörs av var man bor. En sammankoppling av stadsnät med en gemensam anslutningspunkt för tjänsteleverantörer kan vara lösningen på detta problem.

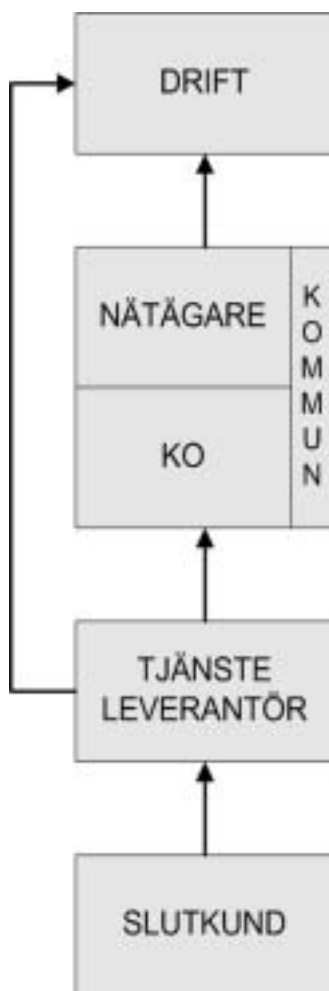
TV finns idag på försök i ett antal stadsnät. Problemen som kan hindra utvecklingen av TV över bredband tycks främst hänga samman med frågor rörande rättigheter och sändning av must carry-kanaler. Att digital-TV-frågor och bredbandsfrågor legat på olika departement (kultur och näring) har sannolikt bidragit till den brist på samordningsinitiativ som tycks råda i dessa frågor.

Vilken betydelse IP-telefoni kommer att ha och när den kommer den på bred front är en fråga som debatterats. Det verkar finnas lika många svar på den frågan som aktörer, från dem som anser att IP-telefoni är en *killer application* till dem som tror att det bara är en marginell företeelse. Telefoni över bredbandsnätet finns i ett flertal stadsnät och har just karaktären av en lokal tjänst som inte är tillgänglig utanför nätet. Även operatörer som bredbandsbolaget erbjuder denna typ av telefoni, men då enbart till sina egna kunder. Operatörsberoende leverantörer av bredbandstelefoni är sällsynta, och vad ITPS erfar finns endast en oberoende operatör i dagsläget.⁷² De tjänster som erbjuds på privatkundsmarknaden karaktäriseras av att prissättningen är anpassad efter TeliaSoneras pris på traditionell telefoni, dvs. en fast avgift (som ligger något under TeliaSoneras) samt samtalsavgifter. Skillnaden för konsumenten blir därför inte särskilt stor vid ett byte. Till detta kommer att en substitutionstjänst av detta slag bör hålla en minst lika god kvalitet som originalet, vilket inte alltid är fallet. En ytterligare faktor som kan påverka konsumentens bytesvilja negativt är byteskostnaden. För att kunna använda sin vanliga telefon behövs en terminaladapter som kostar ca 1500 kronor. I vissa fall kan konsumenten dock låna den av operatören.

⁷² *Digisip*

Den kraftiga ökningen av xDSL-abonnemang skulle också kunna ha en hämmande effekt på utvecklingen av bredbandstelefonti. Skälet är att det för konsumenten krävs ett telefonabonnemang för att kunna teckna sig för en xDSL-tjänst, vilket därmed eliminerar de ekonomiska incitamenten för att välja en annan typ av telefoni så länge prissättningen följer samma mönster. En operatör som köper kopparaccess av Skanova betalar 50 kronor exklusive moms per månad för att hyra ett kopparpar ifall det samtidigt används för telefoni. Motsvarande pris ifall underliggande frekvensband inte används för telefoni är 105 kronor.⁷³ Detta är mer än Telias fasta avgift på 100 kronor per månad exklusive moms för ett telefonabonnemang. Till detta kommer en engångsavgift per kopparpar på 790 till 1 540 kronor.

Figur 12 Betalningsströmmar, Svalöv



9.6 Exempel på affärsmodeller

9.6.1 Svalöv

I Svalöv är kommunen själv nätägare. Michael Andersson, administrativ chef i kommunen, påpekar att det inte varit något självändamål för kommunen att äga nätet men menar att avsaknad av intresse från marknaden omöjliggjort andra alternativ. Han är kritisk till att kommunen, för att erhålla stöd, genom en upphandling måste bevisa att marknaden inte är intresserad innan det är möjligt att själv gå in som nätägare.

När det gäller rollen som kommunikationsoperatör var kommunen mycket klar över att denne inte skulle äga nät och ej heller leverera egna tjänster i nätet. Denna mycket strikta hållning grundades på att kommunen inte på något sätt ville riskera att gå miste om det statliga bidraget, varför stor vikt lades vid att inte tumma på begrepp som neutralitet och öppenhet. Kommunen ville inte heller att kommunikationsoperatören skulle sköta relationen med tjänsteleverantörerna utan ville ha den affärsrelationen själv. Med dessa krav kom fem anbud in, av vilka alla inte uppfyllde kraven. Barret valdes och ett avtal slöts i januari 2003. I Barrets åtaganden ingår drift och övervakning, öppnande och stängande av portar samt att hålla den dagliga kontakten med tjänsteleverantörerna.

⁷³ Se prislista <http://www.skanova.com/apps/file.asp?Path=2&ID=399&File=K+bi13.pdf>

Kommunen agerar alltså som tjänstemäklare och skulle därmed enligt Fredrik Oravas definition vara kommunikationsoperatör medan Barret är driftsoperatör, vilket också är den definition som använts i bilden.

Svalöv har valt en modell som utifrån försök till definitioner av operatörsneutralitet kan anses vara strikt. Kommunen har lagt stor vikt vid öppenhet och neutralitet och vill undvika monopolsituationer så långt det går. Det ska vara lätt att byta driftsoperatör och kommunen äger därför den aktiva utrustningen i huvudcentralen samt sköter själv relationen med tjänsteleverantörerna för att undvika att dessa följer med driftsoperatören vid ett eventuellt byte av denne. Avtalet mellan Barret och Svalövs kommun löper på tre år. I Figur 12 visas avtalsrelationer och betalningsströmmar.

Användaren sluter avtal med valfri tjänsteleverantör som trafikerar nätet. Denne betalar en nätavgift per abonnemang till nätägaren (kommunen) samt även 25 procent av slutkundspriset. Om slutkunden betalar 200 kr i månaden tillfaller alltså 50 kr av dessa nätägaren och resterande del tjänsteleverantören. Tjänsteleverantören betalar också en engångsavgift per abonnemang till driftsoperatören för tjänsten att öppna en ny port. Nätägaren, dvs. kommunen, betalar som tidigare nämnts en fast årlig avgift för driftsoperatörstjänsten.

Det kan noteras att AB Svalövsbostäder äger fastighetsnätet och därmed också är nätägare precis som kommunen. Om slutkunden bor hos AB Svalövsbostäder delas därför nätavgiften mellan kommunen och bostadsbolaget. Vidare går klick back från tjänsteleverantören (25 procent av månadsavgiften) till AB Svalövsbostäder om slutkunden hyr lägenhet hos bolaget. AB Svalövsbostäder betalar även fiberhyra till kommunen.

Svalöv räknar inte med att investeringen ska betala sig. I så fall hade kommunen inte själv gått in som nätägare utan hoppats på intresse från marknaden. För nästa år är 2,6 Mkr budgeterat för kostnader, i vilket ingår räntor, avskrivningar och resten av drift. Avskrivningstiden är mellan 5 år (aktiv utrustning i huvudcentral) och 33 år (rör och grävning). För närvarande ligger priset på Internetaccess på 250 kr i månaden. I kommunen finns uppskattningsvis ca 6000 hushåll. Enligt Michael Andersson kan målet om ca 1000 anslutna villakunder (radioaccess) och ca 250 anslutna lägenheter nås inom överskådlig framtid.

Med dessa förutsättningar dröjer det länge innan intäkterna kan täcka de årliga kostnaderna för investeringen och det är inte svårt att förstå att marknaden är avvaktande. För kommunen kan dock dessa kostnader sättas i relation till andra driftskostnader. Till exempel kostar parker och naturvård årligen ca 4 miljoner, miljö- och hälsoskydd 2,2 miljoner och vuxenutbildning (komvux) 3,3 miljoner. I det perspektivet ter sig kostnaden för bredbandet inte särskild märkvärdig. Kommunen lägger sig inte i prissättningen på abonnemangen men kräver information i god tid före eventuella ändringar.

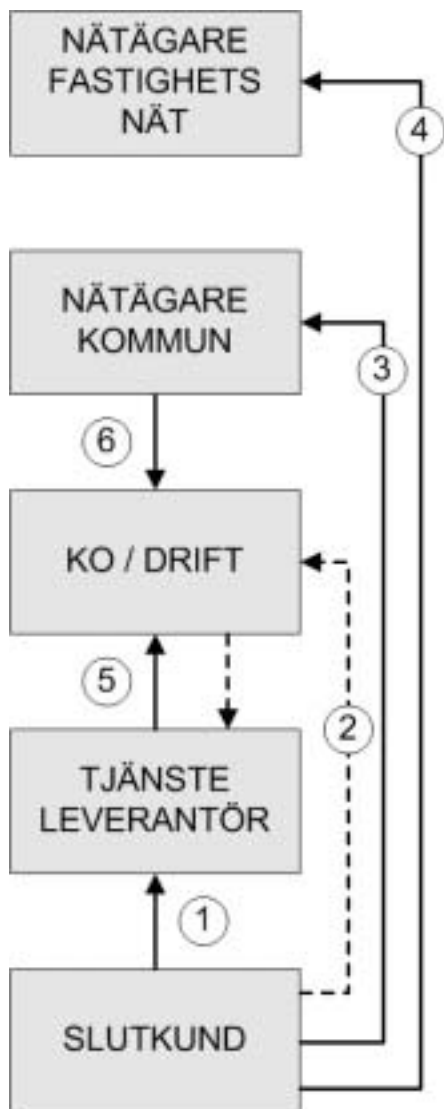
Den modell som valts i Svalöv ger kommunikationsoperatören mindre intäkter eftersom rollen reducerats till enbart drift, men funktionaliteten är bra. Det är en modell som går att bygga vidare på när kundunderlaget växer och som eventuellt skulle kunna rekommenderas för framtida satsningar.

9.6.2 Tierp

Stadsnätet i Tierp har varit ett av de första näten att kallas operatörsneutralt och modellen har fått stor uppmärksamhet. Arbetet påbörjades i kommunen redan kring 1998 och affärsmodellen formades så småningom av Digi-Doc Open IP. Under 2003 köptes Digi-Doc Open IP av Barret AB, som bland annat också är driftoperatör i Svalöv.

Barrets åtaganden i Tierp skiljer sig från dem i Svalöv. I Tierp har Barret tre åtaganden gentemot kommunen: att svara för drift, att hålla kontakten med tjänsteleverantörer, samt att sköta fakturering, administration och marknadsföring. Uttryckt i Fredrik Oravas definition är Barret både driftoperatör och kommunikationsoperatör i Tierp.

Figur 13 Betalningsströmmar, Tierp.



Affärsmodellen i Tierpsnätet, Kanal Tierp, vilken Barret fick ärva i och med köpet av Open IP, är sannolikt en av de mest komplexa affärsmodellerna för stadsnät idag. I synnerhet om antalet kontaktytor för slutkund räknas. Barrets ambition är dock att förenkla modellen inom en överskådlig framtid och bland annat se till att slutkunden inte ska behöva ha mer än en kontakt för att ansluta sig till nätet och en tjänsteleverantör. I Figur 13 visas hur modellen ser ut på idag:

Slutkunden beställer sin tjänst direkt av tjänsteleverantören som fakturerar kunden (1). Ett alternativ är att kunden betalar för sin tjänst till kommunikationsoperatören, som sedan förmedlar avgiften till tjänsteleverantören (2). Kunden betalar också två nätavgifter till ägarna av stadsnätet och fastighetsnätet (Kanal Tierp = kommunen, respektive Tierpsbyggen), betecknade med 3 respektive 4 i figuren. Tjänsteleverantören betalar en avgift till kommunikationsoperatören för att få tillgång till nätet (5) och nätägaren betalar en avgift för drift till kommunikationsoperatören (6).

Slutkunden har alltså tre kontaktytor: kommunen, det kommunala bostadsbolaget, samt den valda tjänsteleverantören.

9.6.3 Västerbotten

I Västerbotten har Landstinget, Länsstyrelsen, Umeå Universitet, kommunerna och näringslivet tillsammans skapat ett långsiktigt program för att samordna och leda IT-projekt i länet. Detta program kallas IT Västerbotten. Det är genom IT Västerbotten som den utbyggnad som sker med statliga medel samordnas och organiseras. Modellerna i de olika kommunerna är därför relativt likartade. I Västerbotten har processen väntats: först byggdes näten och sedan genomfördes konkurrensutsättningen. Kommunerna fick dock (bortsett från ett fåtal) inte anbud. Detta har resulterat i att kommunerna själva har en mycket aktiv roll i alla delar av värdekedjan.

AC-net

AC-net är det regionala logiska nät som sammanbinder kommunhuvudorterna i länet. Det driftsattes 1996 och bakgrunden var de höga telefonkostnaderna som företag och offentlig förvaltning i Västerbotten betalade. Ett gemensamt data- och telefonnät skulle sänka dessa kostnader, ge högre kommunikationskapacitet och även bidra till ökad IT-användning och utveckling i företag och offentlig förvaltning. I AC-net deltar Företagarnas Riksorganisation, Svenskt Näringsliv, Västerbottens läns landsting och länets 15 kommuner. Det finns en nod i alla kommuncentra och nätet har idag ca 50000 användare. Förutom kommunerna och landstinget är mer än 1000 företag och organisationer anslutna och i varje kommunhuvudort ansluts privatpersoner via de bredbandsnät som kommunerna byggt inom ramen för den statliga bredbandssatsningen. Fram t.o.m. 1999 var AC-net ett EU-projekt som finansierades med medel från länsstyrelsen, landstinget, kommunerna och strukturfonder. Idag är AC-net helt kommersialiserat. Figur 14 visar AC-nets logiska utformning. På sträckorna Umeå-Skellefteå-Lycksele är kapaciteten 155 Mbps och 34/45 Mbps till övriga kommunhuvudorter. Mot Internet är kapaciteten 150 Mbps med anslutningspunkt i Skellefteå och Umeå.

Figur 14 AC-net.



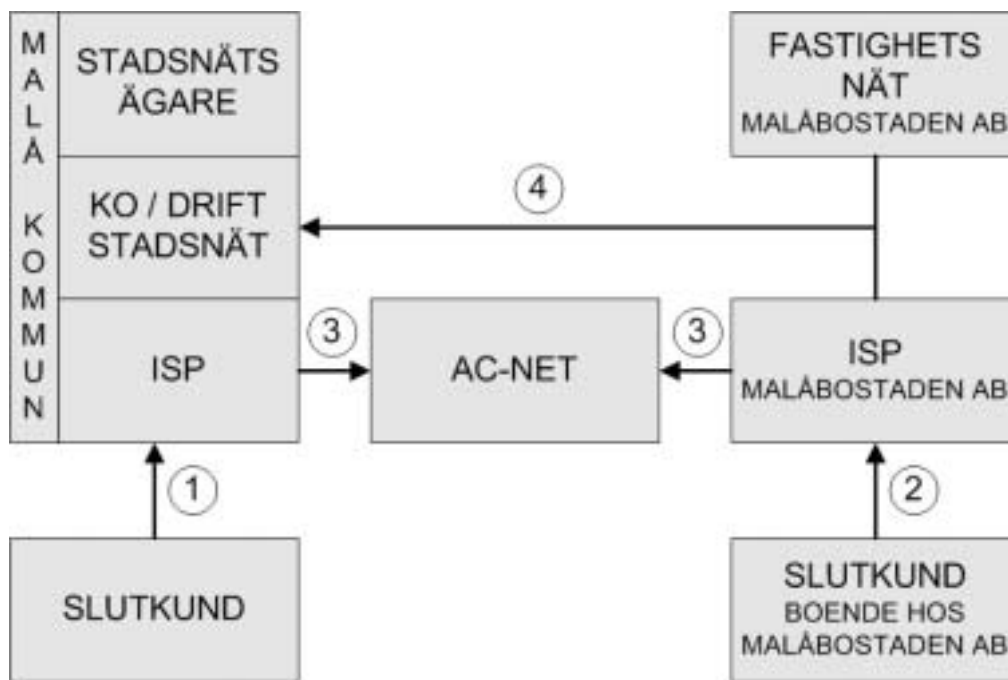
Källa: <http://www.ac-net.net/struktur/index.htm>

Malå

Som framgår av Figur 15 är Malå kommun nätägare, operatör och även tjänsteleverantör då återförsäljning sker av den Internetaccess som AC-net levererar. Slutkunden tecknar avtal med, och betalar till, kommunen (1). Ifall slutanvändaren är en hyresgäst hos Malåbostaden AB betalar denne istället till Malåbostaden AB som tillhandahåller Internetaccess via kabel-TV (2). Egna villor som är kopplade mot kabel-tv nätet betalar samma avgift som för närvarande ligger på 250 kr/mån.

Lägenheter, både Malåbostadens egna och övriga, som är kopplade mot kabel-tv nätet betalar 220 kr/mån. Både Malå kommun och Malåbostaden AB är återförsäljare av AC-nets Internetaccess-tjänst och agerar som ISP gentemot slutkund. De betalar därmed AC-net för att kunna tillhandahålla tjänsten till slutkund (3). Vidare betalar Malåbostaden också transmissionshyra till Malå kommun för nyttjande av stadsnätet (4). Malåbostaden trafikerar ett V-LAN genom stadsnätet och har en egen router som är kopplad mot AC-net vilket innebär att de hyr transport genom Malå kommuns fibernät. Kommunen ansvarar för drift av nätet och har även hand om kundservice.

Figur 15 Betalningsströmmar, nätet i Malå kommun.

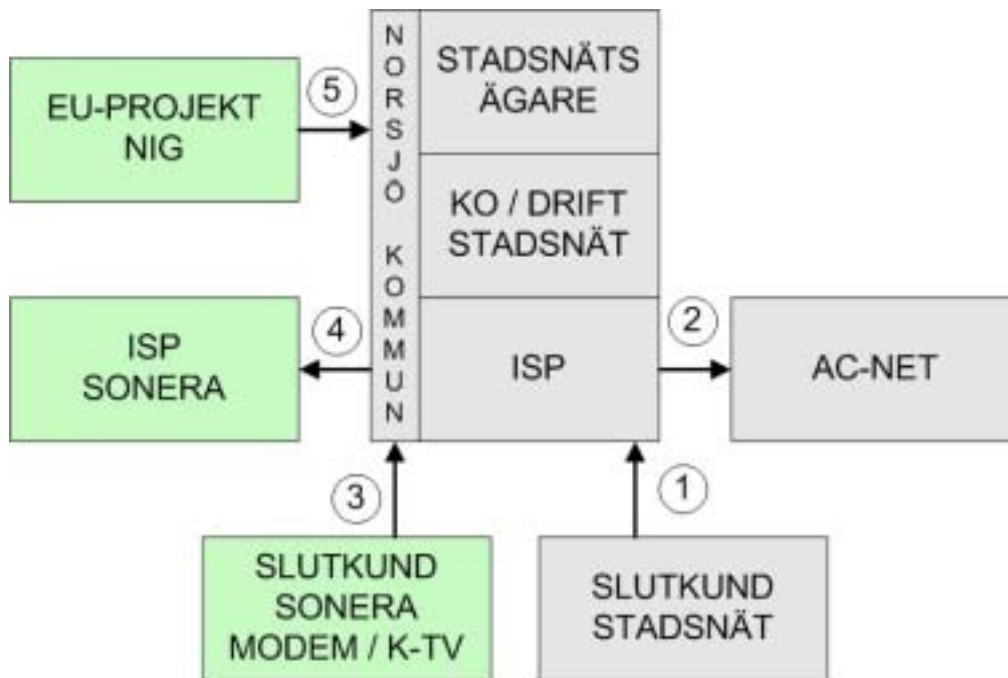


Norsjö

I Norsjö återfinns en något komplicerad modell som har sitt ursprung i ett projekt kallat Närhet i Glesbygd, NIG. Bakom projektet står Norsjö kommun, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Landstinget i Västerbotten, KK-stiftelsen, Sparbanksstiftelsen Norrland, Föreningssparbanken, Skellefteå Kraft AB, Vattenfall AB, EU:s Mål 6, Sonera Sverige AB samt hushåll och företag i Norsjö kommun. Dessa har utarbetat och finansierat projektet som startade 1999. Syftet var att erbjuda samtliga hushåll och företag fast anslutning till ett kommunomfattande s.k. extranät där tillgång ges till ett antal vardagsnära tjänster. I praktiken innebär det Internetuppkoppling till kraftigt rabatterade priser: 30 kronor per månad i fast avgift för obegränsad uppkoppling via modem och 60 kronor för motsvarande tjänst via kabel-TV-nätet som byggts om för datakommunikation.

Projektet kommer att avslutas i och med utgången av 2003 och då får de abonnenter som varit anslutna via NIG i stället ansluta sig via stadsnätet. Utfallet från projektet har varit av blandad karaktär. Anslutningsgraden har varit hög och alla åldersgrupper har engagerats, vilket har bidragit till att höja datamognaden och intresset för Internet. Dock har projektet brottats med problem som t.ex. ett och ett halvt års försening av utlovade webb-TV-boxar, vilka dessutom inte klarar dagens standard och inte heller går att uppgradera. Vidare ledde projektet enligt kommunens IT-chef Per Boman till att Telia inte har uppgraderat telestationerna för xDSL, vilket lett till klagomål från kommuninnevånare. Ett ytterligare problem är att de låga priserna, som sannolikt bidragit till den höga penetrationen, nu får de 190 kronorna det kostar att vara ansluten till stadsnätet att framstå som dyrt.

Figur 16 Betalningsströmmar, Norsjö

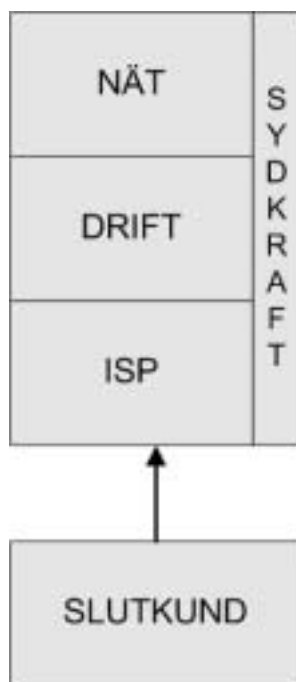


Som framgår av Figur 16 är Norsjö kommun, liksom Malå kommun, både nätägare, driftoperatör och ISP genom återförsäljning av AC-nets Internetaccess. Slutkunden får sin Internetaccess levererad av antingen Sonera genom NIG-projektet, eller kommunen genom stadsnätet. I båda fallen har slutkunden en relation med kommunen (3 respektive 1). Kommunen betalar en avgift baserad på dygnsmedelutnyttjande i megabit till AC-net (2) samt vidarebefordrar slutkundsavgifterna för anslutning inom ramen för NIG till Sonera (4). Kommunen får slutligen stöd för NIG-projektet (5) av projektfinansiärerna.

9.6.4 Falkenberg

Falkenbergs kommun var tidigt på det klara med att marknaden skulle stå för bredbandsutbyggnaden och hade aldrig tankar på att själv gå in som nätägare. Dock hade kommunen i början planer på att genomföra upphandlingen enligt en koncessionsmodell, vilket skulle ha inneburit att nätet efter 20-30 år skulle ha tillfallit kommunen. Enligt Thorbjörn Larsson, IT-strateg, fick dock idén omvärderas när förordningarna väl var klara och villkor för det statliga stödet hade klargjorts.

Figur 17 Betalningsströmmar, Falkenberg.



I en upphandling enligt gällande förordningsregler vann Sydkraft rätten att bygga ut bredband i kommunen. Sydkraft är sedan tidigare elleverantör i Falkenberg och känner därför väl till kommunen. Avtalet med Sydkraft löper på 12 år och kommunen har också upphandlat den kommunala trafiken enligt LOU, där ett kontrakt med Sydkraft löper på fem år. Sydkraft äger nätet, levererar xDSL till slutkund, hyr ut svart fiber och sköter den kommunala trafiken. Den totala projektkostnaden är ca 30 Mkr. Det statliga stödet utgör 41 procent, Sydkraft investerar 54 procent, vilket ska täckas av intäkter från orten, och kommunen har klarat sig med de 5 procent i medfinansiering som förordningen kräver.

Falkenbergs kommun räknar med att hinna med utbyggnaden enligt IT-infrastrukturprogrammet innan den 31 december 2005 och att med hjälp av omfördelning av stödmedel och deras andel av projektkostnaden inte behöva skjuta till ytterligare medel för att få utbyggnaden klar.

Enligt Sydkraft utgör samlokaliseringen med Skanova ett problem eftersom det har varit svårt att styra leveranstiderna. Den som är först att leverera på en ort får 10-12 procent av kunderna och Sydkraft har haft en leveranstid på sex månader, medan Telia levererade redan efter tre månader. Thorbjörn Larsson kommenterar problemet med att antalet bredbandsleverantörer i kommunen har ”gått från noll till två”. Innan Sydkrafts utbyggnad hade Telia inte visat intresse för kommunen med hänvisning till att kundunderlaget var för litet. Thorbjörn menar därmed att kommunen, genom att välja Sydkraft, följt regeringens intentioner att skapa konkurrens till monoopolet och därmed etablerat en långsiktig lösning. Thorbjörn riktar dock kritik mot bidragssystemet som inte tillåter stöd till utrustningen i telestationen och illustrerar problemet på följande sätt: det statliga stödet gör att krav på öppenhet kan ställas ända fram till telestationen. Där kan kommunen inte kräva att Sydkraft ska hyra ut plats i sin utrustning eftersom denna inte är bidragsberättigad. En ny operatör behöver då, om Sydkraft inte upplåter sin

utrustning, samlokalisera i telestationen eller köpa någon annan tjänst av Skanova för att kunna leverera till slutkund.

Eftersom Falkenberg inte kan ge stöd till utrustningen i telestationerna har stödet för områdesnät inte kunnat utnyttjas fullt ut. Genom att omdefiniera områden kan en del av stödet dock utnyttjas för ortssammanbindande nät. Ett annat problem som Falkenberg och Sydkraft har erfarit i samband med utbyggnaden är långa handläggningstider på länsstyrelsen till följd av bristande kommunikation mellan parterna, vilket fick till följd att Falkenberg garanterade bidraget till Sydkraft innan ansökan var godkänd av länsstyrelsen. Ytterligare problem är kostnaden för att etablera sig i telestationerna, att hushållen ofta är en minusaffär, samt att det är svagt intresse för att ansluta sig till nätet.

I Falkenberg har det rått politisk enighet från början i bredbandsfrågan och det är kommunen som varit drivande. Uppfattningen är att behovet av bredband är väl tillgodosett idag och att utbyggnaden inte hade kommit till stånd utan statligt stöd.

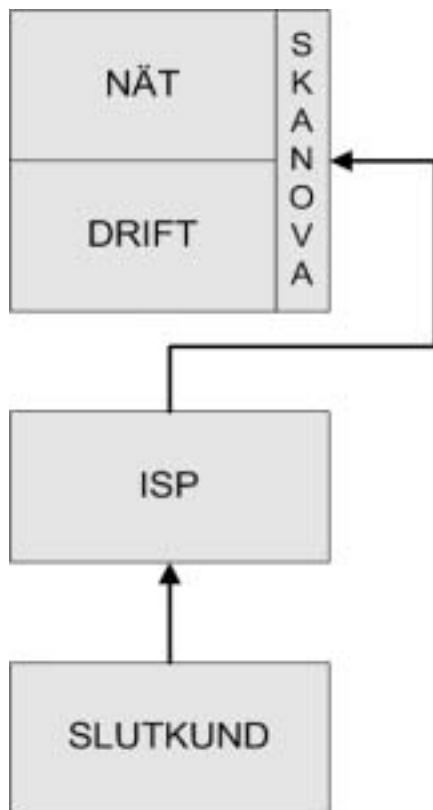
9.6.5 Vimmerby

Vimmerby ligger i Kalmar Län, som har fått mycket uppmärksamhet för den regionala ADSL-baserade lösning som upphandlats gemensamt. I Vimmerby fattades dock beslut om bredbandsutbyggnad redan innan denna satsning kommit igång. Kommunen var så tidig att tålamodet inte räckte för att vänta på det statliga stödet.

Vimmerby kommun deltog under 1999-2000 i samtal kring det regionala samarbetet rörande IT-infrastruktur i Kalmar Län. Mycket tid i dessa diskussioner lades enligt Vimmerby på praktiska detaljer kring bolagsordningar och det var svårt att ena kommunerna, vilket gjorde att projektet drog ut på tiden. Vimmerby kommun tröttnade på att vänta och beslöt att gå vidare på egen hand. Påtryckningarna från privatpersoner och näringsliv ställde också krav på kommunen i detta avseende. Den första förordningen hade kommit, men den var svårbegriplig och det var oklart hur ansökan om stöd skulle hanteras. Bedömningen gjordes att det skulle kosta mer tid och pengar att försöka utnyttja det statliga stödet än vad som fanns att tjäna på det. Tre huvudskäl till att kommunen valde att dels stå utanför det regionala samarbetet och dels avstå från det statliga stödet var:

- Ekonomin var stabil och kommunen ansåg sig ha råd att göra satsningen på ca 20 Mkr även om det handlade om förhållandevis mycket pengar.
- I kommunen finns sedan lång tid tillbaka en tradition av att ”man får klara sig själv”.
- Politisk konsensus rådde i frågan.

Figur 18 Betalningsströmmar, Vimmerby.



Enligt utvecklingschef Christer Johansson karaktäriseras kommunen av småskalighet, en vilja att vara sig själv och en vana att inte få draghjälp från andra. Detta avspeglas i politiken. Tradition av koncensus har präglat det politiska arbetet och så även bredbandsfrågorna. Inom utvecklingsarbetet har kommunen en vision bestående av tre ledord: ansvar, mod och fantasi. Ansvar för människor i kommunen, mod att gå mot strömmen, och fantasin att göra saker på billigast, effektivast möjliga sätt. Denna vision genomsyrar enligt kommunen allt från barnomsorg till näringsliv och IT.

Den valda bredbandslösningen är färgad av småskaligheten och anpassad till de ca 700 småföretag som finns registrerade i kommunen. Företag och privatpersoner kom i första rummet när bredbandsfrågorna diskuterades, inte den kommunala verksamhetens interna behov. I Vimmerby anses effekterna av bredbandsutbyggnaden vara stora. Ett antal företagsetableringar har skett, bl.a. av e-handelsföretag, vilket enligt kommunen sannolikt inte hade varit möjligt utan satsningen.

Den negativa befolkningstrenden har vänt, näringslivet går bra, inflyttning av människor i arbetsför ålder har skett och det råder ett stort tryck efter bostäder och arbetskraft.

Under sommaren 2001 skrev kommunen ett avtal med Skanova avseende utbyggnad av ADSL i Vimmerby. Detta innebär att TeliaSonera är nätägare och att olika tjänsteleverantörer kan leverera sin tjänst till slutkund genom de alternativ som Skanova erbjuder: kopparaccess och samlokalisering, eller köp av grossisttjänst xDSL från Skanova. Totalt handlade det om en investering på 40,6 Mkr, där Skanova stod för 20,6 Mkr och kommunen för 20 Mkr som betalas under tre år. I och med det sprang Vimmerby om det regionala samarbetet i länet och blev första kommun att erbjuda ett i stort sett heltäckande bredbandsnät. Vimmerby har dock senare, när det regionala samarbetet tagit form, valt att delta i vissa delar för att åstadkomma billigare regional trafik och få del av det statliga stödet.

Trots att Skanovas nät är öppet är Telia den dominerande leverantören av Internetaccess till slutkund. Både det kommunala bostadsbolaget, Vimarhem, och villaägarföreningen har fått rabatterade priser, vilket kan spela en viss roll i sammanhanget. Det blir svårt för en tjänsteleverantör som köper Skanovas grossisttjänst att gå under 275 kronor per månad till slutkund för ett ADSL-abonnemang, vilket är det rabatterade priset till dessa kundgrupper.

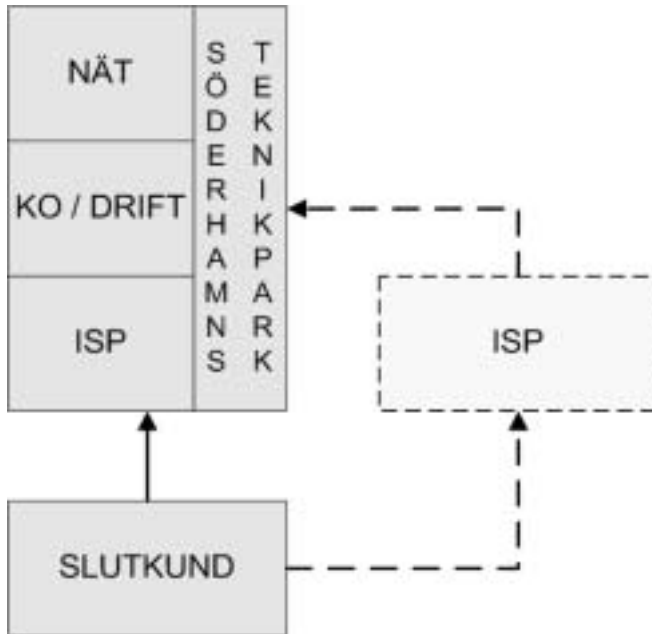
Avtalet mellan Skanova och Vimmerby kommun bygger på att alla som vill ska få tillgång till tjänsten. Så länge någon vill ha en anslutning måste portar finnas tillgängliga. Cirka 10 procent av Vimmerbys 8000 hushåll är anslutna, liksom 100 företag. Täckningsgraden är hög: 85 procent av hushållen och 95 procent av företagen nås.

Eftersom Vimmerby endast utnyttjat en liten del av det statsbidrag kommunen är berättigad till har under sommaren 2003 en fortsatt utbyggnad av IT-infrastruktur upphandlats. Denna upphandling innebär att kommunen satsar de återstående stödmedlen på den del av landsbygden som i dagsläget inte har tillgång till bredbandsnätet och en nära 100-procentig täckningsgrad kommer därmed att uppnås.

Trots politisk koncensus var reaktionerna bland kommuninnevånarna inte enbart positiva till den stora investeringen i ny teknik. Bland annat framfördes argumentet att de äldre skulle vara en grupp som hamnade utanför och inte skulle kunna tillgodogöra sig bredbandssatsningen. I våras prövade dock kyrkan ett nytt grepp och sände gudstjänsten från Frödinge kyrka via ADSL till äldreboendet. Projektet tog form efter en begäran från äldreboendet att få höra predikningarna, och det döptes till ”varde ljud”. Vimmerby kommun menar att utveckling av tjänster som bygger på många användare har en framtid.

Lösningar där kommuner valt TeliaSonera som leverantör har från vissa håll kritiserats eftersom de anses cementera ett befintligt monopol i stället för att skapa konkurrens. Enligt Roger Magnusson, IT-chef i Vimmerby kommun, fungerar dock inte konkurrens på den fysiska nätnivån i glesbygd. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med potentiella kunder för att nätet ska kunna generera en vinst som står i proportion till kostnaderna för att anlägga det. Vinsten ligger i stället i att samhället som helhet ges möjlighet att utvecklas på ett bra sätt. Roger Magnusson menar dock att geografin inte ska ha någon betydelse för konkurrens på tjänstenivån när väl ett öppet nät med likvärdig prissättning för alla tjänsteleverantörer har etablerats.

Figur 19 Betalningsströmmar, Söderhamn.



nivåer i värdekedjan. De streckade linjerna i Figur 19 anger åt vilket håll i affärsmodellen⁷⁴ bolaget strävar, medan de heldragna linjerna visar på den faktiska situationen.

9.7 Summering

De olika tillvägagångssätt vid tillämpningen av förordningarna som illustrerats i fallstudierna ovan, samt de skiftande affärsmodeller de gett upphov till, bekräftar den tidigare beskrivna heterogeniteten som råder i landet beträffande nät. Prissättningen kan i flera fall utgöra en inträdesbarriär. Stora aktörer har möjlighet att ge volymrabatter, vilket hindrar andra tjänsteleverantörer från att etablera sig på marknaden. Kommunala bolag eller kommunen själv är inte beroende av att generera vinst, vilket också kan leda till en låg prissättning som hämmar konkurrensen.

Kommunernas engagemang är stort och ambitionsnivån är hög. IT-infrastrukturprogrammen har bidragit till att föra upp bredbandsfrågorna på den politiska dagordningen i kommunerna. Trots att åtagandet från kommunernas sida är frivilligt, kan det i många kommuner ha varit politiskt omöjligt att inte utnyttja stödet på grund av ett stort tryck från företag och privatpersoner. Kommunerna ser också i stor utsträckning vinster som är svåra att mäta, såsom minskad utflyttning, mindre vakanta lägenheter i de kommunala bostadsbestånden, företagsetableringar som kanske inte annars skulle ha ägt rum etc.

⁷⁴ KO syftar här på kommunikationsoperatör och avser rollen som tjänstemäklare/affärsutvecklare.

Kommunerna strävar efter en nära hundra procentig täckningsgrad, men ännu är penetrationen i näten, vilket visas i exemplen ovan, låg. Det är tydligt att konsumenters vanor förändras långsammare än teknikens spridningshastighet. En kraftsamling behövs för att hjälpa användning och spridning på traven och frågan bör tas upp till politisk diskussion. Hur står sig den låga penetrationen mot visionen om ett informationssamhälle för alla?

Målet för utbyggnaden har flera dimensioner. I IT-propositionen finns dels tidsmålet, *inom de närmsta åren*, vilket ITPS med utgångspunkt i förordningarna och politiska cykler, tolkar som en ram på tre till fyra, men absolut inte mer än fem år. Där finns också det geografiska målet om *hushåll och företag i alla delar av landet*, liksom målen om *konkurrens, låga priser och en snabb utveckling* samt *konkurrensneutralitet och mångfald*. Kommunernas roll i utbyggnaden synes ha blivit större än vad som var tänkt från början. De har gått in då marknadens intresse sviktat samt tagit de IT-politiska målen på stort allvar. Det är i ett utbyggnadsskede naturligt att fokus riktats mot etablering och teknik även om kommunerna utarbetat IT-infrastrukturplanerna utifrån en första föreställning om användning och nytta. Nu börjar näten finnas på plats och det är naturligt att såväl kommunerna i alla sina roller, det lokala näringslivet, föreningsliv etc. fokuserar intresset mot användning och innehåll. ITPS tror därför att det skulle kunna vara lämpligt att regeringen, på samma sätt som med IT-infrastrukturprogrammen, överväger möjligheten att stimulera utformandet av kommunala IT-politiska planer med fokus på verksamhet och innehåll.

ITPS har kallat denna rapport för en utvärdering i halvtid. Enligt IT-propositionens mål skulle vi i dagsläget ha haft ett rikstäckande nät till hushåll och företag i alla delar av Sverige, med många konkurrerande operatörer och tjänsteleverantörer. Om resultaten ställs mot dessa mål kan det konstateras att vi kanske har en bra bit kvar innan vi ens är halvvägs. Kanske är detta i själva verket en utvärdering efter ”första kvarten”? Frågan är svår att besvara. Klart är i alla fall att kommunerna har axlat ett stort ansvar, men att regeringens mål har varit alltför optimistiska.

10 Hade det kunnat bli annorlunda?

Det finns få frågor inom IT-politiken som är så kontroversiella som den s.k. bredbandspolitiken. Åsikterna om vad som skulle göras gick vitt isär inför besluten och bedömningarna av utfallen varierar i lika hög grad. Spännvidden i åsikter inför besluten om bredbandspolitiken omfattar allt från uppfattningen att bredbanden inte var en statlig angelägenhet alls utan att detta skulle skötas av marknaden, till åsikten att en snabb bredbandsutbyggnad var en brådskande statlig angelägenhet och en förutsättning för att Sverige inte skulle hamna efter i utvecklingen. Kostnaderna för det senare alternativet uppskattades till 50-60 miljarder⁷⁵ men många menar att de reella kostnaderna hade legat ungefär på den dubbla nivån. Bedömningarna nu, i bredbandspolitiken ”halvtid”, är också starkt påverkade av de uppfattningar aktörerna hade för ett antal år sedan.

Tiden för IT-propositionens beredning var under IT-boomens och ”den nya ekonomins” glansdagar. Såväl teknikentusiaster som olika intressegrupperingar var med och byggde upp både krav och förväntningar som var helt orealistiska. IT-propositionens bredbandspolitik är i princip fri från retoriska inslag, men inspel från politiskt håll under processens gång, som inte hade täckning i den politik regering och riksdag fattat beslut om, bidrog till att bygga upp orealistiska förhoppningar och försvårade det lokala planeringsarbetet.

ITPS har hittills diskuterat bredbandspolitiken utifrån dess egna förutsättningar, dvs. utifrån de mål och ambitioner som har formulerats inom ramen för denna politik. Mot bakgrunden av de många uppfattningar som förts fram om bredbandspolitiken kan det därför också vara på sin plats att diskutera frågan om möjliga alternativa vägval.

10.1 Val av huvudstrategi

Om de mest orealistiska lösningarna utrensas finner ITPS att det i princip fanns fyra handlingsalternativ:

- Ett nationellt nät för centrala samhällsfunktioner
- En statlig upphandling av ett sammanhållet nät på riks- och kommunal nivå
- Att inte göra något alls
- Steg-för-steg-strategin

⁷⁵ SOU 1999:85, *Bredband för tillväxt i hela landet*

10.1.1 Ett nationellt nät för centrala samhällsfunktioner

Tanken bakom detta förslag är att samhället för olika viktiga samhällsfunktioner behöver bygga ut ett nationellt nät. Försvaret skulle vara en viktig intressent i ett sådant nät, sjukvården (SJUNET) skulle också kunna ha sådana intressen, liksom universitet och högskolor (SUNET) samt kulturen (Teracom och det då planerade markbundna digitala TV-nätet). De olika departementen skulle på detta sätt etablera en efterfrågesida medan olika statliga nätägare hade kunnat etablera en utbudssida. Utifrån en sådan översyn hade ett ”samhällsfunktionsövergripande” nät kunnat planeras.

Utgångspunkten för en sådan diskussion hade varit ett allmänpolitiskt samhällsperspektiv. Nätet skulle nyttjas för att säkerställa säkra förbindelser för sjukvård, forskning och försvar etc., men hade efter det att det var klart kunnat öppnas också för medborgarna. IT-infrastrukturutredningen och den process som initierades i dess efterföljd hanterades i Näringsdepartementet och fick en regionalpolitisk infallsvinkel (”IT-infrastruktur för tillväxt i hela landet”). Denna plan hade närmast ersatt det stamnät till alla kommuners huvudorter som sedan Svenska Kraftnät fick i uppdrag att bygga.

Denna tanke är intressant. IT-politiken är inte enbart ekonomisk eller regionalpolitisk och har därför anknytningar till IT-propositionens strävan efter att göra IT till ett verktyg för att förverkliga måluppfyllelsen inom ett antal prioriterade politikområden. En svaghet är att medborgaraspekten skulle komma sent in i processen. Om tanken hade kunnat förverkligas skulle Sverige i stora delar av landet ha haft ett säkert, redundant nät, som olika aktörer skulle ha haft tilltro till och som också hade kunnat fungera som en testbädd.

Hur intressant denna lösning än var, så synes den dock inte ha varit politiskt tillgänglig. Lösningen förutsatte en horisontell samsyn och en vilja till integration över de olika politikområdena. Denna samsyn och integrationsvilja fanns inte. Å andra sidan hade en ordentlig diskussion i frågan kunnat bidra till att skapa de horisontella bryggor mellan de olika politikområdena som IT-politiken är i stort behov av. Tanken att ett samhällsnät sedan skulle kunna göras publikt är möjlig men de internationellt sakkunniga ITPS talat med tror att detta hade genomskådats av EU-kommissionen.

Tanken på att näten inte bara har ett ekonomiskt innehåll utan berör alla politikområden är i dagens läge en frågeställning som återigen kommer upp men på kommunernas bord.

10.1.2 En statlig upphandling av ett sammanhållet nät på riks- och kommunal nivå

Tanken bakom detta förslag var att IT-infrastrukturen var en statlig angelägenhet och att riksdagen skulle besluta om en ram på 50 miljarder. Staten skulle inventera nätbehoven på riksnivå och ända ned till kommunal nivå och dra fiber fram ”till 100 meter från varje byggnad”⁷⁶. En upphandling av denna nätlösning skulle sedan ha skett inom ramen för den av riksdagen fastställda ramen.

Förutom svårigheterna att få riksdagen att anslå ett stort antal tiotals miljarder hade förverkligandet av denna strategi enligt ITPS mening inneburit många svårigheter:

- Hur hade staten kunnat få tillgång till all den information om existerande nätlösningar som endast kommunerna rimligen skulle kunna få fram?
- Vad skulle det finnas för incitament för kommunerna att göra ett ordentligt planeringsarbete med vetskapen om att projektet är finansierat från statens sida? I stället för att få en planering syftande till effektiv resursanvändning hade risken för uppkomsten av en process där varje kommun försökte ta till sig en så stor del av kakan som möjligt ha blivit överhängande.
- Hur skulle en planering som anknyter till de verkliga lokala behoven komma till stånd om aktörerna på lokal nivå inte engageras som ägare eller delägare av projektet?
- Sist men inte minst: staten hade gått miste om möjligheterna att få alla aktörer med intresse i nätens utbyggnad att vara med och dela på investeringskostnaderna

10.1.3 Att inte göra något alls

Att lämna allt till marknaden hade naturligtvis också varit ett alternativ. Erfarenheterna av bredbandsutbyggnaden hittills tyder dock inte på att marknaden snabbt hade gått in och byggt nät i de områden som nu har varit statsbidragsberättigade. ITPS bedömning av användningen av statsbidragen på de platser som studerats är att de svarat upp på kraven på att medföra utbyggnader som annars inte hade blivit av under överblickbar tid, även om det är möjligt att denna utveckling senare hade kommit till stånd utan statsbidragen. Till denna effekt kommer också de möjligheter som funnits att med statsbidragen påverka öppenhet i, och synkronisering med, de privata nät som byggts i berörda kommuner.

Riksdagen tog i princip ställning till avvägningen mellan kostnaden och möjligheten att utvecklingen skulle komma till stånd någorlunda jämnt i landet i och med beslutet om IT-propositionen. Även om det fanns olika uppfattningar var tyngdpunkten skulle ligga mellan marknad och statsbidrag verkar uppslutningen bakom att stöd borde utgå till områden som marknaden inte fann intressanta relativt stor.

⁷⁶ *Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige, SOU 1999:134*

10.1.4 Steg-för-steg-strategin

Med steg-för-steg-strategin menar ITPS den strategi som regeringen sedan i princip kom att följa och som innebar en iterativ sökprocess där regeringen under resans gång sökt olika samarbetspartners och medfinansiärer. Denna lösning innebar också att kommuner och marknadsaktörer fick möjlighet att redovisa sina intressen och jämka dem samman i arbetet med de kommunala infrastrukturplanerna.

Trots vissa brister har den haft två principiella fördelar gentemot de mer storslagna visionära lösningarna.

För det första har den mer stegvisa utbyggnaden med ett successivt överlämnande av ansvaret till berörda kommuner inneburit en möjlighet att i processen bygga in kontrollstationer och att under resans gång anpassa målen till gjorda erfarenheter.

För det andra stämmer strategin bättre än de ovan nämnda alternativen med vad den moderna ekonomiska forskningen säger om handlingsmöjligheterna i situationer när renodlade marknadslösningar inte fungerar. Detta gäller i de fall som kan liknas vid naturliga monopol, där infrastrukturen som byggs har karaktär av kollektiv vara eller är förknippad med s.k. externa effekter. Lösningen i sådana fall är, som den moderna nationalekonomiska forskningen visar, inte nödvändigtvis att staten ska finansiera investeringarna av skattemedel. Uppgiften är snarare att finna lämpliga kontraktslösningar där olika aktörer med stort intresse av att infrastrukturen kommer på plats förhandlar fram en gemensam finansiering. Kan dessa aktörer identifieras och i en förhandlingssituation lösa hur var och en ska bidra till de fasta kostnaderna kan lösningar etableras utan att staten står för kostnaderna. Givet att stat, kommuner och privata aktörer alla har ett intresse i att näten byggs bör de också vara med och dela på investeringarna på alla nivåer. Nu kom inte alla aktörer med i dessa processer, men principen om att i varje läge söka finna medfinansiärer bland de aktörer som har intresse, kunskap och som kan koppla samman investeringarna med föreställningar om den framtida nyttan är enligt ITPS principiellt riktig.

10.1.5 Förutsättningar för politikens inriktning

En fråga som i ljuset av de olika alternativen kan behandlas mer utförligt är vilka restriktioner som fanns vid tidpunkten för strategivalet. Ett projekt av detta slag stöter främst på två slags restriktioner: ekonomiska och juridiska. Riksdagens beredskap att anslå medel till en bredbandsutbyggnad är naturligtvis en ekonomisk restriktion av avgörande betydelse. Att riksdag och regering i skenet av den hårda budgetsanering som skett under de närmast föregående åren inte skulle anslå belopp av en storleksordning på över 50 miljarder kronor är inte speciellt förvånande. En annan tingens ordning skulle kanske ha varit önskvärd men riksdag och regering, som ska väga samhällsinsatser inom olika områden mot varandra, måste ha påtagliga argument för att insatserna ska vara samhällsekonomiskt försvarbara innan de är beredda att anslå stora resurser för en sådan utbyggnad. Det är uppenbart att det inte fanns några förutsättningar för att övertyga riksdagen om en sådan satsning. Samtidigt stod IT-boomen på sin höjdpunkt och marknadens aktörer hade en stark röst som också gjorde det enklare för riksdag och regering att dra ner på sin ambition i den tänkta finansieringen.

IT-infrastrukturutredningen hade nämnt ett belopp på 12 miljarder kronor för statliga insatser. Även detta visade det sig vara svårt att uppbåda tillräckligt stöd för. Näringsdepartementet kom därför att ställas i en situation där olika finansieringskällor fick sökas för stöd på olika nivåer; stomnät, ortssammanbindande nät, områdesnät och fastighetsnät. Förutom skattereduktioner användes sådana finansieringskällor vars användning kunde knytas till bredbandspolitiken som t.ex. att utnyttja synergieffekter genom att använda Svenska Kraftnäts ledningar eller att omfördela pengar tänkta som stöd för regional utveckling.

Det verkar realistiskt att bedöma att den politiska viljan från riksdagen att satsa statliga medel på bredbandspolitiken låg någonstans mellan de budgeterade statliga kostnaderna på 5,25 miljarder och den av IT-infrastrukturutredningen föreslagna nivån på 12 miljarder kronor.

En annan restriktion att ta hänsyn till är de juridiska konsekvenserna av EU-medlemskapet. Fanns det vid tidpunkten för IT-propositionen några lagliga hinder för en stor statlig upphandling? Frågan har inte prövats eftersom den svenska regeringen aldrig gjorde ett ärende av den i förhållande till EU och därför är naturligtvis varje svar rent hypotetiskt. En indikation på EU-kommissionens syn finns i de riktlinjer som kommissionen har givit ut rörande användning av strukturfondsmedel inom telekommunikation och som refererades till i avsnitt 8.6. Denna skrivning tydlig men gäller strukturfondsmedel och det kan teoretiskt vara möjligt att bedömningen av hur nationella medel används är mildare. Dock är det inte bara rimligt utan även troligt att anta att strukturfondsdirektiven inte kommit till av en slump utan är härledda ur den allmänna EG-rätten. Artiklarna 86 och 87 i Romfördraget behandlar den principiella frågan om konkurrens på den inre marknaden, beskriver villkoren för offentliga företag i förhållande till den inre marknaden och beskriver villkoren för statligt stöd⁷⁷.

Förutom den generella konkurrenspolitiken fanns det också en speciell politik inom telekommunikationsområdet. Telekombranschen hade avreglerats under 1990-talet.

Ett bärande inslag i EU:s politik var också att konkurrensen inte bara skulle gälla tjänster utan också *infrastrukturen*⁷⁸. I skrivelser, tal och anvisningar talas det under denna tid om ”*full competition*” vilket understryker den vikt EU lade och lägger vid konkurrensaspekten också inom telekommunikationssektorn.

Inte heller tanken att staten skulle kunna upphandla och sedan i någon form äga en infrastruktur bara upphandlingen sköttes på ett korrekt sett verkar hållbar. Hela tanken är att undvika handelsmonopol och att staten snarare ska gå ut ur än etablera nya områden för ägande.

⁷⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/sv/treaties/dat/EC_consol.pdf. Konsoliderad version av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen. Artiklarna 86 och 87.

⁷⁸ Status Report on European Union Electronic Communications Policy. Update: December 1999. European Commission. Brussels, 22 December 1999. INFSO/A/1.

Det finns därför mycket starka skäl att anta att någon annan väg då det gällde statsbidrag inte var möjlig annat än i ett regionalt perspektiv med stöd till orter där marknaden inte under överskådlig tid kunde förväntas bygga nätet

10.2 Långsiktighet och partnerskap i finansieringen av infrastruktur

I diskussionen om finansieringen av infrastrukturen hävdades det att bredbandsnäten var att se som en infrastruktur som var en kollektiv vara, dvs. en produkt vars värde för en person som nyttjar dess tjänster inte påverkas av att andra också utnyttjar resursen i fråga. Tvärtom kan det i nätverksekonomin vara så att värdet för en användare ökar med antalet uppkopplade på nätet. Parallellen till naturliga monopol, där höga inträdesbarriärer och låga marginalkostnader för att producera tjänsterna när infrastrukturen redan är på plats, har också dragits. Kollektiva varor, naturligt monopol och externa effekter medför då att de klassiskt erkända hindren för att marknadslösningar är samhällsekonomiskt optimala är på plats varför staten bör gå in, ta sitt ansvar och lösa upp problemen.

Varken historien eller den ekonomiska forskningen ger dock stöd för att en statlig totalfinansiering nödvändigtvis är den optimala. Orsakerna till att vissa investeringar är kollektiva ligger inte på det tekniska planet utan i de kostnader – transaktionskostnader – som är förknippade med att finna lämpliga kontraktlösningar mellan de aktörer som har intresse av att infrastrukturen kommer på plats⁷⁹. Detta synsätt har mer eller mindre revolutionerat den moderna nationalekonomiska forskningen och skiftat fokus från att konstatera huruvida det föreligger ”marknadsmislyckanden”, till att se vad som kan göras åt kontrakten och hur olika förhandlingslösningar kan etableras. Då det gäller en infrastruktur av detta slag är inte heller karaktären av kollektiv vara entydig. Till vissa delar ger de höga investeringskostnaderna, tillsammans med svårigheterna att dela upp ”totalnyttan” på enskilda aktörer, bredbandsinfrastrukturen denna karaktär. Men det finns också tydliga inslag av privat karaktär då företag, kommuner, bostadsföretag, operatörer osv., genom att göra kompletterande investeringar, etablerar tjänster.

Sett på detta sätt kan problemet med infrastrukturutbyggnaden ses som etablerandet av en förhandlingsprocess. I denna process identifieras de offentliga och privata aktörer som kan tänkas ha intresse av att infrastrukturen på en viss nivå kommer på plats och de får en roll i finansieringen. Sådana lösningar gynnas av att de enskilda aktörerna vet att andra intressenter också drar sina strån till stacken så att den osäkerhet som investeringar av denna typ alltid är förknippade med kan reduceras.

⁷⁹ Pionjären i denna forskning är den amerikanske ekonomen Ronald H. Coase som i två epokgörande och Nobelprisbelönade artiklar lagt grunden för en syn på ”marknadsmislyckanden” som i första hand fäster uppmärksamheten på möjligheter att minimera ekonomins transaktionskostnader, dvs. kostnader för att förhandla fram och kontrollera efterlevnaden av olika kontrakt mellan aktörerna snarare än att se orsaken till marknadsmislyckandena som en konsekvens av t.ex. tekniska faktorer som t.ex. stordriftsfördelar eller tekniskt relaterade externa effekter. Se Coase, Ronald. ”The Nature of the Firm (1937) och ”Problems of Social Cost” (1960).

Denna typ av samarbets- och samfinansieringslösningar av infrastrukturinvesteringar passar också väl in i begreppet Public-Private Partnership, PPP, som nu alltmer lanseras av EU-kommissionen⁸⁰. Kommissionen definierar PPP på följande sätt:

*A PPP is a partnership between the public sector and the private sector for the purpose of delivering a project or a service traditionally provided by the public sector. PPPs recognise that both parties have certain advantages relative to the other in the performance of specific tasks. By allowing each sector to do what it does best, public services and infrastructure can be provided in the most economically efficient manner. The overall aim of PPPs is therefore to structure the relationship between the parties, so that risks are borne by those best able to control them and increased value is achieved through the exploitation of private sector skills and competencies.*⁸¹

Det samarbete mellan stat, kommuner, operatörer, fastighetsbolag och tjänsteleverantörer som ägt rum under arbetet med de kommunala IT-infrastrukturprogrammen har varit ett exempel på ett gryende samarbete kring PPP-begreppet i Sverige. Samarbetet mellan aktörerna på de operatörsneutrala näten kan ses som ytterligare ett steg i riktning mot ett fastare partnerskap. PPP-konceptet erbjuder samarbete men med klarlägganden av de olika aktörernas roller och ansvar. Konceptet visar på de potentiella vinsterna av ett samarbete givet att parterna identifierar och tillsammans klarlägger sina roller i systemet. Vidare kan ett samarbete runt konceptet skapa en långsiktighet i t.ex. utarbetandet av spelregler och institutionella förhållanden runt stadsnäten och utgöra en balans mot den kortsiktighet som ofta karaktäriserar såväl kommunal som affärsmässig verksamhet. Infrastruktur har en livslängd som räknas i betydligt längre perioder än kvartalsrapporter eller mandatperioder. Arbetet med att anlägga den bör därför karaktäriseras av långsiktighet och skyddas från politiska utspel. Det faktum att så många aktörer på såväl den offentliga och privata sidan påtalar svårigheterna att utifrån upphandlingsreglerna etablera långsiktiga lösningar är ytterligare en indikation på behovet av att skapa fora för gemensamma diskussioner om långsiktiga lösningar av IT-infrastrukturfrågorna.

10.3 Kunskapsstöd

IT-infrastrukturutredningen föreslog att en ”nationell myndighetsfunktion inrättas, förslagsvis inom PTS, med teknisk, juridisk, ekonomisk och näringspolitisk expertis på bredbandsinfrastruktur”. Myndighetsfunktionen var avsedd att också utgöra ett kunskapscentrum för utbyggnaden, i likhet med den delegation som föreslogs av Bredbandsutredningen. Vid beslutet kom sedan regeringen i stället att fördela de uppgifter denna funktion skulle ha haft på PTS, Svenska Kommunförbundet och på länsstyrelserna. Senare utvecklades även Länsamverkan Bredband.

⁸⁰ Laan, G. Van der et. Al. (2002): ”Optimal provision of infrastructure using public-private partnership contracts”. Tilburg University, Center for Economic Research.

⁸¹ Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. European Commission, 2003

Tanken att en reglerande myndighet ska ha en kunskapspridande och ”interaktiv” roll kan diskuteras. Att Kommunförbundet skulle få en funktion i detta avseende verkar givet, speciellt mot bakgrund av den roll som tilldelades kommunerna vid konkurrensutsättningarna av tillhandahållandet av näten. Det svaga stödet till länsstyrelserna resulterade i utvecklingen av Länsamverkan Bredband som också har kommit att bli en viktig konstellation. Gruppen har kombinerat ett arbete med lokala krafter samtidigt som viss påverkan av statsbidragens användning kunnat ske genom länsstyrelserna.

Det låg enligt ITPS mening en hel del i att etablera dessa strukturer. Tjänstemän i landets alla kommuner stod inför uppgiften att handlägga etablerandet av en helt ny infrastruktur, som dessutom var byggd på en helt annan grundfilosofi än den som kännetecknat den traditionella telekommunikationsstruktur som kommunerna har lång erfarenhet av. IT-infrastrukturutredningen konstaterar också att kompetensen att *”utveckla och driva stora nät”* var en knapp resurs.

Utfallet av konkurrensutsättningarna och den heterogenitet som de etablerade näten utgör är något som inte hade kunnat åtgärdas enbart med utbildning och kunskapsöverföring. Med tanke på det stora kunskapsglappet är det uppenbart att ett helt annat kunskapsstöd än vad som nu ställts till förfogande hade erfordrats. Det har kommit på länsstyrelsernas lott att tolka förordningarna. Det verkar rimligt eftersom staten inte hade kunnat hantera landets alla kommuner på ett smidigt sätt. Då länsstyrelserna insåg att de stod inför en svår uppgift bildade de Länsamverkan Bredband. Denna grupp s mandat har blivit att bistå länsstyrelserna och komma med rekommendationer. Länsstyrelserna har haft (minst) lika stora kompetensproblem som kommunerna och har dessutom hamnat i dubbla roller innebärandes både tolkning av förordningarna och tillsyn över statsbidragens användning. På sina håll har även ytterligare roller formats som samordningsansvarig för regionala satsningar eller i de fall regionala självstyrelseorgan agerar i stället för länsstyrelsen.

En fråga som bör ställas är om problemen hade kunnat undvikas genom hårdare skrivningar i förordningar eller proposition. En klarare koppling till IT-infrastrukturutredningens krav på horisontell konkurrens på de flesta nivåer hade kunnat göras i IT-propositionen och även förordningarna hade kunnat vara kraftfullare i kraven på kommunal samordning och synkronisering av näten.

En annan ansats skulle kunna vara att satsa på en mer stegvis kunskapsuppbyggnad och regleringar baserade på mer beprövade erfarenheter.

10.4 En alternativ linje

Utifrån de politiska och ekonomiska restriktionerna var steg-för-steg-strategin den bästa (eller minst dåliga) givet de handlingsalternativ som vid denna tidpunkt fanns. Det blev emellertid ett för svagt kunskapsstöd i förhållande till de bristande erfarenheterna i kommunerna av hur nät ska byggas och framförallt av hur den horisontella konkurrensen skulle realiseras. Ett i efterhand konstruerat handlingsalternativ skulle ta hänsyn till detta och även försöka besvara frågan om vad som är viktigast: att allting ska gå snabbt för att vi ska vara säkra på att vara ”först”, eller att bygga infrastrukturen på ett sådant sätt att den blir så säker och robust som möjligt?

ITPS menar här att det naturligtvis ska finnas tidsramar men att investeringar i infrastrukturer är starkt vägberoende - varje steg låser handlingsalternativ i den senare utvecklingen. Detta är ett starkt argument för mer eftertanke även om det sker på snabbhetens bekostnad. I ett sådant här förlopp borde det därför ha funnits tid att engagera personer med erfarenheter av att bygga den nya infrastrukturen. Det hade varit möjligt att först gå ner till ett begränsat antal kommuner, låtit dem tillsammans med en till departementet knuten grupp göra upphandlingar eller konkurrensutsättningar, utvärderat dessa och sedan utarbetat mer erfarenhetsbaserade råd och riktlinjer till den stora gruppen av kommuner.

De erfarenheter som utvecklades bland andra aktörer i samhället som t.ex. fastighetsbolag, universitet och högskolor hade också haft bättre möjligheter att ha utvecklats, kommunicerats och integrerats i sådana instruktioner. En utveckling av det här slaget hade varit mer förknippad med begreppet ”organisk utveckling”. Den hade inneburit en ansats som hade varit ett alternativ till den handlingslinje som nu drevs fram med krav från olika aktörer på snabba resultat trots avsaknad av resurser. Många sårintressen har naturligtvis alltid synpunkter på takten i genomförandet av ett projekt av denna typ men det viktiga är att utbyggnaden av en sådan komplex infrastruktur är balanserad och satt i ett långsiktigt perspektiv.

11 Slutsatser och rekommendationer

11.1 Summering

Inom bredbandspolitiken vidtog regeringen åtgärder inom fem områden:

- Uppdraget till Svenska Kraftnät.
- Statsbidrag till kommuner för anläggande av ortssammanbindande nät.
- Kreditering på kommuners skattekonto för anläggande av områdesnät.
- Skatteavdrag för anläggande av fastighetsnät.
- Stöd till kommuner och länsstyrelser för planering och uppföljning.

Om vi ser på utfallet av dessa stödformer verkar det vid en bedömning ”i halvtid” vara så att de åtgärder som inneburit möjlighet till olika återkopplingar mellan aktörer på lokal och central nivå och som inneburit möjlighet till anpassningar och lärande under processen har varit de mest framgångsrika. Den lokala kunskapen och engagemanget har krävts för en anpassning av bredbandsutvecklingen till samhällets och marknadens behov och en återkoppling uppåt är nödvändig för att systemen ska vara synkroniserade. Båda dessa krav måste vara uppfyllda för en framgångsrik utbyggnad.

Till det positiva i den nuvarande situationen vill ITPS bl.a. peka på följande:

- Utbyggnaden har inte gått så snabbt som förväntat men det har enligt ITPS bedömning snarare att göra med orealistiska förväntningar än brister i handläggningen på olika nivåer. Trots allt är det i skrivande stund endast tre och ett halvt år sedan IT-propositionen antogs av riksdagen.
- Kommunernas gryende engagemang för stadsnäten och för möjligheterna att använda dem som ett aktivt redskap i samhällsutvecklingen är en bra början, men trots allt har här bara ett första steg tagits.

Bland de problem som nu finns kvar märks:

- Den heterogenitet och bristande synkronisering som råder i näten och som också hindrar tjänsteutvecklingen.
- Rollfördelningen mellan aktörerna fastighetsägare, nätägare, kommunikationsoperatörer, tjänsteleverantörer och kommuner, samt frågorna om de kommunala bolagens kompetens är olösta.
- Frågan om öppenheten och konkurrensen i näten och huruvida de operatörsneutrala eller de vertikalt integrerade blir de dominerande eller om en hälsosam konkurrens kan etableras mellan de olika strukturerna saknar i dagsläget svar.

11.2 Lösa trådar

Som ITPS ser situationen finns det en hel del lösa trådar att knyta samman:

- En hel del aktörer arbetar med att standardisera teknik och affärsmodeller i stadsnäten. Minst lika viktigt är att de boende och olika medborgaragenter såsom fastighetsägare formulerar sina krav på vilken struktur de vill se på näten.
- Det finns en ny lag om elektronisk kommunikation vars relevans för kopparnäten inte har prövats.
- Äganderätten till den infrastruktur som finns i fastigheterna borde enligt jordabalken tillhöra fastighetsägaren. Hur denna lag kan tillämpas på de delar av kopparnäten som finns inom det som juridiskt konstituerar fastigheten är inte rättsligt utrett eller prövat.
- Kommunernas roll är inte heller prövad i förhållande till Lagen om elektronisk kommunikation. Inte heller är frågan prövad om hur kommunallagen ska tolkas i relation till de nivåer kommunerna är aktiva på och i vilken utsträckning den lokala konkurrenssituationen ska påverka denna bedömning.
- Den nuvarande stödperioden löper till och med 2005 och det är i dag svårt att överblicka grad och inriktning av eventuellt fortsatt statliga stöd till bredbandsutvecklingen.
- En ändring av förordningen om stöd till områdesnät har tillåtit stöd till xDSL om särskilda skäl föreligger. Vilka konsekvenser får denna ändring för utbyggnaden av accessnät och i hur stor utsträckning har den tillämpats i annat än undantagsfall?
- Hur mycket nätutbyggnad har förordningarna och bidraget lett till totalt? Hur stora är sidoeffekterna? Hur stor är den totala investeringen i bredbandsnät i den utbyggnad som skett inom ramen för förordningarna sammantaget kommunal, statlig och privat finansiering?
- Kommer fastighetsägarnas uttalade vilja att bygga egna fastighetsnät att realiseras eller kommer andra modeller att ta över eller utvecklas parallellt?
- Vilka är konsekvenserna av att TeliaSonera genom sitt engagemang i Vällingby innehar rollen som kommunikationsoperatör och tjänsteleverantör utan att vara nätägare?
- Hur kommer kommunerna att ta ansvar för att ge ett innehåll i stadsnäten och använda dem som ett verktyg i en allsidig samhällsutveckling?
- Är principerna om den inom TV-mediet rådande regeln om must carry också tillämplig inom transmission över bredband?

- I digital-TV-utredningen används interaktiviteten, dvs. möjlighet att t.ex. skicka mail via returkanal via telefon, som argument för tekniken. I vilken utsträckning ”konkurrerar” utbyggnaden av digital-TV-nätet med bredbandsutbyggnaden, som ju erbjuder mycket större möjligheter till interaktivitet? Vilka tankar finns på teknikneutralitet när det gäller digital-TV och hur ser samordningen av systemen ut? Nedsläckningen av de analoga TV-sändningarna kommer att få konsekvenser för bredbandspolitiken men marknadsaktörernas reaktioner kan ännu inte avläsas.

Det finns säkert också ett stort antal andra frågor som kan nämnas i detta sammanhang men de omständigheter som uppräknats som väl kan illustrera den komplexitet och snabbhet som bredbandsutvecklingen är förknippad med.

11.3 Självsanering och dialog

Var ligger då nyckeln i problemen och vem behöver göra vad? ITPS menar att det i nuvarande situation är nödvändigt att lägga ett historiskt perspektiv på bredbandsutvecklingen. Återigen – det är bara tre och ett halvts år sedan IT-propositionen lades och Sverige har nyligen fått en ny lag om elektronisk kommunikation som inte i något avseende ännu har uttolkats eller prövats. I varje ny, dynamisk situation i snabb utveckling finns det många viljor och många åsikter som vill komma till tals. Det är därför inte läge att kring detta frågekomplex ta ut enskilda frågor och fatta snabba och därmed med stor sannolikhet förhastade beslut. Det måste finnas tid för aktörerna att positionera sig, vilket innebär att tid till självsanering måste ges. Den rad av samverkans- och samordningsinitiativ som tas runt om i landet visar också att denna process är på gång.

Det viktiga i detta avseende är inte de olika tekniska lösningar som är förknippade med de olika stadsnäten utan snarare deras skilda affärsmodeller och strukturer. De stora, viktiga bitarna måste komma på plats och då kan de resterade bitarna anpassa sig till det mönster som växer fram. Det är nu främst tre bitar som bör falla på plats:

- Medborgarna, de boende, eller deras representanter i form av Hyresgäst-, bostadsrätts- och villaägarföreningar samt fastighetsbolagen.
- Stadsnäten, men också andra nät som kan ansluta fastighetsnäten som TeliaSoneras, Bredbandsbolagets, etc.
- Tjänsteleverantörernas möjligheter att leverera tjänster.

Hur de stora fastighetsbolagen nu i den nya situation som börjar uppstå på marknaden formerar sig är av största betydelse för den fortsatta bredbandsutvecklingen. Många operatörsneutrala nät har kunnat erbjuda de boende Internettillgång med högre kapacitet och lägre kostnader än vad xDSL i dag förmår erbjuda och det finns ett antal nät med fungerande - men olika - affärsmodeller. Ett första steg är därför att fastighetsägarna formerar sig och formulerar sina krav på de nät de ska koppla upp sig mot, bland annat men inte enbart till stadsnäten.

Stadsnäten i sin tur har eller håller på att etablerats och är i en period där de behöver positionera sig både i förhållande till fastighetsägarna och i förhållande till tjänsteleverantörerna. Inte minst gentemot tjänsteleverantörer kan de mer eller mindre kommunalt integrerade stadsnäten få problem. De traditionella operatörerna och tjänsteleverantörerna befinner sig också i en ny situation.

Frågorna är komplexa och det finns många aktörer som har rättmätiga intressen att bevaka. Kommunen har sina, privata företag vill komma in med sina tjänster, fastighetsbolagen är rädda för en situation liknande den med kabel-TV och vill ha kontroll över de nät som finns i fastigheterna, hyresgästerna och deras representanter vill ha valfrihet och konkurrens medan operatörerna i sin tur vill ha monopol genom exklusivitetsavtal. Därför bör sådana lösningar eftersträvas som innebär en balans mellan de olika intressena så att allas rättmätiga krav kan tillgodoses utan att de i alltför stor utsträckning inskränker på andras intressen. Den bästa lösningen i nuvarande situation torde, enligt ITPS, vara att lösa eventuella problem genom dialog och överenskommelser där lika konstellationer och allianser verkar för att utforma regelsystemen på stadsnäten. Utomstående aktörer som universitet och högskolor kan också tas med i dessa diskussioner.

11.4 Slutsatser

- Vid en preliminär bedömning ”i halvtid” finner ITPS att de bidragsformer som gav stöd till olika typer av interaktioner mellan aktörer på olika nivåer och som innebar att kopplingar mellan stöd och anpassning till lokala behov skapades synes ha varit de mest framgångsrika. Med det menar ITPS de stöd som utgått till kommuner och länsstyrelser eller som kanaliserats genom kommunerna till marknaden.
- Det är ITPS bedömning att de statliga stöden som kanaliserats genom kommunerna har varit av avgörande betydelse för utbyggnaden, och att det utan dem skulle ha tagit betydligt längre tid att få en bredbandsutbyggnad till stånd i många delar av landet.
- ITPS anser i enlighet med detta att regeringen därför också gjorde rätt när den följde en stegvis ansats för genomförande och avvisade ”allt genast”-politiken med krav på statliga insatser i storleksordningen 50 miljarder.
- Utvecklingen av stadsnät har gått tämligen fort och kommunernas engagemang, som visat sig i den nästan hundra procentiga uppslutningen i skrivandet av kommunala IT-infrastrukturprogram, har skapat förutsättningar för att stadsnäten ska bli ett viktigt instrument för ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingsprocesser med breda ytor mot andra delar av IT-politiken.

- Ett problem i utvecklingen är enligt ITPS den heterogenitet som stadsnäten uppvisar rörande affärsmodeller och teknik. IT-infrastrukturutredningens vision om en infrastruktur med horisontell konkurrens på nästan alla nivåer har inte realiserats och IT-propositionens och förordningarnas krav på konkurrensneutralitet har tolkats på olika sätt. Det kunskapsstöd som etablerades var vällovligt, men visade sig i efterhand inte vara tillräckligt starkt.

11.5 Rekommendationer

- Regeringen bör avvakta med olika typer av ingripanden på marknaden och ge möjlighet, och i lämpliga former också stöd, till marknads tendenser till självsanering.
- Det är önskvärt att dialoger mellan aktörerna leder fram till balanserade lösningar och det är speciellt viktigt att medborgarintressena får genomslag i de lösningar som implementeras. Diskussionerna bör föras på en armslängds avstånd från regeringen som naturligtvis, i första hand genom Strategigruppen, ska följa utvecklingen. Neutrala aktörer från universitet och högskolor kan skapa en lämplig plattform för dessa dialoger.
- PTS, Konkurrensverket och Konsumentverket bör mot bakgrund av den nya lagen om elektronisk kommunikation följa hur konkurrensen och öppenheten i näten påverkas av vertikal integration i olika avseenden. En uppföljning av kommunernas IT-infrastrukturprogram bör ske genom att kommunerna ger en marknadsanalys av konkurrenssituationen i olika avseenden, inklusive sina egna roller och intentioner rörande den framtida rollfördelningen på olika nivåer. Detta material kan utgöra underlag för utarbetandet av bedömningsgrunder av SMP (Significant Market Power) enligt Lagen om elektronisk kommunikation utifrån ett lokalt perspektiv.
- PTS bör få i uppdrag att utöka sin granskning av bredbandsutbyggnaden, från att redovisa rent kvantitativa resultat till att även redovisa kvalitativa variabler. Det som närmast är av intresse är den heterogenitet som de olika kommunala och regionala lösningarna uppvisar rörande affärsmodeller och teknikval vilket kan utgöra klara hinder när näten i nästa steg skall kopplas samman. Kommunernas egna marknadsanalyser av konkurrenssituationen kan även här utgöra underlag för arbetet.
- Det kan också vara lämpligt att regeringen, på samma sätt som med IT-infrastrukturprogrammen, stimulerar utformandet av kommunala IT-politiska planer med fokus på verksamhet och innehåll för att få till stånd en genomtänkt syn på användningen av näten.

- En uppföljning bör ske av hur stora investeringar i bredbandsnät som skett i landet till följd av förordningarna. Vidare bör de nät som byggs med statligt stöd dokumenteras på ett standardiserat sätt. I en dialog mellan berörda offentliga parter, intresseorganisationer och markandens aktörer kan frågan beredas ytterligare och det bör fastställas vem som skall ha ansvaret för dokumentationen och vilken omfattning den skall ha.
- Regeringen bör överväga hur incitamenten inom löpande stödsystem ska stärkas för aktörerna att fysiskt koppla samman näraliggande nät för att därmed öka kundunderlag och påskynda tjänsteutvecklingen, samt även öka kvaliteten i näten genom ökad redundans och säkerhet. Villkor kan då vara att bidragen leder till att näten fysiskt knyts samman, att strukturen kommer närmare kommungränserna, eller att olika typer av kvalitetshöjning av näten sker.
- Regeringen bör överväga om det genom t.ex. en förordning kan göras möjligt att delar av outnyttjat statligt stöd omvandlas till ett stöd för ”fastighetsnära accessnät”, dvs. den delen av ett nät som binder samman ett eller flera fastighetsnät med stadsnätet, givet att nätet uppfyller de krav på operatörsneutralitet som diskuterats i denna rapport.
- Strategigruppen bör se till att en analys av situationen på bredbandsmarknaden genomförs i samarbete mellan universitet och viktiga aktörer i ett medellångt perspektiv (förslagsvis fram till 2010). Bland annat bör konsekvenserna av utvecklingen av digital TV belysas.
- Hela det beskrivna frågekomplexet bör tas om hand med sikte på 2005. Detta betyder dock att *förberedelsearbetet* inför nya beslut inom bredbandspolitiken bör påbörjas med hög prioritet.

Litteraturförteckning

Riksdagstryck

- Dir. 1998:61 Behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur
- Dir. 2000:4 Infrastrukturprogram för bredbandskommunikation
- Dir. 2000:44 Tilläggsdirektiv till utredningen om infrastrukturprogram för bredbandskommunikation (N 2000:1)
- Dir. 2001:99 IT-stomnät till vissa kommuner
- Dir. 2002:72 Tilläggsdirektiv till utredningen (N 2001:14) om IT-stomnät till vissa kommuner
- Ellag (1997:857)
- Förordning (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät
- Förordning (2001:1274) om ändring i förordningen (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät
- Förordning (2001:1275) om ändring i förordningen (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande nät m.m.
- Förordning (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram
- Förordning (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande nät
- Förordning (2001:351) om ändring i förordningen (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av telenät
- Förordning (2002:648) om ändring i förordningen (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät
- Förordning (2002:649) om ändring i förordningen (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande nät m.m.
- Förordning (2002:857) om ändring i förordningen (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät
- Förordning (2002:858) om ändring i förordningen (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av IT-infrastrukturprogram
- Förordning (2002:859) om ändring i förordningen (2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande nät m.m.
- Förordning (2003:62) om stöd till kommuner för anläggande av anslutning till rikstäckande telenät
- Förordningsmotiv (Fm 2002:1) till förordning om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät

Lag (1992:1528) om offentlig upphandling

Lag (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

Lag (2000:1335) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät

Lag (2000:1380) om skattereduktion för utgifter för vissa anslutningar för tele- och datakommunikation

Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation

Motion 1997/98:N209 (m)

N1999/11617/SÄ Uppdrag till Svenska Kraftnät att bygga ett stomnät med hög överföringskapacitet.

N2002/8360/SÄ, N2002/5983/ITFoU Ändring av uppdrag till Svenska Kraftnät enligt N1999/11617

Naturgaslag (2000:599)

Prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla

Prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem

Prop. 2002/03:01 Budgetpropositionen för 2003

Prop. 2002/03:72 Digitala TV-sändningar

Prop. 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation m.m.

Prop. 2003/04:1 Budgetpropositionen för 2004

Rapport från Bredbandsutredningen N 2000:01, Vissa kompletterande utredningar i anslutning till stöden till IT-infrastruktur, 2001-05-31

Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Post- och Telestyrelsen m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer. (rskr 2002/03:44 och 69)

SOU 1999:134 Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige

SOU 1999:85 Bredband för tillväxt i hela landet

SOU 2000:111 IT-infrastruktur för stad och land

SOU 2000:68 Kommunstöd till lokal IT-infrastruktur

SOU 2001:90 Digital TV - modernisering av marknätet

SOU 2002:55 IT-stomnät till vissa kommuner

SOU 2003:78 Bredbandsnät i hela landet – statens infrastruktur som resurs

Telelag (1993:597)

Övriga publikationer

- Alltid på! Bredbandsmarknaden ur ett konsumentperspektiv* (2002). PTS, KKV, KOV
- Avreglering: erfarenheter från tre marknader* (2001). Ekonomisk Debatt, årg 29, nr 5
- Betänkande IT-infrastruktur för stad och land (SOU 2000:111)*, yttrande 2001-03-16. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, SK dnr: 2000/2993, Lf dnr: 1377/00
- Bredband för tillväxt, nytta, nöje och välfärd* (2003). IT-företagen
- Coase, Ronald H. (1937). *The Nature of the Firm*, *Economica*, N.S. 4, 386-405
- Coase, Ronald H. (1960). *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economics*, 3 October, 1-44
- Enkät bredbandsutbyggnad med statligt stöd per 1 oktober 2003*. Projektet samverkan kring IT-infrastruktur, Ipsos-Eureka 10 oktober 2003
- Frankenberg, Elisabet m.fl. (2002). *Ownership, operation and maintenance of operator neutral networks*, KistaOpen.Net, KTH
- För utvecklingen av IT-infrastrukturen – en skrift om ett av den svenska IT-politikens områden* (2000). Näringsdepartementet, N 2000.074
- Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (2003)*. *European Commission*
- Hilborn, Ingegärd m.fl. (2001). *Kommunallagen - kommentarer och praxis*. Svenska Kommunförbundet och Kommentus förlag
- Kaijser, Arne (1994) *I fädrens spår...* Carlsson Bokförlag
- Konkurrensutsättning av stödmedel* [www]. Svenska Kommunförbundet, hämtat från <http://www.lf.svekom.se/it/bredband/konkurrens/konkurrens.htm>, november 2003
- KraftKom 99 – en utredning om en nationell optoutbyggnad enligt regeringens uppdrag den 14 oktober 1999, Del 1*. (1999). Svenska Kraftnät
- Laan, G. Van der m.fl. (2002). *Optimal provision of infrastructure using public-private partnership contracts*. *Tilburg University, Center for Economic Research*.
- Larsmo, Ola (2002). *Den smala vägen till det breda bandet*. DN 2002-05-05
- Lind, Marcus (2003). *Operator Neutral Networks in Stockholm – possibilities and problems for a broadband expansion*. KTH
- Lundgren, Kurt m.fl. (2001) *Att ge plats för bredband*. IT-kommissionen, Observatorierapport 1/2001

- Meddelande från kommissionen om strukturfonderna och samordningen med Sammanhållningsfonden, Riktlinjer för programmen för perioden 2000-2006.* Europeiska gemenskapens officiella tidning, 22.9.999, C267/2
- Offentlig Upphandling* (2003). Konkurrensverket
- Operatörsneutrala nät – en studie av nät på lokal och kommunal nivå* (2001). IT-kommissionen, rapport 41/2001
- Orava, Fredrik (2003), Operatörsneutrala Stadsnät – En fullständig dikeskörning? IT-kommissionen, rapport 66/2003
- Prislista kopparaccesser gällande från 2002-11-01, Skanova, hämtad i november 2003,
<http://www.skanova.com/apps/file.asp?Path=2&ID=399&File=K+bil3.pdf>
- Projekt Samverkan kring IT-infrastruktur [www]. Svenska Kommunförbundet. Hämtat från <http://www.lf.svekom.se/it/bredband/ppt/breband.ppt> i november 2003
- Rådslag med bredbandsaktörer, PM 2003-06-12, PTS
- SOU 2000:111 IT-infrastruktur för stad och land, yttrande, Nämnden för offentlig upphandling, NOU/2000/0350-22, 2001-03-21
- Status Report on European Union Electronic Communications Policy (1999). European Commission
- Uppdrag att bygga ett stomnät med hög överföringskapacitet. Lägesrapport från Svenska Kraftnät 2003. Svenska Kraftnät
- Vad kan en leverantör som anser sig felbehandlad göra?* [www]. Nämnden för offentlig upphandling. Hämtat från <http://www.nou.se/10vanl.html#18>, september 2003
- Wihlborg, Elin m.fl. (2003). Kommunala bredbandsbyggen – lokal politik för IT-samhället. Linköpings Universitet, Tema Teknik och social förändring, Tema T rapport 40
- Vägledning till allmänheten om konkurrenspolitiken – Kontroll av statligt stöd i EU* [www]. Europeiska Kommissionen. Hämtat från http://europa.eu.int/comm/competition/citizen/citizen_stateaid_sv.html, november 2003

Bilaga 1

Följande personer har intervjuats inom ramen för utvärderingen:

Peter Eriksson	AB Svalövsbostäder
Janne Näsvall	Barret AB
Christer Lannestam	Bredband för alla i Skåne
Fredrik Helgesson	Bredbandsbolaget
Henrik Jansson	Bredbandsbolaget
Per-Åke Jonsson	Databutiken, Vimmerby
Henrik Andersson	Emmaboda kommun
Thorbjörn Larsson	Falkenbergs kommun
Gerd Johansson	Falkenbergs kommun
Jan Stålnacke	Falkenbergs kommun
Ingemar Johansson	Falkenbergs kommun
Göran Lundström	Göran Lundström AB
Stefan Wittlock	Hultsfreds kommun
Roland Lundqvist	IT Västerbotten
Eva-Marie Marklund	IT Västerbotten
Anders Saur	Kalmar kommun
Crister Mattson	Konsult
Fredrik Orava	KTH
Stephen Dorch	Landstinget i Kalmar Län
Lars Bjerkner	Länsstyrelsen i Hallands Län
Anders Christiansson	Länsstyrelsen i Hallands Län
Erik Österberg	Länsstyrelsen i Hallands Län
Peter Dahlström	Länsstyrelsen i Uppsala Län
Kennet Johansson	Länsstyrelsen i Västerbottens Län
Rune Nilsson	Malå kommun
Hasse Larsson	Malå kommun
Börje Jonsson	Mönsterås
Kurt-Erik Lindqvist	Netnod AB
Per Boman	Norsjö kommun
Anna Gillholm	Näringsdepartementet
Arne Granholm	Näringsdepartementet
Britt Aronsson	Post och Telestyrelsen
Ulf Enckell	Region Skåne
Helena Ervenius	Regionförbundet Kalmar
Anders Johansson	SABO

Torbjörn Boman	Skellefteå kommun
Sture Granström	Skellefteå Kraft
Michael Andersson	Svalövs kommun
Lennart Pettersson	Svalövs kommun
Karl-Erik Kruse	Svalövs kommun
Björn Björk	Svenska Kommunförbundet
Helena Milton	Svenska Kommunförbundet
Christer Olsson	Svenska Kraftnät
Lena Norén	Svenska Kraftnät
Anders Nyman	Sydkraft
Ola Barthel	Sydkraft
Leif Andersson	Sydkraft
Eva Tjernström	Söderhamns kommun
Lennart Smith	Söderhamns kommun
Björn Eriksson	Söderhamn Teknikpark
Roland Eklund	TeliaSonera
Thomas Rydén	Teracom
Christer Johansson	Vimmerby kommun
Kjell Andersson	Datakonsult, Vimmerby
Curt Tyrberg	Näringslivsrådet, Vimmerby
Roger Magnusson	Vimmerby kommun
Bosse Svensson	Vimmerby kommun
Inge Schultz	Vimmerby kommun
Eva Berglund	Vimmerby kommun
Lennart Nilsson	Västerviks kommun

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 063 16 66 00
Fax: 063 16 66 01
info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

