

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

N2002/5983/ITFoU

2002-08-20

### **Remissvar avseende förslag om IT-stomnät till vissa kommuner SOU 2002:55**

Utredningen har haft uppdraget att granska möjligheter att utnyttja befintliga nät, att nyttja redan befintliga stödformer och andra resurser och att om det visar sig nödvändigt träffa överenskommelser om alternativ till svart fiber hos Svenska kraftnät, såsom svart fiber hos annan nätägare, våglängder, kapacitet eller trådlösa förbindelser. Detta efter att det blivit uppenbart att Svenska kraftnät inte kan fullgöra det uppdrag som ålades dem den 17 augusti 2000.

#### Allmänna synpunkter

Stiftelsen för Internetinfrastruktur anser att redan uppdraget till utredningen visar på en sänkning av ambitionsnivån från regeringens sida när det gäller IT-infrastrukturen i Sverige och att de föreslagna åtgärderna präglas alltför mycket av ett försök att rädda vad som räddas kan.

Att använda Svenska Kraftnät kan enligt II-stiftelsen förvisso vara ett sätt att erhålla långdistansfunktion under ett uppbyggnadsskede, men regeringen behöver vara klar över och tydlig med att detta inte är någon långsiktigt hållbar modell, eftersom det enligt av tidigare utredningar gjorda beräkningar blir för lite fibernät totalt, och för mycket fiberkablar på en och samma plats, för att kunna hantera de kommunikationsbehov som förväntas existera i samhället på 5-10 års sikt.

Den svenska IT-infrastrukturen behöver kunna motsvara behovet i de breddtjänster som beskrivs av IT-kommissionen som ett nytt skede i IT-politiken (SOU 2002:51) och i IT-kommissionens visioner om önskvärda framtider i ett digitalt tjänstesamhälle, vision 2011+ (SOU 2002:25). Dessa rapporter pekar på de krav som sammantaget behöver ställas på en infrastruktur för att göra det möjligt att realisera exempelvis många samhällsviktiga tjänster (som t.ex. informationsspridning, utbildning, demokrati, telemedicin), nöjen, telemetri (automatisk övervakning av fastigheter, larm m.m.), och telefoni. För många av dessa tillämpningar ingår också krav på interaktion som innebär att kommunikation med hög överföringskapacitet måste kunna ske i båda riktningarna.

Dessa krav borde enligt II-stiftelsens uppfattning utgöra utgångspunkten för regeringens åtgärder och för utformningen av en nationell IT-infrastruktur. Finns inte den grundläggande IT-infrastrukturen på plats blir det förmodligen inte heller något av den ekonomiska tillväxten, med jobben eller med de tjänster och innehåll som svenska företag kan tjäna pengar på.

I föreliggande utredning handlar förslagen så vitt II-stiftelsen kan bedöma inte om hur Sverige ska få till stånd en heltäckande IT-infrastruktur. De handlar snarare om hur man ur ett kortsiktigt perspektiv ska förbättra förutsättningarna för Svenska kraftnät att fullfölja sitt uppdrag (se bl.a. utredningsrapporten, avsnitt 3.2.1.2 och 3.2.1.3). Enligt II-stiftelsens mening är detta olyckligt och riktar intresset på fel fokus.

#### Synpunkter på utredningens förslag

II-stiftelsen vill i likhet med utredningen påstå att det vore väldigt olyckligt om staten, likt den privata marknaden nu tog ett steg tillbaka. Vi kan dock inte tolka utredningens förslag på något annat sätt än att det är just det som håller på att ske. När marknaden

avstannar ökar förväntningarna på staten att agerar kraftfullt, och detta borde enligt II-stiftelsen tydligare avspeglas i utredningens resonemang och förslag.

Svenska kraftnät skall slutföra sitt uppdrag

II-stiftelsen konstaterar att under en uppbyggnadsfas då den enskilda kommunen inte hänger ihop med någon annan har vi vad man kan kalla bredbandsöar. Under denna tid kan det enligt II-stiftelsens mening vara av värde att ha förbindelser mellan kommunerna som t.ex. kan åstadkommas av Svenska kraftnät, men, så fort de kommunala eller regionala näten växer blir stomnätet en belastning, då det vare sig har tillräcklig kapacitet eller redundans. När infrastrukturen i huvudsak dras fram mellan kommunerna i ett och samma stråk blir den enligt II-stiftelsens uppfattning också mycket sårbar. Stomnätet kommer att utgöra begränsningen och i värsta fall bli en flaskhals. II-stiftelsen anser att ett stomnät av det skisserade slaget inte kan ersätta behovet av att koppla ihop de olika kommunernas nät och därmed erhålla både hög kapacitet och mer redundans.

Begränsningen till svart fiber mildras och samverkan med Banverket kan ske II-stiftelsen anser att staten genom sin närvaro kan skapa möjlighet till konkurrens på lika villkor och för alla typer av tjänsteleverantörer. Både för sådana som levererar transmission, och sådana som levererar Internettransport eller innehållstjänster.

Att som utredningen föreslår sänka kravet på att staten erbjuder enbart svart fiber och gå upp i värdekedjan, samtidigt som man föreslår samverkan med en annan statlig aktör, Banverket, torde enligt II-stiftelsens uppfattning snarare riskera att motverka utvecklingen av ökad konkurrens på områdena transmission och dataöverföring. Resultatet av sådana åtgärder är att ännu ett av de statligt ägda bolagen blir teleoperatör, med allt vad det innebär.

Samverkan med Banverket riskerar enligt II-stiftelsen också att motverka den teknikneutralitet som är så viktig och som kan erhållas om man kan erbjuda operatörerna svart fiber hela vägen mellan accesspunkterna. Den som egentligen vill ha tillgång till svart fiber får enligt utredningens förslag i stället "hyra kapacitet" och tvingas därmed anpassa sig till vad Banverket för tillfället kan erbjuda, även om målet på sikt är att det ska finnas tillgång till svart fiber.

II-stiftelsen menar att ett av grundproblemen med regeringens uppdrag till Svenska Kraftnät är att Svenska Kraftnät ska bygga till platser som marknaden inte förefaller intresserade av, samtidigt som det ska ske på marknadsmässiga villkor.

Tidplanen för att färdigställa stomnätet förlängs

II-stiftelsen har förståelse för att tidplanen måste förändras. Det ligger också nära till hands då kommunerna redan har fått en utsträckt tid för de stöd staten erbjuder. Utbyggnaden av en ny IT-infrastruktur i Sverige får inte slarvas bort på grund av tidsnöd. Samtidigt är det enligt II-stiftelsens mening viktigt att kommuner som kommit en bit på väg i sin planering och utbyggnad inte hämmas av en utökad tidplan.

I föregångaren till den nu aktuella utredningen, IT-infrastruktur för stad och land (SOU 2000:111) föreslogs att en delegation för IT-infrastrukturfrågor skulle inrättas i syfte att följa frågor som rör de olika statliga stödformernas tillämpning och IT-infrastrukturen i allmänhet.

II-stiftelsen menar att med hänsyn till att det är fråga om att bygga ut en ny IT-infrastruktur i landet med många olika aktörer inblandade är det viktigt att utveckla former för samverkan mellan offentliga organ, nätoperatörer och konsumenter på olika nivåer i samhället. Särskilt viktigt är det att från början se till målet att en sammanhållen och väl fungerande IT-infrastruktur byggs upp över hela landet.

II-stiftelsen föreslår därför att staten tar upp den tidigare utredningens (SOU 2000:111) förslag och ger ett fristående organ, t.ex. en delegation enligt föreslagen modell, i uppgift att vidta åtgärder för en optimal IT-infrastruktur i Sverige bl.a. genom att agera som samordnare och samtalspartner med marknadens aktörer. Flera olika operatörer är och kommer även i fortsättningen att vara engagerade i att bygga och trafikera nät på olika nivåer i olika delar av landet. För att de olika operatörernas nät och noder tillsammans skall bilda en väl fungerande nationell infrastruktur är det rimligt att operatörerna planerar och bygger näten och noderna utifrån gemensamma principer avseende strukturen och tekniken för att åstadkomma en väl fungerande helhet.

Andra viktiga komponenter för ett sådant organ att arbeta med torde enligt II-stiftelsen vara nätstruktur, noder, säkerhet, tillgänglighet, prissättning, kvalitet, samverkan och med skyldighet att lämna vägledande dokumentation.

Om ett sådant organ också får tillgång till alla lokala och regionala planer skulle det kunna borga för den nationella helhetssynen. En sådan helhetssyn utgör enligt II-stiftelsen en förutsättning för att den fysiska infrastrukturen tillsammans med de olika operatörernas gemensamma principer för nät och noder skall bilda en väl fungerande nationell infrastruktur för elektronisk kommunikation med rimliga priser och villkor.

Stomnätet behöver ej anslutas till kommunhuvudorten

I princip ser II-stiftelsen inte något problem med förslaget att ansluta annan ort än kommunhuvudorten till stomnätet, med de premisser som utredningen anger, förutsatt att ytterligare kostnader inte hamnar på kommunen. De stöd som kommunerna erhåller för utbyggnad av IT-infrastruktur är redan alltför små. En annan invändning som II-stiftelsen har är att staten i den situationen nogsnamt bör ge akt på nätets funktionalitet. Om infrastrukturen i huvudsak dras fram förbi kommunerna med enda anslutning till huvudorten via det ortssammanbindande nätet så kan det såvitt II-stiftelsen kan bedöma riskera att ge en nätstruktur som ytterligare minskar förekomsten av redundans och alternativa vägar.

Staten tar inte ut någon avkastning av Svenska kraftnät

II-stiftelsens reaktion på förslaget är att det i någon mån kan riskera att förändra grundtanken i utredningens förslag, nämligen att underlätta konkurrensen mellan Telia och andra aktörer. Även Banverket och andra statliga nätägare skulle väl i samma anda kunna åberopa ekonomiska lättnader om de ska utgöra samverkanspartner åt Svenska Kraftnät. Av det drar II-stiftelsen slutsatsen att staten möjligen ger sina egna bolag fördelar gentemot den privata marknadens aktörer som det är svårt att överblicka konsekvensen av. En konsekvensanalys av förslaget saknas i utredningen.

Omfördelning av medel

II-stiftelsen är av uppfattningen att det svåraste att åstadkomma i sammanhanget är den finmaskighet som krävs för att kunna motsvara de kapacitetsbehov som framtida kommunikation ställer. Att bygga stomnät är förhållandevis enkelt i jämförelse med att nå ut med redundanta förbindelser till varje fastighet med hushåll, företag, etc. i hela landet. Tidigare utredningar har visat att det kräver investeringar i storleksordningen 60 miljarder att få till stånd en sådan IT-infrastruktur (Bredband för tillväxt i hela landet (SOU 1999:85)).

II-stiftelsen anser att det vore olämpligt av regeringen att omfördela redan beslutade medel för att lägga mer resurser på stomnätet. Områdesnät och ortssammanbindande nät är de delar som på längre sikt har förutsättningar att bilda den sammanhängande heltäckande IT-infrastrukturen, medan stomnätet möjligen utgör en komponent under en uppbyggnadsfas. De medel som beslutats bör enligt II-stiftelsen komma kommunerna till godo.

II-stiftelsens rekommendation

II-stiftelsen vill framhålla att en sammanhållen och öppen fiberinfrastruktur utgör en hörnsten i den framtida dynamiska marknaden för elektronisk kommunikation. Frågan om hur och på vilka premisser man skall bygga denna infrastruktur allt närmare slutanvändaren (myndigheter, företag, privatpersoner, etc.) kommer att kvarstå under lång tid. II-stiftelsen anser emellertid inte att de förslag som utredningen lägger har förutsättningar att leda fram till en sådan IT-infrastruktur för Sverige.

II-stiftelsen tror snarare på en modell med flera beståndsdelar:

1. En definierad grundtjänst som ska levereras till användaren

Till användaren levereras en anslutning som kan kommunicera med godtycklig annan anslutning inom Sverige med minst 5 Mbit/s med kommunikationsarkitekturen IP, enligt den tekniska norm som måste utarbetas.

2. Konkurrerande tjänsteoperatörer levererar grundtjänst till användaren

Tjänsteoperatören hyr från kommunerna/staten den mängd fiber han behöver för att kunna leverera tjänst till det geografiska eller marknadssegment han önskar nå.

3. Nationell fiberinfrastruktur

Den nationella fiberinfrastrukturen skall utföras så att man till varje flerfamiljsfastighet eller gemensam punkt i villaområden eller motsvarande på gles- eller landsbygd (där man sannolikt måste följa kraftledningen till varje hus) kan upplåta svart fiber, konfigurerad så att en operatör antingen kan bygga ringnät eller stjärnnät. I det fall man är tvungen att göra förläggningen på sådant sätt att endast en fiberkabel utnyttjas får detta bara göras när det omfattar färre än 30 hushåll (som kan drabbas av avbrott): Annars bör man anlägga fiber via två från varandra skilda vägar. Initialt behöver utbyggnaden vara utförd så att man kan erbjuda ett antal operatörer egen exklusiv svart fiber till varje fastighet, till kostnadsbaserade priser exempelvis per anslutning. Där förläggning av fiber är dyr behöver kanalisering anordnas så att fiberstrukturen till en låg kostnad kan expanderas i det fall att fler operatörer tillkommer. Dessa aktörer kan i sin tur erbjuda transmission (våglängder eller bandbredd) till sådana som själva inte behöver tillgång till svart fiber.

Lämpligen så uppdrar staten åt länsstyrelsen att i samverkan med kommunerna se till att fiberinfrastrukturen anläggs. (Det kan innebära att t.ex. fråga befintliga infrastrukturägare om möjligheten att använda existerande fiber, att lägga ut grävning på entreprenad, eller gräva själv osv.). Det är i princip omöjligt att kortsiktigt räkna hem vinst på den fysiska IT-infrastrukturen, vilket andra stora aktörer vid sidan av Svenska Kraftnät fått erfara. Avskrivningstiden för en kommuns investeringar bör enligt II-stiftelsen snarare ligga på 20-30 år, som varandes en långsiktig investering. Det hindrar inte att det finns utrymme även för privata initiativ då nya tekniska landvinningar kommer att göra det möjligt att vara mer kostnadseffektiv än statens mer långsiktiga satsning.

Enligt den modell som II-stiftelsen rekommenderar bör kommunen också ha driftansvar för den svarta fibern och vara den som bär ansvaret när det gäller driftsäkerheten gentemot operatörerna.

Då skulle rollfördelningen enligt II-stiftelsens rekommendation vara att staten genom exempelvis en delegation för IT-infrastruktur tar fram normer och anläggningsinstruktioner samt en enhetlig form för dokumentation av fiberinstallationerna. Länsstyrelserna blir ansvariga för att kommunerna gör det de ska, att dokumentationen hålls uppdaterad och är aktuell, och kan eventuellt också bli besvärmyndighet. Delegationen kan också anta rollen som säljorganisation mot operatörerna.

Det är enligt II-stiftelsens uppfattning oerhört angeläget att staten sätter ner foten när det gäller infrastrukturfrågorna och talar om för marknaden hur man kommer att agera framöver. Att ändra de finansiella villkoren med täta intervall skapar inte något förtroende, vare sig hos marknaden eller hos kommunerna, och bidrar därmed inte till att positivt påverka investeringsviljan.

II-stiftelsen vill slutligen uppmärksamma regeringen på att stiftelsen arbetar med ett projekt som går under arbetsnamnet Internetutredningen 2 där vi har för avsikt att föra fram synpunkter och förslag om åtgärder som vi uppfattar behöver vidtas för att få till stånd en bättre IT-infrastruktur för Internet i Sverige.

Enligt uppdrag

Anne-Marie Eklund Löwinder