

Förbättra förutsättningarna för investeringar i bredband

eller

infrastrukturpropositionens saknade kapitel

**– en rapport om mobilt och fast bredband från
Telenor Sverige**



Innehåll

1. Inledning.....	3
2. Behovet av en nationell strategi för investeringar i bredband.....	4
2.1 Långsiktiga, sunda spelregler måste etableras.....	4
2.2 Nyttan med bredband för livskvalitet, miljö och tillväxt.....	5
2.3 Pålagor istället för visioner.....	6
3. Investeringar i IT-infrastruktur	7
3.1 Nätens historiska utveckling från koppartråd till mobilt bredband	7
3.2 Ny konkurrens, nya monopol	8
3.3 Frekvensauktioner – intäktsmaximering åt staten eller största möjliga samhällsnytta?.....	10
3.4 Snabb teknik- och marknadsutveckling – långsamma regleringar....	11
4. Konkurrens med förhinder	12
4.1 Konkurrens i kopparnätet – LLUB och Bitström.....	12
4.2 Stor risk för återmonopolisering av bredbandsnäten	13
4.3 VDSL2 – konkurrensen i nästa generations bredband riskerar att utebli.....	15
4.4 Kraftfullare sanktioner behövs för bättre bredbandskonkurrens	15
4.5 Teracom i näten.....	16
4.6 Stadsnäten och kommunerna slår ut privata företag	17
5. Nya pålagor minskar investeringsutrymmet	18
5.1 Trafikuppgiftslagring och signalspaning.....	18
5.2 Specificerad räkning	19
5.3 Spärrfunktion	20
5.4 Nya kostnader för ledningsrätt?.....	21

Om Telenor

Telenor Sverige är en ledande helhetsleverantör av kommunikationstjänster, såsom mobil och fast telefoni samt datatjänster. Med kunden i fokus erbjuder Telenor sina tjänster till såväl privatpersoner som företag. Telenor representeras i Sverige även av Bredbandsbolaget, Glocalnet och Canal Digital och har totalt ca 2 400 anställda (i rapporten används omväxlande "Telenor" eller "Telenor Sverige" och avser då Telenor Sverige AB, B2 Bredband AB ["Bredbandsbolaget"] och Glocalnet Scandinavia AB).

Telenor är ett av Norges största börsnoterade bolag med en omsättning under 2007 på cirka 92,5 miljarder norska kronor. Telenor är marknadsledande i Norge inom telekommunikation, datatjänster och mediedistribution, och har en betydande internationell verksamhet, speciellt inom mobilkommunikation. Telenor är noterat på Oslo Børs (TEL).

1. Inledning

Nyligen presenterades infrastrukturpropositionen där regeringen föreslår att anslagen till infrastruktur förstärks med nära fyra miljarder kronor per år. Det ska satsas t ex på vägar och järnvägar vilket är bra för företagen och för tillväxten. Men hur kan det komma sig att regeringen väljer att helt bortse från bredband som en del av infrastrukturen? På drygt 200 sidor proposition nämns ordet *bredband* inte en enda gång.

En politisk strategi för bredband måste enligt Telenor besvara två sammanhängande frågor:

- hur kan konkurrensen på bredbandsmarknaden förbättras för att främja kvalitet och tjänsteutveckling?
- hur ska mer investeringsvilligt kapital lockas till bredbandsmarknaden?

Sverige har under en period intagit en internationell tätposition vad gäller penetration och prestanda för bredband. Men situationen i Sverige i dag är annorlunda – konkurrensen fungerar inte särskilt väl och förutsättningarna för investeringar försämras.

Trots att flera myndigheter konstaterar att konkurrensen i grossistledet fungerar dåligt har de inte förmått att tillräckligt snabbt vidta åtgärder som ger resultat. Från politiskt håll möts man inte sällan av åsikten att lagar som ska skydda konkurrensen redan finns på plats – vi kan bara konstatera att dessa inte får effekt. Ett aktuellt exempel är fibernätet där TeliaSonera håller på att strypa tillgången för övriga operatörer. Det kommer att slå mot Sverige som bredbandsnation.

När det gäller investeringar så tas stora belopp ut från bredbandsmarknaden genom en strid ström av nya pålagor. Det mest kostsamma hitintills är den auktion för nästa generations mobiltelefoni (4G) som genomfördes i april 2008 och som kostade företagen drygt två miljarder kronor. Ytterligare exempel på denna typ av politiska förslag är lagring av trafikuppgifter och signalspaning. Företagen förutsätts betala och kapitalet för investeringar minskar. Det rimmar illa med en politik som strävar efter att Sverige ska vara en ledande bredbandsnation.

Syftet med denna rapport är att ge en samlad beskrivning av problemen – och möjligheterna – på den svenska bredbandsmarknaden. Vår förhoppning är att denna rapport skapa debatt om hur vi tillsammans kan skapa mer gynnsamma förutsättningar för fortsatta investeringar i bredband.

Stockholm 3 oktober 2008

Johan Lindgren, VD Telenor Sverige

2. Behovet av en nationell strategi för investeringar i bredband

- Mobilt och fast bredband är en viktig del av infrastrukturen. Merparten av bredbandsinvesteringarna, som under 2007 uppgick till 10 miljarder kronor¹, genomförs av företag som i huvudsak är privat ägda.
- Bredband ger positiva effekter på livskvalitet, miljö och tillväxt.
- Sverige måste ha en tydligare strategi för att skapa långsiktiga, trygga spelregler för att företag ska vara villiga att investera i bredband.

2.1 Långsiktiga, sunda spelregler måste etableras

Med denna rapport vill Telenor lyfta fram avsaknaden av analys, visioner och konkreta förslag när det gäller fast och mobilt bredband i regeringens nyligen framlagda infrastrukturproposition. Regeringen menar att investeringar i infrastruktur är viktiga för tillväxten och att det är särskilt viktigt i tider med vikande tillväxt. Varför saknas då bredband när regeringen behandlar infrastruktur? Att bredband är en del av infrastrukturen och att investeringar i bredband kan leda till tillväxt råder det inget tvivel om; detta konstateras bland annat av regeringens tillväxtmyndighet Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)².

I motsats till investeringar i vägar, järnvägar och annan traditionell infrastruktur genomförs investeringar i bredband huvudsakligen av privata företag. Telekombranschens förmåga att investera är beroende av förutsättningarna för avkastning på investeringen. Lönsamheten är i jämförelse med andra branscher inte särskilt hög, särskilt med tanke på de tunga investeringarna som görs. Numera är de genomsnittliga vinstmarginalerna i den svenska telekombranschen ca 23 procent före skatt och av vinsten används mer än hälften till investeringar³.

Telenor är en stor investerare i fast och mobilt bredband i Sverige. Vår avsikt är att fortsätta att satsa i Sverige, men vår villighet att investera är avhängig vilken risk som är förenat med satsningarna. Med den snabba teknikutveckling som råder är riskerna ibland mycket höga. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att förutspå hur tekniken utvecklas – ändå måste investeringar, som inte betalar sig på många år, göras nu.

Mot den bakgrunden är det desto viktigare att de regleringar som styr marknaden skapar så mycket förutsägbarhet som möjligt. Att det finns långsiktiga, effektiva regler påverkar i hög grad vår investeringsförmåga. Vår uppfattning är att det är en huvuduppgift för staten att arbeta för förutsägbarhet och därmed mindre risk. Att skapa förutsättningar för hållbar konkurrens blir därmed en viktig uppgift – en uppgift som inte alltid är helt enkel. Snabb teknikutveckling kräver snabba

¹ SIKA: *Televerksamhet 2007*

² ITPS, A2008:004 *Bredbandspolitiken - ITPS utvärdering på stopptid*, A2007:006 *Reglering i konvergensens tidevarv*, Tillväxtpolitisk utblick nr 4, 2007: *Bredband för amerikansk tillväxt*.

³ SIKA: *Televerksamhet 2007*

regulatoriska beslut och flexibla verktyg för att värna konkurrensen. Tyvärr finns det idag stora brister på detta område.

Vidare kan vi konstatera att vissa politiska beslut leder till att kapital som skulle kunna ha investerats i satsningar på snabbare och bättre bredband tas i anspråk. I rapporten återfinns ett antal exempel på hur politiska beslut leder till höjda kostnader och därmed hämmar investeringar.

När OECD började föra statistik över bredbandspenetrationen år 2001 låg Sverige på första plats bland de europeiska länderna – idag har vi halkat ned till sjunde plats⁴. För att komma i kapp krävs det stora investeringar. De närmaste åren finns behoven inom till exempel mobilt bredband där kapaciteten måste byggas ut.

En nationell strategi för bredband bör utgå ifrån följande frågeställningar:

- Hur ska sund konkurrens säkerställas så att nätmonopol inte blir skadliga? Är det rimligt att konkurrensbeslut fattade av myndigheter kan förhalas under flera år?
- Hur ska vi hushålla med det begränsade frekvensutrymme vi har? Hur ska det beslutas vem som ska få använda frekvenserna och vad ska det kosta att använda dem?
- Vilka politiska avvägningar görs när det gäller till exempel regionalpolitik, teknikval, tillgänglighet och säkerhet?
- Är det rimligt att kommuner eller offentligt ägda och finansierade företag konkurrerar med privata företag om bredbandskunder i områden där det finns förutsättning för konkurrens på kommersiella villkor?
- Hur kan vi attrahera mer investeringar och öka det tillgängliga kapitalet för bredbandsinvesteringar?

2.2 Nyttan med bredband för livskvalitet, miljö och tillväxt

Bredband – mobilt och fast – skapar nytta för såväl den enskilda användaren som samhället i stort.

För väldigt många har bredband skapat ökad effektivitet och förhöjd livskvalitet. Att arbeta på distans sparar tid och skapar utrymme för individen att få balans mellan arbete och fritid. Film och musik i telefonen eller på beställning i vardagsrummet är andra exempel på tjänster som efterfrågas i allt större utsträckning.

Även inom vård och omsorg har telekomtjänster baserade på bredband blivit alltmer betydelsefulla. Tjänster för larm och positionering kan till exempel skapa ökad trygghet och frihet för människor i behov av vård.

⁴ OECD: *Broadband statistics dec.2007*: "Denmark, the Netherlands, Iceland, Norway, Switzerland, Finland, Korea and Sweden lead the OECD with broadband penetration well above the OECD average, each surpassing the 30 subscribers per 100 inhabitants threshold."

Ur miljöhänseende bidrar ökad användning av bredband positivt genom minskat resande, effektivare transportsystem, köp på distans och elektronisk handel. Det är möjligt för allt fler att nå kontorets IT-resurser via bredband, hålla videomöten istället för att resa mellan olika landsändar och kanske till och med att arbeta en dag i veckan hemifrån.

Telematik – som baseras på mobil teknik – inom transportsektorn innebär att fordon kan övervakas och styras effektivare och därmed sparas bränsle och andra resurser. Ökad användning av bredband skapar också förutsättningar för tillväxt genom effektiviseringar och nya affärsmöjligheter. Den statliga myndigheten Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har nyligen konstaterat följande:

”Informations- och kommunikationsteknologi, IT eller IKT, är en drivkraft och förutsättning för modern ekonomisk och samhällelig utveckling och tillväxt. Tillgången till Internetuppkoppling med hög överföringskapacitet, så kallat bredband, får allt större betydelse för att ta del av och utnyttja de möjligheter som det i allt högre grad nätverksberoende informationssamhället skapar. Bredband börjar därför, av såväl allmänhet som beslutsfattare, att betraktas som en bas i samhällsinfrastrukturen i likhet med vattendistribution och vägar...

[...] Omfattande forskning visar vilken betydelse och inverkan IT generellt har på produktivitet och tillväxt.

[...] I länder där IT (mjukvara, hårdvara eller tjänster) produceras och används i betydande skala ger det ett bidrag till BNP på över fem procent (Economist 2007). På senare tid har även specifikt bredband och dess inverkan på tillväxt och produktivitet studerats. Lehr med flera (2006) visar att samhällen med god tillgång till bredband utvecklats bättre än de utan. Vid en jämförelse för åren 1998-2002 var jobbtillväxten upp till 1,4 procentenheter högre i samhällen med bredband och antalet nya företag ökade med upp till 1,2 procentenheter mer.”⁵

2.3 Pålagor istället för visioner

Trots att telekom av de flesta bedöms som en viktig del av modern infrastruktur utgörs de politiska insatserna på området huvudsakligen av pålagor snarare än konstruktiva strategier för ökade investeringar.

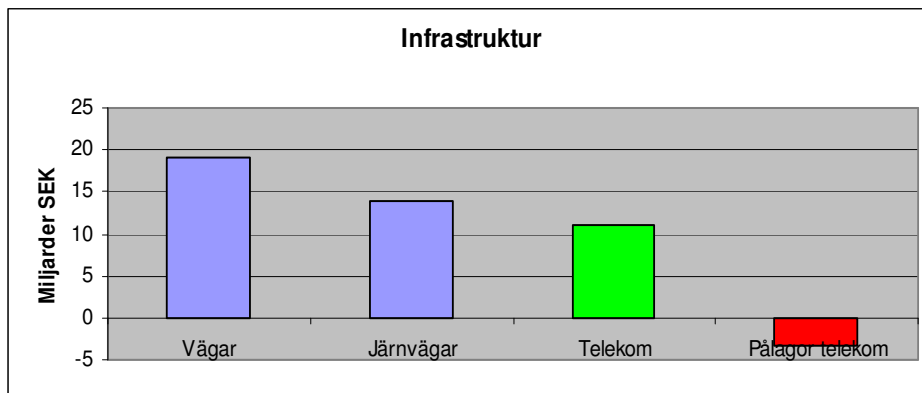
I budgetanslagen för 2009 uppgår satsningar på vägar och järnvägar till cirka 19 miljarder respektive 14 miljarder kronor⁶. Detta kan sättas i relation till

⁵ ITPS: *Bredband för amerikansk tillväxt* (Tillväxtpolitisk utblick nr 4, 2007)
http://www.itps.se/Archive/Documents/Swedish/Publikationer/Tillväxtpolitisk%20utblick/Tpu_okt07.pdf

⁶ Omfattar inte regeringens ”närtidssatsning”.

telekombranschens investeringar i infrastruktur för bredband som under föregående år uppgick till drygt 10 miljarder kronor⁷.

Snarare än uppmuntra ytterligare investeringar tillför man från politiskt håll flera omfattande pålagor på branschen. Det sammanlagda uppskattade värdet av planerade och genomförda pålagor i form av trafikuppgiftslagring, signalspaning och licenser för mobila frekvenser uppgår i närtid till över tre miljarder kronor.



3. Investeringar i IT-infrastruktur

- De olika bredbandsnäten – fasta och mobila – växer samman. Det skapar delvis ny konkurrens mellan nät. Samtidigt blir kvarvarande monopol, på till exempel fiber- och kopparnät desto skadligare.
- Den allt snabbare teknik- och marknadsutvecklingen måste följas av snabbare tillämpning av konkurrensfrämjande regler. PTS måste kunna agera snabbare och få skarpare sanktionsmöjligheter mot till exempel TeliaSonera som äger det enda nationella nätet av betydelse i Sverige.
- Staten tog in drygt två miljarder kronor från bredbandsföretagen i samband med auktionen på nästa generations mobiltelefoni (4G) våren 2008. Det minskar investeringsutrymmet och riskerar att dränera branschen på investeringsmedel.

3.1 Nätens historiska utveckling från koppartråd till mobilt bredband

Den äldsta IT-infrastrukturen som fortfarande används är delar av telenätet som började byggas för drygt 100 år sedan. Sedan dess har flera olika nätinfrastukturer tillkommit. Nät för mobil telekommunikation, fibernät för datakommunikation, master, satelliter och kabelnät för distribution av TV är några exempel. Dessa har till stor del varit slutna med tjänster som bara fungerat i respektive nät.

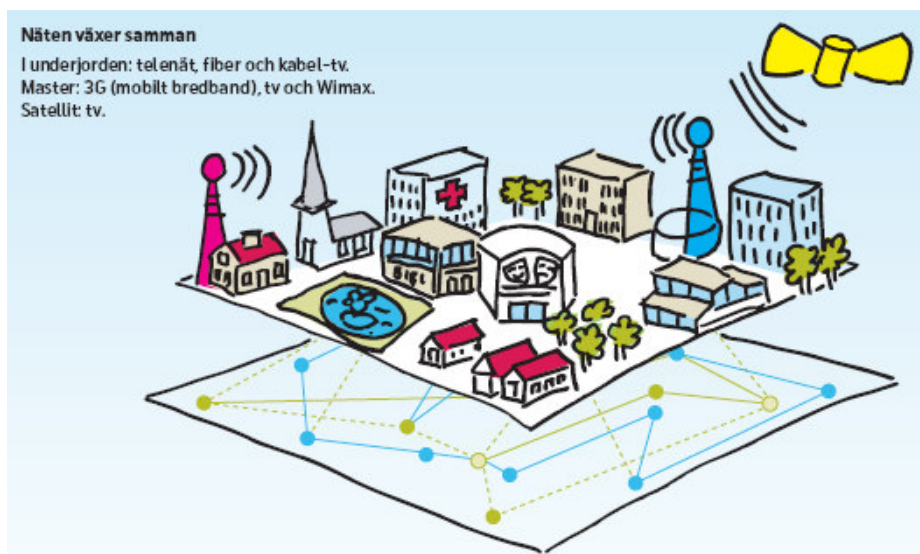
⁷ SIKA: Televerksamhet 2007

Teknikvecklingen inom respektive nät har drivits helt separat och inom TV och telefoni har ett och samma företag kontrollerat såväl nät som förmedlade tjänster. Televerket, sedan Telia och Teracom, ansvarade för fast telefoni, för TV-sändningar via master och till stor del för datakommunikation. I huvudsak har detta gällt fram till 2000-talet. Teknisk standardisering i kombination med avreglering och konkurrens förändrar förutsättningarna radikalt.

Nätens utveckling

1900-tal: Telefoni
 1950- tal: Analoga TV-sändningar
 1970-tal: Optisk fiber
 1980-tal: Kabel- och satellit-TV
 1989: GSM
 1999: LAN (bredband via fastighetsnät och fiber)

1999: Markbunden digital-TV
 2001: 3G
 2001: DSL (bredband via kopparnätet)
 2006: Wimax (trådlös datakom.)
 2007: Turbo 3G (mobilt bredband)
 2010: 4G?



3.2 Ny konkurrens, nya monopol

Nu står tjänsteutvecklingen inför ett genombrott. Tjänster kommer att kunna flyta sömlöst mellan näten och göras tillgängliga oavsett om användaren råkar sitta framför en dator, en telefon eller en TV.

Till exempel kommer TV-program samtidigt att kunna ses i datorn eller i mobilen; meddelanden kommer att kunna sändas och tas emot oavsett om man sitter vid TV:n, datorn eller mobilen. Allt mera avancerade tjänster kommer att utvecklas för att göra kunderna oberoende av *var* de råkar befinna sig och *när* de behöver en bredbandstjänst.

Med kommande system för mobilt bredband (4G) öppnas möjligheter för helt nya tjänster inom till exempel video och multimedia. Helt nya aktörer – innehållsleverantörer, mjukvaru- och hårdvaruleverantörer och internetföretag – har redan kommit in på marknaden och konkurrensen har ökat påtagligt.

Konkurrensen gör monopolliknande vinstmarginaler till ett minne blott, inte minst för aktörer i telekombranschen. Numera är de genomsnittliga vinstmarginalerna i den svenska telekombranschen ca 23 procent.

Konkurrensen om slutkunderna ökar på många sätt – samtidigt blir kvarvarande monopol desto skadligare eftersom de påverkar en mycket större marknad.

Fortfarande är de fysiska näten och frekvenserna i etern kritiska resurser. Till viss del kan näten konkurrera, men för bandbreddskrävande tjänster, till exempel TV och multimedia, krävs tillgång till nät med hög överföringskapacitet. Där det inte är samhällsekonomiskt försvarbart med etablering av parallell infrastruktur måste tillträde säkerställas till befintliga nät. Utanför tätorter kan det också vara svårt att åstadkomma konkurrens mellan nät.

Frekvenserna för mobilt bredband är begränsade och kan endast svälja en viss mängd överföring av data. Teknikutvecklingen gör i och för sig att det successivt går att överföra allt mer data per frekvensband, men man kan inte skapa mer frekvensutrymme. Även de senaste teknikerna och standarderna för mobilt bredband kan inte mäta sig med kapaciteten i moderna fasta nät för datakommunikation. Mobil teknik kan således inte ersätta fasta nät fullt ut.

Fysiska nät är också i vissa fall monopol, dels för att det inte är ekonomiskt förvarbart att bygga parallella nät (jämför till exempel med järnvägsnätet), dels för att utbyggnad av nya nät hindras av lokala beslutsfattare. Exempel på fasta nät som är monopol:

- koppartråd från telestationer till hushåll. För ca 2,4 miljoner hushåll är koppartråden det enda tillgängliga fasta nät för telekommunikation via större operatörer;
- transmissionsnät av svartfiber och kanalisation mellan telestationer och internets knutpunkter;
- transmissionsnät av svartfiber och kanalisation till och inom mindre orter är ibland monopol eftersom det inte finns underlag för att investera i parallella nät;
- transmissionsnät av svartfiber och kanalisation inom städer där kommunerna stoppar anläggande av alternativa fibernät.

I takt med att teknikutvecklingen går snabbare måste också tillämpningen av regelverket som övervakar och skyddar marknaden bli snabbare. När ny teknik introduceras tar det bara några år innan den betraktas som mogen. Fungerar inte konkurrensen redan från början får det allvarliga konsekvenser.

Alltför ofta får inte lagstiftning och tillämpning av konkurrensregler avsett genomslag. Det gynnar inte marknaden att myndighetsbeslut obstrueras under flera år utan att det leder till sanktioner. Så är till exempel fallet när det gäller att

skapa konkurrens på bredband via det gamla telenätet. Här ligger Sverige efter andra länder som Norge, Danmark och Finland.

3.3 Frekvensauktioner – intäktsmaximering åt staten eller största möjliga samhällsnytta?

Telekomverksamhet kräver stora investeringar i infrastruktur och tjänsteplattformar. Politiska beslut har stor inverkan på behovet av kapital; ett aktuellt exempel på detta är den frekvensauktion som genomfördes i april 2008.

Spektrum i form av radiofrekvenser utgör numera en nödvändig förutsättning för en teleoperatörs verksamhet och Telenor har under senaste året deltagit i två frekvensauktioner (Wimax: 3,6 GHz och 4G: 2,6 GHz). Den senare blev mycket kostsam för operatörerna. Totalt inbringade auktionen 2,1 miljarder kronor varav Telenor betalade 534 miljoner kronor.

Man kan se beloppet som en statlig avgift på bredband. Avgiften ökar kostnaderna för de tjänster som kommer att erbjudas vilket i slutänden drabbar konsumenterna, dels genom högre priser, dels genom att det minskar det tillgängliga riskvilliga kapitalet för att utveckla nya, moderna tjänster.

En möjlig jämförelse är biltullarna runt Stockholm: syftet med dessa är att minska biltrafiken – och det fungerar. En avgift på mobilt bredband får samma effekt, nämligen minskat utnyttjande. Detta rimmar illa med den politiska målsättningen om ökat användande av bredband.

För drygt 500 miljoner kronor skulle Telenor kunna bygga ca 500 basstationer för de nya bredbandsfrekvenserna. Utfallet av auktionen innebär att sådana investeringar fördröjs.

Auktion som form kan i många fall vara en bra metod för fördelning av spektrum, men syftet med auktionen bör då vara att effektivt fördela spektrum mellan olika aktörer, inte att maximera statens intäkter.

Upplägget av 4G-auktionen medförde onödigt höga kostnader eftersom:

- budtaket var satt på *hela* det attraktiva spektrumet (140 MHz), vilket gjorde att kapitalstarka budgivare gavs möjlighet att lägga bud på fler frekvenser än de har användning för. Detta drev upp priset onödigt högt. Ett lämpligt budtak hade varit halva det attraktiva spektrumet (80 MHz);
- budgivningen var anonym, vilket hindrade en effektiv frekvenskoordinering mellan operatörer; anonym budgivning resulterar typiskt sett i högre slutpriser, utan att anonymiteten är motiverad ur konkurrenshänseende.

Ytterligare en viktig faktor är licenstiden som borde vara längre än 15 år. Med nuvarande konstruktion är risken stor att investeringarna upphör efter tio år eftersom operatörerna då inte vet om det lönar sig med fortsatta investeringar. Erfarenheten av 3G är att det tog sju år (motsvarande halva licenstiden) innan

tjänster kunde lanseras på bred front. Även om det skulle gå fortare att få igång tjänster på 4G kommer det sannolikt ta lång tid innan intäkter genereras.

3.4 Snabb teknik- och marknadsutveckling – långsamma regleringar

En konkurrensreglering som ska klara av den snabba tekniska utvecklingen måste vara både snabb och flexibel. Det är bara att konstatera att efterlevnaden av befintliga lagar inte fungerat tillräckligt bra i Sverige. Det beror dels på att myndigheterna inte är tillräckligt kraftfulla i sitt agerande och att de möjliga sanktionerna inte avskräcker från missbruk, dels att lagarna inte fullt ut är ändamålsenliga.

Vissa delar av bredbandsmarknaden ligger under sektorslagstiftning som i Sverige övervakas av Post- och telestyrelsen (PTS). Konkurrenssituationen på delmarknader som inte har särskild reglering – till exempel marknaden för svartfiber (se nedan) – är enbart under Konkurrensverkets tillsyn.

En konsekvens av nuvarande reglering är ett omfattande juridiskt processande i form av överklaganden och tvister. Det är snarare regel än undantag att PTS regleringsbeslut överklagas, vilket förklaras av att den klagande operatören (som oftast är TeliaSonera) sällan eller aldrig har något att förlora på detta.

En annan förklaring till det omfattande tvistandet är att PTS regleringsbeslut under det nya EG-regelverket är alltför oprecisa och lämnar stort utrymme för tolkningar (en slutsats som styrks i den så kallade Karlström-utredningen, SOU 2006:88). Operatörerna tolkar ofta besluten olika och påkallar tvistlösning hos PTS. Dessa tvistlösningar kan sedan överklagas till flera domstolsinstanser, vilket föranleder år av juridiskt processande – och därmed kräver omfattande interna resurser hos operatörerna.

Ur regleringsperspektiv är det även problematiskt att domstolarna i hög utsträckning väljer att inhibera PTS tillsynsbeslut i avvaktan på slutlig prövning. Detta leder till att PTS beslut, trots att de är avsedda att gälla omedelbart, många gånger inte får genomslag förrän efter flera år. Anledningen till att detta sker är att besluten och den bakomliggande regleringen är komplex och svårtydd för inblandade parter; PTS, operatörerna och domstolen.

Konsekvensen av det omfattande juridiska processandet i Sverige är osäkerhet bland operatörer om vilka förutsättningar som gäller och kommer att gälla på marknaden. Osäkerheten försvårar strategiska beslut, investeringsviljan samt innovationerna på svensk telekommunikationsmarknad.

Vissa steg har tagits för att adressera dessa problem. Den nämnda Karlström-utredningen ledde fram till vissa förändringar av lagen om elektronisk kommunikation (den lag som ger PTS möjlighet att ingripa med konkurrensfrämjande beslut). Regeringen har också gett PTS i uppdrag att se över hur PTS beslut kan göras mer precisa, för att den vägen minska antalet överklaganden. PTS lämnade sin rapport över detta i juni 2008.

Förhoppningsvis är PTS nya beslut tydligare så att utrymmet för olika tolkningar försvinner. Tyvärr har fortfarande beslutens adressat – som oftast är TeliaSonera – mycket att vinna och litet att förlora på att överklaga.

4. Konkurrens med förhinder

- Det finns många konkreta exempel på att konkurrensen i bredbandsmarknadens grossistled fungerar dåligt. Till exempel har konkurrens på bredband i kopparnätet inte förbättrats nämnvärt trots att PTS beslut avseende tillträde till TeliaSonerans accessnät av koppar fattades för över tre år sedan. Nu finns tydliga tendenser på att fibernätet är på väg att utnyttjas för att åter monopolisera bredbandsmarknaden.
- Offentligt ägda företag – kommunala bolag och statliga Teracom – tar i vissa fall kunder från de privata företagen och slår därmed ut konkurrensen med verksamheter som helt eller delvis är finansierade med skattemedel.

4.1 Konkurrens i kopparnätet – LLUB och Bitström

Redan år 2000 bestämde EU att det skulle skapas konkurrens när det gäller bredband via kopparnätet. De gamla telemonopolen skulle inte längre ha ensamrätt på att använda det fasta accessnätet för att leverera tjänster till slutkunder. Såväl telefoni som bredband skulle nu kunna erbjudas av alternativa operatörer genom tillträde till accessnätet, s.k. LLUB (local loop unbundling).

Tanken från lagstiftarna var att slutkunderna skulle kunna välja mellan olika bredbandsleverantörer till telejacket, vilket skulle sätta fart på tjänsteutvecklingen och pressa priserna. TeliaSonera, som kontrollerar hela kopparnätet, fick därför skyldighet att göra kopparnätet åtkomligt för andra operatörer.

Bredband via kopparnätet bygger på en teknik kallad DSL. Denna teknik fungerar i många fall bra även för avancerad bredbandsanvändning, som telefoni, webb- och IP-TV. Eftersom kostnaderna för att bygga ut modern bredbandsfiber är mycket höga i ett glesbefolkat land som Sverige, kommer kopparnäten under överskådlig framtid vara en mycket viktig form av bredband.

Den skyldighet som TeliaSonera har kan uppfyllas på två sätt. Dels genom att låta andra leverantörer ställa in sin utrustning i TeliaSonerars telestationer och därifrån koppla in sig på respektive kunds unika abonnentledning (LLUB), dels att TeliaSonera till en reglerad kostnad hyr ut sin egen utrustning (Bitström). Det senare sättet är särskilt viktigt i glesbyggd där det begränsade kundunderlaget inte gör det ekonomiskt försvarbart att varje leverantör investerar i egen utrustning.

Idag, åtta år senare, är det uppenbart att den politiska ambitionen inte blivit verklighet. Av de 4600 telestationer som TeliaSonera har utrustning i – och svartfiber till – är det bara 600 som övriga stora aktörer haft möjlighet att ansluta till.

Stora operatörer är då hänvisade till tjänsten Bitström som inte går att köpa med samma funktionalitet som TeliaSoneras egna tjänster (IP-telefoni och IP-TV).

Orsaken till att regleringen av LLUB och i synnerhet Bitström inte infriat förväntningarna i Sverige är att TeliaSonera utnyttjat det faktum att skyldigheterna varit vagt formulerade och att det svenska rättsmaskineriet fungerat långsamt och i vissa fall bristfälligt. Sverige är sannolikt sist i Europa med att erbjuda fungerande Bitström till hushåll och företag. TeliaSoneras skyldigheter behandlas nu i domstolarna och det är snart fyra år sedan PTS beslutade om bitströmstillträdet.

4.2 Stor risk för återmonopolisering av bredbandsnäten

Svenska bredbandskunder efterfrågar allt högre bandbredder för att kunna använda mer avancerade tjänster och applikationer. I Sverige har vi relativt höga bandbredder till slutkunder, jämfört med de flesta OECD länder⁸, vilket naturligtvis är en bra sak.

En förutsättning för låga priser, hög bandbredd och brett tjänsteutbud är låg kostnad för transmission, vilket åstadkoms genom en fungerande marknad för hyrd svartfiber och/eller kanalisation. Svartfiber är ett eller flera fiberpar i en fiberoptisk kabel som ägs av en nätgrossist, medan utrustningen som ansluts i ändarna ägs av den som hyr svartfibern. Kanalisation, det vill säga tillgång till tomma rör där operatören kan dra egna fiberkablar, är också viktigt för konkurrensen på bredbandsmarknaden.

Under åren 2000-2007, då bredband byggdes ut i väsentlig omfattning i Sverige, har operatörerna i stor utsträckning utformat sina erbjudanden efter möjligheten att kunna hyra svartfiber från TeliaSonera. Telenor kan idag nå ca 2,1 miljoner hushåll, eller 47 procent av alla hushåll i Sverige, med tjänster baserade på hyrd svartfiber. Slutkunderna får bredbandsaccess med triple play (bredband, telefoni, TV och Video on Demand) över ett bredbandsjack (fiber-LAN) eller över telefonjacket (LLUB). Telenor Sverige har det största fiber-LAN nätet i Europa och är därmed en stor investerare i alternativ infrastruktur.

Sedan februari 2007 tillhandahåller TeliaSonera inte längre svartfiber som grossistprodukt till andra operatörer på samma sätt som tidigare. Det innebär att Telenors och andra företags begäran om hyra av ny svartfiber får avslag i nästan samtliga fall.

”The last mile problem”

Hindren för svartfiber ligger inte mellan orter utan inom orter. Det talas ofta om *the last mile problem*. I korthet handlar det om att svartfiber finns tillgängligt att hyra inom några kilometers avstånd från slutkunden, men att kostnaden att förlägga kanalisation och fiber inte kan bäras av priset som slutkunderna är beredda att betala för bredbandstjänsten.

I Frankrike beskriver regleringsmyndigheten ARCEP kanalisation som en icke-replikerbar resurs och ställer krav på marknadsdominanten France Telecom att

⁸ OECD data (oktober 2007): <http://www.oecd.org/dataoecd/10/53/39575086.xls> samt PTS: *Svensk Telemarknad 2007*, s. 46 figur 12.

erbjuda kanalisation eller svartfiber⁹ till andra operatörer. Utan tillgång till svartfiber eller kanalisation på "the last mile" till rimlig kostnad kan inte parallella infrastrukturer etableras. PTS stödjer denna slutsats i en remiss om svartfiber presenterad tidigare i år¹⁰.

Telenor uppmärksammade PTS och Konkurrensverket på TeliaSoneras hotande säljstopp redan under 2006, när TeliaSonera först presenterade sin nya strategi. PTS utförde under 2007 en marknadsanalys för att bedöma om grossistmarkanden för svartfiber ska kunna bli föremål för särreglering enligt lagen om elektronisk kommunikation.

I juni 2008 publicerade PTS en rapport där man konstaterade att TeliaSoneras agerande förvisso är mycket skadligt för marknadens funktion, men att det är för tidigt att ingripa med särskilda skyldigheter. Som skäl för denna bedömning angav PTS att det inte kunde uteslutas att marknaden kan komma att korrigera sig själv.

PTS hänvisade särskilt till alternativ infrastruktur, främst i form av stadsnäten. De kommunägda stadsnäten försöker i viss mån konkurrera med fiberuthyrning men saknar många gånger såväl täckning som kompletterande kanalisation för att kunna erbjuda svartfiber till konkurrenskraftiga priser. Stadsnätens fibernät utgör därför inget realistiskt alternativ till TeliaSoneras svartfiber.

Bredbandsbolaget och Tele2 har i anmälningar till Konkurrensverket gjort gällande att TeliaSoneras leveransvägran av svartfiber utgör missbruk av dominerande ställning. Konkurrensverket avskrev dock i maj 2008 ärendena och hänvisade bland annat till att det finns möjligheter för nya aktörer att träda in på marknaden och anlägga egna nät och erbjuda nya tjänster.

Behovet av svartfiber

TeliaSoneras leveransvägran utgör ett allvarligt hot mot konkurrensen i Sverige, då svartfiber är en nödvändig komponent för att tillhandahålla fast och mobilt bredband till hushåll och företagskunder.

Leveransvägran kommer dessutom i ett läge där TeliaSonera själv gör en kraftfull satsning på nästa generations DSL-bredband, VDSL2 (se nedan), vilket innebär möjlighet att erbjuda överföringshastighet och funktionalitet som inga andra företag kan matcha i avsaknad av tillträde till TeliaSoneras svartfiber.

Paralleller till den svenska utvecklingen finns i andra länder där slutkunderna hittills kunna skörda fördelar av konkurrens på bredbandserbudanden. När ägaren av accessnätet rullat ut fiber närmare slutkunden och börjat erbjuda mycket höga överföringshastigheter har den LLUB-baserade konkurrensen slagits ut och marknaden gått mot en återmonopolisering. Detta fenomen syns tydligast i Japan,

⁹ ARCEP, *L'intervention des collectivités territoriales dans les communications électroniques*, http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/crip-ftth-mai2008.pdf (2008)

¹⁰ PTS, *Svart fiber – marknad och konkurrenssituation*:

<http://www.pts.se/upload/Remisser/2008/svart-fiber-utkast-rapport-remiss-080325-08-9.pdf> (2008)

där utvecklingen med fiberutrustning i accessnäten kommit längst. Trenden är även tydlig i Nederländerna där flera LLUB-operatörer lämnat marknaden.

För att rädda konkurrensen krävs ingripanden av konkurrens- eller regleringsmyndigheten som säkerställer tillgång till svartfiber och/eller kanalisation på rimliga villkor. Utan sådant ingripande hotar en snar återmonopolisering även av den svenska bredbandsmarknaden.

4.3 VDSL2 – konkurrensen i nästa generations bredband riskerar att utebli

Konsumenternas efterfrågan på *high-definition TV* (HD-TV) och multimedia över Internet bidrar till ökade krav på bandbredd. Leverantörerna av bredband svarar genom att uppgradera kabel TV-nät, bygga nya fibernät fram till fastigheter och att uppgradera kopparnätet. För att leverera tjänsterna behövs i dagsläget minst 30 Mbit per sekund i överföringshastighet till slutkunden.

Uppgraderingen av kopparnätet sker nu med hjälp av en ny teknik, VDSL2, som ger överföringshastigheter på 30-100 Mbit per sekund och anses av investerare inom telekom vara framtidssäker i relation till kabel- och fiberlösningar.

TeliaSonera har aviserat att de påbörjat en uppdatering av sitt kopparnät eller övergång till fiber för 1,5-2 miljoner hushåll och att dessa hushåll kommer att få tillgång till 30-100 Mbit per sekund. Denna utveckling kommer att medge infrastrukturkonkurrens med kabel TV-nät och framväxande fibernät som når ända fram till fastigheter. Telenor har erbjudit sig att samfinansiera uppgraderingen av kopparnätet eller övergång till fiber men TeliaSonera som först var positivt inställd till detta, har sedermera bytt inställning och avböjt.

Med den nya VDSL2-tekniken behöver ny utrustning installeras inom en kilometer från slutkunderna och därför kommer nya "mellanstationer" närmare slutkunderna behöva byggas. Så länge TeliaSonera inte låter andra operatörer placera in sin utrustning i de nya mellanstationerna så kommer konkurrens på VDSL2 helt att utebli.

Om inget görs åt det överhängande hotet mot konkurrensen är risken stor att vi snabbt går mot en monopolliknade situation i kopparnätet, vilket på sikt kommer leda till för höga priser och sämre tjänsteutveckling.

4.4 Kraftfullare sanktioner behövs för bättre bredbandskonkurrens

Bristerna i bredbandskonkurrensen måste åtgärdas snarast eftersom de flesta hushåll och företag redan har bredband och det blir allt färre kunder att konkurrera om. Utvecklingen av kombinerade tjänster (bredband, TV, telefoni) gör att tröskeln för att byta operatör blir allt högre och med bristande konkurrens blir det högre priser och sämre kvalitet för kunderna.

Riksdagen har under 2008 beslutat om en lagändring som ger PTS möjlighet att ålägga TeliaSonera att separera nätverksamheten (grossistförsäljning) från slutkundsförsäljningen.

TeliaSonera har inför hotet om funktionell separation självmant bildat ett nätbolag (Skanova Access AB) som ska sälja grossistprodukter till andra operatörer på "lika villkor" som TeliaSoneras egen slutkundsverksamhet. Denna åtgärd har emellertid inte visat sig ge några positiva effekter för konkurrenssituationen.

Skanovas högsta chef har öppet deklarerat att likabehandling av kunder inte fungerar och att det inte är en prioriterad åtgärd, se uttalandet från Skanovas VD Anna Philipsson i Dagens Industri: "Likabehandling får inte bli ett egenvärde, det måste vara en bra affär för oss också."¹¹

Grundläggande är att de operatörer som inte har kontroll över det fasta accessnätet intar en svag förhandlingsposition gentemot TeliaSonera och saknar möjlighet att driva igenom krav på servicenivåer, leveranstider, viten m.m.

Det är därför befogat med kraftfull reglering som säkerställer likabehandling och som ger alternativa operatörer rimliga och hållbara förutsättningar att leverera bredband till slutkunder i konkurrens med TeliaSonera. Det kan diskuteras huruvida hot om funktionell separation över huvud taget är verkningsfullt. I slutändan är förmodligen det enda som biter på företag som väljer att bryta mot konkurrensreglerna kännbara ekonomiska sanktioner.

4.5 Teracom i näten

Teracom är helägt av staten och har monopol på utsändningar av TV i det digitala marknätet. På senare år har Teracom även börjat med bredbandsverksamhet och det kan misstänkas att den verksamheten korssubventioneras av intäkterna från TV-sändningarna eller från dotterbolaget Boxer. Boxer har efter en knackig inledning genererat överskott till Teracom. Boxer har också nyligen erhållit uppdraget att med ensamrätt i tolv år bygga ut digital-TV (markbundna nätet) i Danmark.

PTS har flera gånger, senast i mars 2008, underättat Teracom att de måste sänka priserna på radio- och TV-utsändningarna så att de speglar faktiska kostnader och inte kan misstänkas subventionera annan verksamhet som konkurrerar med privata företag.

Flera riksdagsfrågor har ställts till näringsminister Maud Olofsson hur hon ser på kritiken mot Teracom, men hon har försvarat Teracoms agerande. Teracom finns inte utsatt till försäljning av regeringen men Näringsdepartementet har gjort en konsultutvärdering av bolaget som säger att det inte finns några hinder för att sälja ut bolaget.

Teracom har likt TeliaSonera byggt ut ett mycket stort fibernät som skulle kunna användas för att öka bredbandspenetrationen och konkurrensen men det är svårt, för att inte säga omöjligt, att hyra svartfiber av dessa aktörer.

¹¹ Dagens Industri 2008-09-03

Det är uppenbart att Teracom's verksamhet måste ses över ur konkurrenshänseende.

4.6 Stadsnäten och kommunerna slår ut privata företag

Svenska kommuner har höga ambitioner när det gäller att förse medborgarna med bredband. Detta är inte en skyldighet för kommunerna, men väl en viktig gemensam angelägenhet. Många kommuner har därför på olika sätt engagerat sig i bredbandsverksamhet och erbjuder olika typer av tjänster. Inte minst har många kommuner valt att investera i nät som de hyr ut till operatörer.

En del kommuner har gått så långt att de helt tagit över företagets roll som operatörer och levererar bredbandsuppkoppling i egen regi till kommuninvånarna.

En viktig utgångspunkt är att kommunal bredbandsverksamhet bidrar till en samhällsnyttig utveckling av bredbandsmarknaden. Detta innebär, enligt vår tolkning, att kommunal bredbandsverksamhet ska ses som ett komplement till privat bredbandsverksamhet, som bidrar till ökad och effektiv konkurrens samtidigt som tillgängligheten ökar i glesbygd. Frågan är hur kommuner på bästa sätt kan bidra till att den lokala bredbandsmarknaden utvecklas på ett för hushållen och företagen positivt sätt.

När kommuner blir operatörer

Stadsnätetsföreningen (SSNF) och Sveriges kommuner och Landsting (SKL) är eniga i att stadsnäten bör vara öppna och att uthyrning av fiber och kanalisation är produkter som bör erbjudas andra operatörer. I praktiken förekommer det dock att kommuner istället konkurrerar ut de privata företagen på marknaden.

Det finns exempel där kommunala energibolag tagit emot statsstöd för bredband i glesbygd via upphandling. Med dessa stödpengar har neutrala operatörer etablerats enligt marknadsplatsmodellen. Efter en tid har sedan energibolaget valt att gå vidare och erbjuda öppet tjänstenät även i andra större orter inom kommunen; i nästa steg har det kommunala bostadsbolaget sagt upp avtal med kommersiella aktörer och i stället tecknat avtal med det kommunala energibolagets öppna tjänstenät.

Det finns även kommunala energibolag som upphör med att hyra ut svartfiber till andra operatörer med motiveringen att operatörer bör konkurrera med andra tjänsteleverantörer i öppna nät. Följden blir reducerad konkurrens på transmissionsnivå där kommunens energibolag inte längre konkurreras ut. Detta brukar benämnas att energibolaget "rör sig uppåt i värdekedjan".

Luleå kommun har gått så långt att som att etablera ett samriskbolag mellan det kommunala bostadsbolaget och det kommunala energibolaget. Därefter har samriskbolaget anlagt egen fiber till alla fastigheter inom det kommunala bostadsbolaget och erbjuder bredbandsanslutning som en del av hyran. Högre hastighet samt andra tjänster kan hyresgästen köpa till själv.

Lägenheterna i detta exempel hade sedan tidigare tillgång till bredband över LAN från Bredbandsbolaget, som nu tappar kunder i nätet i rask takt. Snedvridning av konkurrensen av detta slag minskar naturligtvis privata operatörers vilja att investera i bredband.

Grävmonopol och upphandlingar

Ytterligare andra kommuner tillämpar grävmonopol, eller ger grävriktighet enbart till ett fåtal bolag, till exempel det kommunala energibolaget och TeliaSonera. Därmed kan inte alternativa operatörer gräva de kortare sträckor som de annars skulle välja att göra.

Som exempel kan nämnas Örebro där kommunen beslutat om grävförbud till andra än stadsnätbolaget och befintliga aktörer (TeliaSonera). Telenor har vägrats lägga egen fiber mellan backbone-nätet och mobilmast. Stadsnätbolaget erbjuder kanalisation istället men i vissa fall är detta inte ett acceptabelt alternativ då vi som operatör inte får full kontroll över nätet.

Upphandlingar används inte alltid på ett korrekt sätt av kommuner. Detta gäller inte sällan när ett kommunalt bolag tilldelar ett annat kommunalt bolag kontraktet. Ett aktuellt exempel är länsrättens dom av 12 juni 2008 som slog fast att de tre kommunala bostadsbolagen Stockholmshem, Familjebostäder och Svenska Bostäder borde ha följt lagen om offentlig upphandling (LOU) innan avtal skrevs med det kommunala bolaget Stokab. Bostadsbolagen överklagade avgörandet men kammarrätten beslutade den 5 september att inte meddela prövningstillstånd.

Ärendet gällde leverans av fiber till bostadsbolagens fastigheter. Domen innebär att bostadsbolagens kontrakt med Stokab inte är giltigt och att de är skyldiga att upphandla tjänsten på nytt med beaktande av LOU:s krav på affärsmässighet och konkurrensutsättning

Rätt att nyttja kommunal mark för att anlägga bredband är ofta kopplad till en avgift. Inte sällan verkar kommunerna favorisera inte bara den egna kommunala verksamheten utan även TeliaSonera genom att ge dessa väsentligt bättre villkor för nyttjande av kommunal mark.

5. Nya pålagor minskar investeringsutrymmet

- Flera nya pålagor är på väg att läggas på bredbandsoperatörerna vilket ytterligare kommer att minska investeringarna i bredband.

5.1 Trafikuppgiftslagring och signalspaning

EU-direktivet (2006/24/EG) om lagring av trafikuppgifter har sin upprinnelse i terrordåden i Madrid 2004. Direktivet syftar till att ge rättsväsendet ökade möjligheter att bekämpa terrorism genom att spåra tele- och internettrafik.

Medlemsstaterna skulle ha implementerat direktivet senast 2007 för telefoni och den 15 mars 2009 för internet. Sverige har endast utrett frågan (SOU 2007:76) och en proposition aviseras nu först i början av 2009.

Utredningen föreslår att teleoperatörerna är skyldiga att under ett års tid lagra trafikuppgifter om vem som ringt vem, kopplat upp sig på internet, skickat SMS och ytterligare ett stort antal data. Uppgifterna ska med kort varsel kunna lämnas över till rättsväsendet.

Problemet med den svenska utredningens förslag är att de går längre än vad EU-direktivet kräver och därmed medför ytterligare investeringskostnader, som vältras över på operatörerna.

Till exempel ska uppgifter om misslyckade samtal lagras. Det kan låta enkelt men innebär investeringar i mångmiljonklassen i telefonväxlar. Dessa investeringar kan inte räknas hem kommersiellt. Telenor anser att regeringen inte bör ställa högre krav på vilka uppgifter som ska lagras än vad som är avsett i direktivet, både med hänsyn till proportionalitetsprincipen men också av kostnads- och konkurrensskäl. Enligt Telenors uppfattning saknas också skäl att frångå den avvägning mellan integritetsaspekten och rättssamhällets krav på att kunna beivra brott som gjorts vid framtagandet av EU-direktivet.

Det är orimligt att alla kostnader för investeringar i trafikuppgiftslagring ska tas av leverantörerna av elektronisk kommunikation. Detta är en påtvingad uppgift för att samhället bättre ska kunna bekämpa brottslighet och då bör också alla merkostnader bekostas av samhället. IT & Telekomföretagen har beräknat dessa kostnader till minst 750 miljoner kronor.

Den omdebatterade lagen om signalspaning är ytterligare ett exempel på vad som läggs på operatörerna. Riksdagen har beslutat om en skyldighet att släppa in FRA i näten vid vissa "samverkanspunkter". Det kommer att innebära att operatörerna måste investera i ytterligare fiber och förstärkningar av signalerna till stora kostnader. Regeringen själv har uppskattat kostnaden till 75 miljoner kronor men siffran är förmodligen grovt underskattad. Återigen får operatörerna utföra en uppgift som bedöms nödvändigt för rättsväsendet utan att få ersättning.

5.2 Specificerad räkning

PTS har med stöd av Lagen om elektronisk kommunikation (LEK) beslutat att teleoperatörerna ska specificera kundfakturor på ett mycket ingående sätt med tolv olika benämningar såsom antal samtal, kostnad per enhet, öppningsavgift etc. Föreskrifterna om specificerade räkningar trädde i kraft den 1 januari 2007.

I maj 2008 förelade PTS Telenor att inom tre månader uppfylla kraven. Telenor lade ner stora resurser på att få fakturan i just det skick som PTS efterfrågade och lyckade också med detta inom den förelagda tidsfristen.

Detaljeringsgraden som krävs i fakturorna i det aktuella ärendet står inte i proportion till den påstådda kundnyttan. Kraven kan inte heller sägas vara resultat av några omfattande kundönskemål.

Omställningar som dessa innebär stora förändringar i IT-systemen och medför höga kostnader för operatörerna. Sannolikt har PTS inte inblick i vilka kostnader

som deras krav i det enskilda fallet medför. PTS tillsynsätgard var inte heller förenad med någon konsekvensanalys eller realistisk uppskattning av kostnaderna för operatörerna.

5.3 Spärrfunktion

I slutet av 1990-talet var modemkapning ett känt problem. Över 70 procent av bredbandsabonnemangen hade vid denna tid uppringd modemuppkoppling. Genom speciella dataprogram kunde illasinnade användare ute på internet "ta över" andras modem och därigenom ringa betalsamtal och generera enorma teleräkningar åt oskyldiga konsumenter.

Efter en remiss till Lagrådet 2006 kom man fram till att någon lag mot uppringningsprogrammen inte kunde införas utan behövde övervägas ytterligare. Dessutom hade problemen med modemkapning minskat betydligt. Vid denna tid var det endast 21 procent som fortfarande hade uppringt bredband. Däremot ville regeringen införa en skyldighet för teleoperatörerna att tillhandahålla spärrar mot för höga kostnader och även mot oönskade telefonnummer.

Därefter var det helt tyst i frågan. De flesta trodde nog att regeringen hade lagt ned tankarna på lagändring eftersom problematiken löst sig själv. Därför var förvåningen stor när regeringen i mars 2008, två år efter lagrådsremissen, presenterar en färdig proposition om spärrar för telefonitjänster.

Förslaget innebär att alla teleoperatörer ska vara skyldiga att kostnadsfritt tillhandahålla två särskilda spärrtjänster. Den ena tjänsten ska göra det möjligt för abonnenter att spärra sitt abonnemang om kostnaden överskrider den kreditgräns som i förväg har lagts in för abonnemanget. Den andra tjänsten ska möjliggöra att ett telefonabonnemang spärras mot uppringning av vissa nummer och samtal. Oavsett spärrarna ska det alltid gå att ringa nödsamtal och andra kostnadsfria nummer.

Enligt lagförslaget ska operatörerna också informera sina abonnenter om dessa två spärrmöjligheter. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2008.

Konsumentministern motiverar propositionen med omtanke om konsumenterna. Telenor ifrågasätter att de omfattande kraven på spärrar motsvaras av någon efterfrågan hos slutkunderna. I de fall det finns en reell risk för oväntat höga räkningar, till exempel vid användning av mobilt bredband utomlands, erbjuder Telenor redan en spärrmöjlighet. De som vill ha kostnadskontroll har också möjlighet att välja kontantkort.

Den snabbt genomförda lagen visar på avsaknad av förståelse från politikernas sida ur åtminstone två aspekter.

För det första brister förståelsen för de komplexa IT-system som telekomoperatörerna hanterar och det faktum att ytterligare krav på funktionalitet kräver rimlig tid för genomförande. För det andra saknas insikten att omställningar i komplexa IT-system kostar mycket pengar och att dessa kostnader i slutänden drabbar kunderna. Det senare är särskilt anmärkningsvärt när det handlar om ny funktionalitet vars efterfrågan går att ifrågasätta.

5.4 Nya kostnader för ledningsrätt?

Behovet av bredband till hela landet är en ofta uttalad politisk ambition. För att bygga ut denna viktiga infrastruktur krävs att en rad tillstånd uppfylls och olika avtal kommer till stånd. I de flesta fall kommer teleoperatören överens med markägaren om en ersättning för att lägga ned fiber i marken eller placera en mobilmast på markägarens fastighet. Ofta används fiberkabel även för trafik mellan mobilmasterna vilket ökar kapaciteten och robustheten i nätet. Markavtalen tecknas vanligen på ett antal år och omförhandlas sedan.

I de fall man inte kan komma överens och teckna ett markavtal kan operatören begära *ledningsrätt*. Det innebär att staten utreder om samhällets behov av den aktuella infrastrukturen väger lika tungt som markägarens intressen. I sådana fall beviljas teleoperatören en ledningsrätt för att gräva ned fiberkabeln (eller resa mobilmasten) och en ersättning till markägaren fastställs. Detta förfarande har lång tradition i Sverige och fungerar relativt väl.

Ersättningen bestäms utifrån de principer som framgår av expropriationslagen. Fastighetsägaren kan således få skälig ersättning för fastighetens minskade marknadsvärde, för miljöstörning och andra skador.

Nu pågår en statlig utredning¹² som bland ska titta närmare på möjligheten till en slags vinstfördelning mellan teleoperatör och markägare. Teleoperatören har mycket stora investeringskostnader för entreprenad och material vid fibergrävning eller etablering av basstation och tillhörande mast.

Nu övervägs alltså att operatören inte endast ska betala för minskat marknadsvärde och andra skador, utan även dela med sig av en schablonmässig uppskattad "vinst" baserad på ekonomisk teori utan att markägaren behöver investera i någonting. Om en ny princip om vinstfördelning ska införas kommer det att innebära att hela prisbilden förändras även för de många tusentals markavtal som finns, med ökade pålagor på operatörerna som resultat. Ett rimligt antagande är att detta kan komma att slå särskilt hårt mot utbyggnaden av mobilt och fast bredband i glesbygd.

En rimlig fråga är varför etablering av bredbandsinfrastruktur ska behandlas annorlunda än när det handlar om att dra en väg eller ett järnvägsspår? Om operatörerna särbehandlas i detta avseende kvävs incitament till fortsatta investeringar i Sveriges viktiga infrastruktur: bredband!

¹² Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17) ska vara klar 1 november 2008.