

Vägledning

Inledning

Hela Sverige ska ha tillgång till snabbt bredband senast år 2025. Det är målet i regeringens bredbandstrategi från 2016, *Sverige helt uppkopplat 2025*.¹

För att kunna genomföra digitaliseringen av samhället måste bredbandsinfrastrukturen utvecklas. Det digitala samhället skapar nytta för medborgarna genom att de ges större möjligheter att delta, och att nyttja olika typer av tjänster, t.ex. välfärdstjänster i hemmet. Digitalisering skapar också möjlighet för företagande och överbryggar geografiska avstånd vilket är viktigt för demokratin.

Kommunerna har stor betydelse för utbyggnaden av bredband i Sverige. Varje kommun agerar i flera olika roller som påverkar bredbandsutbyggnaden, t.ex. som markägare eller som tillståndsgivare. Genom dessa roller påverkar kommunen förutsättningarna för olika aktörers utbyggnad av fast och mobilt bredband. I många fall äger också kommunerna stadsnät som bygger bredbandsnät och agerar på marknaden i konkurrens med privata aktörer.

För att nå alla hushåll kommer det att krävas utbyggnad av både fiber och andra bredbandstekniker, ofta i kombination. De områden där tillgång saknas till fiber- eller andra höghastighetsnät utgör i regel glesbygd, vilket innebär höga kostnader för utbyggnad och begränsade kommersiella förutsättningar. För att nå bredbandsmålen krävs därför stora insatser, både från privata och offentliga aktörer.

¹ 98 procent ska ha tillgång till bredband om minst 1 Gbit/s i hemmet och på arbetet. Därutöver ska 1,9 procent ha tillgång till minst 100 Mbit/s, och resterande 0,1 procent ska ha tillgång till minst 30 Mbit/s.

Kommunerna kan på olika sätt främja konkurrensen på bredbandsområdet. En väl fungerande konkurrens driver på utbyggnaden av bredband och leder till lägre priser för kommuninvånarna.

Om vägledningen

Regeringen gav i juni 2017 i uppdrag till Post- och telestyrelsen (PTS) att utreda kommuners roller på bredbandsområdet. Uppdraget resulterade i rapporten *Kommuners roller och ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen*.² Denna vägledning är en del av regeringens uppdrag och baseras i huvudsak på slutsatserna i rapporten.

Vägledningen innehåller PTS rekommendationer om hur kommunerna och stadsnäten kan agera för att främja bredbandsutbyggnad och värna om konkurrens när de agerar i olika roller på bredbandsområdet. Vägledningen ger också en översikt av olika regelverk som påverkar kommunerna på bredbandsområdet.³

Du som läser den här vägledningen är kanske politiker eller tjänsteman i kommunal verksamhet. Du kan också vara anställd av ett kommunalt stadsnät. Vägledningen kan också användas av andra som hanterar bredbandsfrågor, t.ex. bredbandskoordinatorer och samordnare.

1 Strategi – en framgångsfaktor

- Främjar utbyggnaden av bredbandsnät
- Ökar möjligheten att nå regeringens bredbandsmål
- Ger stöd vid planläggning av mark

En kommunal bredbandsstrategi är ett bra verktyg för att främja bredbandsutbyggnaden i kommunen. Ett strategiskt förhållningssätt är en framgångsfaktor för utbyggnaden av bredbandsnät, som behövs för att kommuninvånarna ska kunna delta i ett digitaliserat samhälle. Många kommuner har redan idag bredbandsstrategier och detta har visat sig vara värdefullt, både före och efter etableringen av bredbandsnät i en kommun.

I en kommunal bredbandsstrategi kan kommunen konkretisera nyttan med bredband för kommuninvånarna, dvs. att bredbandsutbyggnaden ska underlätta tillvaron för medborgare och företag och bidra till en långsiktig och hållbar

² PTS-ER-2018:20 - Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen, publicerad den 29 juni 2018.

³ Kommunerna och kommunalägda stadsnät lyder under särskilda lagar och regler som påverkar hur de får agera, t.ex. kommunallagen (2017:725), konkurrenslagen (2008:579) och statsstödsreglerna. På bredbandsområdet gäller även lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, den s.k. utbyggnadslagen.

utveckling. För att nå detta mål är det viktigt att insatserna fokuseras på den fysiska tillgången till bredbandsinfrastruktur samt på främjande av konkurrens.

Det råder stora skillnader mellan olika regioner i Sverige vad gäller exempelvis befolkningstäthet och förutsättningar för näringsliv. Det är därför viktigt att bredbandstrategin utgår från lokala förutsättningar och behov. Strategin kan t.ex. formulera tydliga mål för utbyggnaden samt även beskriva hur målen ska uppnås.

Genom att som kommun arbeta strategiskt utifrån en väl formulerad strategi ökar möjligheterna för kommunen att nå sina bredbandsmål och att bidra till att kommuninvånarna får tillgång till bredband på goda villkor. Om kommunens bredbandsstrategi genomsyrar alla verksamheter, från planläggning till eventuell stadsnätsverksamhet, underlättar det kommunens möjligheter att ta om hand behovet av bredband. En bredbandsstrategi kan också användas som ett stöd i verksamheten, t.ex. vid planläggningen.

När kommunen bedriver egen bredbandsverksamhet bör denna i strategin betraktas som ett av flera verktyg för att möjliggöra att kommuninvånarna får tillgång till bredband.

2 Konkurrens – utbyggnad och lägre priser för kommuninvånarna

- Konkurrens främjar utbyggnad och leder till lägre priser
- Ge bredbandsaktörer lika förutsättningar
- Skilj på olika kommunala roller

I de kommuner där det finns flera nätägare har det visat sig att utbyggnadsgraden generellt sett är högre än i kommuner med bara en nätägare.⁴ Konkurrens leder till lägre priser för kommuninvånarna. Det ligger alltså i kommunens intresse att bidra till goda konkurrensförutsättningar.

En metod för att främja god konkurrens är att ha transparenta rutiner och villkor, tillämpa likabehandling och eftersträva en god dialog med det privata näringslivet. Samverkansavtal med en eller flera aktörer kan vara ett sätt att underlätta dialogen mellan kommunen och privata bredbandsaktörer. Här är det viktigt att komma ihåg att exklusiva samverkansavtal mellan kommuner och privata aktörer kan få motsatt effekt. Sådana avtal kan också strida mot konkurrenslagen.⁵ När kommunen träffar avtal med privata aktörer är det också viktigt att reglerna om statsstöd och upphandling beaktas.

Konkurrens mellan olika aktörer främjar utbyggnaden. Kommuner med egen stadsnätverksamhet kan vara med och bidra till ökad konkurrens och därigenom en ökad utbyggnad. Det är viktigt att alla aktörer som vill bygga ut bredbandsnät ges lika förutsättningar att verka i kommunen.

3 Bra samarbete underlättar tillgång till mark och infrastruktur

- Kommunen bör ha tydliga rutiner för åtkomst till mark och infrastruktur
- Ledningskollen är ett bra sätt att uppfylla skyldigheter att tillhandahålla information enligt utbyggnadslagen

Kommunen är en viktig samarbetspartner för den som vill etablera bredband. Kommunens mark är ofta relevant för utbyggnad av bredband. Det är därför bra om kommunen har tydliga rutiner för hur olika frågor om markåtkomst hanteras. Detta kan t.ex. vara rutiner för tecknande av markavtal, grävtillstånd och återställning.

Det är också bra om kommunen tydligt anger ersättningsanspråk och villkor för markåtkomst, grävning och återställning på sin webbplats. Detta underlättar för bredbandsaktörer vid planering av utbyggnadsprojekt och ger goda förutsättningar för att kommunen ska få in korrekta och kompletta ansökningar, vilket även underlättar kommunens handläggning.

Vid hantering av frågor om tillträde till mark och kanalisation ska bredbandsaktörerna behandlas lika. Detta innebär t.ex. att alla ansökningar bedöms på samma sätt och utan fördröjning.

En stor kostnad vid utbyggnaden av fibernät och annan ledningsburen infrastruktur är grävkostnaden. Samordning av grävarbeten och samförläggning av ledningar leder till samhällsekonomiska vinster i form av lägre kostnader och en mer omfattande utbyggnad. Samordning kan dels vara samförläggning, vilket innebär att två rör läggs i samma schakt, dels innebära samarbete kring själva arbetet. Samarbetet kan t.ex. bestå av nyttjande av gemensam arbetsväg eller av samma maskiner.

Kommunen äger i stor utsträckning fysisk infrastruktur som kan användas vid utbyggnad av bredbandsnät. Detta gäller såväl för kommunala stadsnät som för kommunal verksamhet inom försörjningssektorerna (väg, vatten och energi). Innehavet av sådan infrastruktur omfattas av bestämmelserna i utbyggnadslagen.

Enligt utbyggnadslagen är kommunerna, inklusive de kommunala bolagen, under vissa förutsättningar skyldiga att medge tillträde till befintlig infrastruktur, t.ex. kanalisation, master och stolpar. De är också under vissa förutsättningar skyldiga att samordna sina bygg- och anläggningsprojekt med projekt som syftar

till att bygga ut bredband, samt att göra viss information om planerade eller pågående bygg- eller anläggningsprojekt tillgänglig för bredbandsutbyggare.

Enligt utbyggnadslagen måste informationen också tillgängliggöras på en webbsida. Samordningsmöten, som hålls i många kommuner, kan vara ett bra komplement till en sådan publicering.

Ledningskollen är ett bra verktyg för att tillgängliggöra information om befintlig infrastruktur och planerade bygg- och anläggningsprojekt. Om kommunen använder en annan lösning, t.ex. en egen webbsida, för att publicera information, är det viktigt att bredbandsutbyggare enkelt kan hitta de uppgifter som behövs.

Sammantaget ställer utbyggnadslagen höga krav på kommunerna. För att göra det lättare att uppfylla dessa krav är det bra om kommunen har en tydlig rutin för tillämpning av utbyggnadslagen. På så sätt är kommunen beredd att behandla förfrågningar inom lagens snäva tidskrav.⁶

4 Konkurrensutsätt bredbandstjänster till allmännyttan

- Upphandling ger möjlighet att ställa kvalitetskrav
- Fler master och antenner kommer behövas för digitaliseringen

I sin roll som ägare av allmännyttan bör kommunen ge direktiv till de kommunala bostadsbolagen att upphandla kommunikationsoperatör eller annan typ av bredbandsanslutning av fastighetsnäten. Om avtalen ingås för en tidsbegränsad period kan tjänsterna bli föremål för en ny upphandling inom rimlig tid.

Genom upphandling finns det också möjlighet att ställa kvalitetskrav på tjänsterna som ska levereras, exempelvis krav på att bredbandsanslutningen svarar upp mot kommunens behov av att kunna tillhandahålla välfärdstjänster.

För att värna om konkurrensen är det viktigt att kommuner uppdrar åt de kommunala bostadsbolagen att underlätta etablering och förekomst av parallell bredbandsinfrastruktur, där det är lämpligt och möjligt. Kommuner bör även verka för att de allmännyttiga bostadsbolagen ska främja utbyggnaden av mobilt bredband genom att upplåta sina fastigheter för etablering av master och antenner.

⁶ För mer information om vad som gäller enligt utbyggnadslagen, besök <http://utbyggnadsportalen.pts.se/>

5 Styrning av stadsnät

- Tydlig styrning bidrar till uppfyllandet av kommunens bredbandsstrategi
- Tillträde bör erbjudas till nätet

Många kommuner äger egna stadsnät. Det är viktigt att en kommun utövar tydlig styrning av sitt stadsnät, oavsett om detta drivs i bolagsform eller i förvaltningsform. Kommunerna har att ta hänsyn till andra regler i sin styrning av stadsnäten än privata aktörer, bl.a. kommunallagen och statsstödsreglerna.

Det är viktigt att den kommunala styrningen av stadsnätet kopplas till kommunens bredbandsstrategi. Detta innebär att kommunen kan styra vilken verksamhet som stadsnätet ska bedriva och vilken roll stadsnätet ska ha för att uppnå kommunens bredbandsmål och skapa samhällsnytta för kommuninvånarna.

Ägardirektiv och liknande styrmedel för stadsnätsverksamheten bör omfatta:

- Att verksamheten ska bidra till samhällsnytta och uppfyllandet av kommunens bredbandsstrategi.
- Att beskriva stadsnätets roll som ett medel för att uppnå målen i strategin. Det bör framgå vilken typ av verksamhet stadsnätet ska bedriva, t.ex. på vilken förädlingsnivå stadsnätet ska bedriva verksamhet.
- Att tillträde till nätet bör ges på rättvisa och rimliga villkor för alla aktörer på passiv nivå, inklusive svartfiber (se vidare nedan).
- Att de ekonomiska utgångspunkterna för verksamheten ska vara tydliga, detta avser t.ex. finansiering och avkastningskrav.

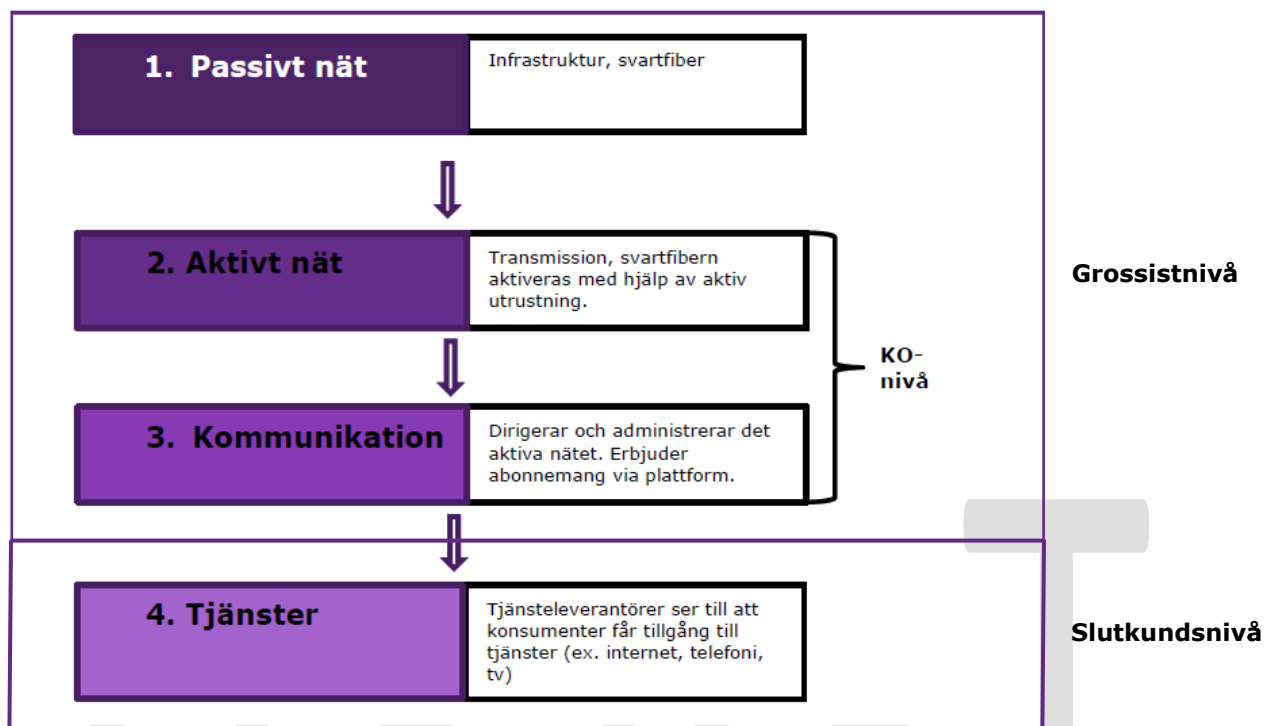
6 Kommunal stadsnätsverksamhet

- Kommuner som äger fibernät bör ge tillträde på passiv nivå (inkl. svartfiber)
- Kommuner kan vara kommunikationsoperatör i det egna nätet om det är effektivt
- Kommuner bör inte sälja slutkundstjänster

För att kunna erbjuda bredbandstjänster till slutkunderna är i regel flera olika aktörer involverade i olika delar av värdekedjan.⁷

⁷ Kanalisation utgör steget före det passiva nätet.

Värdekedja för bredbandstjänster (fiber)



Vilken typ av verksamhet som de kommunala stadsnäten bedriver varierar, från passiv infrastrukturnivå till kommunikationsoperatör och slutkundstjänster. Det är i dagsläget vanligt att kommuner är nätägare (d.v.s. agerar på passiv nivå) och i vissa fall även agerar som kommunikationsoperatör.

Tillträde på mindre förädlad nivå (passiv nivå, s.k. svartfiber) ökar möjligheterna för konkurrens och utbyggnad. Sådant tillträde ökar möjligheterna för operatörer att kontrollera och differentiera sina bredbandstjänster och kan därigenom också bidra till ökad valfrihet för kommuninvånarna.

Kommunala stadsnät är enligt utbyggnadslagen under vissa förutsättningar skyldiga att bevilja tillträde till t.ex. kanalisation och medge samordning av bygg- och anläggningsprojekt. I vissa fall kan tillträde på svartfibernivå tillhandahållas istället för tillträde till kanalisation. Enligt lagen ska tillträde ges på rättvisa och rimliga villkor.

Stadsnäten bör generellt vara öppna för tillträde för andra operatörer på passiv svartfibernivå. Sådant tillträde bör erbjudas på rättvisa och rimliga villkor, oberoende av vem som är kommunikationsoperatör i stadsnätet.

Den kommunala ägaren har att ta ställning till på vilken övergripande förädlingsnivå verksamheten bör bedrivas, inklusive om stadsnätet bör vara kommunikationsoperatör i det egna nätet (aktiv nivå).

Kommunen och stadsnäten måste, förutom från kommunallagens perspektiv, göra denna bedömning utifrån vad som är effektivast ur produktionshänseende för stadsnätet i fråga. Detta innebär att beakta behovet av t.ex. lokal närvaro, stordriftsfördelar, resurser och specialistkompetens. Att den mest effektiva lösningen väljs gynnar kommuninvånarna.

Kommunala stadsnät bör inte sälja slutkundstjänster (tjänstenivå), t.ex. internetabonnemang och IP-TV, eftersom det i regel finns privata alternativ som är intresserade av att utföra denna tjänst.

7 Bygg bredband för framtiden, bygg robust

- Att bygga robust är ett samhällsansvar
- Robust fiber är en bra miniminivå

Kommunen har ett viktigt samhällsansvar för att den bredbandsinfrastruktur som anläggs är robust och framtidssäker. Detta gäller både kommunens egen bredbandsinfrastruktur, och privata aktörers infrastruktur i kommunen. Kommunen kan t.ex. ställa krav på robusthet i samverkansavtal, markavtal eller vid annan kravställning.

Det finns en branschgemensam överenskommelse, Robust Fiber⁸, som beskriver en miniminivå för att anlägga robusta nät. Denna standard kan användas som ett riktmärke vid egen utbyggnad, vid upphandling eller vid annat kravställande.

Vid tillhandahållande av nät finns också särskilda krav på driftsäkerhet som måste uppfyllas. PTS har i föreskrifter förtydligat vilka åtgärder som operatörer ska vidta för att anses efterleva lagens krav på driftsäkerhet.⁹

⁸ Mer information om Robust fiber finns på <https://robustfiber.se/>

⁹ För mer information om driftsäkerhetsföreskrifter se <https://pts.se/sv/bransch/internet/driftsakerhet/>

Vill du veta mer?

Vägledningen ovan är baserad på PTS rapport PTS-ER-2018:20 - Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringprincipen. Den som vill fördjupa sig i något område kan därför läsa mer i rapporten. Nedan ges hänvisningar till vilken del av vägledningen som grundar sig i vilket avsnitt i rapporten.

Bredbandsstrategi och planläggning

Den som vill veta mer om bredbandsstrategier kan läsa avsnitt 4 (s. 56), och särskilt avsnitt 4:2 (s. 57).

För mer information om kommunernas roll som planläggare, se avsnitt 4.3.1. (s. 62).

För ytterligare fördjupning om kommunala samverkansavtal, se avsnitt 4.6. (s. 73).

Konkurrens främjar utbyggnad och bredband till goda villkor

För mer information om hur konkurrens påverkar utbyggnad av bredband, se avsnitt 5.2.4 (s. 82).

Åtkomst till mark, kanalisation och allmännyttans fastighetsnät

För mer information om kommunens roll som markägare, se avsnitt 4.3.2. (s. 63).

För en fördjupning rörande kommuners skyldighet att ge tillträde till kanalisation, se avsnitt 4.4. (s. 68).

Mer information om kommuner som ägare av fastighetsnät inom allmännyttan finns i avsnitt 4.7 (s. 73).

Styrning av stadsnät

För mer information om hur kommunen kan styra sitt stadsnät, se avsnitt 4.5 (s. 70).

Kommunal stadsnätsverksamhet

För ytterligare information om hur kommunala stadsnät bör agera, se avsnitt 5.4 (s. 91).

För mer information om KO-rollen och vad den omfattar, se avsnitt 2.8.1 (s. 36.)

Övriga källor

Utöver informationen ovan från PTS rapport finns andra informationskällor.

Utbyggnadslagen

För att se vad som gäller enligt utbyggnadslagen, besök <http://utbyggnadsportalen.pts.se/>

Robust fiber

Mer information om Robust fiber finns på <https://robustfiber.se/>

Driftsäkerhetsföreskrifter

För mer information om driftsäkerhetsföreskrifter besök <https://pts.se/sv/bransch/internet/driftsakerhet/>

Trådlösa tekniker som komplement till trådbundna

För vägledning om hur trådlösa tekniker kan komplettera trådbundna https://pts.se/globalassets/startpage/bransch/radio/arrangemang-och-forum/tradlosa-tekniker/pts_vagledning-tradlosa-tekniker.pdf

UTKAST