

Promemoria

Samhällsomfattande teletjänster: finansieringen vid upphandling och höjning av nivån för funktionellt tillträde till Internet

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som utarbetats inom Näringsdepartementet, föreslås att nivån för funktionellt tillträde till Internet inom den samhällsomfattande tjänsten att tillhandahålla en anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt bör höjas. Den nya nivån bör ligga mellan 0,5 och 2 Mbit/s. Dessutom föreslås att det i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) införs en kompletterande möjlighet att finansiera den samhällsomfattande tjänsten vid en upphandling. Enligt LEK ska tjänster upphandlas om det är särskilt påkallat med hänsyn till kostnaderna för tillhandahållandet. Förslaget innebär att om tjänsten upphandlas, får regeringen bestämma att en avgift ska tas ut från den som bedriver anmälningspliktig verksamhet enligt LEK för att finansiera upphandlingen. I dagsläget kan en sådan upphandling endast finansieras genom skattemedel.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.....	3
2	Inledning.....	4
2.1	Utvecklingen av marknaden för elektronisk kommunikation	4
2.2	Mer om samhällsomfattande tjänster	5
2.3	Regeringens bredbandsstrategi.....	6
3	Direktivet om samhällsomfattande tjänster	6
3.1	Tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster.....	6
3.2	Kommissionens meddelande om den andra översynen av omfattningen av samhällsomfattade tjänster	8
4	Finansiering av samhällsomfattande teletjänster	9
4.1	Behovet av samhällsomfattande tjänster	9
4.2	För och nackdelar med olika finansieringslösningar.....	9
4.3	En kompletterande finansieringsmodell för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande teletjänster.....	11
5	Funktionellt tillträde till Internet.....	14
5.1	Användning av Internet.....	14
5.2	En höjning av nivån för funktionellt tillträde till Internet	15
6	Konsekvenser.....	17
6.1	Samhället.....	17
6.2	Kostnader för staten och förslag till finansiering	18
6.3	Operatörerna	20
6.4	Användare av elektroniska kommunikationer.....	21
6.5	Post- och telestyrelsen.....	21
7	Författningskommentar.....	22

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs¹ att det i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska införas en ny paragraf, 8 kap. 18 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

18 a §

För att finansiera sådana samhällsomfattande tjänster som avses i 5 kap. 1 § första stycket 1 och andra stycket, får regeringen meddela föreskrifter om att en avgift ska tas ut av den som bedriver sådan verksamhet som är anmäld enligt 2 kap. 1 §. Avgiften ska fördelas med skälig andel på dem som bedriver anmäld verksamhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om avgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108, 24.4.2002, s. 51, Celex 32002L0022).

2 Inledning

2.1 Utvecklingen av marknaden för elektronisk kommunikation

Marknaden för elektronisk kommunikation liberaliserades i början av 1990-talet. Televerket (numera TeliaSonera AB) hade då sedan lång tid tillbaka haft ett nationellt monopol på telenät och teletjänster. Som ende aktör erbjöd verket hushåll och företag i hela landet anslutning till det kopparbaserade telefonnätet via en fast nätanslutningspunkt. Vid telelagens (1993:597) ikraftträdande 1993 var det endast Televerket som kunde erbjuda denna tjänst. När verket bolagiserades till Telia AB ålades bolaget genom tillståndsvillkor att tillhandahålla tjänsten på likartade villkor. Tillståndsvillkoren kom att gälla till den 24 april 2004.

År 2002 utfärdades direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) vilket genomfördes i Sverige genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Modellen för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster ändrades därmed. Utgångspunkten är numera att samhällsomfattande tjänster i första hand ska tillhandahållas av marknadsaktörer.

Under 2000-talet har marknaden för elektronisk kommunikation genomgått en dramatisk utveckling, både vad gäller teknik och marknadssituation. Den tekniska utvecklingen av fasta och mobila nät har gjort att hushåll och företag har fått tillgång till ett större urval av tjänster, högre överföringshastigheter samt Internetanslutning både över det kopparbaserade telenätet, kabel-tv-nät, fiberbaserade nät och mobila nät. Samtidigt har konkurrensen inom sektorn för elektronisk kommunikation ökat. Som exempel kan nämnas att TeliaSonera i början av 2000-talet i princip hade en 100 procentig marknadsandel vad gäller fasta telefoniabonnemang via det kopparbaserade telenätet, medan motsvarande andel för första halvåret 2009 uppgick till 77 procent. Samtidigt har det totala antalet abonnemang under perioden sjunkit med 1,5 miljoner stycken på grund av en ökad konkurrens från alternativa tjänster som ip-telefoni och mobiltelefoni.

Tillgången till infrastruktur för telefoni och Internetanslutningar är god i Sverige. Om hänsyn tas till både det kopparbaserade telefonnätet och de mobila näten har över 99 procent av hushållen och företagen grundläggande förutsättningar för tillgång till elektroniska tjänster. Kabel-tv-näten och de fiberbaserade näten finns framförallt i tätorter och omkring 30 procent av hushållen och företagen finns inom 250 meter från en fastighet med sådan anslutning. I områden som är för långt bort från en telestation, utanför mobilnätens täckningsområde eller i radiokugga kan det i praktiken vara omöjligt att få en fungerande tjänst.

Sverige har specifika förutsättningar eftersom det är ett till ytan stort land med en relativt liten befolkning som i huvudsak bor i tätorter. Det innebär att ca 85 procent av befolkningen finns i tätorter medan 3 procent bor i småorter och ca 12 procent bor utspridda på landsbygden.

Investeringar i infrastruktur är kostsamma och kräver ett visst kundunderlag för att vara lönsamma. Den geografiska strukturen gör alltså att förutsättningarna för investeringar i infrastruktur för elektroniska kommunikationer är sämre i mer glest bebyggda områden. Behovet av tjänster är dock lika stort i dessa områden som i övriga delar av landet.

Det pågår en teknikutveckling på marknaden för elektronisk kommunikation som bl.a. innebär att delar av det kopparbaserade telenätet läggs ned eftersom det har tjänat ut och då driftkostnaderna för nätet är höga. Det gör att många abonnenter som idag har tillgång till telefoni och Internetanslutning via det kopparbaserade telenätet kommer att sägas upp. De allra flesta kommer att erbjudas tjänster via mobila lösningar men det kommer också finnas hushåll och företag som inte får tillgång till tjänster på kommersiella villkor.

2.2 Mer om samhällsomfattande tjänster

De samhällsomfattande tjänsterna omfattar bl.a. en anslutning till det allmänna telefonnätet till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe. Anslutningen ska vara utformad så att en slutanvändare kan utföra och ta emot lokala, nationella och internationella samtal, telefax och datakommunikation med en viss angiven lägsta datahastighet som medger funktionellt tillträde till Internet. Inom ramen för direktivet finns möjligheter att anpassa krav på överföringshastigheter och/eller tjänster utifrån nationella förutsättningar, bland annat vad gäller funktionellt tillträde till Internet. I Sverige definierades år 2004 nivån för ett funktionellt tillträde till Internet till 20 kbit/sek, se 29 a förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. Andra länder har gjort andra bedömningar. Exempelvis höjde den finska regeringen nivån till 1 Mbit/s i oktober 2009.

Enligt LEK har hushåll och företag rätt att få tillgång till samhällsomfattande tjänster till ett överkomligt pris, förutsatt att kravet är rimligt. Vad som är ett överkomligt pris för slutanvändarna preciseras inte närmare. Men beroende på om ett hushåll eller företag blir av med sin anslutning eller om det är fråga om en nyanslutning bör prisnivån rimligen kunna variera. Är det fråga om en nyanslutning bör priset kunna ligga på en högre nivå. Det är inte heller närmare preciserat vad som kan anses vara ett rimligt krav på anslutning. Därför bör bedömningen göras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. I de fall det krävs mycket stora investeringar för att ett hushåll eller företag ska få tillgång till samhällsomfattande tjänster kan det inte anses som ett rimligt krav. Sådana krav omfattas därför inte av lagstiftningen.

Det är i första hand marknaden som ska tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster. Om detta inte görs har Post- och telestyrelsen (PTS) möjlighet att förpliktiga en operatör att tillhandahålla tjänsten. I dagsläget är ingen operatör utsedd att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. PTS utreder frågan för närvarande då utvecklingen på marknaden gjort att hushåll som tidigare haft telefoni- och Internetanslutning inte har det längre.

Utgångspunkten är att kostnaden för de samhällsomfattande tjänsterna faller på en förpliktad operatör eller på en operatör som på annat sätt åtagit sig att tillhandahålla tjänsten. Men om regleringsmyndigheten kan konstatera att kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten är oskäligt betungande för ett företag ska tjänsten upphandlas. När den ekonomiska bördan beräknas ska hänsyn tas till såväl kostnader och intäkter som immateriella förmåner som uppstår vid tillhandahållandet av tjänsten. En sådan upphandling finansieras via allmänna skattemedel. I direktivet finns också en möjlighet att finansiera en sådan upphandling genom att fördela kostnaden mellan de företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Denna möjlighet har inte genomförts i LEK.

2.3 Regeringens bredbandsstrategi

Regeringen beslutade den 2 november om en Bredbandsstrategi för Sverige (N2009/8317/ITP). Det övergripande målet är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Det innebär att år 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband med minst 100 Mbit/s. Dessutom anges att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.

En hög användning av IT och Internet är bra för Sverige vad gäller såväl tillväxt, konkurrenskraft som innovationsförmåga. Det bidrar också till utvecklingen av ett hållbart samhälle och att möta utmaningar i form av en ökad globalisering, klimatförändringar samt en åldrande befolkning i ett glesat land. En förutsättning för att möta utmaningarna är att det finns tillgång till bredband med hög överföringshastighet i hela landet.

Utgångspunkten är att elektroniska kommunikationstjänster och bredband tillhandahålls av marknaden. Regeringen ska inte styra marknaden eller den tekniska utvecklingen. Regeringens uppgift är att skapa goda förutsättningar för marknadslösningar och undanröja hinder för utvecklingen. Det handlar bl.a. om att se till att det finns en relevant reglering. För att bidra till att målen uppfylls föreslår regeringen insatser inom flera områden. En prioriterad fråga som lyfts fram är de samhällsomfattande tjänsterna och behovet av att se över den grundläggande nivån för ett funktionellt tillträde till Internet.

3 Direktivet om samhällsomfattande tjänster

3.1 Tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster

I direktivet om samhällsomfattande tjänster klargörs i artikel 3.2 att det är upp till medlemsstaterna att avgöra vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt och lämpligt för att säkerställa tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster. Vid bedömningen ska principerna om objektivitet, insyn, icke-diskriminering och proportionalitet beaktas.

Medlemsstaterna ska sträva efter minsta möjliga snedvridning av marknadens funktionssätt samtidigt som de ska ta hänsyn till allmänintresset. Det är medlemsstaterna själva som ska besluta om vilka företag som ska ha skyldighet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna och detta ska ske med hjälp av ett effektivt, objektiva, öppet redovisat och icke-diskriminerande urvalssystem enligt artikel 8.2.

I artikel 4.2 framgår att den tillhandahållna anslutningen ska göra det möjligt för slutanvändarna att ringa och ta emot lokala, nationella och internationella telefonsamtal, telefax och datakommunikation med en datahastighet som tillåter funktionellt tillträde till Internet. När nivån för funktionellt tillträde till Internet bestäms ska den aktuella teknik som används av majoriteten av abonnenterna samt den tekniska genomförbarheten beaktas. I direktivet framgår att anslutningarna bör ha kapacitet att stödja tal- och dataöverföring med en hastighet som är tillräcklig för tillgång till on-line-tjänster via Internet. En rimlig nivå för ett funktionellt tillträde till Internet ansågs enligt detta direktivet vara ca 56 kbit/s. I den revidering av direktivet om samhällsomfattande tjänster som beslutades i november 2009 (2009/136/EG) anses det inte längre lämpligt att ange en specifik nivå för ett funktionellt tillträde till Internet. I stället förs vikten av flexibilitet fram, och att medlemsstaterna ska ges möjlighet att agera utifrån nationella förhållanden och kunna sätta en nivå för funktionellt tillträde till Internet som återspeglar vad majoriteten av abonnenterna använder i landet.

Enligt artikel 8.1 får medlemsstaten utse ett eller flera företag som ska säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna tillhandahålls i enlighet med direktivet så att hela landet kan täckas. Den ekonomiska bördan för det företag som ska tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten beräknas enligt en nettokostnadskalkyl. Av artikel 13 framgår att om den ekonomiska bördan, mot bakgrund av nettokostnadskalkylen, blir oskäligt betungande för ett företag så finns det två andra möjligheter. Medlemsstaten kan välja att införa ett system för att på öppet redovisade villkor via offentliga medel ersätta företaget för de fastställda nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsterna eller fördela nettokostnaden för samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Om nettokostnaden fördelas mellan leverantörerna ska medlemsstaterna införa ett fördelningssystem som administreras av den nationella regleringsmyndigheten eller ett organ som är oberoende av leverantörerna och står under tillsyn av den nationella regleringsmyndigheten. Ett sådant fördelningssystem ska iakttå principerna om objektivitet, insyn, minsta marknadspåverkan, icke-diskriminering och proportionalitet.

Avgifter i samband med fördelning av kostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska skiljas från varandra och fastställas separat för varje företag. Avgifter får inte krävas in från företag som inte tillhandahåller tjänster inom den medlemsstats territorium där fördelningssystemet har införts. Medlemsstaterna kan välja att inte kräva in bidrag från företag vars nationella omsättning understiger en viss gräns.

De nationella regleringsmyndigheterna ska enligt artikel 14.1 säkerställa att principerna för kostnadsfördelning och närmare uppgifter om det tillämpade systemet görs tillgängliga för allmänheten.

Vid revideringen av direktivet om samhällsomfattande tjänster (2009/136/EG) gjordes inga omfattande förändringar i artiklarna 8, 13 och 14.

3.2 Kommissionens meddelande om den andra översynen av omfattningen av samhällsomfattade tjänster

Under 2008 antog Europeiska kommissionen ett meddelande² i samband med den löpande översynen av omfattningen av samhällsomfattande tjänster som ska göras vart tredje år. Kommissionen anser i meddelandet att nuvarande definition av samhällsomfattande tjänster bör behållas för EU:s 27 medlemsstater och därmed inte utvidgas till vare sig bredband eller mobil kommunikation. I meddelandet förs också en diskussion om grundvalarna för samhällsomfattande tjänster som instrument och kommissionen ställer ett antal framtidsinriktade frågor. Regeringen skickade i oktober 2008 ut meddelandet på remiss. En slutsats som kan dras från remissvaren är att en majoritet av remissinstanserna anser att tillgången till telefoni i stort sett är tillgodosedd i Sverige men att det finns ett behov av att säkerställa att tillgången kvarstår. Motiveringen var att det kommer att finnas områden där marknaden inte anser det vara kommersiellt lönsamt att tillhandahålla telefoni. Vad gäller nivån för funktionellt tillträde till Internet var de allra flesta överens om att nivån bör höjas både inom EU och i Sverige. De nivåer som nämns i svaren ligger mellan 0,5 Mbit/s till 2 Mbit/s. I remissvaren går meningarna isär om bredband bör inkluderas i samhällsomfattande tjänster eller inte. Vissa remissinstanser menar att bredband på ca 2 Mbit/s bör vara en samhällsomfattande tjänst medan andra hävdar att de samhällsomfattande tjänsterna endast bör inkludera en Internetanslutning motsvarande en basnivå, vilken för närvarande bör uppgå till ca 0,5 Mbit/s.

Vad gäller finansieringen av de samhällsomfattande tjänsterna går meningarna isär. Många menar att någon form av fondlösningsmodell som marknads aktörer bidrar till är en långsiktigt hållbar modell för finansiering av tillgängligheten. Andra hävdar att finansieringen bör ske med allmänna skattemedel.

² Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om den andra återkommande översynen av omfattningen av samhällsomfattande tjänster när det gäller elektroniska kommunikationsnätverk och kommunikationstjänster i enlighet med artikel 15 direktiv 2002/22/EG. (KOM(2008) 572)

4 Finansiering av samhällsomfattande teletjänster

4.1 Behovet av samhällsomfattande tjänster

Det är i första hand marknadsaktörer som ska tillgodose behovet av samhällsomfattande tjänster. När marknaden inte förmår göra detta kan Post- och telestyrelsen enligt 5 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) förplikta det företag som anses lämpligt att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst. Men om regleringsmyndigheten kan konstatera att kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten är oskäligt betungande för ett företag ska tjänsten upphandlas. För att beräkna den ekonomiska bördan av att tillhandahålla en samhällsomfattande tjänst för ett visst företag bör en nettokostnads kalkyl upprättas. Hänsyn ska tas till såväl kostnader och intäkter som immateriella förmåner som härrör från tillhandahållandet av tjänsten.

Som tidigare redogjorts för finns det i direktivet om samhällsomfattande tjänster möjlighet att antingen via offentliga medel finansiera nettokostnaden för att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna eller fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Möjligheten att fördela nettokostnaden för skyldigheten mellan leverantörerna har inte genomförts i LEK. Någon motsvarighet fanns inte heller i telelagen (1993:597). Frågan diskuterades både vid 1997 års översyn av telelagen (se prop. 1996/97:61, s. 45) och vid införandet av LEK (se prop. 2002/03:110, s. 218). Regeringen fann då att nettokostnaden för tillhandahållandet av telefonitjänsten inom olönsamma områden föreföll vara blygsam, men höll dörren öppen för att – om detta antagande visade sig felaktigt eller förändringar på marknaden kunde leda till en ökad börda för den förpliktade – återkomma med ett förslag om särskild finansiering. För närvarande gäller i stället att kostnaden för att upphandla en samhällsomfattande tjänst måste finansieras av allmänna skattemedel via statsbudgeten.

4.2 För och nackdelar med olika finansieringslösningar

Enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster är det medlemsstaternas ansvar att se till att det finns någon som tillhandahåller sådana tjänster. Ur den aspekten kan tillhandahållandet anses vara ett åtagande som bör finansieras med skattemedel. Kostnaden fördelas då på hela kollektivet medborgare i Sverige. Alla som betalar skatt bidrar då till att alla människor får tillgång till telefoni som medger funktionellt tillträde till Internet. Det går dock inte att bortse från att Sverige är ett stort land med utspridd befolkning och stora glest byggda områden. Detta driver upp kostnaderna för utbyggnad av elektroniska kommunikationsnät. Mot den bakgrunden finns det risk för att

skattefinansiering inte ger tillräckliga incitament för marknaden att tillhandahålla tjänster i områden där den kommersiella lönsamheten är låg eller obefintlig. Risken finns att de kommersiella aktörerna fokuserar på att bygga ut och underhålla infrastruktur i de mest lönsamma områdena, och låter staten stå för kostnaderna för övriga områden. Skattefinansiering kan alltså påverka marknadsaktörerna att inte investera i gränslandet mellan där det är lönsamt och där det kan vara olönsamt. Om marknadsaktörerna istället själva är med och finansierar den samhällsomfattande teletjänsten bedöms risken minska för neddragningar i gränzonen eftersom en sådan neddragning kan leda till högre kostnader för operatörerna. Den fria konkurrensen riskerar inte heller att sättas ur spel eftersom den samhällsomfattande teletjänsten finansieras inom sektorn för elektronisk kommunikation.

Samhällsomfattande tjänster gör det möjligt för alla i samhället att få tillgång till en tjänst. Genom att marknadsaktörerna själva är med och finansierar är det möjligt att göra en form av omfördelning från dem som kan dra nytta av ett stort urval av elektroniska kommunikationstjänster på en konkurrensutsatt marknad till dem som inte skulle kunna köpa tjänsten om den erbjöds av marknaden på kommersiella villkor. En annan fördel med denna finansieringsmodell är att nyttan av nätverkseffekterna finansieras inom sektorn. Nätverkseffekter uppstår när nyttan av att använda ett nätverk är beroende av nätverkets totala antal användare. I fallet telefoni så avgör det totala antalet abonnenter i nätet hur många individer som en person kan ringa till. För varje ny abonnent som ansluter sig så ökar därmed nyttan för alla andra abonnenter i nätet.

Det finns även indirekta nätverkseffekter. Om tillräckligt många ansluter sig till ett nätverk så kan det skapas nya marknader som t.ex. betalningar över Internet.

Det kan hävdas att nätverkseffekten på marginalen inte är särskilt stor i dagsläget vad det gäller telefoni. Eftersom tillgången till telefoni är så pass hög kan det ifrågasättas huruvida nyttan för nätets användare blir högre av att ansluta ytterligare individer. Men om utvecklingen går mot att allt fler hushåll och företag står utan telefoni ökar också nätverkseffekterna. Däremot är uppfattningen bland många nationalekonomer att nätverkseffekterna är betydande vad det gäller Internetanslutningar och därmed tillgång till infrastruktur med hög överföringshastighet.

4.3 En kompletterande finansieringsmodell för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande teletjänster

Förslag: I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) införs en möjlighet att ta ut en avgift av dem som bedriver anmälningspliktig verksamhet enligt LEK. Avgifterna ska användas för att finansiera upphandling av den samhällsomfattande teletjänsten att uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet till en fast nätanslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som begär det. Det ska ankomma på regeringen att bestämma om en avgift ska tas ut.

De nya reglerna ska gälla från och med den 1 juli 2010.

Skälen för förslaget:

Ändrade marknadsförhållanden

Förhållandena på marknaden för elektronisk kommunikation har ändrats sedan LEK trädde i kraft. Det har skett en teknisk utveckling av både kommunikationsnät samt tjänster och konkurrensen på marknaden har ökat, vilket fått positiva effekter såsom exempelvis lägre slutkundpriser.

Det kopparbaserade telefonnätet har fått konkurrens av andra kommunikationsnät och accesstekniker samtidigt som delar av nätet börjar bli uttjänta. I början av år 2008 presenterade TeliaSonera AB en avvecklingsplan för delar av kopparnätet som innebär att abonnenter som idag har tillgång till tjänster i det fasta kopparnätet kommer att sägas upp. Insatser vidtogs från TeliaSonera, andra bolag och Post- och telestyrelsen för att kortsiktigt lösa den akuta situationen och minimera de negativa konsekvenserna för abonnenterna.

Sverige är ett till ytan stort land med en låg befolkningstäthet. Det finns därför områden i framförallt gles- och landsbygder där avsaknaden av skalfördelar gör att det idag inte är lönsamt för kommersiella aktörer att erbjuda vare sig telefoni eller Internetanslutning.

Delar av kopparnätet har tjänat ut men att byta ut kopparledningarna som gått sönder är relativt dyrt. Ny teknik utvecklas kontinuerligt men i vissa områden kommer det knappast vara lönsamt att satsa på ny teknik samtidigt som det uppstår stora kostnader för att reparera de gamla kopparledningarna. I vissa fall är det lönsammare att avveckla befintliga abonnentledningar än att underhålla dem.

De allra flesta hushåll och fasta verksamhetsställen, som i framtiden inte längre förbinds med det fasta telenätet, kommer att kunna få tillgång till telefoni och Internetanslutning via något av mobilnäten. Men det finns en risk för att antalet hushåll och företag som saknar tillgång till elektroniska kommunikationer, jämfört med dagens situation, ökar. TeliaSonera är inte längre ett statligt monopolföretag som har skyldighet

att tillhandahålla telefoni eller andra tjänster, utan är ett företag som verkar på marknaden i konkurrens med andra företag.

Enligt LEK kan Post- och telestyrelsen förplikta ett lämpligt företag att tillgodose behovet av samhällsomfattande teletjänster när marknaden inte klarar av att tillhandahålla tjänsterna. Men att på en konkurrensutsatt marknad ge en operatör en skyldighet att tillhandahålla telefoni med funktionellt tillträde till Internt utan finansiering eller med för låg finansiering innebär att operatören får en konkurrensnackdel jämfört med de operatörer som inte har denna skyldighet. På en konkurrensutsatt marknad som Sveriges är det därför knappast rimligt att en operatör ska stå för hela kostnaden i områden där kommersiella motiv saknas.

Det har mot denna bakgrund blivit dags att återkomma till frågan om särskild finansiering av samhällsomfattande teletjänster. Som framgått finns det behov av ett system för att finansiera den del av skyldigheten att tillhandahålla den samhällsomfattande teletjänsten som är oskäligt betungande. En möjlighet att finansiera en upphandling av den samhällsomfattande teletjänsten genom att fördela nettokostnaden mellan leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster på så sätt som anges i direktivet om samhällsomfattande tjänster bör övervägas. De medel som därigenom krävs in av leverantörerna bör användas för att finansiera skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande teletjänster.

Skatt eller avgift

En fråga som uppkommer är om den ovan diskuterade pålagan på leverantörerna statsrättsligt är en skatt eller en avgift. En skatt kan allmänt sett karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift menas vanligen en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation.

För att se pålagan som en skatt talar att det är medlemsstaternas ansvar att se till att det finns någon som tillhandahåller samhällsomfattande teletjänster och att sådana basfunktioner i samhället från svenskt offentlighetsrättsligt perspektiv i regel är åtaganden som bör finansieras via statsbudgeten med skattemedel. En punktskatt som inbringar inkomster motsvarande statens kostnader för tillhandahållandet skulle kunna införas. Med en punktskatt skulle leverantörerna av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster komma ifråga som skattskyldiga.

Samtidigt talar följande omständigheter för att pålagan statsrättsligt bör ses som en avgift. Det är fråga om en ny uppbyggnad av de delar av telefonnätet som på grund av dålig lönsamhet blivit, eller i en nära framtid kommer att bli, obrukbart. Att avgiftsfinansiera ny infrastruktur är statsrättsligt godtagbart (jfr prop. 2003/04:145, s. 35) i vart fall under förutsättning att de som betalar avgiften erhåller en motprestation relaterad till den infrastruktur som skapas.

Förslaget innebär att alla som är anmälningsskyldiga enligt LEK blir skyldiga att betala pålagan. De inbetalda medlen användas för att tillförsäkra tillgången till samhällsomfattande teletjänster i fall där detta inte kunnat tillgodoses av marknaden, och det i enlighet med direktivet om

samhällsomfattande tjänster uppstått ett statligt åtagande att tillhandahålla tjänsten. Att vem som helst av de operatörer som erlagt pålagan genom upphandling kan komma i fråga för tillhandahållande av den samhällsomfattande teletjänsten och därmed få del av de influtna medlen är ett uttryck för att medlen förs tillbaka till näringen, vilket pekar på att pålagan har karaktär av avgift. Härtill kommer samtliga operatörer att kunna bedriva sin verksamhet i en vidare omfattning än tidigare, dvs. tillhandahålla tjänster, direkt eller indirekt, till en större krets slutanvändare, genom att infrastrukturen byggs ut. Nyttjandet av den tillgång den samhällsomfattande teletjänsten utgör och som kommer att kunna tillförsäkras samtliga leverantörer genom förslaget är en motprestation som kommer var och en av aktörerna i branschen till godo.

Pålagan bör sammantaget statsrätligt kunna betraktas som en belastande avgift. Noteras bör dock att om det är fråga om tillhandahållande av en tjänst mot ersättning kan mervärdesskattebeläggning aktualiseras. Detta har dock ännu inte närmare analyserats.

Närmare om utformningen

För att undvika snedvridning av konkurrensen bör skyldighet att betala den ovan föreslagna avgiften gälla alla som omfattas av anmälningsplikten enligt LEK. Liksom när det gäller avgifterna enligt 8 kap. 18 § LEK för att finansiera åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation (den s.k. beredskapsavgiften), bör föreskrifter om avgiftsuttaget ges direkt i lagen. Det bör anges att avgifterna ska fördelas så att de betalningsskyldiga får bära en skäligen andel av kostnaderna.

Förslaget innebär att det är regeringen som beslutar om en eventuell upphandling av de samhällsomfattande tjänsterna bör finansieras genom den ovan föreslagna avgiften. Avgifternas exakta storlek kommer att bestämmas i verkställighetsföreskrifter. Vid utformningen av sådana föreskrifter måste man naturligtvis beakta de kriterier som anges i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Det handlar bl.a. om att fördelningssystemet ska iaktta principerna om insyn, minsta marknadspåverkan, icke-diskriminering och proportionalitet. Avgifterna ska vidare skiljas från varandra och fastställas separat för varje företag. Det ligger därvid nära till hands att, i likhet med vad som gäller för avgifter enligt 8 kap. 18 §, fördela avgiftsuttaget efter berörda företags omsättning. Enligt direktivet ska också fördelningssystemet administreras av den nationella regleringsmyndigheten eller ett organ under tillsyn av nationella regleringsmyndigheten. Dessutom kan endast den del av nettokostnaden som anses oskäligt betungande och de samhällsomfattande tjänster som ingår i direktivet finansieras via avgifter.

Bestämmelserna bör börja tillämpas så snart som möjligt. Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2010.

5 Funktionellt tillträde till Internet

Internet har bara varit en del av det dagliga samhällslivet i ungefär 15 år och elektronisk kommunikation och Internet är av stor betydelse för samhället.

Teknikens värde för demokrati, politiskt deltagande och yttrandefrihet är tydligt och måste värnas. Internet är i allt högre grad en plattform för en levande samhällsdebatt och den tekniska utvecklingen ger nya möjligheter till ökad transparens och deltagande från medborgarna i de politiska processerna. Internet bidrar till att främja ett ökat företagande och till att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Användningen av tekniken bidrar till såväl innovation och utveckling av nya tjänster som till att befintliga affärsmodeller och strukturer utmanas, vilket bidrar till tillväxt och konkurrenskraft i alla delar av landet.

IT och goda elektroniska kommunikationer är grundläggande förutsättningar för företagande, sysselsättning och en effektiv förvaltning samt för att förenkla tillvaron för boende och besökande i alla landsbygder.³ Det är också en förutsättning för förverkligandet av regeringens handlingsplan för e-förvaltning.⁴

För att alla ska kunna ta del av kunskapssamhället på liknande villkor är det nödvändigt att höja nivån för ett funktionellt tillträde till Internet inom de samhällsomfattande tjänsterna från dagens 20 kbit/s. Regeringen beslutade därför i sin Bredbandsstrategi att den grundläggande nivån för ett funktionellt tillträde till Internet behöver ses över.

5.1 Användning av Internet

Användningen av Internet är utbredd i Sverige och 89 procent av befolkningen hade våren 2009 tillgång till Internet i hemmet, varav 83 procent hade bredband⁵. En stor andel av företagen, 90 procent, använde Internet och hade en bredbandsanslutning. Småföretagen (1–9 anställda) använde Internet i mindre utsträckning, omkring 85 procent, och av dessa hade 74 procent bredband.⁶

Enskilda använder i dag Internet främst för att söka information, ta del av nyheter och göra ärenden. Kommunikationen är fortfarande i huvudsak enkelriktad och knyter samman företag med kunder och myndigheter med medborgare. Men trenden går mot ett ökat inslag av tvåvägskommunikation, med användare som både konsumerar och producerar innehåll i interaktiva nätverk. Här domineras användningen av nätgemenskaper, bloggar och andra sociala medier. En annan trend är en ökad konsumtion av digitala medier och underhållning som musik, tv, videoklipp och olika videotjänster.

³ En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder, skrivelse 2008/09:167.

⁴ Nationell handlingsplan för den svenska e-förvaltning.

⁵ Bredband inkluderar anslutningar via DSL-anslutning (t.ex. ADSL eller VDSL), annan typ av snabb förbindelse (t.ex. via kabel-TV eller ett lokalt nätverk) samt anslutning via 3G-nätet.

⁶ Statistik från Statistiska Centralbyrån.

Företagens användning av Internet varierar beroende på bransch. Företagen gör allt från att skicka och ta emot dokument eller sköta administration, till att ha stora delar av verksamheten online och arbeta i virtuella nätverk. Omfattningen av e-handel har ökat kraftigt de senaste åren. Många företag väljer att lagra information och ha tillgång till program via nätet för att kunna komma åt dessa oavsett var man är. Utöver de företag som använder IT och Internet i sin verksamhet finns också företag vars hela affärsidé utgår från Internet. När nya nätbaserade tjänster och affärsmodeller utvecklas bidrar det i sin tur till att öka användningen av IT ytterligare. En förutsättning för detta är ett öppet Internet där entreprenörer kan nå sina kunder och användare både kan konsumera och producera tjänster på Internet.

Inom den offentliga sektorn har användningen av Internet ökat som ett led i att erbjuda bättre och effektivare tjänster till medborgarna. De allra flesta myndigheter har i dag webbtjänster som vänder sig till medborgare och företag. Några exempel är Skatteverkets och Försäkringskassans elektroniska tjänster för skattedeklarationer respektive begäran om sjukpenning m.m. Hos många kommuner kan medborgarna via Internet välja förskola, skola eller gymnasium, ha kontakt med vården, ansöka om ekonomiskt bistånd eller ansöka om bygglov. Betydelsen av IT kommer att öka. Inte minst i skolan där undervisningen i allt högre grad blir beroende av IT och Internet och då en åldrande befolkning ställer krav på att IT-baserade tjänster för vård i hemmet utvecklas. Men också för att möta utmaningar i form av ökad globalisering och klimatförändringar.

5.2 En höjning av nivån för funktionellt tillträde till Internet

Förslag: Nivån för funktionellt tillträde till Internet inom den samhällsomfattande teletjänsten bör höjas från 20 kbit/s till mellan 0,5 och 2 Mbit/s.

De nya reglerna bör gälla från och med den 1 juli 2010.

Skälen för förslaget:

Såväl den tekniska utvecklingen som användningen och efterfrågan på tjänster, förändrar förutsättningarna för användarna. Det finns därför behov av att kontinuerligt ompröva vad som ska anses utgöra ett funktionellt tillträde till Internet. Dagens nivå för funktionellt tillträde till Internet fastställdes 2004 då en uppringd förbindelse via det kopparbaserade telenätet utgjorde normen. I dag är flertalet kopparförbindelser i landet uppgraderade och medger betydande överföringshastigheter på åtskilliga Mbit/s. Det finns dessutom alternativa accessformer via bl.a. mobilnät, kabel-TV-nät och fiber-LAN-nät. De accessformer som existerar och som används av det stora flertalet abonnenter tillåter också betydligt högre hastigheter än tidigare. I dag använder uppskattningsvis cirka 80 procent av alla Internetanvändare i Sverige en anslutning som medger minst 1 Mbit/s. De webbtjänster som finns är anpassade efter detta. En hastighet på 20 kbit/s kan därför inte längre anses tillräcklig för att tillgodose behovet av elektroniska

bastjänster i samhället. Nuvarande reglerade nivå för vad som utgör funktionellt tillträde till Internet kan därför sägas ha överlevt sig själv.

Avsikten med att ange en överföringshastighet för vad som utgör funktionellt tillträde till Internet, är att säkerställa en kvalitetsnivå på en Internetanslutning för att tillträdet ska anses som tillfredställande och fylla sin funktion. Hänsyn ska då tas till att exempelvis svarstider inte är alltför långa men också till att många tjänster kräver en viss överföringshastighet för att över huvud taget vara möjliga att använda.

Allt fler tjänster i samhället blir digitala och det kräver att företag och hushåll kan ta del av dessa. Ytterst handlar det om att ha en fungerande vardag. Att kunna utföra ärenden, göra affärer, hålla kontakt med kunder, leverantörer, vänner och familj, se på videoklipp eller, helt enkelt, uttrycka sina åsikter. En förutsättning för allt detta är att det finns tillgång till en Internetanslutning som gör det möjligt att nå Internet på ett säkert sätt. Det är i grunden en demokrati- och rättighetsfråga.

Regeringen har därför i sin Bredbandsstrategi satt upp målet att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.

I regeringens handlingsplan för e-förvaltning anges att målet för e-förvaltningen är att den ska förenkla vardagen för medborgare och företagare. Det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Ett av de insatsområden som lyfts fram i handlingsplanen är tillgång till en effektiv och framtidssäker infrastruktur för elektronisk kommunikation. Det är en förutsättning för den pågående strukturomvandlingen av den svenska förvaltningen där utvecklingen går mot en högre grad av e-tjänster och där fysiska kontor ersätts med kontakter via telefon och Internet. Då måste alla medborgare och företag också ges möjlighet att ta del av dessa samhällstjänster och service.

Även ur ett demokratiperspektiv är tillgången till en Internetanslutning betydelsefull. Det handlar om att medborgarna ska ges möjlighet att använda Internet för interaktion med andra medborgare och de politiska besluten. Alla bör ha sådana möjligheter så att inte vissa grupper utesluts från den demokratiska dialogen och klyftorna ökar.

Post- och telestyrelsen⁷ har gjort en studie av hur många sekunder det tar att använda olika tjänster på Internet beroende på överföringshastigheten på Internetanslutningen, se tabell nedan. Det visar sig att det tar 3 minuter och 40 sekunder att logga in på Försäkringskassans webbplats med ett 20 kbit-modem, vilket motsvarar dagens nivå för ett funktionellt tillträde till Internet. Medan det tar ungefär 5 sekunder med en anslutning som medger 1 Mbit/s.

⁷ Post- och telestyrelsen, Yttrande över kommissionens meddelande KOM(2008)572 (Dnr:08-11630/002)

Så många sekunder tar det att använda olika tjänster på nätet

Hastighet på uppkopplingen /antal sekunder	20 kbit/s (modem)	144 kbit/s	0,5 Mbit/s	1 Mbit/s	2 Mbit/s
Ladda ned en fil					
textdokument (500 Kbyte)	200	28	8	4	2
rapporter, ett foto (1 Mbyte)	400	56	16	8	4
Använda Internetbanken					
gå till startsida	120	17	5	2	1
logga in	212	29	8	4	2
betala en räkning	60	8	2	2	1
Försäkringskassan					
gå till startsidan	24	3	1	1	1
logga in	220	31	9	5	2
Skatteverket					
gå till startsidan	120	17	5	2	1
Arbetsförmedlingen					
gå till startsidan	112	16	4	2	1
Regeringen					
gå till startsidan	168	23	7	4	2

Källa: Post- och telestyrelsen, 2009

Post- och telestyrelsen bedömer att svarstider på mer än 10 sekunder inte är rimliga för att ta del av samhällets tjänster på ett funktionellt sätt. När det tar alltför lång tid finns det risk för att användaren tappar fokus och inte använder tjänsten. Med utgångspunkt i ett sådant resonemang bör en användare, enligt tabellen ovan, ha en Internetanslutning som medger minst 0,5 Mbit/s.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang föreslås att nivån för vad som utgör ett funktionellt tillträde till Internet bör höjas till mellan 0,5 och 2 Mbit/s. En förordningsändring bör träda i kraft den 1 juli 2010.

6 Konsekvenser

6.1 Samhället

Ett av målen i regeringens bredbandsstrategi är att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Nyttan för samhället av att alla hushåll och företag har tillgång till telefoni och en Internetanslutning med god kapacitet är stor. Det är betydelsefullt ur flera aspekter.

Förvaltning: Det pågår en omvandling av den svenska förvaltningen. Allt mer tjänster blir digitala och tillgängliga för medborgarna via Internet. För att så många medborgare som möjligt ska kunna ta del av

den offentliga förvaltningens service är det viktigt att man har tillgång till telefoni och en Internetanslutning med god kapacitet.

Hälsa: Med en växande och åldrande befolkning ökar kraven på vård och omsorg. Allt fler äldre vårdas i hemmet och då är tillgången till elektroniska kommunikationstjänster viktiga. På sikt kommer behovet av en Internetanslutning att öka för t.ex. övervakning, larm m.m.

Regional tillväxt: För att uppnå regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning i alla delar av landet bör en ökad tillgång till elektroniska kommunikationer eftersträvas. Det är viktigt för att skapa en miljö där det är attraktivt att såväl bo som att starta och driva företag. Det gör det också möjligt att utveckla nya samverkanslösningar mellan kommersiell och offentlig service. En god tillgång till infrastruktur för elektroniska kommunikationer skapar möjligheter för entreprenörer i hela landet och är viktigt för att medborgare i alla delar av landet ska få tillgång till offentligt finansierad service oavsett bostadsort. Även möjlighet till distansutbildning kan vara en avgörande faktor för en regions tillväxt.

Inflytande: Tillgång till elektroniska kommunikationer gör det möjligt för medborgarna att delta i den demokratiska dialogen. Allt mer av kommunikationen mellan t.ex. politiker och medborgare görs via Internet, då är det viktigt att alla ges möjlighet att delta i den demokratiska processen.

6.2 Kostnader för staten och förslag till finansiering

Kostnader för samhällsomfattande tjänster

De samhällsomfattande tjänsterna omfattar i dag möjligheten till telefoni med funktionellt tillträde till Internet på 20 kbit/s. Utvecklingen de senaste åren har gjort att hushåll som tidigare haft telefoni- och Internetmöjligheter via det fasta allmänna telefontätet inte länge har det. Orsaken till det detta är, som tidigare beskrivits, att TeliaSonera AB avvecklar delar av nätet då det är uttjänt och har höga driftskostnader. I de allra flesta fall har tillgången till telefoni och en Internetanslutning kunnat lösas av marknaden via trådlösa alternativ. I några fall har marknadens aktörer inte varit intresserade av att tillhandahålla tjänster och då har staten upphandlat tjänsten.

Det är i dagsläget omöjligt att veta exakt hur många som kommer att förlora möjligheterna till telefoni med ett funktionellt tillträde till Internet de kommande åren och som inte får tillgång till motsvarande tjänster via andra alternativa nät. Det gör det också svårt att beräkna hur stora kostnaderna för staten för den samhällsomfattande teletjänsten kan komma att bli. Det som kommer att påverka kostnaden för staten är:

1. Den tekniska utvecklingen: utbyggnad och uppgradering av fasta och mobila kommunikationsnät samt utveckling av nya tjänster.
2. Effekten av regeringens beslutade åtgärder som syftar till att underlätta utbyggnaden av infrastruktur för elektroniska kommunikationer.

3. Om begäran från den enskilde kan anses som ett rimligt krav.
4. Om nettokostnadskalkylen för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster visar att den ekonomiska bördan är oskäligt betungande.
5. Vilket belopp, enligt nettokostnadskalkylen, den eventuellt oskäligt betungande ekonomiska bördan kommer att uppgå till.

En grov uppskattning från Post- och telestyrelsen visar att kostnaderna för den samhällsomfattande teletjänsten med nuvarande nivå för funktionellt tillträde till Internet på några års sikt kan uppgå till sammanlagt 200-800 miljoner kronor, samt driftkostnaderna till 15-45 miljoner per år.

Ett annat räkneexempel som kan ge en indikation av kostnadsbilden är den beräkning som Post- och telestyrelsen gjorde i februari 2009 av kostnaden för att förse alla hushåll och företag med en Internetanslutning på minst 144 kbit/s. Utgångspunkten var att uppskatta investeringskostnaden för att täcka de s.k. vita fläckarna, dvs. hushåll och företag som i februari 2009 inte hade tillgång till en infrastruktur med en viss överföringshastighet. Enligt beräkningen uppgick behovet av kompletterande investeringar till mellan ca 550 miljoner och 1 miljard kronor och den årliga driftskostnaden till 30-60 miljoner kronor. Om anslutningen till Internet istället ska medge minst 2 Mbit/s bedömer Post- och telestyrelsen att behovet av investeringar i infrastruktur uppgår till mellan 600 miljoner kronor och 1,2 miljarder kronor. Den årliga driftskostnaden uppgår då till 40-70 miljoner kronor. Värt att notera är att bedömningarna bygger på uppskattningar av antalet hushåll och företag som år 2008 saknade möjlighet att få en Internetanslutning. En uppskattning av vilka som saknar grundläggande förutsättningar för tillgång till IT-infrastruktur för år 2009 visar att antalet hushåll och företag som helt saknar tillgång till Internetanslutning med minst 2 Mbit/s uppgår till ca 3 000 stycken. Därtill gör radioplanering att det kan finnas hushåll och företag som befinner sig i radioskugga, dvs. de bor i områden som har täckning men saknar möjlighet att använda tjänsten. I de flest fall kan detta lösas genom relativt enkla åtgärder så som att montera en fast riktantenn på taket.

Ovanstående beräkningar tar inte hänsyn till om kravet på att få tillgång till en tjänst kan anses som rimligt eller hur stor andel av kostnaden som slutanvändaren själv bör bekosta. Inte heller tar beräkningen hänsyn till hur stor andel av de beräknade kostnaderna som skulle anses vara oskäligt betungande för ett förpliktat företag och därmed vara föremål för upphandling. Sammantaget gör det att kostnaderna för staten bör bli lägre än ovanstående räkneexempel.

Enligt ovan redovisade kostnadsberäkningar är skillnaden mellan kostnaderna för en samhällsomfattande teletjänst som medger en Internetanslutning på 20 kbit/s alternativt medger en Internetanslutning med en överföringshastighet om 0,5-2 Mbit/s inte så stor. Men de positiva effekterna av en höjning av nivån för funktionellt tillträde till Internet är betydande. En eventuell utbyggnad görs då i infrastruktur som medger en Internetanslutning med god överföringshastighet. Något som ger hushåll och företag möjlighet att delta i informationssamhället och

använda elektroniska samhällstjänster och service i alla delar av landet. Det gynnar hela samhället.

I regeringens Bredbandsstrategi och i 2010 års regleringsbrev till Post- och telestyrelsen har regeringen givit myndigheten i uppdrag att öka tillgången till bredband genom tilldelning av radiofrekvenser. Syftet är att främja uppfyllelsen av målet om att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Exempelvis kan det handla om att sätta täckningskrav i Post- och telestyrelsens kommande tilldelningar av lämpliga frekvensband eller att omfördela lämpligt frekvensutrymme som idag används för annan användning till trådlöst bredband. Bedömningen är att resultatet av uppdraget kommer minska det långsiktiga behovet av statens insatser vad gäller samhällsomfattande teletjänster.

Finansiering

Enligt denna promemoria bör det i LEK införas en möjlighet att vid en upphandling finansiera den samhällsomfattande teletjänsten via en operatörsfinansierad avgift.

Förslaget om en ändrad finansieringsmodell medför att alla de som bedriver verksamhet som är anmälningspliktig enligt 2 kap. 1 § LEK kan komma att åläggas att betala en avgift för finansiering av samhällsomfattande teletjänster. Finansieringen medför att operatörerna kan få betala en avgift som i sin tur finansierar en eller flera förpliktiga operatörer. Att finansiera en samhällsomfattande teletjänst med en avgift innebär en samhällsekonomisk kostnad eftersom avgiften kommer att påverka slutanvändares och operatörers val i olika situationer. Genom att välja en så bred bas som möjligt vid uttagandet av avgifter så minimeras risken för att för vissa tjänster gynnas på bekostnad av andra.

Sektorn för elektronisk kommunikation är konkurrensutsatt sedan lång tid tillbaka. För att avgifterna ska bli så lite konkurrensnedvidande som möjligt får de inte gynna någon särskild teknologi eller operatör.

6.3 Operatörerna

Om alla operatörer åläggs att betala avgiften kan det medföra att inträdeshinder för nya operatörer etableras. Detta skulle främst kunna bli fallet om kostnaden för den samhällsomfattande tjänsten är hög, vilket skulle kunna motverka den långsiktiga utvecklingen mot konkurrens. Att undanta de allra minsta aktörerna kan vara ett sätt att göra inträdeshindret så litet som möjligt. Det kan dock konstateras att Sverige idag har en mycket hög täckning både vad det gäller fasta och mobila telenät, vilket innebär att kostnaden för en samhällsomfattande teletjänst torde vara mycket låg i förhållande till den totala omsättningen i branschen. Den ekonomiska bördan bör därför inte bli så stor att den har ett betydande inflytande på operatörernas verksamhet.

Ändringen medför en ökad ekonomisk belastning för operatörerna, men kommer även marknaden tillgodo eftersom fler abonnenter får

möjlighet att använda elektroniska kommunikationer. Den ekonomiska bördan beräknas dock inte bli så pass stor att den har nämnvärd påverkan på operatörernas verksamhet.

Operatörerna betalar redan idag in andra avgifter till Post- och telestyrelsen som grundar sig på bolagens årsomsättning, vilka således redan finns tillgängliga för myndigheten. Operatörernas administrativa börda lär öka något av förslaget, men eftersom operatörerna redan i dagsläget betalar in avgifter till Post- och telestyrelsen, lär en ytterligare inbetalning som grundar sig på årsomsättningen inte påverka den administrativa bördan nämnvärt.

6.4 Användare av elektroniska kommunikationer

Nytan för den enskilde användaren av att ha tillgång till telefoni och en Internetanslutning med god kapacitet är stor. Det gör det möjligt att delta i samhället på liknande villkor som majoriteten av medborgarna. Detta gäller inte minst för de hushåll och företag som har haft tillgång till t.ex. telefoni och som sedan blir av med denna på grund av utvecklingen på marknaden när inga operatörer vill erbjuda tjänster på kommersiella villkor. Tillgång till telefoni och Internet är också en förutsättning för att kunna ta del av olika samhällstjänster och service. Utvecklingen av en modern och effektiv förvaltning förutsätter också att medborgarna har tillgång till elektroniska kommunikationer för att kunna ta del av tjänsterna.

En eventuell konsekvens av förslaget till finansieringslösning är att det kan leda till höjda slutkundspriser om operatörerna åläggs att betala en avgift. Hur stor del av en eventuell avgift som skulle föras över på slutkunderna är svårt att bedöma. Generellt kan konstateras att de större operatörerna använder sig av en nationell prissättningsstrategi för både telefonitjänster och bredband. Det innebär att oavsett bostadsort betalar man samma pris för tjänsten. Den rådande konkurrenssituationen med både nationella och regionala/lokala operatörer minskar också möjligheten att genomföra större prishöjningar.

Det kan också konstateras att efterfrågan på grundläggande elektroniska kommunikationer inte är särskilt priskänslig. Att ta ut en begränsad avgift för att finansiera en samhällsomfattande tjänst skulle därför sannolikt ha en mycket liten inverkan på slutanvändarnas beteende.

6.5 Post- och telestyrelsen

Förslaget om en kompletterande finansieringsmodell kan medföra en viss ökad administration för Post- och telestyrelsen som kommer att ansvara för hanteringen av avgiftsuttaget och kommande upphandlingar. Myndigheten finansieras i dagsläget främst genom avgifter från operatörerna och är därför van vid avgiftsfinansiering som modell samt har rutiner för att hantera avgifter. Dessa rutiner kan även användas för att administrera de nya avgifterna till fonden. I inledningsskedet kommer dock Post- och telestyrelsen att behöva utfärda nya föreskrifter.

Sammantaget kan antas att förslaget kommer att kräva en resursförstärkning för Post- och telestyrelsen.

7 Författningskommentar

8 kap. 18 a §

Paragrafen, som är ny, genomför artikel 13.1.b–13.4 och 14.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Genom bestämmelsen införs en möjlighet för regeringen att besluta att skyldigheten att tillhandahålla en samhällsomfattande teletjänst ska finansieras med avgifter. Det gäller skyldigheten att uppfylla rimliga krav på anslutning till det allmänna telefontätet till en fast anslutningspunkt i stadigvarande bostad eller fast verksamhetsställe åt var och en som begär det. Föreskriften om avgiftsuttag och grunderna för detta anges i lagen. Den exakta storleken på avgiften får anges i verkställighetsföreskrifter.