



Kommittédirektiv

Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster vid en separation av Banverket ICT från övriga Banverket

Dir.
2010:22

Beslut vid regeringssammanträde den 4 mars 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster kan säkerställas med bibehållen driftsäkerhet vid en separation av hela eller delar av Banverkets enhet Banverket ICT (information and communication technology) från Banverket. I analysen ska utredaren även beakta de ekonomiska konsekvenserna av förslaget/förslagen. Utredaren ska bl.a.

- analysera Banverkets fibernät ur ett ägarperspektiv,
- beskriva fördelar och nackdelar ur Banverkets perspektiv med att ägarskapet för fibernät ligger inom Banverket alternativt inom någon annan statlig myndighet eller statligt ägt bolag, samt
- tillgodogöra sig erfarenheter från andra länder när det gäller organisatoriska lösningar för den typ av verksamhet som ICT bedriver.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2010.

Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster

Banverkets enhet Banverket ICT har en kommersiell inriktning och bedriver sin verksamhet under så företagsliknande former som möjligt

Banverket är en central förvaltningsmyndighet som ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Banverket ska särskilt verka för att järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat. Banverket ska också, om inte annat beslutats, vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen (2004:519) för de järnvägsnät som tillhör staten. Uppgiften innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning.

Banverkets anslag år 2009 var cirka 17 miljarder kronor. Verksamheten finansieras även genom lån och banavgifter samt resultat från extern uppdragsverksamhet. Den 1 april 2010 planeras verksamheten vid Banverket att föras över till den nya myndigheten Trafikverket.

Banverkets enhet *Banverket ICT* ansvarar för drift, förvaltning och investering i Banverkets telekomanläggningar samt drift, förvaltning och support av IT-infrastruktur, IT-applikationer och IT-arbetsplatser. Enheten har en kommersiell inriktning och bedriver sin verksamhet under så företagsliknande former som möjligt. Det innebär bl.a. att Banverket ICT upprättar egen resultat- och balansräkning och att Banverket i styrningen ställer krav på nyckeltal och avkastning som är i paritet med branschen. Banverket ICT är i sin externa verksamhet en operatörsberoende kapacitetsleverantör.

Cirka 75 procent av Banverket ICT:s försäljning går till Banverkets övriga enheter. Andra kunder är telekomföretag, järnvägsföretag och andra större företag. Verksamheten bedrivs inom affärsområdena järnvägs- och transportnära tjänster, kontorsnära tjänster samt nät- och driftstjänster.

De tidigare verksamheterna Banverket Telenät och Banverket IT har integrerats med varandra och från den 1 januari 2008 är dessa enheter ekonomiskt sammanslagna i

Banverket ICT. Sammanslagningen genomfördes för att kunna ge Banverket helhetslösningar inom informations- och kommunikationsteknik. Viss verksamhet vid Banverket ICT är underställd Post- och telestyrelsens tillsyn och marknadskontroll enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och utgör en del i det svenska totalförsvaret.

Omsättningen vid Banverket ICT var 951 miljoner kronor år 2009 och rörelsemarginalen 13,4 procent. Resultatet uppgick till 88 miljoner kronor år 2009, varav 38 miljoner kronor kom från interna, ej konkurrensutsatta uppdrag och 50 miljoner kronor från extern uppdragsverksamhet. Antalet tillsvidareanställda personer var 393 vid utgången av år 2009.

När det gäller Banverkets unika behov av järnvägsspecifika tjänster inom området elektroniska kommunikationstjänster så levererar Banverket ICT ett stort antal tjänster men för några av tjänsterna är Banverket i dag också beroende av andra leverantörer.

I den externa försäljningen har Banverket ICT konkurrenter inom samtliga affärsområden. Inom affärsområdet Nät och Drift är Banverket ICT:s största konkurrent TeliaSonera/Skanova. Inom affärsområdet Transportnära tjänster utgörs konkurrenterna av både IT-leverantörer inom transportsektorn och tjänsteleverantörer som bakar in ICT-tjänster i sina leveranser. När det gäller kontorsnära tjänster finns ett flertal större konkurrenter på den externa marknaden, t.ex. ATEA, Logica och EDB.

Den 1 november 2009 slogs Vägverket IT samman med Banverket ICT. Med sammanslagningen följde åtaganden mellan Vägverket och verksamheter som förts över till Transportstyrelsen och till nybildade bolag. Efter sammanslagningen har Banverket ICT en bredare tjänsteportfölj där bl.a. drift av trafikregistret och trängselskattesystemet ingår.

Regeringens bredbandsstrategi

Regeringen beslutade den 2 november 2009 en bredbandsstrategi för Sverige (dnr N2009/8317/ITP). I strategin anges att Sverige ska ha bredband i världsklass. Målet är att de allra flesta (90 procent) av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. En hög användning av IT och Internet är bra för Sverige, landets konkurrenskraft och tillväxt samt utvecklingen av ett hållbart samhälle. En förutsättning för detta är tillgång till bredband med hög kapacitet i hela landet som ger en säker och tillförlitlig åtkomst till Internet och andra bredbandstjänster. Utgångspunkten är att det i första hand är marknaden som gör investeringar i infrastruktur och tillhandahåller tjänster för elektronisk kommunikation. Det är angeläget att se till att marknaden fungerar effektivt och att marknadsaktörerna ges förutsättningar för sin verksamhet genom lämplig reglering.

Staten är en stor ägare av bredbandsnät och en betydande aktör på marknaden inte minst genom Banverket, Teracom AB och Affärsverket svenska kraftnät. Exempelvis ägdes 15–20 procent av fiberinfrastrukturen i landet år 2008 av statliga myndigheter och bolag.

Huvudprincipen är att offentliga aktörer inte ska bedriva kommersiell verksamhet i konkurrens med privata aktörer. I vissa fall kan dock det offentliga inslaget vara berättigat, t.ex. då allmänna intressen inte kan tillgodoses av marknadens aktörer. Offentliga aktörer bör i dessa fall agera så neutralt som möjligt och bidra till att de som säljer bredbandstjänster i ett senare förädlingsled får tillgång till fibernätet. Det innebär att bredbandsnäten ska vara tillgängliga för alla operatörer på marknaden och på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. De tjänster som i första hand bör erbjudas är oförädlade grossisttjänster, såsom kanalisation och svart fiber, men i stamnäten kan även kapacitetstjänster vara ett alternativ. Då kan offentliga aktörers bredbandsnät bidra till ökade förutsättningar för konkurrens, vilket i slutändan kommer hushåll och företag till godo genom fler och bättre tjänster samt lägre priser.

Behovet av utredning

Eftersom Banverket ICT säljer elektroniska kommunikationstjänster på en konkurrensutsatt marknad är det viktigt att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att det skapas så lika förutsättningar som möjligt mellan aktörerna på marknaden. När en konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom en myndighet som även ansvarar för beställarfunktionen finns alltid en risk att offentliga och privata säljare agerar utifrån olika villkor och att konkurrensneutralitet därför inte kan upprätthållas. Bland annat finns det ofta starka historiska band och upparbetade kontakter mellan den konkurrensutsatta verksamheten och myndighetsdelen. De finansiella villkoren och den affärsmässiga risken är dessutom ofta mindre hos en offentlig aktör. Andra leverantörer kan misstänka att det sker en korssubventionering där den konkurrensutsatta verksamheten får medel eller förmåner från den verksamhet som inte är konkurrensutsatt.

Banverket äger och förvaltar ett rikstäckande fiberbaserat stamnät. En effektiv användning av det nätet kan bidra till ökade förutsättningar för konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation och till ökad tillgång till bredband i hela landet.

Trafikverksutredningen föreslog i betänkandet Effektiva transporter och samhällsbyggande (SOU 2009:31) att Statskontoret skulle ges i uppdrag att utreda hur kvaliteten och omfattningen av Banverkets behov av teletjänster kan säkerställas vid en separering av Banverket ICT från övriga Banverket.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över hur Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster kan säkerställas vid en eventuell separation av hela eller delar av Banverket ICT från övriga Banverket.

Efter denna översyn kommer regeringen att ta ställning till tilläggsdirektiv i fråga om förutsättningar att ombilda Banverket ICT till annan verksamhetsform inklusive fördelar och nackdelar utifrån ett konkurrensperspektiv samt hur en eventuell ombildning av Banverket ICT kan bidra till ökad till-

gänglighet till elektronisk kommunikation med hög överföringshastighet.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera och föreslå hur Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster kan säkerställas med bibehållen driftsäkerhet vid en separation av hela eller delar av Banverkets enhet Banverket ICT från övriga Banverket. I analysen ska utredaren även beakta de ekonomiska konsekvenserna för Banverket. Utredaren ska vidare göra en analys av Banverkets fibernät ur ett ägarperspektiv. Analysen ska omfatta en beskrivning av fördelar och nackdelar ur Banverkets perspektiv med att ägarskapet för fibernät ligger inom Banverket alternativt inom annan statlig myndighet eller statligt ägt bolag. Utredaren ska tillgodogöra sig erfarenheter från andra länder när det gäller organisatoriska lösningar för den typ av verksamhet som ICT bedriver.

Utredaren ska särskilt:

- utifrån Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster med bibehållen driftsäkerhet genomföra en marknadsanalys som visar vilka alternativa aktörer som kan eller skulle kunna tillhandahålla motsvarande tjänster som Banverket ICT – i dag och i framtiden – samt på vilket sätt Banverkets behov kan säkerställas vid en separation av Banverket ICT från övriga Banverket,
- i denna marknadsanalys bl.a. beskriva och granska konsekvenser av att det fiberoptiska nätet är integrerat med Banverkets övriga anläggningar, främst spåranläggningen, när det gäller åtkomst till järnvägsanläggningen,
- analysera och bedöma konsekvenser för järnvägsnätets driftsäkerhet inklusive dess elförsörjning vid en förändrad verksamhetsform eller upphandling av elektroniska kommunikationstjänster,

- i utredningens analyser och förslag identifiera eventuella legala möjligheter eller restriktioner, t.ex. inom ramen för EU:s statsstödsregler, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling samt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska fram till den 31 mars 2009 bedriva sitt arbete i nära samarbete med Banverket och därefter med Trafikverket. Utredaren ska samråda med Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket.

Utredaren ska vidare samråda med utredningen om inrättande av den nya myndigheten Trafikverket (dir. 2009:75).

Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2010.

(Näringsdepartementet)