

Staten på telekomm marknaden

RIR 2013:5



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-313-4

RIR 2013:5

FOTO: BJÖRN OLIN

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2013

RiR 2013:5

Staten på telekommarknaden





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-04-24

DNR: 31-2011-1320

RIR 2013:5

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Staten på telekommarknaden

Riksrevisionen har granskat statens roll på telekommarknaden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Post- och telestyrelsen och Kammarkollegiet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Konkurrensverket, Kammarrätten, Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på delar av utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Post- och telestyrelsen och Kammarkollegiet.

Riksrevisor Claes Norgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Númi Östlund har varit föredragande. Revisionsdirektör Bengt EW Andersson, revisionsledare Maria Bohm och revisionsdirektör Dimitrios Ioannidis har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Númi Östlund

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet

Post- och telestyrelsen, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Kammarrätten, Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket, Vattenfall AB



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	15
1.2 Statens åtagande och styrmedel	16
1.3 Syfte och revisionsfråga	17
1.4 Utgångspunkter för granskningen	18
1.5 Samlade bedömningskriterier	20
1.6 Metod och avgränsningar	21
1.7 Rapportens disposition	23
2 Staten och telekommarknaden	25
2.1 Telekommarknaden idag	25
2.2 Problem med flaskhalsar i infrastrukturen	26
2.3 Regeringens arbete med it och telekom	28
2.4 Statens styrmedel	29
2.5 Marknadens övergripande utmaningar	30
3 Regeringens och PTS insatser för en fungerande konkurrensreglering enligt LEK	33
3.1 Sveriges konkurrensreglering – del i ett internationellt åtagande	33
3.2 PTS uppgifter som konkurrensreglerande myndighet i Sverige	34
3.3 Konkurrensregleringen 2003–2012	36
3.4 Kvalitetssäkring av beslut	43
3.5 PTS uppföljning och kunskapsåterföring	46
3.6 Regeringens initiativ för en fungerande konkurrensreglering	51
3.7 Sammanfattande iakttagelser	56
4 Staten som ägare av digital infrastruktur	59
4.1 Utgångspunkter	59
4.2 Regeringens hantering av det statliga innehavet av digital infrastruktur	60
4.3 Initiativ som rör statens innehav av digital infrastruktur	63
4.4 De statliga organisationerna har en viktig roll på telekommarknaden	64
4.5 Potentialen i en samordning av statens innehav av digital infrastruktur	67
4.6 Sammanfattande iakttagelser	73

forts.

5	Staten som användare på telekommunikationsmarknaden	75
5.1	Upphandling som verktyg för ökad nytta	75
5.2	Regeringen har utrett den offentliga upphandlingen	77
5.3	Regeringens initiativ för ökad nytta genom upphandling	79
5.4	Kammarkollegiets upphandlingar av ramavtal för elektroniska kommunikationer	81
5.5	Sammanfattande iakttagelser	85
6	Regeringens återrapportering till riksdagen	87
6.1	Samlad måluppfyllelse	87
6.2	Rapportering av problem i PTS beslutsfattande	89
6.3	Rapportering om det statliga ägandet	92
6.4	Rapportering av den statliga upphandlingen av elektroniska kommunikationer	93
6.5	Sammanfattande iakttagelser	94
7	Slutsatser och rekommendationer	95
7.1	Preciserade mål och en tydlig styrning saknas	95
7.2	Statens styrmedel används inte effektivt	96
7.3	Regeringen har inte använt statens innehav av digital infrastruktur som en strategisk resurs för marknads utveckling	100
7.4	Statens upphandling av elektronisk kommunikation används inte för att skapa ökad nytta för staten och driva marknads innovationstakt	101
7.5	Regeringens redovisning till riksdagen ger inte en tydlig bild av telekommarknadens utveckling	101
7.6	Riksrevisionens rekommendationer	102

Bilagor

Till rapporten finns även fyra elektroniska bilagor som går att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se):

Bilaga 1	Rättsutlåtande ang. staten på telekommarknaden (Jörgen Hettne)
Bilaga 2	PTS statistik över konkurrensreglering och rättsprocesser
Bilaga 3	Granskning av Kammarkollegiets ramavtals-upphandlingar inom telekom utifrån ett innovationsvänligt perspektiv (Ernst & Young)
Bilaga 4	Referenser

Övrigt material på www.riksrevisionen.se

Offentlig version av "Staten på telekommarknaden – Ägande" (Carl Grefberg)

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska telekommarknaden, och om de statliga insatserna på ett effektivt sätt bidragit till att riksdagens intentioner för marknaden uppnås i ett långsiktigt perspektiv.

Granskningens bakgrund

Motiv för granskning: Sverige har varit ledande i utvecklingen av elektroniska kommunikationer (telekommarknaden). Den svenska telekommarknaden är en strategisk resurs för det svenska samhället. Riksdagen har gett regeringen i uppdrag att utveckla en marknad som kontinuerligt karakteriseras av elektroniska kommunikationer som ger största möjliga utbyte av överföringstjänster vilka präglas av konkurrenskraftiga priser och hög kvalitet. Sverige ska i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden. De elektroniska kommunikationerna ska vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov.

Den svenska telekommarknaden är idag stark i många avseenden, och har stor betydelse för Sveriges konkurrenskraft. I EU-kommissionens statistik över EU:s medlemsstater står sig Sverige starkt, med ledande positioner inom både mobilt bredband och fiberutbyggnad. Sverige ligger på en femte plats för användandet av fast bredband.

Regeringskansliet konstaterade år 2005 att staten står inför en utmaning ”för att Sverige även framöver ska vara framgångsrikt i den allt tuffare internationella konkurrens som präglar den globala it- och telekombranschen.” Betänkandet Effektivare LEK från år 2006 konstaterade att det fanns en betydande regleringsosäkerhet på marknaden, som hämmade investeringsutvecklingen och försvårade möjligheterna att etablera fungerande konkurrens och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna.

Granskningens syfte: Det statliga åtagandet på telekomområdet omfattar tillgång till effektiva, säkra och användbara elektroniska kommunikationer. Riksdagen sätter å ena sidan stor tilltro till marknaden, men å andra sidan utgår den ifrån att staten har ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden. Syftet med Riksrevisionens granskning är att bedöma statens insatser i relation till riksdagens mål för området elektronisk kommunikation, genom att granska regeringen, Post- och telestyrelsen (PTS) och Kammarkollegiet.

Granskningens genomförande: För att uppnå granskningens syfte har Riksrevisionen avgränsat granskningen till regeringens och PTS insatser för en väl fungerande tillämpning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen, det statliga innehavet av digital infrastruktur och staten som upphandlare på slutkundsmarknaden.

Denna granskningsrapport är en del av Riksrevisionens granskningsstrategi *Staten på marknaden*, vars grundläggande fråga är om statliga åtaganden fullgörs effektivt på marknader som genomgått eller genomgår omvandling och där staten är en marknadsaktör vid sidan av sin roll som reglerare och utövare av tillsyn.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har ett helhetsgrepp om sektorn elektroniska kommunikationer. Det finns också tydliga indikationer på problem med reglering och tillsyn. Regeringen har inte utvecklat tydliga mål och en ändamålsenlig styrning som motsvarar marknadens utvecklingsnivå och uppställda ambitioner.

Regeringen har inte preciserat riksdagens mål eller formulerat en tydlig handlingsplan för sektorn elektroniska kommunikationer

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en tydlig målbild för sektorn elektroniska kommunikationer. Det innebär att det statliga åtagandet på området saknar ett nödvändigt underlag för en sammanhållen styrning. Det finns inte heller någon strategi eller handlingsplan för hur riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer ska uppnås i sin helhet.

PTS har inte säkerställt en väl fungerande tillämpning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen

Riksrevisionen konstaterar att det snart tio år efter införandet av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) fortfarande finns problem i PTS tillämpning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen. Detta har varit en av flera bidragande orsaker till en regleringsosäkerhet på marknaden. Det finns indikationer på att denna regleringsosäkerhet påverkar investeringsklimatet negativt.

Myndigheten har saknat statistik över beslut och rättsprocesser, har inte haft en tillräckligt fungerande kvalitetssäkring av sina beslut och har haft brister i lärande av genomförda beslut och rättsprocesser. Riksrevisionen vill resa frågan om PTS under perioden 2003–2012 i tillräckligt hög grad har använt sig av möjligheten att ompröva myndighetens beslut när de överklagats.

Myndighetens beslut som syftar till att reglera konkurrensen på marknaden har under perioden 2003–2012 överklagats i stor utsträckning och en hög andel av tillsynsbesluten har ändrats eller upphävts i domstol. Sett till beslut från perioden 2008–2012 pågår

ett antal prövningar i domstol. I de processer som hittills avgjorts under denna period har 87 procent av överklagade tillsynsbeslut resulterat i ändrade eller upphävda beslut. Motsvarande siffra för tvistlösningsbeslut är 71 procent. Under samma period är andelen överklagade tillsynsbeslut fortsatt hög, 92 procent, medan andelen överklagade SMP- och tvistlösningsbeslut dock minskat väsentligt. Under senare delen av den granskade perioden har antalet av PTS fattade tillsynsbeslut minskat, och av dessa har ännu få avgjorts i domstol. Trots detta så kan konstateras att sett till hela perioden 2008–2012 har problem i tillämpningen av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen bidragit till en regleringsosäkerhet på marknaden.

Under senare år har PTS ledning genomfört eller aviserat ett antal nödvändiga åtgärder för att stärka rutiner och organisation i regleringsverksamheten. Myndigheten har också hemställt regeringen om ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Regeringen har inte agerat tillräckligt för att säkerställa en väl fungerande tillämpning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen

Regeringen har ett ansvar för att EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer fungerar väl i Sverige. Regelverket är ett medel för att uppnå målet att främja konkurrensen. Riksrevisionen konstaterar att den regleringsosäkerhet som karakteriserade telekommarknaden år 2006 och som föranledde ny lagstiftning kvarstår. Regeringen har dock inte haft eller efterfrågat ett tillräckligt underlag för att säkerställa att regleringen fungerar effektivt. Inga insatser har gjorts för att följa upp de initiativ som togs 2006–2008 för att stärka regleringsosäkerheten.

Riksrevisionen menar att regeringen har ett ansvar för ett fungerande genomförande av regleringen i Sverige. Inom ramen för detta ansvar kan och ska regeringen styra PTS så att myndighetens reglerande verksamhet fungerar effektivt.

Regeringen har inte utnyttjat statens innehav av digital infrastruktur som en strategisk resurs för att främja utvecklingen av marknaden

Statens helägda digitala infrastruktur är fördelad på fyra olika statliga organisationer, som tillsammans innehar det näst största rikstäckande stamnätet efter TeliaSonera. Riksrevisionen konstaterar att regeringen under perioden 2003–2012 endast tagit begränsade initiativ för att styra innehavet av infrastruktur på marknaden. Under dessa år har endast två av de fyra organisationernas telekomverksamhet haft ett tydligt uppdrag, med krav på återrapportering. Styrningen av de fyra verksamheterna koordineras inte heller på Regeringskansliet. Riksrevisionens slutsats är att staten varit passiv i att analysera, styra och utveckla befintlig statlig infrastruktur. Riksrevisionens slutsats är också att regeringen inte har ett tillräckligt kunskapsunderlag om betydelsen av och potentialen i statens innehav av digital infrastruktur. Därmed har denna infrastruktur inte kunnat utnyttjas som en strategisk resurs för att uppnå de statliga målen för sektorn elektronisk kommunikation.

Statens upphandling av elektronisk kommunikation används inte för att skapa ökad nytta för staten och driva marknadens innovationstakt

Staten är den enskilt största användaren och upphandlaren av elektroniska kommunikationer i Sverige. Regeringen har trots ett flertal strategier och utredningar under granskningsperioden 2003–2012 inte tagit initiativ för att säkerställa att den statliga upphandlingen används för att skapa ökad nytta för den offentliga sektorn och främja telekommarknadens innovationskraft. Regeringen har saknat underlag om omfattningen av den statliga innovationsvänliga upphandlingen inom området. Riksrevisionen konstaterar att Kammarkollegiets ramavtal för elektroniska kommunikationer inte tillvaratar den potential som upphandlingarna utgör i dessa avseenden.

Regeringens rapportering till riksdagen ger inte en tydlig bild av telekommarknadens utveckling

Regeringens återrapportering till riksdagen omfattar endast i begränsad utsträckning en bedömning av uppfyllelse av riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte sedan riksdagens beslut år 2003 om den grundläggande lagstiftningen för marknaden, bedömt måluppfyllelsen på ett samlat sätt. Regeringen har trots ett flertal uppmaningar från trafikutskottet inte preciserat riksdagens mål. Det medför att det saknas uppföljningsbara mål för sektorn elektroniska kommunikationer. Sedan år 2008 har regeringens krav på rapportering av måluppfyllelse från PTS minskat och en uppföljning av effekterna av regeringens förändringar i lagen om elektronisk kommunikation år 2008 har inte genomförts.

Sammantaget menar Riksrevisionen att regeringens bristande styrning av marknadens reglering, det statliga ägandet och den statliga upphandlingen bidrar negativt till möjligheten att nå målet för sektorn elektronisk kommunikation, att vara i internationell framkant när det gäller urvalet av överföringstjänster, samt deras pris och kvalitet.

Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör precisera riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer, och koordinera dessa med regeringens it-politiska mål. Utifrån preciserade mål och ett uppdaterat kunskapsunderlag bör regeringen utarbeta ett långsiktigt handlingsprogram som beskriver hur regeringen avser uppnå riksdagens mål.

- Regeringen bör göra en samlad bedömning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringens måluppfyllelse och effekter. Bedömningen bör innefatta en analys av bidragande orsaker till regleringsosäkerheten på marknaden.
- Regeringen bör ge PTS i uppdrag att redovisa en analys och bedömning av myndighetens regleringsbeslut och rättsprocesser avseende tillämpningen av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen. Rapporteringen bör innehålla en analys av utfall och effekter på marknaden av beslut och rättsprocesser när det gäller tillämpningen av lagen om elektronisk kommunikation.
- Regeringen bör överväga att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska gälla också för PTS.
- Regeringen bör initiera en översyn över det statliga innehavet av digital infrastruktur, för att få en samlad bild av innehavet och dess möjliga betydelse för uppfyllandet av statens och marknadens behov. Utifrån ett sådant samlat underlag om det statliga innehavet bör regeringen presentera och ta ställning till hur innehavet bäst kan användas som en strategisk resurs för att nå uppställda mål för sektorn.
- Regeringen bör ge Kammarkollegiet i uppdrag att främja innovationsinriktad upphandling vid utarbetande av kraven inför upphandlingen av kommande ramavtal inom telekomområdet.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till PTS:

- PTS bör fortsätta arbetet med att utveckla rutiner för att kvalitetssäkra myndighetens beslut och säkerställa att myndigheten tillämpar dessa rutiner, så att besluten uppfyller förvaltningsrättsliga krav. Myndigheten bör även utveckla begrepp, rutiner och it-stöd för en systematisk kunskaps- och erfarenhetsåterföring från besluts- och rättsprocesser. PTS bör följa upp genomförda insatser för att säkerställa att de uppfyller sitt syfte.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Kammarkollegiet:

- Kammarkollegiet bör utarbeta ett stöd till avropande myndigheter som säkerställer att avrop från Kammarkollegiets befintliga ramavtal i största möjliga mån är utformade för att skapa ökad nytta hos den avropande myndigheten. Stödet bör bidra till avrop som är innovationsvänliga och är utformade för att främja nya sätt att arbeta med existerande eller nya lösningar och produkter, så att myndigheternas förmåga att ställa krav på leverantörerna stärks.
-

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Dagens marknad för elektronisk kommunikation, telekommarknaden³, skapades 1993 när Sverige som ett av de första länderna öppnade marknaden för konkurrens.⁴ Telekommarknaden karakteriseras av att marknadsaktörerna är beroende av olika typer av infrastruktur, till exempel olika typer av kabel eller master, för att kunna förmedla sina tjänster.⁵ För att främja god konkurrens infördes därför en särskild reglering med syftet att ge nya aktörer tillträde till den befintliga infrastrukturen på lika villkor, och hindra större aktörer från att missbruka sin ställning.⁶ Detta var av central betydelse för marknadens utveckling, eftersom den befintliga infrastrukturen ursprungligen i huvudsak kontrollerades av den tidigare monopolisten Televerket.

Elektroniska kommunikationer har sedan dess utvecklats från fast telefoni till att i allt större utsträckning omfatta mobil kommunikation av olika typer, kombinerat med internet.⁷ Nya kommunikationssätt har blivit en integrerad del av samhället, inom privatliv, näringsliv och offentlig sektor.⁸

Att ha en fortsatt stark och världsledande telekom och it-marknad som kontinuerligt utvecklas är av stor vikt för Sverige. Riksdagens trafikutskott har uttalat följande:

Utskottet anser att IT-politiken har stor betydelse för att skapa fortsatt tillväxt och välstånd i hela landet. Sverige har en stark ställning på IT-området. Denna position måste försvaras och förbättras. Tillgången till en modern IT-infrastruktur är avgörande för företagares möjlighet att utveckla sin verksamhet och därigenom för att ge möjlighet till nya jobb och tillväxt i hela landet.⁹

³ Riksrevisionen använder begreppet telekommarknaden för att beskriva en samlad marknad för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster.

⁴ Dessutom infördes också lagen om radiokommunikation (1993:599). Se t.ex. I backspegeln: Erfarenheter av tio år med telelagen, PTS, 2003. (PTS-ER-2003:5) för en historik.

⁵ Se kapitel 2.2 för en längre diskussion om infrastrukturens betydelse för marknaden.

⁶ I backspegeln: Erfarenheter av tio år med telelagen. PTS, 2003. (PTS-ER-2003:5, 2003, s. 3).

⁷ Strategisk Agenda 2012–2014 respektive 2013–2015. PTS, 2012 och 2013. (PTS-ER-2012:13, 2012, s. 31).

⁸ Öppna nät och tjänster. PTS, 2009. (PTS-ER-2009:32, s. 6).

⁹ Bet. 2006/07:TU11, s. 1.

Utbyggnad av både mobiltelefoni och bredband skedde tidigt i Sverige, och landet har legat i framkant i den internationella utvecklingen. Den internationella konkurrensen hårdnar dock och teknikutvecklingen går snabbt. I betänkandet Effektivare LEK från 2006 konstaterades att det fanns problem med den svenska telekommarknaden:

Det finns idag på marknaderna för elektronisk kommunikation en betydande regleringsosäkerhet. Den hämmar investeringsutvecklingen och försvårar möjligheterna att etablera fungerande konkurrens och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna.¹⁰

Även Europeiska Kommissionen (EU-kommissionen) har i ett flertal rapporter pekat på att även om den svenska marknaden är ledande i flera avseenden finns det problem med den svenska regleringssituationen.¹¹ Den svenska positionen är idag därför inte ohotad. Landet står inför ett antal utmaningar för att kunna vara leda utvecklingen av elektroniska kommunikationer fortsättningsvis.¹²

1.2 Statens åtagande och styrmedel

Målsättningen med liberaliseringen av telekommarknaden var att marknadens aktörer skulle driva utvecklingen framåt.¹³ Staten har dock haft en viktig roll för att placera Sverige i den ledande position som landet har idag.¹⁴ Sektorn har sedan sent 1990-tal fått omfattande stöd för bredbandsutbyggnad.¹⁵ Staten har ett fortsatt stort engagemang i och inflytande över sektorn för elektroniska kommunikationer genom att utforma och ansvara för genomförandet av telekommarknadens spelregler. Genom ett antal olika organisationer har staten ett inflytande som producent på marknaden, och kontrollerar stora delar av den

¹⁰ Effektivare LEK (SOU 2006:88), s. 16.

¹¹ SWEDEN: 2011 Telecommunication Market and Regulatory Developments. EU-kommissionen, 2012. EU-kommissionen. Se även rapporter från 2004–2009. Dessa landsrapporter är arbetsdokument som är en del av EU-kommissionens årliga rapportering av utvecklingen av unionens telekommarknader, och regleringen av dessa. Framgår även av brev från EU-kommissionen till PTS generaldirektör för PTS i februari 2013 "Swedish courts hear a higher proportion of appeals than are generated in other national systems". Detta framkom även Riksrevisionens samtal med representanter för EU-kommissionen 5 februari 2013.

¹² Denna iakttagelse lyftes fram redan av den förra regeringen 2005, se IT- och telekombranschen – en del av Innovativa Sverige. Regeringskansliet, 9 december 2005, s1.

¹³ Avregleringen av sex marknader. Statskontoret, 2004. (Statskontoret 2004:28, s. 50).

¹⁴ Genom en historiskt nära relation mellan Ericsson och Televerket drevs utvecklingen av den första mobila telefonin, se Karlsson, Svenolof, Pionjärerna: En berättelse om den moderna mobiltelefonin och dess skapare, 2011.

¹⁵ Genom olika program har cirka 7 miljarder kronor förmedlats till operatörer, stadsnät, statliga aktörer och privata bredbandsinitiativ. Summan baserar sig på uppgifter som Riksrevisionen begärt från Regeringskansliet och PTS. Det finns dock inte en offentlig heltäckande sammanställning av stöd till bredbandsstöd under hela granskningsperioden.

markbundna infrastrukturen.¹⁶ Den svenska staten är också den största ägaren i den marknadsledande operatören TeliaSonera. Genom ett flertal myndigheter är staten också en av marknadens större tjänsteleverantörer. Staten är även den enskilt största användaren av elektroniska kommunikationer.¹⁷ Staten har genom dessa funktioner styrmedel för att uppfylla det ansvar som riksdagen hänvisar till, där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknadens övriga aktörer. Därigenom kan staten spela en viktig roll för att skapa förutsättningar för en innovativ, välfungerande och kostnadseffektiv marknad som utvecklas i enlighet med riksdagens mål.

1.3 Syfte och revisionsfråga

Denna granskning är en del av Riksrevisionens granskningsstrategi *Staten på marknaden*. Strategins centrala frågeställning är om staten agerar på ett sätt som innebär att de statliga åtagandena fullföljs effektivt på olika marknader. Riksdagen har tydligt uttryckt en ambitiös framtidsinriktad färdriktning för den svenska telekommunikationsmarknaden. Det statliga åtagandet omfattar tillgång till effektiva, säkra och användbara elektroniska kommunikationer. Riksdagen sätter å ena sidan stor tilltro till marknaden, men å andra sidan utgår den från att staten har ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden. Syftet med granskningen är att bedöma statens insatser, genom regeringen, Post- och telestyrelsen (PTS) och Kammarkollegiet, i relation till riksdagens mål för området elektronisk kommunikation.

Granskningen utgår från följande revisionsfråga: Har regeringen, PTS och Kammarkollegiet utövat en långsiktig styrning, baserad på relevant underlag och effektiv användning av statens styrmedel, för att telekommunikationsmarknaden ska utvecklas i enlighet med riksdagens intentioner?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan har tre delfrågor formulerats:

- Har regeringen och PTS säkerställt en väl fungerande tillämpning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen?
- Har regeringen använt statens innehav av digital infrastruktur som en strategisk resurs för att främja marknadens utveckling?
- Har regeringen och Kammarkollegiet styrt den statliga upphandlingen på slutkundsmarknaden för att främja marknadens utveckling och skapa ökad samhällsnytta?

¹⁶ Staten på telekommunikationsmarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se).

¹⁷ Se till exempel Bilaga 3. Granskning av Kammarkollegiets ramavtals-upphandlingar inom telekom utifrån ett innovationsvänligt perspektiv. Ernst&Young, 2013.

1.4 Utgångspunkter för granskningen

Riksrevisionens granskning utgår först och främst från de mål och krav som riksdagen fastställt för det statliga engagemanget på telekommarknaden. För att förtydliga riksdagens syn på de övergripande målen refererar granskningsrapporten till ett antal utskottsbetänkanden. Riksrevisionen utgår också från regeringens uttalade mål och riktlinjer för de granskade styrmedlen.

Den svenska telekommarknaden är en del av en inre europeisk telekommarknad. Sverige har därför en skyldighet att genomföra EU:s regelverk på området. Utifrån Riksrevisionens tolkning av dessa mål, uttalanden och skyldigheter har kriterier för en bedömning av det statliga åtagandet utarbetats.

1.4.1 Riksdagens mål

I lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer, LEK, formuleras ett antal mål för den svenska telekommarknaden.¹⁸ I riksdagsbeslutet om att anta lagen om elektronisk kommunikation från 2003 uttrycks att ”enskilda och myndigheter skall få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer” samt att dessa ska ”ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster, samt deras pris och kvalitet”.¹⁹ Medborgarna ska dock inte bara ha tillgång till bra tjänster, utan ”Sverige skall i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden”.²⁰ Denna ledande position kan enligt trafikutskottet inte uppnås genom ett enskilt slutmål:

Enligt utskottet är det inte i alla fall lämpligt att ha ett definitivt mål med angiven nivå av tillgång till kommunikationer som skall ha uppnåtts vid någon viss tidpunkt eftersom vad som anses vara effektiva och säkra kommunikationer och vad som anses ge den bästa möjliga kombinationen av urval, pris och kvalitet förändras.²¹

Utskottet ger också anvisning om hur målen för sektorn elektronisk kommunikation ska nås:

De främsta medlen för att uppnå detta ska vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt att främja internationell harmonisering. Staten ska ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden²²

¹⁸ 1 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

¹⁹ Bet. 2002/03:TU6 Lag om elektronisk kommunikation, s. 26.

²⁰ Bet. 2002/03:TU6 Lag om elektronisk kommunikation, s. 26. Målen nämns även i bet. 2009/10:TU18 Tillgängliga elektroniska kommunikationer, s. 7.

²¹ Bet. 2003/04:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 152.

²² Prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228.

Riksrevisionen bedömer att det övergripande målet för sektorn elektroniska kommunikationer som antagits av riksdagen förutsätter att regeringen preciserar målen och styr utifrån ett helhetsperspektiv.

1.4.2 *Reglering av marknaden*

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation är den svenska implementeringen av EU:s regelverk för området elektroniska kommunikationer och infördes år 2003.²³ Svenska beslutsfattande organ på alla nivåer ska i enlighet med den unionsrättsliga lojalitetsprincipen säkerställa att det europeiska regelverket för dessa marknader fungerar väl i Sverige.²⁴ Regeringen har tydliggjort ansvarsfördelningen i förvaltningen för detta.²⁵ Vid tillämpningen av regelverket är det den svenska regleringsmyndigheten för området, PTS, som ska göra de marknadsekonomiska bedömningarna och fatta de beslut som krävs enligt regelverket.²⁶

1.4.3 *Statens ägande på marknaden*

Regeringen lägger fram riktlinjer för styrning av de statliga bolagen i statens ägarpolicy. Där slås fast att ”det är av största vikt att bolagen som ägs av staten förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt, med värdeskapande som ett övergripande mål. Det innebär att bolagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt, ges förmåga att utvecklas samt skapa värde genom ett hållbart företagande”.²⁷

1.4.4 *Staten som användare av elektroniska kommunikationer*

Trafikutskottet har uttalat att en av den offentliga sektorns huvudsakliga roller är att vara avancerad upphandlare och ett gott föredöme.²⁸ Regeringen har tagit fasta på detta vid ett flertal tillfällen. I den digitala agendan från 2011 konstaterar regeringen ”att det är viktigt att den offentliga sektorn stimulerar innovation och entreprenörskap genom upphandling och standardisering”.²⁹

²³ Propositionen byggde bland annat på en utredning tillsatt av regeringen (Dir. 2001:032, 19 april 2001) med uppgift att föreslå ny lagstiftning och myndighetsorganisation inom området för elektronisk kommunikation. Utredningen avrapporterade sitt uppdrag i två betänkanden Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) och Myndighetsfrågor m.m. (SOU 2002:109).

²⁴ Bilaga 1. Rättsutlåtande angående staten på telekommarknaden. Hettne, Jörgen (januari 2013).

²⁵ ”Regeringskansliet har ett särskilt ansvar för att rättsakter genomförs i rätt tid och på ett korrekt sätt och statsförvaltningen som tillämpar EU-lagstiftningen har ett ansvar att säkerställa att detta görs på ett korrekt och rättssäkert sätt.”. Se prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 51.

²⁶ Rättsutlåtande ang. staten på telekommarknaden. Hettne, Jörgen (januari 2013).

²⁷ Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande, s. 2. Finansdepartementet, 2012.

²⁸ Bet. 2004/05:TU9 IT och elektronisk kommunikation, s. 11.

²⁹ It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige, s. 7, Regeringen Näringsdepartementet, 6 oktober 2011.

1.4.5 *Förordningar för myndigheternas förvaltning*

Riksrevisionen har i granskningen också utgått från förordningar för myndigheter som beslutats av regeringen. Myndighetsförordningen (2007:515) fastställer att myndigheternas ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Myndighetens ledning ansvarar också för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. I förordning (2007:1244) om konsekvensutredningar vid regelgivning ställs krav på hur myndigheter ska utreda, samråda och motivera sitt arbete med föreskrifter och allmänna råd.

1.4.6 *Regeringens återrapportering till riksdagen*

Trafikutskottet har understrukit vikten av att de politiska målen för sektorn elektronisk kommunikation följs upp och utvärderas, och att resultatet återredovisas till riksdagen.³⁰ För att få en samlad bild av utvecklingen i förhållande till de mål inom politikområdet som riksdagen har beslutat om efterfrågar utskottet en redovisning av uppnådda resultat för politikområdet som helhet och över tiden.³¹

1.5 **Samlade bedömningskriterier**

Utifrån riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer och målen för it-politiken, utskottsbetänkanden och regeringens uttalanden gör Riksrevisionen bedömningen att det statliga åtagandet på och för telekommarknaden bör uppfylla följande kriterier:

1. Staten ska säkerställa att den svenska telekommarknaden kontinuerligt utvecklas och befinner sig i internationell framkant i följande avseenden. För det första genom effektiva och säkra elektroniska kommunikationer som ger största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster och deras pris och kvalitet. För det andra ska de elektroniska kommunikationerna vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov.
2. Staten ska reglera telekommarknaden för att skapa en telekommarknad karakteriserad av effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt främja internationell harmonisering. Nationella beslutsfattande organ på alla nivåer ska, i enlighet med den unionsrättsliga lojalitetsprincipen, säkerställa att det europeiska regelverket fungerar väl i Sverige.

³⁰ Bet. 2002/03:TU6 Lag om elektronisk kommunikation, s. 19, 93.

³¹ Bet. 2004/05:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 70.

3. Det statliga ägandet på telekommarknaden ska präglas av en professionell och aktiv förvaltning.
4. Staten ska främja marknadens utveckling genom ett avancerat användande av elektroniska kommunikationer.
5. Regeringen ska rapportera till riksdagen om de statliga insatserna och deras effekt på marknaden och tydligt visa på den svenska telekommarknadens internationella position.

1.6 Metod och avgränsningar

För att besvara de tre delfrågorna i granskningen har Riksrevisionen fokuserat på tre delar av det statliga engagemanget för och på marknaden: implementeringen och tillämpningen av den statliga regleringen enligt LEK för att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens, det statliga innehavet av digital infrastruktur samt staten som upphandlare på slutkundsmarknaden. Granskningen omfattar perioden från 2003 då LEK antogs till 28 juni 2012, då Riksrevisionens granskning startade.

1.6.1 Marknadens reglering

För att besvara den första delfrågan om effektiv konkurrens och fortsatt utveckling av marknaden har Riksrevisionen granskat regeringens och PTS insatser för att införa en konkurrensfrämjande förhandsreglering enligt 4 kap LEK (den konkurrensfrämjande förhandsregleringen kommer i rapporten benämnas konkurrensreglering för ökad läsbarhet).³² Regleringen ska ge förutsättningar för en effektiv konkurrens på marknaden. Den är ett kraftfullt och ingripande verktyg som kan ha stor påverkan på marknadens operatörer.

Riksrevisionens avgränsning utgår från den problembild inom detta område som beskrevs i betänkandet Effektivare LEK 2006.³³ PTS är en myndighet med omfattande uppgifter förutom de konkurrensreglerande besluten som nämns ovan. Riksrevisionen har dock i denna granskning avgränsat sig till PTS konkurrensreglerande beslut då dessa har direkt betydelse för frågan om regleringsosäkerheten på marknaden.

³² PTS reglering enligt 4 kap. LEK är en förhandsreglering i den betydelsen att den syftar till att åtgärda kommande konkurrensproblem (se avsnitt 2.2, 3.1 och 3.2 nedan för mer detaljerad information om regleringens förutsättningar och genomförande). I konkurrenslagen (2008:579) finns bestämmelser om åtgärder mot konkurrensbegränsningar och förbud mot företagskoncentrationer m.m.

³³ Se avsnitt 3.3.

Riksrevisionen har granskat i vilken mån PTS rutiner och arbetssätt är utformade för att säkerställa kvalitet i myndighetens beslut inom detta område. Regleringsosäkerhet kan ha flera bidragande orsaker, från regelverkets utformning till hur prövning genomförs i domstol. Granskningen omfattar dock inte domstolarnas arbete för att avgöra mål enligt LEK. Inte heller regleringens utformning har granskats.³⁴

Riksrevisionen har genom dokumentstudier, intervjuer och statistikinsamling granskat hur regeringen och PTS analyserat den svenska implementeringen av regleringen, vilka åtgärder som genomförts och i vilken mån dessa haft effekt. Detta gäller särskilt de svårigheter som uppmärksammats avseende PTS konkurrensreglerande tillsynsbeslut samt tvistlösningsbeslut. Dessutom har Riksrevisionen låtit Jörgen Hettne, docent i EU-rätt, göra en rättsanalys av den svenska regleringen och hur den förhåller sig till styrande EU-regler och svensk förvaltningstradition (se bilaga 1).

1.6.2 *Statens ägande på marknaden*

I syfte att besvara den andra delfrågan har Riksrevisionen granskat regeringens styrning av det statliga innehavet av digital infrastruktur. Riksrevisionen har i denna del av granskningen fokuserat på hur regeringen har hanterat det innehav som är helt i statlig ägo, genom Trafikverket, Svenska Kraftnät, Teracom AB och Vattenfall AB. Regeringens styrning av innehavet har granskats genom dokumentstudier och intervjuer. Riksrevisionen har dessutom givit Carl Grefberg i uppdrag att göra en kartläggning av innehavet, och en företagsekonomisk analys av potentialen för synergier mellan de olika statliga aktörerna. Utifrån den kartläggningen har dessutom PTS som expertmyndighet tillfrågats om en bedömning av innehavets betydelse på marknaden och för möjligheten att uppnå målen på området.

1.6.3 *Staten som upphandlare av elektroniska kommunikationer*

För att besvara den tredje delfrågan, om statens roll som användare på slutkundsmarknaden, har regeringens initiativ för att staten ska vara en effektiv upphandlare på området granskats genom dokumentstudier och intervjuer. Kammarkollegiets arbete har granskats med hjälp av konsultföretaget Ernst & Young, som fått i uppdrag att bedöma två ramavtal för elektroniska kommunikationer utifrån ett innovationsvänligt perspektiv, det vill säga om de befördrar ökad nytta och större behovstillfredsställelse. Här har granskningen avgränsats till den statliga användningen genom upphandling på slutkundsmarknaden.

³⁴ Se dock bilaga 1 för en diskussion av regelverkets utformning och domstolsprövningen.

1.7 Rapportens disposition

Kapitel 2 behandlar den svenska telekommarknaden och statens åtaganden och styrmedel på marknaden. Regeringens och PTS arbete för en väl fungerande konkurrensreglering av telekommarknaden behandlas i kapitel 3. Det statliga ägandet av infrastruktur, och regeringens styrning av detta, behandlas i kapitel 4. I kapitel 5 beskrivs den statliga rollen som användare. Kapitel 6 behandlar regeringens rapportering till riksdagen om marknads utveckling och regeringen och de granskade myndigheternas fullgörandet av statens åtaganden. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer återfinns i kapitel 7.

Till rapporten hör fyra bilagor tillgängliga på Riksrevisionens hemsida www.riksrevisionen.se:

- Rättsutlåtande ang. staten på telekommarknaden (Jörgen Hettne),
- PTS statistik över konkurrensreglerande beslut och rättsprocesser,
- Granskning av Kammarkollegiets ramavtals-upphandlingar inom telekom utifrån ett innovationsvänligt perspektiv (Ernst & Young),
- Referenser i rapporten.

Övrigt material tillgängligt på Riksrevisionens hemsida är:

Offentlig version av "Staten på telekommarknaden – Ägande" (Carl Grefberg).
Materialet i sin helhet finns dokumenterat i projektakten.

2 Staten och telekommarknaden

I detta kapitel beskrivs den svenska telekommarknaden samt statens åtaganden för och på marknaden. De styrmedel som granskningen omfattar presenteras.

2.1 Telekommarknaden idag

Riksrevisionen använder begreppet telekommarknaden för att beskriva en samlad marknad för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster.³⁵ Det är den samlade marknad där alla de produkter och tjänster som omfattas av riksdagens mål görs tillgängliga för de svenska medborgarna. De granskade statliga verksamheterna påverkar olika delar av denna samlade marknad. Riksrevisionen menar dock att marknaden och dess utveckling måste analyseras från ett samlat perspektiv, i linje med riksdagens mål.

2.1.1 Användarledet

Användningen av elektroniska kommunikationer utvecklas snabbt. Myndigheter, företag och enskilda medborgare har alla integrerat elektroniska kommunikationer i vardagen. Tjänsteutbudet som möjliggjorts av elektroniska kommunikationer är enormt, och utvecklingen av nya tjänster och användningsområden går snabbt framåt. Förvaltning och myndigheter har anammat utvecklingen. Allt mer av kontakten med medborgarna och kontakten myndigheter emellan sker med hjälp av den nya tekniken.³⁶ Elektroniska kommunikationer, och den digitala infrastrukturen är idag av avgörande betydelse för en majoritet av de svenska samhällsfunktionerna.

Användarna har en viktig roll som drivande kraft i marknadens utveckling, genom att vara aktiva i sitt användande och ställa krav på producenterna. Användarna ställer inte bara krav på pris, utan också på tjänsteutbud och

³⁵ Prop. 2002/03:110, s. 11: *elektronisk kommunikationstjänst*: tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät, *elektroniskt kommunikationsnät*: system för överföring och tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs.

³⁶ SCB, Företagens användning av it 2012, (SCB, 2013), Privatpersoners användning av datorer och internet 2011, (SCB, 2012).

kvalitet på tjänster och bandbredd. Övergången från fast telefoni till mobil kommunikation fortsätter. Det mest betydande elementet i denna övergång är mobil data, som har ökat med över 70 procent sedan 2011.³⁷

2.1.2 Produktionsledet

Sverige har idag en telekommarknad där antalet aktörer vuxit starkt sedan liberaliseringen på 1990-talet. Den nationella marknaden domineras av en handfull stora operatörer som vanligtvis agerar inom ett flertal eller alla delmarknader. På den nationella slutkundsmarknaden, som står för merparten av den totala marknads omsättning, är TeliaSonera marknadsledande inom i flertalet kund- och tjänsteselement. Andra viktiga företag, beroende på delmarknad, är framförallt Tele2, Telenor, Hi3G (i slutkundsledets används varumärket Tre) och ComHem.³⁸ Ett särskilt kännetecken för den svenska marknaden är de cirka 200 stadsnät som finns runt om i Sverige och som förmedlar bredband.³⁹ Stadsnäten är som regel i kommunal ägo och står för en betydande andel av fiberanslutna hushåll och företag.⁴⁰ Under de senaste åren har lokala sammanslutningar på landsbygden, så kallade byalag, med statligt stöd börjat bygga lokala fibernät där det saknas kommersiella alternativ. Det finns idag cirka ett tusen sådana byalag.⁴¹

2.2 Problem med flaskhalsar i infrastrukturen

Infrastrukturen för elektronisk kommunikation består av ett antal nivåer som skapar förutsättningarna för en komplex värdekedja (se faktaruta 1, sidan 27).

Det finns begränsningar i infrastrukturen för elektroniska kommunikationer (så kallade flaskhalsar), som försvårar etablering av nya aktörer på marknaden. Sådana flaskhalsar kan hämma konkurrens och påverka affärsmöjligheter och utnyttjande negativt. Mängden radiospektrum är exempelvis begränsad, liksom möjligheterna att få tillstånd eller rättigheter för att dra kanalisation eller bygga master. Vidare har nya leverantörer små möjligheter att ansluta sig direkt till slutkunden. Vanligtvis har slutkunden bara en ledning indragen i fastigheten,

³⁷ Svensk telemarknad första halvåret 2012. PTS, 2012. (PTS-ER-2012:24, s. 39–40).

³⁸ Televerksamhet 2011, (Trafikanalys, 2012); Svensk Telemarknad 2011. PTS, 2012. (PTS-ER-2012:17); Svensk telemarknad första halvåret 2012. PTS, 2012. (PTS-ER-2012:24).

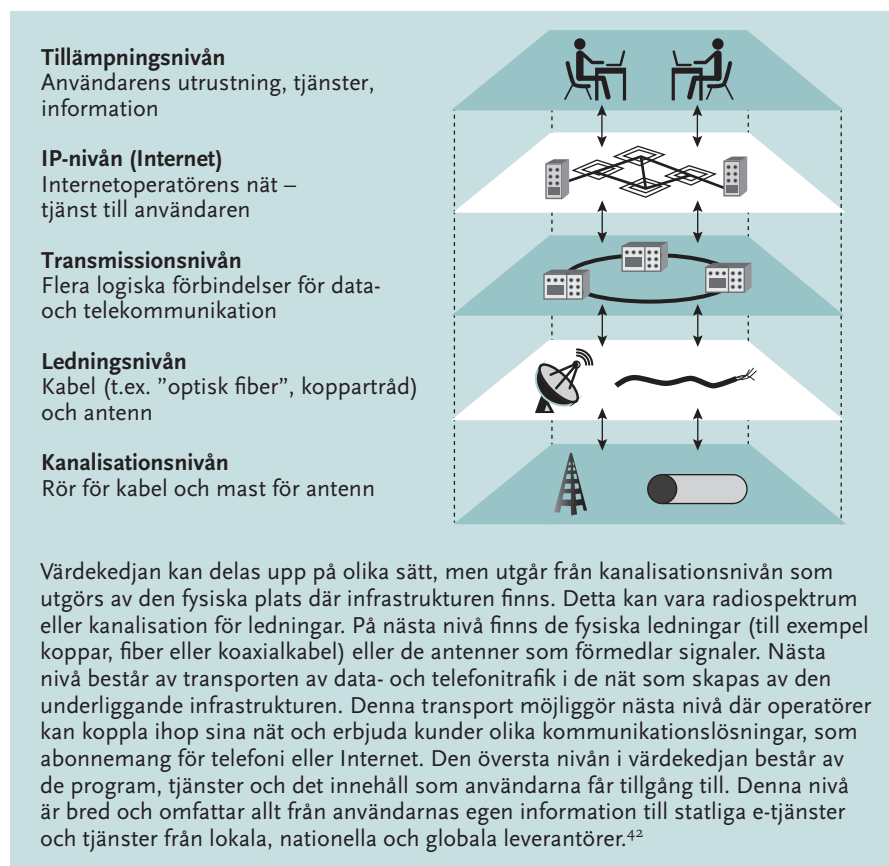
³⁹ PTS genomför 2013 en kartläggning av samtliga stadsnät. PTS har identifierat 165 stadsnätoperatörer i form av 127 aktiebolag. Resten utgörs av kommuner som tillhandahåller någon form av stadsnät. Det finns ett antal bolag som driver stadsnät i olika kommuner, vilket innebär att cirka 200 kommuner har stadsnät.

⁴⁰ Svenska Stadsnätsföreningens Marknadsrapport 2012, s. 3. SSNF, 2012.

⁴¹ Svenska stadsnätsföreningen, Fiber till byn, <http://www.ssnf.org/informationsbank/Ovrigt/fiber-till-byn/>. Hämtat 2013.

som ofta kontrolleras av en befintlig marknadsaktör. Varje nätägande operatör har ett monopol på tillträdet till sina slutkunder (så kallad samtalsterminering). Operatörer tar ut en kostnad för samtal mellan nät. Eftersom samtalsvolymerna mellan de olika operatörernas nät inte alltid är lika stora i alla riktningar får vissa operatörer incitament att ta ut höga kostnader för samtal till deras nät. Det finns också en stor skillnad mellan fasta och mobila nät, där samtal till mobila nät kostar mer. Detta medför att operatörer med många kunder och mobila nät har incitament att ta ut höga avgifter för samtalsterminering.

Faktaruta 1: Värdekedja telekommunikationsmarknaden



⁴² Öppna nät och tjänster, s. 21–22. PTS, 2009. (PTS-ER-2009:32, 2009).

Investeringar i infrastruktur är långsiktiga, riskfyllda och kräver dessutom mycket kapital.⁴³ Därför är tillgång till och delning av infrastruktur och villkoren för detta en viktig förutsättning för en fungerande marknad med god konkurrens.

En stor del av det statliga åtagandet behandlar denna problematik, genom en reglering som syftar till att möjliggöra en fungerande konkurrens. Om regleringen inte fungerar, något som diskuterades i betänkandet Effektivare LEK 2006, leder detta till att investeringsutvecklingen hämmas och möjligheterna att etablera fungerande konkurrens med fler aktörer och ett bättre utbud av tjänster till konsumenterna försvåras.⁴⁴

I och med att telekommarknaden liberaliserades 1993 infördes telelagen (1993:597). Lagen syftade bland annat till att möjliggöra för andra aktörer att ta sig in på marknaden för att skapa en fungerande konkurrens. Detta skulle bland annat åstadkommas genom att reglera tillträde till dåvarande Televerkets nät.⁴⁵ Under de efterföljande åren skärptes regleringen upprepade gånger, och den från Televerket avknoppade myndigheten Post och Telestyrelsen (PTS) fick ett allt mer omfattande mandat (se kapitel 3). Telelagen ersattes 2003 av LEK. Konkurrenten förbättrades med tiden, i och med att nya aktörer etablerade sig på marknaden.

2.3 Regeringens arbete med it och telekom

Regeringen har understrukit vikten av det statliga ansvaret för en fungerande telekommarknad genom ett antal initiativ.

Regeringens strategiska arbete för utvecklingen av it och telekom i Sverige utgår från regeringens digitala agenda (2011), utvecklad bland annat med stöd från regeringens Digitaliseringsråd.⁴⁶ I Digital Agenda föreslår regeringen ett nytt mål för it-politiken: "att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter".

Det it-politiska målet har ett delmål, som anger att Sverige ska ha bredband i världsklass. Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.⁴⁷ Som en

⁴³ Öppna nät och tjänster, s. 23–26. PTS, 2009. (PTS-ER-2009:32); I backspegeln: Erfarenheter av tio år med telelagen, s. 3. PTS, 2003. (PTS-ER-2003:5).

⁴⁴ Effektivare LEK (SOU 2006:88).

⁴⁵ I backspegeln: Erfarenheter av tio år med telelagen, s. 3. PTS, 2003. (PTS-ER-2003:5).

⁴⁶ Regeringen beslutade i mars 2011 att inrätta ett Digitaliseringsråd under ledning av IT-ministern. 26 externa ledamöter har därefter utsetts.

⁴⁷ Prop. 2009/10:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297. År 2009 presenterade regeringen sina mål i Bredbandsstrategi för Sverige (N2009/8317/ITP), där målen också operationaliseras med delmål och slutmål: 2015 bör 40 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband med en hastighet om minst 100 Mbit/s och 2020 bör denna andel vara 90 procent.

del i genomförandet av strategin beslutade regeringen 2010 att inrätta ett bredbandsforum, för att främja samverkan kring bredbandsutbyggnad.⁴⁸ Genom ett flertal olika program, med start i slutet av 1990-talet, har staten förmedlat närmare 7 miljarder kronor i stöd till bredbandsutbyggnad.⁴⁹

Statens egen förvaltning har förändrats i takt med utvecklingen av elektroniska kommunikationer och allt fler offentliga tjänster görs tillgängliga via nya tekniker. I december 2012 fattade regeringen beslut om en ny strategi: *Med medborgaren i centrum – regeringen strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*.⁵⁰ Regeringen slår fast tre huvudmål för politiken: en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Dessutom presenteras ytterligare delmål och förslag på insatser samt styrning och uppföljning av förvaltningsgemensamma utvecklingsprojekt.

E-delegationen har regeringens uppdrag att arbeta med den statliga e-förvaltningen, genom bland annat koordinering av utvecklingsprojekt, vägledningar för sociala medier, verksamhetsutveckling med it och behovsdriven utveckling.⁵¹

2.4 Statens styrmedel

2.4.1 PTS är den centrala regleringsmyndigheten

PTS är den centrala myndigheten inom området, med uppdrag att verka för att målen i it-politiken och i LEK uppnås.⁵² PTS har flera uppdrag för att främja eller kartlägga sektorns elektroniska kommunikationer. Myndigheten har dessutom ett uppdrag som syftar till att stärka skyddet för elektroniska kommunikationer ur ett robusthetsperspektiv, ett område där också Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är verksam. PTS arbetar också för att öka tillgängligheten och användbarheten inom elektroniska kommunikationer, och verkar för att tillgängliggöra tekniken genom tjänster för personer med funktionsnedsättning. Som ansvarig för tillämpningen av

⁴⁸ <http://www.bredbandivarldsklass.se/Om-Bredbandsforum/>. Hämtat i januari 2013. Pressmeddelande i 25 mars 2009 om Bredbandsforum, se <http://www.regeringen.se/sb/d/12845/a/142677>, hämtat 9 april 2013.

⁴⁹ Det finns ingen heltäckande sammanställning av stöd till bredbandsstöd under hela granskningsperioden. Summan baserar sig på uppgifter som Riksrevisionen begärt från Regeringskansliet och PTS.

⁵⁰ *Med medborgaren i centrum*. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning. Regeringen, 17 dec 2012. (N2012/6402/ITP).

⁵¹ Delegation för e-förvaltning. Regeringen, 2009. (Dir. 2009:19); Tilläggsdirektiv till E-delegationen. Regeringen, 2010. (Dir. 2010:32).

⁵² 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

LEK ska PTS analysera och vid behov reglera marknaden för att säkerställa förutsättningar för en effektiv konkurrens. Myndigheten förvaltar även tillgängliga radiospektrum, med målsättningen att skapa största möjliga nyttjandegrad och samhällsnytta.

2.4.2 *Staten som producent*

Det statliga innehavet i producentledet på marknaden är omfattande. Den före detta monopolisten TeliaSonera AB ägs till 37,3 procent av den svenska staten. Utöver delägandet i TeliaSonera har staten ett helägt innehav av främst infrastruktur på marknaden, genom Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB. Dessa aktörer har tillsammans cirka 23 000 kilometer optokabel i Sverige, vilket är en väsentlig andel av den totala fibertillgången. De statligt ägda fibernäten överlappar också varandra i stor utsträckning vilket ger en mycket god geografisk täckning och skapar samtidigt mycket goda förutsättningar för redundans. Tillsammans har de fyra statligt helägda aktörerna det näst största rikstäckande stomnätet efter Skanova (som ingår i TeliaSonera-koncernen).⁵³

2.4.3 *Staten som användare*

Staten är med sina närmare 250 000 anställda en stor användare av elektroniska tjänster. Dessutom är staten beställare av produkter och tjänster avsedda att användas av andra slutanvändare, i normala fall landets medborgare. Användningen av elektronisk kommunikation inom statlig verksamhet är i vissa fall så omfattande att statliga myndigheter, affärsverk och bolag har byggt en egen nationell infrastruktur för att säkerställa sina behov. På telekommarknaden för slutkunder är staten, tillsammans med delar av den övriga offentliga sektorn, den enskilt största köparen av telekomtjänster. Uppköp av fast och mobil telefoni och andra kommunikationstjänster omsätter cirka en miljard kronor per år, och utgör därmed närmare 5 procent av företagsmarknaden.⁵⁴

2.5 **Marknadens övergripande utmaningar**

Den svenska telekommarknaden är idag stark i många avseenden, och har stor betydelse för Sveriges konkurrenskraft. I EU-kommissionens statistik över de europeiska länderna står sig Sverige starkt, med ledande positioner inom både mobilt bredband och fiberutbyggnad. Sverige ligger på en femte plats för användandet av fast bredband.⁵⁵ EU-kommissionen har dock också

⁵³ PTS faktasvar 2013-01-22 på Riksrevisionens frågor rörande statligt fiberinnehav.

⁵⁴ Bilaga 3. Granskning av Kammarkollegiets ramavtals-upphandlingar inom telekom utifrån ett innovationsvänligt perspektiv. Ernst & Young, 2013.

⁵⁵ Brev till PTS generaldirektör från Robert Madelin, EU-kommissionen, februari 2013.

lyft fram att Sverige har fler överklagade beslut än andra länder.⁵⁶ De svenska marknadsaktörerna har uttryckt kritik mot förutsättningarna på marknaden, och menar att en regleringsosäkerhet hämmar investeringsmöjligheterna.⁵⁷

Samtidigt utmanas operatörerna av avancerade användare som ställer höga krav. Frågor om tillgång till infrastruktur för effektivare konkurrens och osäkerhet om förutsättningarna för fortsatta investeringar i infrastruktur är utmaningar. Den officiella statistiken över telekommarknaden som Trafikanalys årligen tar fram i samarbete med PTS och SCB visar på vikande investeringar på marknaden under perioden 2003–2011.⁵⁸

I World Economic Forums rapport får statens insatser inte så höga betyg, varken när det gäller tillgängliga digitala samhällstjänster, plats 23, eller statens eget användande av den nya tekniken, plats 24. Affärs- och innovationsklimatet för it och telekom rankas också lågt, Sverige hamnar där på plats 11. Sverige hamnar däremot i topp när det gäller både enskilda och företags användning av elektroniska kommunikationer.⁵⁹

Telekomsektorns delmarknader hamnar alla lågt i kundnöjdhet i Konsumentverkets kvantitativa konsumentundersökning jämfört med andra länder. Konsumentverket konstaterar ”att det finns en lång rad orsaker till konsumentproblem och till bristande förutsättningar för att konsumenterna ska kunna vara aktiva och göra välgrundade val som kan skapa en fungerande marknad”.⁶⁰ EU gör också årliga kundnöjdhetsundersökningar, och konstaterar att de svenska konsumenterna inte bara är missnöjda, utan också att de svenska telekommarknaderna placerar sig i den absoluta botten i den europeiska statistiken över kundnöjdhet.⁶¹

⁵⁶ SWEDEN: 2011 Telecommunication Market and Regulatory Developments. EU-kommissionen, 2012.

⁵⁷ Denna bild framkommer i intervjuer Riksrevisionen gjort i januari 2013 med fem av marknadens större aktörer (TeliaSonera, Tele2, Hi3G, Telenor och Stokab). Det är också en åsikt som flera av dem uttryckt i ett remissvar till regeringen.

⁵⁸ Televerksamhet 2011. Trafikanalys, 2012. PTS har tagit fram en egen bedömning av investeringarna på den svenska telekommarknaden och bygger på operatörers årsredovisningar och estimat utifrån ”tidigare års utveckling samt annan relevant information” och har kommit fram till högre investeringsnivåer (se Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi, s. 18–19. PTS, 2012. (PTS-ER-2012:18)).

⁵⁹ The Global Information Technology Report 2012: Living in a Hyperconnected World, s. 9, 17, och 294. World Economic Forum, 2012.

⁶⁰ Missnöjet gäller ofta abonnemang, avtalsvillkor och att konsumenten inte upplever sig få sina rättigheter tillgodosedda. Detta kan vara ett generellt problem som delas med andra omreglerade marknader. Det upplevs svårt att jämföra olika abonnemang och tjänster, och kunder känner sig inlåsta av abonnemang med lång bindningstid. Se: Fördjupad analys av marknaden för mobiltelefoni, bredband och smpaketerade telekomtjänster. Konsumentverket, 2011. (2011:18).

⁶¹ Se 8th Consumer Scoreboard, 2012, s. 116–117. EU-kommissionen, 2012; Se, Monitoring Consumer Markets in the European Union, s. 260–271. GfK EU3C, 2012.

3 Regeringens och PTS insatser för en fungerande konkurrensreglering enligt LEK

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen iakttagelser för att besvara granskningens första delfråga: Har regeringen och PTS säkerställt en väl fungerande tillämpning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen? Riksrevisionen har avgränsat granskningen till frågan i vilken mån PTS arbetar med att säkerställa att myndighetens konkurrensreglerande beslut enligt 4 kap. LEK är rätt i sak och utformade på ett formellt korrekt sätt. Dessutom redogör kapitlet för regeringens insatser för en fungerande konkurrensreglering i enlighet med Sveriges åtagande gentemot EU.

3.1 Sveriges konkurrensreglering – del i ett internationellt åtagande

Under 2001 och 2002 fattade Europaparlamentet och rådet beslut om nya regler för sektorn elektroniska kommunikationer, i form av direktiv.⁶² Dessa direktiv är grunden för den nuvarande regleringen inom EU och i Sverige.⁶³ Regelverket är ett medel för att bidra till att uppnå målen att främja konkurrensen, den inre europeiska marknaden och slutanvändarnas intressen. Direktiven kompletteras av rekommendationer och riktlinjer från EU-kommissionen. Rekommendationerna fastställer vilka produkt- och tjänstemarknader som kan regleras och hur de så kallade SMP-skyldigheterna bör utformas. Regleringen ska tillämpas av en nationell regleringsmyndighet. Myndigheten ska vara en oberoende instans som utövar sina befogenheter opartiskt, öppet och punktligt. Riktlinjerna ger principer för hur de nationella regleringsmyndigheterna bör tillämpa konkurrensregleringen på nationell nivå. Riktlinjerna tar även upp förhållandet mellan nationella regleringsmyndigheter och EU-kommissionen.

⁶² Avsnitt 3.1.1 och 3.1.2 bygger på Hettne, Jörgen (januari 2013), Rättsutlåtande ang. staten på telekommarknaden, se bilaga 1.

⁶³ Av ramdirektivets artikel 1 framgår att det övergripande målet med EU-regelverket är att skapa ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster samt tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster. Det regelverk som beslutades omfattade fem harmoniseringsdirektiv, bestående av ett ramdirektiv och fyra särdirektiv, samt ett beslut om radiospektrumpolitik inom gemenskapen.

Det finns en skyldighet för EU:s medlemsstater att säkerställa att EU-rätten får effektivt genomslag.⁶⁴ Medlemsstaterna ska bistå EU och kommissionen i arbetet med att säkerställa att konkurrensen fungerar på marknaden för elektronisk kommunikation. Regeringen ska därför säkerställa en rättssäker tillämpning av LEK. Vid tillämpningen ska den nationella regleringsmyndigheten (PTS) – utan påverkan av riksdag och regering – göra marknadsekonomiska bedömningar och fatta de beslut som krävs enligt regelverket.

3.2 PTS uppgifter som konkurrensreglerande myndighet i Sverige

PTS är den myndighet som tillämpar LEK och som ska säkerställa en konkurrensreglering som bidrar till att den svenska telekommunikationsmarknaden utvecklas mot en god konkurrens. PTS ska fastställa produkt- och tjänstemarknader, så kallade delmarknader, med sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa särskilda skyldigheter för operatörer.⁶⁵ Om det inte råder effektiv konkurrens på en fastställd delmarknad ska företag med betydande inflytande på den marknaden identifieras, en så kallad SMP-operatör ("Significant Market Power"). PTS ska meddela beslut om särskilda skyldigheter för dessa företag, så kallade SMP-beslut.⁶⁶ Ett sådant beslut kan till exempel innebära att andra operatörer ska ges tillgång till den SMP-operatörens nät eller tjänster, för att möjliggöra en effektiv konkurrens på delmarknaden.⁶⁷ PTS kan även förpliktiga en dominerande aktör att tillämpa en viss prissättning för andra operatörers tillgång till nät eller tjänster, för att exempelvis förhindra överprissättning i relationen till de andra operatörerna.

Konkurrensreglerande beslut med betydande inverkan på en fastställd marknad ska föregås av samråd med berörda parter. I vissa fall ska samråd ske med EU-kommissionen och med andra nationella regleringsmyndigheter. I detta arbete är Konkurrensverket remissinstans och EU-kommissionen ska för vissa beslut godta dem innan PTS kan meddela beslut. Det gäller till exempel beslut om relevanta produkt- och tjänstemarknader samt beslut om företag med betydande

⁶⁴ När EU:s regelverk införs ska medlemsstaterna beakta den så kallade lojalitetsprincipen i artikel 4.3 i Fördraget om Europeiska unionen.

⁶⁵ 8 kap. 5 § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation. Vid fastställandet ska EU-kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden beaktas. Dessutom fungerar Konkurrensverket som remissinstans.

⁶⁶ 8 kap. 6 § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation. En brist på effektiv konkurrens innebär att operatören kan ta ut överpriser eller använda prispress på ett sätt som missgynnar slutanvändarna, (4 kap. 11 §).

⁶⁷ För en introduktion till PTS konkurrensreglering se till exempel faktablad Beslut för ökad konkurrens, PTS, 2008.

inflytande på marknaden.⁶⁸ Det måste dock röra sig om sådana åtgärder från PTS att handeln mellan medlemsstaterna påverkas.⁶⁹ Om kommissionen bedömer att dessa kriterier är uppfyllda kan kommissionen hindra PTS att meddela det föreslagna beslutet.⁷⁰ EU-kommissionen har hittills inte fattat beslut som går emot ett PTS beslut. Således är samtliga PTS skyldighetsbeslut (SMP-beslut) godkända av EU-kommissionen, även de som senare har överklagats till domstol.⁷¹

PTS har också ansvar för tillsyn över efterlevnaden av LEK och SMP-beslut samt villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. PTS får förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av LEK att tillhandahålla myndigheten upplysningar och handlingar som behövs för att kunna utöva tillsyn. PTS kan genom förelägganden med vite påverka operatörernas efterlevnad.⁷²

PTS har också ett ansvar för att lösa tvister, där medling kan vara del av förfarandet, mellan operatörer i tvister som har uppkommit som en följd av myndighetens beslut. Det innebär att operatörer kan vända sig till PTS i tvister om hur de skyldigheter som PTS beslutat om ska tolkas i affärsrelationer. LEK anger att beslut enligt lagen får överklagas av den som är part i ärendet, om beslutet gått parten emot, och även av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet.⁷³ Besluten kan överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Sista instans är Kammarrätten i Stockholm, vars avgöranden inte kan överklagas.⁷⁴

⁶⁸ Kommissionen kan även rekommendera medlemsstaterna att inte anta ett skyldighetsbeslut.

⁶⁹ 8 kap. 11 § Lag om elektronisk kommunikation "Om ett beslut ... skulle kunna påverka handeln mellan staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska ett motiverat förslag till beslut överlämnas till berörda myndigheter i övriga stater, organet europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation och Europeiska kommissionen".

⁷⁰ Artikel 7.4 ramdirektivet där EU-kommissionen får rätt att besluta mot vissa åtgärder som vidtas av nationell regleringsmyndighet. I 8 kap. 12 § Lag om elektronisk kommunikation sägs "Om kommissionen inom den tid som anges ... beslutar att inte godta ett sådant förslag som avses ... får beslut inte meddelas".

⁷¹ PTS skyldighetsbeslut har endast vid några tillfällen ändrats eller upphävts. PTS statistik visar att myndigheten tagit 72 beslut om marknadsdefinition och skyldigheter varav åtta ändrats. Källa PTS leverans av statistik i januari 2013 till Riksrevisionen.

⁷² 7 kap. 3 § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

⁷³ Artikel 4 i EU:s ramdirektiv.

⁷⁴ 8 kap. 19 a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Att kammarrätten är sista instans och inte högsta förvaltningsdomstolen, som normalt är fallet, följde inte av LEK från början, utan infördes i syfte att påskynda hanteringen av mål enligt LEK, sedan det visat sig att detta blivit en stor och tidskrävande målgrupp. Se Regeringens prop. 2006/07:119 En effektivare LEK, s. 5; bet. 2007/08:TU2; rskr 2007/08:8.

3.3 Konkurrensregleringen 2003–2012

Medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att konkurrensen fungerar på marknaden för elektronisk kommunikation. Regeringen och PTS har ett ansvar att säkerställa att tillämpningen av regleringen fungerar som avsett.

3.3.1 *Införandet av LEK följdes av många överklagade regleringsbeslut*

Genom LEK fick PTS en ovanlig roll i svensk förvaltning, med långtgående befogenheter på marknaden och med en särskild relation till EU-kommissionen. Det blev inledningsvis svårt för PTS att tillämpa regelverket för att säkerställa konkurrensen på marknaden. Detta framgår av myndighetens årsredovisningar 2004–2008. I bland annat Årsredovisningen för 2006 lyfter PTS fram att myndighetens konkurrensreglerande beslut och dess konsekvenser var otydliga. Denna brist på precision behövde enligt myndigheten åtgärdas i kommande marknadsbeslut och skyldighetsbeslut.

Många av PTS konkurrensreglerande beslut överklagades och medförde långa domstolsprocesser. Problembilden redovisades tydligt i Regelutredningen⁷⁵ (2005) och förslag lämnades om att situationen måste utredas vidare. Regeringen tillsatte därefter en utredning rörande tillämpningen av LEK. Utredningen Effektivare LEK konstaterade 2006 i sitt betänkande:

Det finns idag på marknaderna för elektronisk kommunikation en betydande regleringsosäkerhet. Den hämmar investeringsutvecklingen och försvårar möjligheterna att etablera fungerande konkurrens och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna.⁷⁶

Utredningen presenterade förslag för att ”minska regleringsosäkerheten och bidra till att den reglering som under överskådlig tid är nödvändig på delar av området för elektronisk kommunikation blir väl avvägd.” Av utredningens cirka 20 förslag har merparten lett till insatser från regeringen, såsom initiativ för en snabbare domstolsprövning och ökad precision i PTS beslut.⁷⁷ Utredningen avstod dock från att lämna förslag på hur myndigheten skulle utforma sitt inre arbete. PTS borde enligt betänkandet kunna organisera sig på det sätt som myndigheten fann mest lämpat för att genomföra sina uppdrag.⁷⁸ PTS redovisade år 2008 för regeringen en analys av svagheter i beslut och

⁷⁵ Regelutredningen Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4), s. 617: ”Sammantaget innebär de många överklagade besluten, och de långa tiderna det tar för ett ärende att bli slutligt avgjort i domstol, en reell risk för att den konkurrensskapande regleringen blir ineffektiv eller så fördröjd att det får konsekvenser för den långsiktiga utvecklingen på marknaden”.

⁷⁶ Effektivare LEK (SOU 2006:88).

⁷⁷ Bland annat minskades antalet instanser till två, med kammarrätten som högsta instans.

⁷⁸ Effektivare LEK (SOU 2006:88), s. 20.

formulerade nya krav på hur beslut skulle utformas. Kraven tillämpas i SMP-beslut sedan 2009.⁷⁹

Faktaruta 2: Regleringsosäkerhet⁸⁰

Regleringsosäkerhet uppstår i en situation då en stor andel beslut överklagas och det tar lång tid innan besluten slutgiltigt fastställs i domstol. Innan besluten är fastställda finns en osäkerhet om huruvida besluten är korrekta (både formellt och i sak). Dessutom medför fördröjningen osäkerhet om besluten kommer att få avsedd effekt om och när de slutligt fastställs i domstol. Regleringsosäkerheten förstärks också om en betydande andel beslut ändras eller upphävs i domstol.

Regleringsosäkerhet kan påverkas av flera faktorer. Grundläggande är regelverkets utformning, i detta fall LEK. Ett tydligt och väl prövat regelverk bidrar till en lägre osäkerhet. Regleringsbeslutens utformning är vidare av stor vikt för att bidra till en tydlig, rättsäker och förutsägbar reglering. Vidare påverkas också regleringsosäkerheten av domstolsprövningen. Snabba, tydliga och konsekventa domstolsbeslut främjar regleringssituationen. Denna granskningsrapport omfattar endast PTS del i denna kedja. För en bredare analys av regleringen, och domstolsprövningen enligt LEK, se bilaga 1.

Regleringsosäkerhet kan medföra en reell risk för att regleringen blir ineffektiv eller så fördröjd att det får konsekvenser för den långsiktiga utvecklingen på marknaden. De negativa effekterna kan bestå under lång tid även efter det att regleringen trätt i kraft. Regleringsosäkerhet motverkas om regleringen är snabbt på plats, stabil, tydlig, rättsäker, effektiv, och förutsägbar. Om så inte är fallet blir såväl etablerade som inte etablerade aktörer på marknaden osäkra om vad som gäller, vilket hämmar konkurrensen.

Det finns flera tänkbara anledningar till att beslut överklagas. Operatörer kan vara övertygade om att PTS beslut är felaktigt, eller vara osäkra på det rättsliga läget och önska tydliggöranden via domstolsprövning. En överklagan kan också syfta till att förhålla ett beslut som den överklagande operatören bedömer som oundvikligt.

3.3.2 *Regleringssituationen vid Riksrevisionens granskning*

De som berörs av PTS konkurrensreglerande beslut har i hög grad överklagat besluten. Framförallt gäller det beslut om tillsynsföreläggande eller tvistlösning. Under perioden 2003–2012 har 169 av 252 (67 procent) av besluten överklagats. Detta har i sin tur medfört totalt 322 rättsprocesser i förvaltningsdomstol, kammarrätt eller högsta förvaltningsdomstolen under perioden 2003–2012. Av de överklagade PTS-besluten har 67 procent fastställts i domstol. Sammantaget har antalet konkurrensbeslut minskat betydligt under senare delen av perioden,

⁷⁹ Myndigheten tog bland annat initiativ för att få en tydligare begreppsapparat och en tydligare disposition för sina beslut. Se Precision i beslut. PTS, 2008. (PTS-ER-2008:14).

⁸⁰ För diskussioner av regleringsosäkerhet se till exempel Effektivare LEK (SOU 2006:88), s. 204, Regelutredningen (SOU 2005:4) s. 617, Lagrådet i regeringens prop. 2006/07:119, s. 30, PTS årsredovisning 2005.

och därmed också antalet efterföljande rättsprocesser.⁸¹ Andelen överklagade tillsynsbeslut är fortsatt hög, medan antalet och andelen överklagade tvistlösningsbeslut minskat.

Tabell 1: Utveckling antal konkurrensreglerande beslut och antal överklaganden.

	2003– 2004	2005– 2006	2007– 2008	2009– 2010	2011– 2012	Totalt
SMP-beslut						
Antal beslut	16	15	3	38	0	72
Överklagade beslut	14	10	3	7	0	34
Tillsyn-föreläggande						
Antal förelägganden	9	14	23	9	6	61
Överklagade förelägganden	7	12	23	9	4	55
Tvistlösningsbeslut						
Antal beslut	29	45	19	17	9	119
Överklagade beslut	22	35	16	6	1	80

Faktaruta 3: PTS konkurrensreglerande beslut enligt LEK.

SMP-beslut: PTS fattar beslut för att fastställa vilka operatörer som har ett betydande marknadsinflytande på en viss avgränsad delmarknad. PTS fattar även beslut om vilka skyldigheter som gäller för dessa operatörer. Skyldigheter kan till exempel handla om att ge tillträde till nät eller tjänster, till ett visst pris.

Tillsyn (förelägganden): PTS utövar tillsyn över att LEK och myndighetens beslut och föreskrifter följs. Om det finns skäl att misstänka att en operatör inte följer reglerna kan PTS underrätta operatören om detta. Om underrättelsen inte leder till rättelse kan PTS meddela förelägganden och förbud i den utsträckning som behövs för att rättelse ska ske. Tillsynen är PTS huvudsakliga verktyg för att säkerställa effekten av myndighetens SMP-beslut, genom tillsyn av att de skyldigheter som myndigheten beslutat om inom ramen för ett SMP-beslut efterlevs.

Tvistlösning: PTS kan pröva tvister i alla frågor som har sin grund i de skyldigheter som följer av LEK eller har beslutats med stöd av lagen. Tvistlösningen kan till exempel gälla fastställande av samtrafikavgifter i fasta eller mobila nät, avtalsvillkor för tillträde till kopparaccesser eller villkor för utlämnande av abonnentuppgifter.

Sett över hela tioårsperioden 2003–2012 har andelen överklagade SMP-beslut minskat betydligt. De överklagade SMP-besluten har också i hög grad (90 procent) fastställts i domstol. Däremot ligger andelen överklagade tillsynsbeslut

⁸¹ Enligt PTS har myndigheten ändrat arbetssätt och strävar, genom en utökad dialog med operatörer, efter att minska situationer som kan leda till överklagade beslut. Genom att få den reglerade operatören att tidigare ändra beteende så strävar PTS mot färre förelägganden. Intervju PTS 16 november 2012.

genomgående på cirka 90 procent och ändringsfrekvensen (ändrade eller upphävda beslut) i domstol var cirka 55 procent.⁸²

Nedan presenteras statistik över PTS konkurrensbeslut enligt LEK, och efterföljande rättsprocesser. Statistiken är uppdelad i två femårsperioder, 2003–2007 respektive 2008–2012. Valet av tidsperioder är gjort med utgångspunkt i de insatser som regeringen och PTS genomförde, under framförallt 2007, för att förbättra regleringen mot bakgrund av betänkandet Effektivare LEK.⁸³

Ändringsfrekvensen i avslutade överklagade tillsynsbeslut har ökat från 41 procent 2003–2007 till cirka 87 procent för avslutande processer 2008–2012. En ökad andel upphävda beslut kan noteras (från 31 till 47 procent). Motsvarande utveckling kan noteras för överklagade tvistlösningsbeslut.

Tabell 2: Statistik över PTS konkurrensreglerande beslut enligt LEK och avslutade domstolsprocesser (2003–2007)

	Antal beslut	Antal överklagade beslut	Andel överklagade beslut	Pågående rättsprocesser
SMP	32	25	78%	0
Tillsyn	36	32	89%	0
Tvist	82	62	76%	0
Totalt	150	119	79%	0

Tabell 3: Statistik över PTS konkurrensreglerande beslut enligt LEK 2003–2007 (Utfall i avslutade domstolsprocesser)

	PTS beslut fastställda i domstol	Andel av överklagade beslut som fastställts	PTS-beslut ändrade/upphävda i domstol	Andel av överklagade beslut som ändrats/upphävts
SMP	23	92%	2	8%
Tillsyn	19	59%	13	41%
Tvist	38	61%	24	39%
Totalt	80	67%	39	33%

⁸² I kategorin ändrade beslut återfinns alla typer av ändringar av PTS beslut, det vill säga såväl mindre administrativa ändringar som mindre ändringar i sak, samt ändringar som skett efter myndighetens medgivande. Det kan också handla om ändringar av giltighetstider som en effekt av den långa domstolsprocess som beslutet gått igenom. Även ändringar som beror på händelser som inträffat efter det att PTS fattat sitt beslut omfattas.

⁸³ Se till exempel Precision i beslut, PTS, 2008-06-13, PTS-ER-2008:14.

Tabell 4: Statistik över PTS konkurrensreglerande beslut enligt LEK och avslutade domstolsprocesser (2008–2012)

	Antal beslut	Antal överklagade beslut	Andel överklagade beslut	Pågående rättsprocesser
SMP	40	9 ⁸⁴	23%	2
Tillsyn	25	23	92%	8
Tvist	37	18	49%	1
Totalt	102	50	49%	11

Tabell 5: Statistik över PTS konkurrensreglerande beslut enligt LEK 2008–2012 (Utfall i avslutade domstolsprocesser)

	PTS beslut fastställda i domstol	Andel av överklagade beslut som fastställdes	PTS-beslut ändrade/upphävda i domstol	Andel av överklagade beslut som ändrats/upphävts
SMP	5	83%	1	17%
Tillsyn	2	13%	13	87%
Tvist	5	29%	12	71%
Totalt	12	31%	26	67%

Källa: Riksrevisionens bearbetning av underlag från PTS. Se även särskild bilaga med PTS underlag (Bilaga 2).

Tre av fyra (72 procent) överklagade PTS konkurrensreglerande beslut avser prisreglering, vilket lett till att 64 procent av rättsprocesserna har avsett sådana beslut. Drygt hälften (56 procent) av överklagade tillsynsbeslut avsåg prisreglering och nästan alla (89 procent) överklagade tvistlösningsbeslut avsåg prisreglering. Av överklagade PTS beslut som avser prisreglering fastställdes cirka 63 procent respektive cirka 37 procent ändrades/upphävdes i domstol.

Riksrevisionens konstaterar att framförallt PTS tvistlösningsbeslut och tillsynsbeslut har lett till många överklaganden, och att de processer som avslutats har resulterat i ändrade eller upphävda beslut i betydande omfattning. Ett tiotal rättsprocesser med anledning av myndighetens konkurrensbeslut pågick vid tiden för Riksrevisionens granskning, och endast en mindre andel av de senare årens överklagade beslut har hittills avgjorts i domstol.

Statistiken pekar enligt Riksrevisionen mot att en av de bidragande orsakerna till regleringsosäkerheten på telekommarknaden kvarstår. Situationen i Sverige, med många och långa rättsprocesser, har också uppmärksammats av EU-kommissionen

⁸⁴ Under perioden har PTS omprövat ett överklagat SMP-beslut. Det var alltså åtta beslut som gick vidare till prövning i domstol.

i den årliga rapporteringen om situationen i Europa.⁸⁵ Riksrevisionen finner också att det kvarstår en osäkerhet om regleringens effektivitet bland marknadens aktörer, inom PTS, och även i Regeringskansliet.⁸⁶

Riksrevisionen har intervjuat fem större operatörer (TeliaSonera, Tele2, Telenor, Hi3G och Stokab) under januari 2013 om deras syn på regleringssituationen.⁸⁷ Operatörerna har även lämnat skriftliga underlag. Riksrevisionen noterar också att några av de intervjuade operatörerna tidigare lämnat in skrivelser med farhågor om regleringsosäkerheten till regeringen.

I intervjuerna är operatörerna enligt Riksrevisionen samstämmiga i beskrivningen av svårigheterna för dem att förutse hur regleringen kommer att förändras, eller hur länge ett beslut från PTS kommer att gälla. Enligt operatörerna finns omfattande problem i tillämpningen av regleringen. Som exempel nämns precisionen i besluten och tillsynen av efterlevnaden av regleringen. De menar att problem i tillämpningen av regleringen medför en stor regleringsosäkerhet om PTS beslut är korrekta och hållbara. En operatör uttrycker följande ”En annan konsekvens av svaga beslut är den höga ändringsfrekvensen som inte bara innebär att aktörerna måste vänta länge på slutlig dom, utan också innebär stor osäkerhet om huruvida PTS-beslut står sig. Långa handläggningstider är förstås inte bra, men kan accepteras lättare om besluten för det mesta står sig. Det är betydligt värre om besluten efter lång tid också ändras”. En annan operatör för fram följande ”Vi anser att en stark, hållbar och fungerande reglering är nödvändig för att skapa och bibehålla en konkurrens som annars inte skulle finnas eller fungera, och även ge rätt investeringssignaler till marknadens aktörer(...)”.

Operatörerna bedömer att situationen med regleringsosäkerhet har fått negativa ekonomiska konsekvenser för dem. Detta har förändrat vissa av deras investeringsbeslut. Några operatörer uppger att de i betydande omfattning har minskat sina tänkta investeringar de närmaste åren. Andra uppger att de istället valt att investera i andra affärsområden. Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att kvantifiera påståendena om ekonomiska konsekvenser.

De intervjuade operatörerna för i intervjuer fram att PTS inte analyserar marknaden och dess utveckling i tillräcklig utsträckning. Flera operatörer menar att myndigheten behöver en ökad förståelse för de affärsmodeller som operatörerna

⁸⁵ Framgår även av brev från EU-kommissionen till generaldirektören för PTS i februari 2013 ”Swedish courts hear a higher proportion of appeals than are generated in other national systems”. Detta framkom även Riksrevisionens samtal med representanter för EU-kommissionen 5 februari 2013.

⁸⁶ Intervjuer med PTS 14 och 16 november 2012, Konkurrensverket, och fem större operatörer (TeliaSonera, Tele2, Hi3G, Telenor, Stokab) i januari 2013. Näringsdepartementets hearing om regleringen i mars 2012.

⁸⁷ De fem operatörerna har lämnat skriftliga svar på frågor, medverkat i enskilda intervjuer, samt faktagranskat utkast till rapporttext i två omgångar.

använder. Enligt operatörerna behöver PTS också djupare insikt i den inverkan som myndighetens beslut har på marknaden och dess aktörer. Riksrevisionen konstaterar att operatörerna ger uttryck för ett behov av förbättrade diskussioner med PTS innan myndigheten fattar beslut, men även diskussioner om strategiska frågor för marknads utveckling. Riksrevisionen noterar dock att PTS å sin sida anser att myndigheten redan har en ändamålsenlig dialog med operatörerna.⁸⁸

PTS hemställde i februari 2012 till regeringen om ändringar i LEK i syfte att förändra förutsättningarna för myndighetens prisreglering. Inom ramen för den efterföljande beredningen av ärendet redovisade PTS i februari 2013 i en skrivelse till Regeringskansliet att det prisregleringssystem som myndigheten har utformat är negativt för transparensen och förutsägbarheten på marknaden, och att detta bidrar till regleringsosäkerheten. Enligt PTS är dagens prisregleringssystem för långsamt, för komplext och för otydligt. Dagens prisregleringssystem leder enligt PTS bland annat till att investeringar på marknaden kan vara riskfyllda eftersom premisserna som PTS beslutat om inte gäller. Operatörernas planerade investeringar kan som en följd av regleringsosäkerheten justeras nedåt eller utebli. Men även konkurrensen riskerar att snedvridas och konkurrenstrycket blir lägre.⁸⁹ PTS planerar för närvarande också egna insatser för att komma till rätta med detta.⁹⁰

Riksrevisionen konstaterar att PTS tillämpning av konkurrensregleringen har under perioden 2003–2012 lett till en hög andel överklaganden. Avslutade domstolsprocesser har resulterat i att överklagade tillsynsbeslut respektive tvistlösningsbeslut har upphävts eller ändrats i domstol i hög grad. Även om antalet PTS beslut numera minskat, och som följd av detta att antalet rättsprocesser minskar, kvarstår i dag en osäkerhet om regleringens effektivitet bland marknads aktörer, på PTS, och i Regeringskansliet. Större operatörer på marknaden har framfört kritik mot regleringsosäkerheten och menar att den negativt påverkar deras bedömningar av behovet av investeringar på marknaden. De har också riktat kritik mot PTS sätt att genomföra dialogen med operatörerna inför beslut.

⁸⁸ PTS skriftliga kommentarer på utkast till revisionsrapport i februari 2013.

⁸⁹ PTS Komplettering till Förslag om ändrade regler för prisreglering enligt lagen om elektronisk kommunikation (2013-02-25; dnr 12-685). Näringsdepartementet har i början av 2013 av PTS begärt särskild information om de negativa effekterna på marknaden av prisregleringssystemet som genererat många rättsprocesser. PTS har i februari 2013 lämnat sådan information till Regeringskansliet. Informationen baseras på myndighetens bedömning av tänkbara effekter och information från operatörer.

⁹⁰ PTS: Konsekvensutredning avseende föreskrifter om ändring i PTS föreskrifter (2004:5) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning, (2012-12-04/Dnr: 12-10472).

Sammantaget kan det konstateras att den regleringsosäkerhet som uppmärksammades i utredningen *Effektivare LEK 2006* (se sidan 36), trots vissa förbättringar av systemet både från regeringen och PTS, ännu kvarstår på marknaden. PTS är den reglerande myndigheten och har möjlighet att påverka regleringssituationen genom en god kvalitet i sina regleringsbeslut. Riksrevisionen har med denna utgångspunkt granskat hur PTS arbetar för att säkerställa kvalitet i myndighetens regleringsbeslut.

3.4 Kvalitetssäkring av beslut

Ledning för PTS ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Myndighetens ledning ska också säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.⁹¹ Givet detta menar Riksrevisionen att ledningen bör säkerställa att myndigheten har rutiner som garanterar ställda krav på saklighet, opartiskhet och konsekvens i myndighetens beslut. Besluten bör även vara formellt korrekta. PTS bör dokumentera hur beslutsprocesser och beslut ska vara utformade, samt hur processer och beslut ska kvalitetssäkras för att uppfylla ställda kvalitetskrav. PTS bör ha en intern styrning och kontroll som säkerställer att detta fungerar som avsett.

Riksrevisionen har granskat PTS arbete med att säkerställa juridisk kvalitet i myndighetens beslut. Denna granskning har omfattat det PTS kallar juridisk kvalitetsgranskning: att säkerställa att beslut uppfyller juridiska krav innan besluten fattats. Ansvaret för denna kvalitetsgranskning ligger hos verksamhetsansvariga (avdelningschef) i linjeorganisationen.⁹² Ansvaret tydliggörs även i delegationsordning och legalitetskrav.⁹³ Vidare har granskningen omfattat PTS beslut om eventuell omprövning av överklagade beslut.

3.4.1 Juridisk kvalitetsgranskning

Riksrevisionens granskning av perioden 2003–2012 har visat att två tredjedelar av PTS konkurrensbeslut överklagas. Av överklagade beslut har en hög andel ändrats eller upphävts. Detta gäller främst tillsynsbeslut respektive tvistlösningsbeslut.

Det finns flera tänkbara anledningar varför myndighetsbeslut överklagas (se faktaruta om regleringsosäkerhet sidan 37). Enligt PTS är en av orsakerna som kan ha bidragit till de många överklagade besluten hur ansvaret för den juridiska

⁹¹ Myndighetsförordning (2007:515).

⁹² PTS Arbetsordning 2012.

⁹³ Delegationsordning 2012 och Legalitetskrav 2011.

kvalitetsgranskningen av besluten har varit organiserat.⁹⁴ Inledningsvis var ansvaret centraliserat till dåvarande rättsavdelningen. I samband med en omorganisation 2007 återfördes ansvaret istället till respektive chef för sakavdelningarna. För att stärka den juridiska kompetensen i sakavdelningarnas beslutsfattande blev många av juristerna på den dåvarande rättsavdelningen överförda till och integrerade i sakavdelningarna. Rättsavdelningen upplöstes och ett nytt avsevärt mindre rättssekretariat bildades, fortfarande med ansvar för eventuella rättsprocesser.

Denna lösning med decentralisering av jurister visade sig senare enligt PTS rättssekretariat och konkurrensavdelning få vissa negativa effekter.⁹⁵ Jurister som placerats i linjen tenderade att få andra uppgifter än de rent juridiska frågorna.⁹⁶ Vidare medverkade det nya rättssekretariatet inte i sakavdelningarnas kvalitetsgranskning av besluten utom vid gemensam beredning.⁹⁷ En del beslut, i vilka rättssekretariatet inte medverkat i den juridiska kvalitetsgranskningen, har enligt rättssekretariatet i efterhand visat sig innehålla formella brister, otillräckligt underlag eller svagheter i beslutsformuleringen. Rättssekretariatet, som ansvarar för att driva PTS rättsprocesser, har i flera fall fått se ett bristfälligt beslut först när det redan är överklagat och varpå sekretariatet förväntades att försvara det i domstol.

Sammantaget ledde den decentraliserade lösningen av den juridiska kvalitetsgranskningen 2007 till sådana svagheter att ledningen 2010 såg behov av åtgärder. Företrädare för sekretariatet ingår sedan 2010 i alla styrgrupper inför nya marknadsbeslut och beslut om prisregleringsmodeller. Hösten 2011 infördes interna riktlinjer för hur legalitetskrav på beslut ska uppfyllas av sakavdelningarna i beslutsprocesserna. Rättssekretariatet har fått ett ökat samordningsansvar för att juridiska frågor hanteras på ett bra sätt på sakavdelningarna. Ansvaret för kvalitetsgranskningen av besluten är kvar i linjen hos avdelningschefer, men 2012 har ansvarsfrågorna tydliggjorts i en ny arbetsordning och en ny delegationsordning.

Merparten av överklagade beslut från de senaste åren är ännu inte avgjorda. Det innebär att det är för tidigt att säga om åtgärderna lett till högre juridisk kvalitet i besluten. Riksrevisionen noterar att rättssekretariatet nu är representerat vid nya marknadsbeslut.

⁹⁴ Intervjuer med PTS 14, 15 och 16 november 2012.

⁹⁵ Intervjuer med PTS 14, 15 och 16 november, samt 16 december 2012.

⁹⁶ Intervjuer med PTS 14 och 16 november 2012. PTS Interna PM om organisering av jurister.

⁹⁷ Rättsfunktionen och juristrollen inom PTS – Konsultrapport till PTS. BDO Nordic Consulting, 2007.

3.4.2 Omprövning

När en operatör överklagar ett beslut som PTS fattat har myndigheten under vissa förutsättningar möjlighet att ompröva beslutet innan det går till domstol för prövning.⁹⁸ Enligt PTS har detta endast skett vid ett tillfälle. Enligt PTS har myndigheten som regel genomfört flera samråd och dialoger om beslutet med parterna. Detta är då enligt PTS i linje med de i LEK fastställda procedurerna om samråd, notifiering och underrättelse. PTS bedömer således att det är väl utrett vad aktörerna har för inställning i frågorna och att myndigheten därmed inte har skäl att ompröva beslutet.⁹⁹ Därtill överklagas enligt PTS besluten vanligen ”blankt”, det vill säga utan att den överklagande parten utvecklar sina grunder och skäl för invändningar innan domstolsprocessen påbörjats. Det händer även att operatörerna tar upp nya frågor i rättsprocessen. Ett tredje skäl till att PTS ser svårigheter med att ompröva beslut är att myndighetens beslut fastställs av EU-kommissionen. Detta innebär att PTS skickar utkast till beslut till EU-kommissionen som därefter beslutar om att fastställa eller inte fastställa PTS utkast till beslut.¹⁰⁰ Detta kan ses som en form av kvalitetssäkring från EU-kommissionen av att PTS beslut inte äventyrar harmoniseringssträvandena. Enligt PTS kan det i en sådan situation ifrågasättas om PTS självständigt kan ompröva sina beslut.

Riksrevisionens konstaterar att PTS har varit part i ett antal rättsprocesser, och att myndighetens beslut inom tillsyn och tvist i ett flertal fall har ändrats eller upphävts.¹⁰¹ Det har i intervjuer med företrädare för PTS framkommit att myndigheten rutinmässigt lämnat överklagade beslut direkt till domstol för

⁹⁸ Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) gäller följande: Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat i första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet. I förarbetena till lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation uttalas följande. Om PTS ändrar ett beslut som den fattat inom ramen för tvistelösningsförfarandet innebär det en nackdel för motparten. Omprövning kan alltså inte bli aktuell när PTS beslut i tvistelösningsärenden har överklagats (jämför med prop. 2006/07:119 En effektivare lag om elektronisk kommunikation, s. 41 f).

⁹⁹ PTS kommentar till utkast till revisionsrapport, februari och april 2013.

¹⁰⁰ Intern PM Den europeiska beslutsmodellen för konkurrensfrämjande förhandsreglering av elektronisk kommunikation. PTS Konkurrensavdelningen, september 2012. Intervju med PTS 27 september 2012. Bland annat framkom att det inte finns en beslutsmodell på nationell nivå för att utveckla en nationell styrning som inte kommer i konflikt med EU-kommissionens styrning. Riksrevisionens rättsutredning (bilaga 1. Hettne, Jörgen (januari 2013) visar att enligt svensk grundlag ska en myndighets beslut tas oberoende, men trots detta kan kommissionen ändra PTS beslut.

¹⁰¹ I ett remissyttrande den 27 oktober 2010 över promemorian Bättre regler för elektroniska kommunikationer (N2010/165/ITP) anför kammarrätten att vad gäller de brister som PTS beslut varit behäftade med handlar det i huvudsak om brist på utredning och motivering. Enligt kammarrätten skulle åtgärder för kvalitetssäkring av PTS beslut, tillsammans med en möjlighet till laglighetsprövning, tillgodose kraven på rättssäkerhet. Jämför med bilaga 1 Rättsutlåtande ang. staten på telekommunikationsmarknaden, s. 49. Hettne, Jörgen, 2013.

prövning. I intervjuer med företrädare för PTS har det även framkommit att PTS i flera fall förlorat i domstol på grund av formella brister i myndighetens beslut. Det har också i intervjuer med företrädare för PTS framkommit att det inom myndigheten funnits kunskap om brister i beslut när dessa lämnats vidare för prövning i domstol. Trots detta, och trots situationen med många överklagade och ändrade beslut har PTS endast vid ett tillfälle sedan 2003 omprövat och ändrat ett överklagat beslut. Riksrevisionen konstaterar att skriftliga riktlinjer för arbete med rättsprocesser numera (2012-11-06) tagits fram av PTS, vilka kan öka förutsättningarna för att förhindra formella brister i myndighetens beslut.

3.5 PTS uppföljning och kunskapsåterföring

Det är ledningen som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen och ska se till att den bedrivs effektivt, och att myndighetens verksamhet fortlöpande utvecklas.¹⁰² Av PTS instruktion framgår att myndigheten ska beskriva och analysera utveckling och resultat inom sitt ansvarsområde och rapportera detta till regeringen. Myndigheten ska vidare vara konsekvent i sitt beslutsfattande och avgörande hänsyn måste tas till myndighetens egen praxis.¹⁰³

Riksrevisionen anser att av detta följer att verksamhetsansvariga i PTS systematiskt bör analysera sina konkurrensreglerande beslut och avslutade rättsprocesser. PTS bör i detta arbete också analysera vilka effekter myndighetens regleringsbeslut och arbete får på den svenska telekommarknaden. För att verksamheten ska utvecklas är det också viktigt att personalens kunskaper och erfarenheter tas tillvara, liksom extern kunskap inom området. Myndigheten bör ha dokumenterade processer, stöd som till exempel it-system, och ett tydligt ansvar för kunskapsåterföring. Verksamhetsansvariga bör följa upp att kunskapsåterföringen fungerar. Myndigheten bör också ha information om genomförda beslut, i syfte att få konsekvens i beslutsfattandet.

Riksrevisionen har granskat i vilken mån PTS arbetar med att analysera genomförda beslut och avslutande rättsprocesser för en kontinuerlig utveckling av regleringsverksamheten.

3.5.1 PTS uppföljning av beslutsprocesser och av beslutens effekter

PTS har under Riksrevisionens granskning framfört att myndigheten arbetar med erfarenhetsåterföring från tidigare beslutsprocesser och

¹⁰² 3 § och 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁰³ Se 1 kap. 9 § Regeringsformen "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Lag (2010:1408)", och "Förvaltningsrättens grunder" s. 16 f, av Bohling Alf och Warnling-Nerep Wiweka.

överklagandeprocesser samt från tillsynsprocesserna. Detta genomförs enligt myndigheten inom ramen för de nya marknadsanalyserna inför nya SMP-beslut.¹⁰⁴ PTS menar att det också sker en samordning mellan analyserna på alla olika delmarknader, vilket gör att delanalyserna i princip täcker alla relevanta delar av PTS beslutsfattande. Informationen och dokumentationen om erfarenheterna samlas på detta sätt enligt PTS där de i första hand ska användas. Riksrevisionen konstaterar att PTS även har en projekthandbok där det framgår hur analys av genomförda projekt och aktiviteter för kunskapsåterföring till organisationen ska gå till. Varje projekt ska avslutas genom att kunskap och erfarenheter samlas och dokumenteras.

I intervjuer med företrädare för PTS framkommer att myndigheten under perioden 2003–2012 inte rutinmässigt och fortlöpande har återfört samlade erfarenheter från avslutande projekt och rättsprocesser för att förbättra effektiviteten i handläggningen av kommande beslut. Istället analyseras beslut och dess effekt enbart om det föreligger behov av ett nytt beslut inom samma område. Riksrevisionen noterar att denna praxis medför att det kan gå lång tid mellan beslut inom samma område, varför det finns en risk att viktig kunskap och erfarenhet går förlorad under tiden. Detta är också något som framgått i intervjuer och som myndigheten även identifierat som risk i planeringsdokumentet för den regleringshandbok som planeras.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheten i januari 2013 har påbörjat ett arbete för att samla kunskaper och erfarenheter från tidigare regleringsbeslut. Detta sker i arbetet med att ta fram en regleringshandbok.¹⁰⁵ I planeringsdokumentet för arbetet konstaterar PTS att det numera finns en ganska stor erfarenhet av hur saker bör fungera och vari svårigheterna ligger. Denna kunskap har dock inte varit samlad, vilket enligt PTS medför en risk för kunskapsstapp mellan de olika generationerna av SMP-beslut. Detta framkommer även i intervjuer under granskningen. PTS efterlyser vidare i planeringen av regelhandboken en bättre ordning för kunskapsåterföring. Inledningsvis ska projektet ta fram en struktur för att samla kunskaper och föreslå vilken kunskap som först ska sammanställas.¹⁰⁶

Sammantaget visar granskningen att PTS under 2003–2012 inte tillräckligt fortlöpande har analyserat sina konkurrensreglerande beslut och avslutade rättsprocesser i syfte att utveckla verksamhetens praxis att få sakliga, opartiska och konsekventa regleringsbeslut som står sig i eventuella rättsprocesser. Riksrevisionen noterar att det nu sker sådana insatser inom PTS.

¹⁰⁴ Skriftlig kommentar i faktakontrollen av utkast till revisionsrapport. PTS, februari 2013.

¹⁰⁵ Skriftlig kommentar i faktakontrollen av utkast till revisionsrapport. PTS, februari 2013.

¹⁰⁶ Plan för arbetet med en regleringshandbok. PTS Intern PM, 2013-01-14.

3.5.2 *PTS uppföljning av myndighetens rättsprocesser*

PTS ska enligt förordningen om elektronisk kommunikation föra en förteckning över rättsprocesser med anledning av myndighetens beslut. I förteckningen ska också grunderna för överklagandena anges i korthet och handläggningstiden i domstolarna antecknas.¹⁰⁷ Riksrevisionen har granskat hur PTS arbetar med att sammanställa en sådan förteckning, och hur myndigheten analyserar genomförda rättsprocesser för att utveckla verksamheten.

När en ny dom meddelas tar rättssekretariatet fram ett referat som skickas till berörda medarbetare och chefer i organisationen. Vid behov analyseras domen mer utförligt och i vissa fall har sekretariatet till exempel inbjudits till konkurrensavdelningen för att presentera viktigare slutsatser. Rättsekretariatet har också tagit initiativ till att informera sakavdelningarna om vissa förvaltningsrättsliga frågor. Det har funnits listor från rättssekretariatet med information om genomförda och pågående rättsprocesser, men Riksrevisionen konstaterar att viktig information om processerna inte ingår i sammanställningen, till exempel analys av rättsliga implikationer, konsekvenser på marknaden och regleringsosäkerheten av processernas utfall. Konkurrensavdelningen har genomfört analyser av rättsprocesser.¹⁰⁸ Analyserna görs i samband med att nya SMP-beslut ska tas fram.

Ledningen begärde 2011 särskilda analyser av ett antal specifika beslut och rättsprocesser avseende prissättning.¹⁰⁹ Analysen visade att PTS måste bättre hantera formalia i beslutsprocessen och även reda ut vad myndigheten får göra respektive inte får göra i beslutsprocessen visavi berörda operatörer. Med utgångspunkt i bland annat denna analys har ledningen gått vidare med förbättringsinsatser (se avsnitt 3.5.4). Rättsekretariatet tog 2011 initiativ till att utveckla en databas (som fått namnet Domherren) för att göra uppgifterna mer sökbara. Ett arbete för att för in samtliga rättsprocesser i databasen pågick under Riksrevisionens granskning.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att under perioden 2003–2012 har ett betydande antal av PTS regleringsbeslut överklagats och lett till rättsprocesser. I en betydande del av de domstolsprövningar som avgjorts vid Riksrevisionens granskning har myndighetens beslut ändrats eller upphävts

¹⁰⁷ Förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. EU:s ramdirektiv för elektronisk kommunikation ställer krav på nationella regleringsmyndigheter att föra en förteckning med uppgifter (grunderna för överklagandena anges i korthet och handläggningstiden i domstolarna) om överklagade beslut. Direktivets krav har genomförts genom 3 a § i förordningen om elektronisk kommunikation.

¹⁰⁸ PTS Interna PM.

¹⁰⁹ Intervjuer med PTS 14 och 16 november, 16 december 2012. PTS interna dokument om Second Opinion, ht 2011.

under senare delen av granskningsperioden.¹¹⁰ Myndigheten inte haft en tillräcklig rutin för att fortlöpande sammanställa analyser av processerna, varken för enskilda rättsprocesser eller på aggregerad nivå.¹¹¹ De listor över genomförda processer som funnits har inte innehållit tillräcklig information för att tillåta en analys av utfall och effekter. Ledningen begärde så sent som 2011 en särskild analys av orsaker till att vissa domar gått mot PTS beslut. Det finns analyser av olika domar som tagits fram som underlag inom ramen för beslutsprocesser.

Riksrevisionen konstaterar att ett tillräckligt sammanhållet arbete med analyser av myndighetens rättsprocesser och deras utfall ännu inte är utvecklat även om insatser i den riktningen görs nu. Ett sådant arbete behövs för att garantera konsekvensen i beslutfattandet. Det innebär också att PTS under perioden 2003–2012 inte har haft tillräckligt underlag för att bedöma den samlade effekten av myndighetens rättsprocesser på marknaden och regleringsosäkerheten.

3.5.3 *PTS förutsättningar för att analysera genomförda beslut och rättsprocesser*

Riksrevisionen har i granskningen funnit att det inte finns statistik över PTS beslut och efterföljande rättsprocesser. Därför har Riksrevisionen begärt statistik från PTS för granskningsperioden 2003–2012. Beställningen omfattar myndighetens SMP-beslut, tillsyn och tvistlösning, antalet överklagade beslut, vilken part som överklagar, inhiherade beslut, samt utgången i förvaltningsrätten, kammarrätten respektive högsta förvaltningsdomstolen. Se tabell i avsnitt 3.3.2 eller bilaga med PTS statistik (Bilaga 2).

PTS har tagit fram uppgifterna, men pekar på svårigheter att få fram bra kvalitet i statistiken eftersom myndigheten bytt diariesystem.¹¹² Besluten har inte diarifierats enhetligt, vilket har gjort det svårt att genomföra effektiva sökningar. Riksrevisionen noterar att svårigheter med att följa upp ärenden i diariesystemet identifierades som ett problem vid Riksrevisionens årliga revision 2010. Då gavs PTS en rekommendation att säkerställa att ärenden på ett enkelt sätt kan följas upp via diariesystemet.¹¹³

¹¹⁰ Under hela granskningsperioden 2003–2012 har domstolarna i cirka hälften av överklagandena ändrat eller upphävt PTS beslut (SMP, tillsyn, tvistlösning). Se Bilaga 2 PTS statistik.

¹¹¹ Intervju med PTS 14 och 16 november 2012 och dokumentstudier.

¹¹² PTS för skriftligen fram följande avseende den utmaning det innebär för myndigheten att ta fram de data som Riksrevisionen efterfrågat: Om dessa data är centrala för analys och slutsatser i pågående granskning, skulle vi kunna lägga ytterligare resurser på att kvalitetssäkra data, men eftersom det är resurskrävande avvaktar vi ett sådant besked från Riksrevisionen. Ett annat alternativ skulle kunna vara att fokusera på en mer begränsad tidsperiod.

¹¹³ Granskning av verksamheten vid Post- och telestyrelsen, Revisionspromemoria, Riksrevisionen, 2010-02-10.

Riksrevisionen konstaterar att PTS på ett enkelt sätt inte kan redovisa uppgifter om rättsprocesserna: hur många beslut som fattats, hur många av dessa som överklagats, vad utfallet har blivit och varför, samt effekter av processerna.

3.5.4 Pågående insatser för förbättrad styrning och uppföljning

En förutsättning för att ledningens styrning och kontroll ska fungera är att myndigheten har en väl organiserad hantering av externa och interna risker (hot, utmaningar, svårigheter) för verksamheten.¹¹⁴ Riksdagens beslutade mål för sektorn elektronisk kommunikation och vilka omständigheter som kan tänkas äventyra måluppfyllelsen är en naturlig grund för en sådan analys samt för värdering och hantering av risker.

De förbättringsinsatser som PTS redovisade för regeringen 2008 fick enligt myndighetens ledning inte tillräcklig effekt. Ledningen initierade därför 2010 ett arbete, som fortfarande pågår, med att reda ut problemen och orsakerna, samt för att successivt åtgärda dessa.¹¹⁵ Nuvarande ledning och verksamhetsansvariga har i intervjuer beskrivit följande problem och orsaker.¹¹⁶ Det har handlat om oklarheter om i vilken mån PTS uppfyllde mål och krav på verksamheten, om ansvarsförhållanden i linjeorganisationen och på ledningsnivå och om den juridiska kvalitetsgranskningen i beslutsprocesserna. Vidare har det enligt intervjupersoner varit oklart om vem som skulle ta beslutet om PTS strategi i respektive rättsprocess. Det har även funnits oklarheter kring förekomsten och hanteringen av juridiska frågor i myndighetens beslutsprocesser. Mot denna bakgrund har ledningen sedan 2011 beslutat om ett flertal åtgärder för att komma till rätta med problemen och göra verksamheten mer effektiv.¹¹⁷

Riksrevisionen noterar att den nuvarande ledningen har genomfört ett antal viktiga initiativ för att förbättra myndighetens arbete. I vilken mån detta får effekt på marknaden i form av färre överklaganden av SMP-beslut och efterföljande tillsyns- och tvistlösningsbeslut var vid granskningen för tidigt att bedöma. Ett flertal av de problemområden som beskrivits ovan har ännu inte åtgärdats. Det gäller bättre analyser och statistik för den viktiga kunskaps- och erfarenhetsåterföringen i myndigheten. Det finns också behov av en analys på myndighetsnivå som på

¹¹⁴ Betydelsen av riskhantering (identifiera, analysera, bedöma, hantera) framgår av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK). Även om PTS inte lyder under denna förordning har Riksrevisionen bedömt den som ändamålsenlig för att bedöma PTS styrning och kontroll av arbetet med att reglera telekommarknaden.

¹¹⁵ Intervjuer med PTS 20 jan 2012, 14 och 16 november 2012, 16 december 2012.

¹¹⁶ Intervjuer med PTS 14 och 16 november 2012, 16 december 2012.

¹¹⁷ Sammantaget har PTS ledning fört fram följande genomförda insatser: ny arbetsordning (2011), delegationsordning (2011), en legalitetspolicy (2011), interna riktlinjer för rättsprocesserna (2012) och bättre samordning av de s.k. e-komavdelningarna. Konkurrensavdelningen har förstärkts med ytterligare juristkompetens och dialogen med operatörer har utökats, förbättringar för att förbättra tillsynsarbetet i strategi, metodik och effektivitet har genomförts och samrådsförfarandet med Konkurrensverket har förbättrats.

ett samlat sätt behandlar de orsaker till svårigheter i konkurrensverksamheten som nuvarande ledning och verksamhetsansvariga pekat ut.¹¹⁸ I viss mån pekar PTS ut risker i sina årsredovisningar. En form av riskanalys återfinns också i PTS-rapporten om precision i beslut från 2008. Men risker och problem har inte följts upp tillräckligt vad gäller olika insatsers effekter, till exempel tidigare genomförd omorganisation och decentralisering av ansvaret för den juridiska kvalitetsgranskningen av beslut. PTS har nyligen lämnat en riskbild av negativa effekter av problem med prisregleringssystemet till Regeringskansliet. Konsekvensen är att det inte heller under perioden 2003–2012 har funnits ett sammanhållet aktuellt åtgärdsprogram för att kunna agera på förhand.

3.6 Regeringens initiativ för en fungerande konkurrensreglering

Svenska beslutsfattande organ på alla nivåer ska i enlighet med den unionsrättsliga lojalitetsprincipen säkerställa att det europeiska regelverket för dessa marknader fungerar väl i Sverige.¹¹⁹ Detta förutsätter enligt Riksrevisionen att regeringen och berörda myndigheter har ett underlag som möjliggör beslut som syftar till att säkerställa att konkurrensregleringen enligt LEK blir effektiv på telekommarknaden.

Regeringen har under perioden 2003–2012 tagit flera initiativ för att förbättra konkurrensregleringen enligt LEK. Flera initiativ syftar till att säkerställa att PTS ska fungera i sin reglerande roll. Myndigheten har fått i uppdrag att öka precisionen i de konkurrensreglerande besluten och rapportera om marknadens utveckling. Dessutom har regeringen initierat ändringar i LEK, främst för att säkerställa snabbare domstolsprövningar men också för att utöka PTS befogenheter.¹²⁰

3.6.1 Regeringens styrning av PTS

Krav på återrapportering och analys

I Trafikutskottets betänkande 2002/03:TU6 om regeringens förslag till lag om elektronisk kommunikation förutsätter utskottet att lagen om elektronisk kommunikation kommer att följas upp och utvärderas och att resultatet av dessa uppföljningar och utvärderingar kommer att återredovisas till riksdagen. Utskottet lyfter bland annat fram att tydliga mål bör formuleras.¹²¹

¹¹⁸ Det finns interna styrdokument som beskriver hur risker ska hanteras i projekt (motsv.), men det finns inte dokument som beskriver hur riskanalyser ska utföras på myndighetsnivå, det vill säga risker för att myndigheten inte kan utföra sitt uppdrag.

¹¹⁹ Hettne, Jörgen, Rättsutlåtande ang. staten på telekommarknaden, januari 2013.

¹²⁰ Här avses sådana initiativ av regeringen att ändra LEK som inte utgår från initiativ på EU-nivå.

¹²¹ Bet. 2003/04:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 152.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2004 PTS i uppdrag att ta fram ett förslag på hur uppföljningen av riksdagens mål för sektorn elektronisk kommunikation kunde utformas. PTS redovisade uppdraget i rapporten *Uppföljning av målen för sektorn elektronisk kommunikation*.¹²² Regeringen har inte gett återkoppling på förslaget. PTS har inte heller använt förslaget i sin egen verksamhet.¹²³

I regleringsbrev för perioden 2004–2008 har regeringen begärt att PTS ska åiterrapportera myndighetens bedömning av hur målen uppfylls. PTS har också haft i uppdrag att rapportera vilka åtgärder som myndigheten vidtagit för att bidra till måluppfyllelsen och hur åtgärderna påverkar operatörer och tjänstetillhandahållare.¹²⁴

Av PTS årsredovisningar 2004–2008 framgår en utveckling mot allt fler överklaganden. PTS bedömer att detta kan riskera att regleringens effekter fördröjs, uteblir eller till och med försämrar konkurrensen. Myndigheten tar även upp problemet med långa domstolsprocesser. Sammantaget pekar PTS på den osäkerhet som uppstår på marknaden när regleringen inte träder i laga kraft. PTS konstaterar också att myndigheten inte varit tydlig nog i sina beslut. Sammantaget gör PTS vissa bedömningar av marknads utveckling, men med ett snävare fokus än vad riksdagens mål indikerar. Riksrevisionen noterar att redovisningen fokuserar på PTS insatser och i vilken mån dessa bidrar till måluppfyllelse. Inte heller i senare årsredovisningar för 2009–2011 har PTS lämnat sammanfattande bedömningar av telekommarknadens utveckling i förhållande till riksdagens intentioner. Viss informell information lämnas också av PTS i den årliga mål- och resultatdialogen mellan PTS ledning och Näringsdepartementet. Regeringskansliet har under januari 2013 begärt en beskrivning av de negativa effekterna på marknaden av PTS prisregleringssystem.¹²⁵

De åiterrapporteringskrav som PTS haft i sitt regleringsbrev om konkurrenssituationen togs bort 2009 och ersattes 2010 med ett generellt åiterrapporteringskrav i PTS instruktion.¹²⁶

Myndigheten ska beskriva och analysera utveckling och resultat inom sitt ansvarsområde och rapportera detta till regeringen. Myndigheten ska särskilt uppmärksamma och analysera eventuella problem inom området och, när det är påkallat, vidta eller lämna förslag till lämpliga åtgärder. Myndigheten

¹²² Uppföljning av målen för sektorn elektronisk kommunikation. PTS, 2004. (PTS-ER-2004:3).

¹²³ Intervjuer med PTS 15 november 2012. E-post från PTS november 2012.

¹²⁴ Regleringsbrev till PTS 2004–2007.

¹²⁵ PTS Komplettering till Förslag om ändrade regler för prisreglering enligt lagen om elektronisk kommunikation, (2013-02-25; dnr 12-685).

¹²⁶ Riksrevisionen konstaterar att de förändrade kraven på rapportering efter 2008 gällde flertalet myndigheter och alltså inte bara PTS. Se förordningen om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

ska vidare regelbundet göra strategiska analyser inom området för elektronisk kommunikation och redovisa den långsiktiga inriktningen av myndighetens tillämpning av regleringen på området.¹²⁷

PTS genomförde också en omfattande analys av myndighetens ansvarsområde redan 2009, då efter särskilt uppdrag från regeringen.¹²⁸ Sedan dess har dock denna typ av mer omfattande analyser av hela sektorn inte upprepats. Riksrevisionen konstaterar att PTS därmed inte regelbundet analyserar hela sektorn elektroniska kommunikationer i syfte att kunna bedöma måluppfyllelsen i jämförelse till riksdagens mål för sektorn. Det finns delar av marknaden som därmed inte blir föremål för en kontinuerlig analys av PTS.¹²⁹ Myndigheten gör inte några internationella jämförelser för att bedöma hur Sverige placerar sig internationellt i relation till riksdagens mål för sektorn. Myndigheten gör dock en stor mängd andra analyser inom sitt ansvarsområde, både på eget initiativ och inom ramen för olika regeringsuppdrag.

PTS konstaterar i Riksrevisionens granskning att delar av marknaden som inte är föremål för kontinuerlig analys av myndigheten är av stor vikt för konkurrenssituationen på marknaden (se till exempel avsnitt 4.5.4 om statens ägande av infrastruktur). PTS har vidare argumenterat för att statligt agerande på delar av marknaden skulle kunna främja både konkurrenssituationen och möjligheten att uppnå bredbandsmålet.¹³⁰ Detta utan att det finns behov av reglering.

Riksrevisionen har dock i sin granskning inte funnit att regeringen under perioden haft några invändningar mot den typ av analyser som PTS genomför, eller omfattningen av och innehållet i PTS rapportering till regeringen.

Riksrevisionen har inte heller funnit att regeringen efter 2008 i särskild ordning efterfrågat någon uppföljning av regleringssituationen eller dess effekt på investeringar. Som beskrivits ovan (se avsnitt 3.3) identifierade regeringens utredare 2006 en regleringsosäkerhet på marknaden, med negativa effekter för

¹²⁷ Förordning om ändring i förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

¹²⁸ Bred och långsiktig analys för området elektronisk kommunikation. PTS, 2009. (PTS-ER-2009:2). I intervjuer framkommer att PTS dels under 2013 avser göra en mindre uppföljning av denna analys, dels att PTS menar att myndigheten genomför strategiska analyser, men för respektive delmarknad.

¹²⁹ Riksrevisionens har i granskningen bett om PTS bedömning av fyra statliga aktörers roll på marknaden. PTS konstaterar att den del av marknaden där dessa agerar omfattar svart fiber (Svenska Kraftnät och Vattenfall AB), digitala kapacitetstjänster (Trafikverket och Teracom AB) samt våglängdsförbindelser (Trafikverket och Teracom AB). Den enda av dessa tjänster som idag omfattas av EU-kommissionens rekommendation om relevanta marknader är terminerande avsnitt av digitala kapacitetstjänster, marknad 6. Det är således endast på denna marknad som PTS utför regelbundna marknadsanalyser ur konkurrensperspektiv. PTS, Svar på Riksrevisionens fråga 1 statlig infrastruktur, 2012-12-23.

¹³⁰ PTS, Underlag – svar på Riksrevisionens frågor rörande statligt fiberinnehav, 2013-01-22. Se också Brev från PTS generaldirektör Göran Marby till Trafikverkets generaldirektör Gunnar Malm, 2013-02-11.

investeringsklimatet, vilket fick regeringen att agera.¹³¹ Givet denna problematik menar Riksrevisionen att PTS kontinuerligt borde ha analyserat nivån av regleringsosäkerhet på marknaden och bedömt och rapporterat vilken inverkan detta fått på marknads investeringsklimat. Riksrevisionen menar också att regeringen mot bakgrund av utredningens slutsatser skulle ha haft särskild anledning att genom uppföljning och krav på rapportering säkerställa att PTS konkurrensreglerande verksamhet fungerar som avsett.

Regeringens möjlighet att styra PTS

Regeringskansliet har i intervjuer med Riksrevisionen tydliggjort sin syn på PTS uppdrag, och regeringens möjligheter att styra myndigheten. I regeringens syn ingår att det är EU:s direktiv som styr den svenska sektorn för elektroniska kommunikationer och att det finns begränsade möjligheter för regeringen att påverka PTS konkurrensreglerande verksamhet, eftersom denna del av myndighetens verksamhet ska styras av relevant EU-rätt, inklusive kommissionens rekommendationer. Det framgår i intervjuerna att denna ovanliga myndighetsroll medfört en osäkerhet inom Regeringskansliet kring vilken styrning regeringen kan utöva.

Osäkerheten, som även framgått i intervjuer med företrädare för PTS, omfattar också myndighetens handlingsutrymme och relation till EU-kommissionen. Regeringen har dock inte tagit initiativ för att bringa klarhet i situationen.

Detta har inte heller varit föremål för analys från myndighetens sida. Riksrevisionen konstaterar istället att PTS saknar ett sammanhållet underlag vari myndighetens uppdrag i arbetet med telekommarknaden analyseras utifrån de olika mål som finns för verksamheten.¹³² Det saknas även i vissa avseenden analys av PTS relation till EU-kommissionen. I LEK och i förarbetena till LEK uttalas att EU-rekommendationerna ska "beaktas". Det framgår inte om detta innebär att myndigheten bör utgå från rekommendationerna eller låta rekommendationerna vara en av flera faktorer att överväga i beslutsprocessen.¹³³ Riksrevisionen noterar att osäkerheten kring den legala statusen hos EU-kommissionens rekommendationer dock inte är unik för Sverige, utan diskuteras i ett flertal EU-länder. Inte heller är PTS roll

¹³¹ Effektivare LEK (SOU 2006:88).

¹³² Riksrevisionens granskning av PTS interna styrdokument. Myndighetsledningen refererar till PTS Strategiska Agenda och den årliga analys av myndighetens uppdrag och mål som görs där. Styrningen från EU lyfts fram som överordnad i intervjuer på PTS. Detta perspektiv, liksom riksdagens mål, saknas i dokumentet under granskningsperioden.

¹³³ "Lojalitetskravet" följer också av PTS instruktion. Följer inte PTS rekommendationen måste myndigheten lämna förklaring till kommissionen. Intervju med PTS 27 sept 2012. I en rapport från 2006 framgår att PTS då gjorde analysen att det fanns små möjligheter att frångå rekommendationerna. Se Statskontoret, Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation, 2006:4, s. 58.

och utformandet av LEK en ny fråga, utan något som funnits med sedan lagens antogs 2003 (se bilaga 1 för en mer utförlig diskussion om införandet av LEK).

Riksrevisionen konstaterar att det finns en osäkerhet kring regeringens möjlighet att styra PTS, och om myndighetens roll, handlingsutrymme och relation till EU-kommissionen. Dessa frågor är dock inget som varit föremål för en närmare analys och PTS har inte hemställt till regeringen om åtgärder i frågan.¹³⁴ Regeringskansliet utgår från att regeringen har mycket begränsade möjligheter att styra PTS.

3.6.2 *Ändringar av LEK*

Under granskningsperioden 2003–2012 har LEK ändrats drygt tjugo gånger.¹³⁵ Sex ändringstillfällen grundas i initiativ från EU-kommissionen. Utöver dessa ändringar i LEK har regeringen initierat ett antal andra ändringar i LEK¹³⁶. Två av dessa initiativ från regeringen har särskilt syftat till att förbättra regleringssituationen.

I propositionen (2006/07:119) En effektivare lag om elektronisk kommunikation från år 2007 föreslår regeringen ett antal åtgärder, med utgångspunkt i utredningen Effektivare LEK. Propositionen bifölls av riksdagen.¹³⁷ I sin proposition beskriver regeringen tydligt konsekvenser för marknaden, marknadsaktörerna och slutkunderna av många överklaganden och långa domstolsprocesser. Regeringen konstaterar att den uppkomna situationen med många överklaganden innebär ett stort problem. Om inte åtgärder vidtas finns klar risk att den konkurrensskapande regleringen blir ineffektiv eller fördröjd, vilket leder till att investeringar inte genomförs och därmed försvåras möjligheten att uppnå riksdagens mål.

Regeringen föreslog flera åtgärder för att komma till rätta med problemsituationen. För att effektivisera domstolsprocesserna föreslogs färre instanser, skyndsamt handläggning, ekonomiska experter i domstolarnas arbete och kortare tidsfrister. Vidare fick PTS rätt att förelägga en part att lämna de uppgifter och handlingar som PTS behöver för att kunna pröva en tvist enligt 7 kap. 10 § LEK. Utöver detta gav regeringen klartecken till PTS att det inte var nödvändigt med en organisatorisk uppdelning mellan de olika funktionerna för SMP-beslut och tillsyn.

¹³⁴ Med undantag av PTS PM till RK angående prisregleringen (2012-02-06/Dnr: 12-685).

¹³⁵ Vissa ändringar föranleds av att myndigheter eller lagar byter namn.

¹³⁶ Prop. 2004/05:175, bet. 2005/06:TU4, rskr. 2005/06:142; prop. 2005/06:133, bet. 2005/06:FöU9, rskr. 2005/06:295; prop. 2005/06:191, bet. 2005/06:TU16, rskr. 2005/06:331; prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266; prop. 2006/07:119, bet. 2007/08/TU2, rskr. 2007/08:8; prop. 2007/08:8, bet. 2007/08:KU4, rskr. 2007/08:40; prop. 2007/08:73, bet. 2007/08:TU13, rskr. 2007/08:228; prop. 2007/08:86, bet. 2007/08:CU25, rskr. 2007/08:224; prop. 2009/10:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297; prop. 2011/12:55, bet. 2011/12:JU8, rskr. 2011/12:213.

¹³⁷ Prop 2006/07:119, bet 2008/08:TU2, rskr 2007/08:8.

Ett annat regeringsinitiativ (proposition 2007/08:73) för att förbättra konkurrensen var att ge PTS mandat att besluta om funktionell separation.¹³⁸

Riksrevisionen noterar att merparten av regeringens initiativ för att förbättra konkurrensregleringen av den svenska telekommarknaden genomfördes 2006–2008. Utöver senare EU-relaterade ändringar i LEK, har få initiativ tagits till förbättringar av regleringen av regeringen sedan 2008. Regeringen har inte heller tagit initiativ för att följa upp effekterna av de regleringsändringar som togs under perioden 2006–2008 för att komma till rätta med problemet med många överklaganden och långa rättsprocesser.

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar sammantaget att den regleringsosäkerhet som beskrevs i Effektivare LEK 2006, och som orsakas av hög andel överklagade beslut, kvarstår vid Riksrevisionens granskning. Dessutom konstaterar Riksrevisionen att utfallet i domstolsprocesserna hittills i betydande omfattning gått PTS emot. Marknadens aktörer är kritiska mot regleringsosäkerheten, och pekar på att den hämmar investeringar.

Denna situation, och dess effekter på marknadsoperatörer och deras investeringsvilja, har sedan 2008 inte varit föremål för en samlad analys från regering eller PTS. Regeringen har heller inte särskilt efterfrågat en rapportering eller analys i ämnet från PTS.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen var aktiv i sin uppföljning och styrning av PTS konkurrensreglerande verksamhet fram till och med 2008. Ett antal krav på PTS rapportering och analys fanns fram till detta år, och regeringen gav också myndigheten i uppdrag att utveckla precisionen i myndighetsutövningen. PTS gav i årliga rapporter till och med 2008 en god bild av regleringen och konkurrenssituationen. Regeringen tog under denna period också ett antal initiativ i form av utredningar och lagändringar, främst för att effektivisera prövningen av ärenden enligt LEK i domstolar. Sedan 2008 har dock kraven på rapportering från PTS minskat och någon uppföljning av effekterna av regeringens initiativ har inte genomförts. Istället menar regeringen att den har små möjligheter att styra PTS konkurrensreglerande verksamhet, eftersom den främst styrs av EU-rätten på området.

¹³⁸ Funktionell separation innebär att PTS förpliktigar en operatör att organisatoriskt avskilja de verksamheter som har anknytning till beslutet om skyldigheten. Avskiljandet ska ske på ett sådant sätt att verksamheterna bedrivs av en oberoende affärsenhet och särskilt syfta till att säkerställa icke-diskriminering och insyn. Se 4 kap. 12a § lag (2003:389) om elektronisk kommunikation.

PTS kvalitetsgranskning under beslutsprocessen har inte varit tillräcklig för att säkerställa att beslut utformas på ett korrekt sätt. Ansvar och vägledning för den juridiska kvalitetsgranskningen har inte varit tillräckligt tydligt, vilket medfört att beslut fattats med formella brister och otillräckligt underlag. Möjligheten till omprövning har endast använts i begränsad omfattning.

PTS har en projekthandbok som föreskriver att kunskap och erfarenheter från genomförda projekt ska samlas systematiskt i samband med alla projekt. Riksrevisionen konstaterar dock att PTS inte har tillräckliga rutiner för lärande och kunskapsöverföring för att kontinuerligt, systematiskt och på ett sammanhållet sätt ta tillvara erfarenheter från besluts- och rättsprocesser. I detta ingår att analysera effekter på marknaden av myndighetens beslut och genomförda rättsprocesser. Mer ingående och analyserad statistik över beslut och rättsprocesser har inte heller funnits

Målen för sektorn elektroniska kommunikationer följer av de krav som riksdag, EU och regeringen ställt upp. Det finns dock en osäkerhet inom PTS och i Regeringskansliet om PTS roll och handlingsutrymme. Sammantaget har detta medfört att regeringen inte efterfrågat kontinuerliga analyser av konkurrenssituationen på den svenska telekommarknaden utifrån ett helhetsperspektiv. Inte heller har regeringen efterfrågat internationella jämförelser i relation till riksdagens mål från PTS. Därmed saknas ett tillräckligt underlag för att bedöma den svenska marknads position i förhållande till andra länder.

PTS har under granskningsperioden 2003–2012 genomfört ett antal insatser för att förbättra myndighetens verksamhet, och ett antal initiativ pågår eller är aviserade. PTS har nyligen tydligt pekat på att det prisregleringssystem som myndigheten skapade efter införandet av LEK visat sig vara för långsamt, för komplicerat och för otydligt. Myndigheten har också begärt att regeringen ska vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen. Riksrevisionens granskning omfattar dock inte regleringens utformning.

4 Staten som ägare av digital infrastruktur

I kapitel 4 redovisas Riksrevisionens iakttagelser som rör granskningens andra delfråga: om regeringen styrt statens innehav av digital infrastruktur på ett samlat och långsiktigt sätt för att främja marknaden. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av affärsverket Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB vad gäller organisationernas telekomverksamhet. Regeringens kunskaps- och beslutsunderlag för ett aktivt ägande av den digitala infrastrukturen har granskats, liksom regeringens övriga initiativ på området. Riksrevisionen har därtill också genomfört en kartläggning av de fyra organisationernas telekomverksamhet.

4.1 Utgångspunkter

Staten är den största ägaren av TeliaSonera-koncernen, som är den enskilt största aktören på den svenska marknaden för digital infrastruktur.¹³⁹ Därutöver har staten ett omfattande innehav av olika former av digital infrastruktur hos de helägda statliga bolagen Teracom AB och Vattenfall AB, samt affärsverket Svenska Kraftnät och myndigheten Trafikverket. Dessa fyra aktörer har starka eller ledande positioner i flera olika marknadssegment på telekommarknaden. Aktörerna bedriver i olika omfattning telekomverksamhet kopplad till den infrastruktur de besitter. Som beskrivits i kapitel 2 kan infrastrukturen för telekom delas upp i flera olika nivåer med ökad förädling ju högre upp man når i värdekedjan.¹⁴⁰ De fyra statliga aktörerna agerar i de nedre nivåerna av värdekedjan genom innehav av kanalisation och master, erbjudande av svart fiber, digitala våglängdsförbindelser och digitala kapacitetstjänster.¹⁴¹ TeliaSonera är, via dotterbolaget och affärsområdet Skanova, marknadsledande inom flera olika infrastrukturnivåer på telekommarknaden. De övriga fyra aktörerna innehar tillsammans det näst största rikstäckande stomnätet efter Skanova. Tillgång till infrastruktur är en strategisk resurs på marknaden som påverkar konkurrensens effektivitet.

¹³⁹ Konkurrensverket vill i sin kommentar till faktagranskat rapportutkast 2013-04-11 framhålla att begreppet marknad i rapporten generellt inte handlar om marknader i en konkurrensrättslig kontext.

¹⁴⁰ Svart fiber – marknad och konkurrenssituation. PTS, 2008. (PTS-ER-2008:9).

¹⁴¹ Kanalisation är rör för anläggning av optiska fiberförbindelser och brunnar i vilka fiberförbindelserna förläggs. Svart fiber är en förbindelse som ej är upplyst, dvs. fysisk fiberledning utan elektronisk utrustning. En våglängdsförbindelse har aktiva optiska nätelement som förstärker den optiska signalen längs förbindelsesträckningen. Kunden ansluter sin utrustning i förbindelsens ändpunkter. Digitala kapacitetstjänster innebär färdiga överföringstjänster med specifika egenskaper.

4.1.1 Riksdagens intentioner

Ett delmål i den statliga it-politiken är att Sverige ska ha ett bredband i världsklass. I sitt principbeslut för elektroniska kommunikationer 2003 lyfte Trafikutskottet fram en väl fungerande it-infrastruktur som avgörande för Sveriges möjligheter att kunna behålla och utveckla sin ledande ställning på it-området. Utskottets utgångspunkt för it-politiken är att ”det i första hand är marknaden som ska vara drivande” och att utbyggnaden av infrastruktur främst ska ske i marknadens regi.¹⁴² De främsta medlen ”ska vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt att främja internationell harmonisering”. Staten ska enligt de antagna målen dessutom ”ha ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden”.¹⁴³

4.2 Regeringens hantering av det statliga innehavet av digital infrastruktur

Gemensamt för de fyra statliga aktörerna, Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB, är att de har sitt huvuduppdrag i att tillhandahålla infrastruktur och leverera tjänster inom andra för samhället viktiga områden, såsom transporter, el samt marksänd tv och ljudradio. Telekomverksamhet är således inte den primära uppgiften för någon av de fyra organisationerna. Regeringens styrning av de statliga aktörerna skiljer sig också åt, då det finns olika förutsättningar för styrning av bolag och myndigheter. Bolagsägandet är tydligt kopplat till bolagets inverkan på marknaden. Riksrevisionen konstaterar att staten som bolagsägare uttalat att den ska vara ett föredöme på marknaden, och att det statliga ägandet ska präglas av en professionell och aktiv förvaltning.¹⁴⁴

Teracom AB och Vattenfall AB

Bolagsordningen för Vattenfall AB anger att det i bolagets verksamhet ingår att generera ”marknadsmässig avkastning genom att, direkt eller genom dotter- och intressebolag (...) tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som befrämjar, stödjer eller kompletterar energiverksamheten, företrädesvis inom data- och telekommunikationsområdena samt abonnemangsrelaterade produkter och tjänster”.¹⁴⁵

¹⁴² Bet. 2004/05:TU9 IT och elektronisk kommunikation, s. 11.

¹⁴³ Regeringens prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228.

¹⁴⁴ Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande. Finansdepartementet, 2012.

¹⁴⁵ 3 §, Bolagsordning Vattenfall AB. Antagen vid bolagsstämma 2012-11-28.

Bolagsordningen för Teracom AB saknar explicita direktiv för företagets telekomverksamhet.

För styrningen av de två bolagen Teracom AB och Vattenfall AB framhåller regeringskansliet att styrningen av dessa verksamheter sker utifrån ett bolagsperspektiv. Styrningen fördelas mellan ägare, styrelse och ledning. Normalt följs delverksamheter upp inom ramen för en styrelses eller lednings styr- eller -kontrollsystem och utgör inte en ägarfråga. Uppföljning på ägarnivå sker endast om riksdagen speciellt krävt detta. Att en del av styrningen sker på bolagsnivå betyder dock inte att det saknas en professionell styrning av denna delverksamhet.¹⁴⁶

Svenska kraftnät

Instruktionen för Svenska Kraftnät anger att affärsverket ska ”bygga ut, installera och förvalta ledningar för elektronisk kommunikation, främst på stamnätet, samt upplåta nätkapacitet i dessa.”¹⁴⁷ Enligt regleringsbrevet för Svenska Kraftnät mellan 2003 och 2011 skulle affärsverkets nät för tele- och datakommunikation användas för bland annat övervakning i det egna elstamnätet.¹⁴⁸ I regleringsbrevet för 2012 breddades kraven på telekomverksamheten i och med att Svenska Kraftnät ”på affärsmässiga grunder” ska verka för att tele- och kommunikationsnätet görs tillgängligt för aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer på konkurrensneutrala och skäliga villkor. Vidare ska affärsverket i sin verksamhet samråda med PTS och samverka med aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer i frågor som rör anläggning av tele- och kommunikationsnät.¹⁴⁹ I 2013 års regleringsbrev görs ett tillägg, enligt vilket Svenska Kraftnät ska ”verka för att målen i regeringens bredbandsstrategi för Sverige” nås.¹⁵⁰ Under perioden 2003–2013 har regleringsbrev innehållit krav på att telekomverksamheten ska återspeglas uppdelad på intern respektive extern verksamhet med nedbrutna poster på försäljning och kostnader. Resultat ska redovisas i förhållande till uppställda mål.

¹⁴⁶ Näringsdepartementets och Finansdepartementets samlade kommentarer (2013-02-14) i faktagranskningen av Riksrevisionens rapportutkast (februari 2013).

¹⁴⁷ 3 §, Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

¹⁴⁸ Regeringsbeslut N2011/2380/E (2011-03-31), Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Affärsverket svenska kraftnät.

¹⁴⁹ Svenska Kraftnät fick i augusti 2000 ett uppdrag från regeringen att tillsammans med andra ägare av optonät ansluta alla kommunhuvudorter till ett öppet nationellt stamnät, inom vilket nätkapacitet i form av svartfiber skulle upplåtas (dnr N1999/11617/SÄ). Uppdraget reviderades 2003 på grund av ändrade förutsättningar (dnr N2002/8360/SÄ). Uppdraget har redovisats i Svenska Kraftnäts årsredovisningar. Regleringsbrev för Svenska Kraftnät 2012. Regeringen 2011-12-15. (N2011/7166/E (delvis), N2011/6131/E).

¹⁵⁰ Regeringens regleringsbrev för Svenska Kraftnät 2012.

Trafikverket

Instruktionen för Trafikverket anger att myndigheten ”får bedriva uppdrags-, utyrnings- och försäljningsverksamhet”.¹⁵¹ I detta ingår att ”utföra uppdrag inom ban-, el- och signalområdet, tillhandahålla drift av it-system samt bedriva andra elektroniska kommunikationstjänster”.¹⁵² Under 2006 och 2007 skulle dåvarande Vägverket enligt sitt regleringsbrev redovisa åtgärder som vidtagits för att en effektiv och säker it-infrastruktur med hög överföringskapacitet skulle finnas tillgänglig i hela landet. Dåvarande Banverket skulle enligt 2006 års regleringsbrev genomföra motsvarande åtgärder och redovisning.¹⁵³ I regleringsbrevet för Trafikverket 2012 ställdes krav på myndigheten att avseende ”kanalisation vid nyanläggning och ombyggnad av vägnätet samverka med aktörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationer.” Myndigheten skulle också verka för att befintlig kanalisation i vägnätet görs tillgänglig på marknadsmässiga och konkurrensneutrala villkor. Vidtagna åtgärder skulle redovisas i årsredovisningen. I 2013 års regleringsbrev gjorde regeringen ett tillägg att Trafikverket i sitt fibernät ska ”erbjuda tjänster på grossistnivå på konkurrensneutrala villkor till aktörer som efterfrågar elektroniska kommunikationer, i den mån kapaciteten inte behövs för Trafikverkets egna behov”.

Samlade iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att tre av de fyra organisationerna har skrivningar i regleringsbrev respektive bolagsordning som rör innehavet av digital infrastruktur och relaterade tjänster. Två av organisationerna har under granskningsperioden fått i uppdrag att redovisa denna verksamhet, varav Svenska Kraftnäts direktiv är tydligast och omfattar redovisning av såväl interna som externa affärer.¹⁵⁴ Riksrevisionen noterar att den styrning av bolagen som regeringen beskriver kan vara ändamålsenlig för den enskilda delverksamheten, men inte bidrar till en samlad kunskapsåterföring till regeringen.

Svenska Kraftnät är som tidigare nämnts den av de fyra aktörerna som fått i uppdrag att verka för att målen i bredbandsstrategin nås. Frånvaron av tydliga direktiv från regeringen avspeglas i aktörernas förhållningssätt till infrastrukturen och de tjänster som kopplas till den. Exempelvis anger

¹⁵¹ 6 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Myndigheten Trafikverket bildades i april 2010 och omfattar verksamheterna hos tidigare Vägverket, Banverket, Rikstrafiken och Rederinämden samt delar av Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

¹⁵² Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁵³ Regeringens regleringsbrev för myndigheten Vägverket 2006 och 2007, samt för myndigheten Banverket 2009.

¹⁵⁴ Svenska Kraftnät erbjuder till exempel endast våglängdstjänster internt, eftersom sådana annars förutsätter inplacering av externa kunders utrustning inom skyddsobjekt.

aktörernas interna mål och direktiv som avser telekommarknaden att verksamheten i princip ska vara självfinansierad. I praktiken innebär detta att dessa aktörers telekomverksamhet inte ska göra investeringar som inte betalas av ett kundkontrakt tar marknadsföringsresurser i anspråk.¹⁵⁵

4.3 Initiativ som rör statens innehav av digital infrastruktur

Frågan om hanteringen av det statliga innehavet av digital infrastruktur har aktualiserats i offentliga utredningar och myndighetsutredningar. Dessa initiativ beskrivs kortfattat nedan.

SOU 2003:78 Statens infrastruktur som resurs

Utredningen *Statens infrastruktur* som resurs föreslog att staten som ägare tydligt ska uttala en övergripande riktlinje för "statliga verk och bolag som förfogar över infrastruktur som kan användas för att bygga ut elektroniska kommunikationsnät med hög överföringskapacitet". Dessa bör ta sin del av samhällsansvaret för att riksdagens mål om att hushåll och företag i alla delar av Sverige bör få tillgång till sådan it-infrastruktur uppfylls.¹⁵⁶ Vidare föreslog utredningen att dåvarande Vägverket och Banverket i sina instruktioner skulle verka för att uppfylla det it-politiska målet.

SOU 2010:82 Trafikverket ICT

Regeringen tillsatte 2010 en utredning med uppdrag att föreslå hur Trafikverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster kan säkerställas vid en separation av hela eller delar av verksamhetsdelen Trafikverket ICT från Trafikverket.¹⁵⁷

Utredningen konstaterade bland annat att Trafikverket ICT är en viktig aktör på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster och därmed också för att förverkliga bredbandsstrategin. Vidare konstaterade utredaren att näten inom Trafikverket, Teracom AB och affärsverket Svenska Kraftnät bör ses som en samhällsgemensam infrastruktur och förvaltas mer samordnat än idag. Om näten samlas under en organisation som fokuserar på hög tillgänglighet

¹⁵⁵ Staten på telekommarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se). Vattenfall AB framhåller i sin kommentar till faktagranskat rapportutkast 2013-04-11 att telekomverksamheten utgår ifrån överskott från den egna verksamheten och syftet med investeringar i telekomnätläggningar är för eldriftsändamål. Samfinansiering med externa kunder förekommer, framförallt för anslutningar.

¹⁵⁶ Statens infrastruktur som resurs (SOU 2003:78), s. 12.

¹⁵⁷ Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster vid en separation av Banverket ICT från övriga Banverket. Regeringen, 2010. (dir. 2010:22, 2010-03-04).

till infrastrukturen kan nyttjandet av kapaciteten bli högre. Detta kan bidra till att regeringens målsättningar i bredbandsstrategin uppfylls.¹⁵⁸ Utredningen har inte skickats ut på remiss.

Trafikverket valde i början av 2012 att pröva frågan om avskiljning och försäljning av ICT-verksamheten.¹⁵⁹ I juni 2012 beslutade dock Trafikverkets styrelse att avsluta processen. Verksamheten omorganiseras istället och it- och telekomverksamheten samlas i en styr- och beställarfunktion och en leverantörsfunktion. Styr- och beställarfunktionen ska successivt konkurrensutsätta Trafikverkets egna behov av it- och telekomtjänster. Enligt Trafikverket påverkas inte kundavtal som omfattar nättjänster på grossistnivå av förändringarna. Trafikverket kan dock i förtid komma att avsluta kundavtal som omfattar fler tjänster eller andra tjänster än ovan i enlighet med gällande avtalsvillkor.¹⁶⁰

Tillgänglig och skyddad kommunikationsinfrastruktur för offentlig sektor

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) redovisade 2010 ett regeringsuppdrag med förslag på en säker digital informations- och kommunikationsinfrastruktur för myndigheter, kommuner och landsting. En slutsats var att det krävs en sammanhållen organisatorisk struktur som över tiden förmår tillvarata de goda förutsättningar Sverige har som ett utvecklat it-land. MSB föreslog i enlighet med detta att en organisatorisk struktur skulle bildas bestående av två funktioner. En funktion för samordning och inriktning vid MSB och en funktion för drift och förvaltning vid Trafikverket ICT. Denna skulle ansvara för drift och förvaltning av den statliga kommunikationsinfrastrukturen som avdelas för att skapa redundans hos ett begränsat antal myndigheter med särskilda behov. I utredningen ges också stöd för förslaget i SOU 2010:82 Trafikverket ICT, om att överföra Trafikverket ICT till ett affärsdrivande verk och vidare utreda hur Svenska Kraftnät, Trafikverket och Teracom AB ska kunna samordna sina fibernät till stöd för regeringens bredbandsstrategi.¹⁶¹

4.4 De statliga organisationerna har en viktig roll på telekommarknaden

Riksrevisionen har uppdragit åt Carl Grefberg att göra en kartläggning av det helägda innehavet av infrastruktur. Kartläggningen omfattar en beskrivning av marknadsmässiga, tekniska, organisatoriska och ekonomiska aspekter

¹⁵⁸ Trafikverket ICT (SOU 2010:82) s. 16–17, och 26.

¹⁵⁹ Request For Information. Trafikverket, 2012-03-09.

¹⁶⁰ Hantering av externa kundavtal. Trafikverkets brev (2013-02-15) till Näringsdepartementet.

¹⁶¹ Tillgänglig och skyddad kommunikationsinfrastruktur för offentlig sektor, MSB, 2010-6304, mars 2010.

av innehavet.¹⁶² Kartläggningen visar att de fyra aktörernas telekomaffärer, som för samtliga utgör sidoverksamheter, tillsammans omsätter hundratals miljoner kronor.

Denna kartläggning har PTS i egenskap av expertmyndighet på förfrågan från Riksrevisionen kompletterat med ett underlag om den roll de fyra helägda innehaven har på den svenska telekommarknaden och en kommentar om infrastrukturinnehavets potential. PTS konstaterar att de fyra aktörerna är verksamma på tre olika delar av marknaden för digital infrastruktur: nationella marknader för svartfiber, våglängdsförbindelser respektive digitala kapacitetstjänster.

Faktaruta 4: Fiber och olika tekniker för överföring.

Ett fiberoptiskt överföringssystem består av en sändare som kodar och skickar iväg ljussignaler av infrarött ljus genom den optiska fibern, samt av en mottagare som tar emot och avkodar signalerna. Mottagaren "översätter" ljussignalerna till elektriska signaler som skickas till dator, tv eller telefon.

För att en fiberförbindelse ska kunna överföra trafik krävs att utrustning med optiskt gränssnitt, till exempel våglängdsutrustning, ansluts i fiberns bäge ändar.

Svart fiber: Fiberförbindelser som inte har anslutits till våglängdsutrustning, och därför inte är upplysta, kallas svart fiber. Svart fiber efterfrågas av företag som själva har utrustning att ansluta till fibern, och därmed kan välja transportprotokoll och överföringskapacitet samt ansvara för drift och underhåll.

Våglängdsförbindelser: Våglängdsförbindelser tillhandahålls till kunder som inte själva vill driftsätta våglängdsutrustning. Förbindelserna tillhandahålls med kapaciteter från 100 Mbit/s upp till 10 Gbit/s.

Digitala kapacitetstjänster: I stället för att etablera egen transmissionsutrustning på svart fiber-förbindelser eller ansluta sig till våglängdsprodukt, kan kundföretag köpa en färdig överföringstjänst med specifika egenskaper.¹⁶³

Ungefär 65 procent av den nationella marknaden för svartfiber ligger utanför Stockholm, vilket också är det segment inom vilket Svenska Kraftnät säljer svartfiber till externa kunder. Svenska Kraftnäts fokus ligger på mellanortsförbindelser över 100 km, där man har 25 procent av marknaden. Även Vattenfall AB erbjuder svartfiber till kunder utanför Stockholm, men har upplåtit sin fiberinfrastruktur till extern part. TeliaSoneras andel av den totala marknaden för svartfiber motsvarar 20 procent.¹⁶⁴

¹⁶² Staten på telekommarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se). Inom ramen för uppdraget har fakta inhämtats från de fyra statliga organisationerna, och intervjuer genomförts för kompletterande information.

¹⁶³ Svar på fråga om definition av tjänster, e-post, 2013-03-26, samt PTS, Svar på fråga kring våglängdsförbindelser, e-post, 2013-04-16.

¹⁶⁴ E-post från PTS till Riksrevisionen, 2013-03-04.

På marknaden för digitala kapacitetstjänster noterar PTS att Trafikverket är en stor aktör med en marknadsandel av den totala marknaden på 15 procent, och störst är i de nischer som omfattar snabba eller långa förbindelser. På den del av marknaden som omfattar förbindelser med kapacitet över 30 Mbit/s, är Trafikverket störst med en marknadsandel på 37 procent. Vad gäller förbindelser längre än 100 kilometer oavsett kapacitet är Trafikverket störst med en marknadsandel på 38 procent. Teracom AB har i denna nisch en marknadsandel på 15 procent. Även beträffande förbindelser längre än 100 kilometer med kapacitet över 30 Mbit/s är Trafikverket störst, med en marknadsandel på 56 procent. På förbindelser som är längre än 100 kilometer och har en kapacitet lägre än 30 Mbit/s är Teracom AB marknadsledande tillsammans med TeliaSonera och Quadracom. De tre aktörerna har en marknadsandel på 25 procent var.¹⁶⁵

På marknaden för våglängdsförbindelser till externa grossistkunder är Trafikverket den största aktören med en marknadsandel på 36 procent. TeliaSoneras marknadsandel uppgår till 14 procent av den totala marknaden och Teracom AB har en marknadsandel på 4 procent. På den del av marknaden som avser förbindelser kortare än 100 kilometer är TeliaSonera störst med en marknadsandel på 41 procent. Trafikverket har en marknadsandel på 23 procent. På den del av marknaden som avser förbindelser längre än 100 km är Trafikverket störst med en marknadsandel på 42 procent, den näst största aktören hade en marknadsandel på 13 procent. Teracom ABs andel av denna marknadsnisch motsvarar 6 procent.

PTS konstaterar att för att nå en förståelse för innehavets betydelse på marknaden måste detta beskrivas utifrån de speciella marknadsnischer där organisationerna är verksamma. PTS konstaterar att de fyra aktörerna vid denna typ av analys visar sig ha en viktig roll i sina respektive marknadssegment. PTS menar att de fyra statliga aktörernas betydelse på respektive marknad bestäms av att deras infrastruktur har som funktion att sammanbinda aktörernas verksamheter på olika orter med varandra. Ingen av dessa aktörer har därför tillgång till ett eget fysiskt accessnät för att ansluta privat- eller företagskunder.¹⁶⁶ Det medför att de fyra statliga aktörerna har en annan roll på marknaden än TeliaSonera, som har ett rikstäckande accessnät. TeliaSonera har en viktig roll som leverantör av förbindelser som ansluter enskilda företag och anläggningar på olika orter. De statliga aktörerna har istället en betydande roll som leverantörer av förbindelser mellan grossistkundernas lokala noder på olika orter. De aktuella aktörernas styrka är alltså längre mellanortsförbindelser.

¹⁶⁵ PTS, Underlag konkurrensavdelningen 2013-01-23.

¹⁶⁶ PTS, Underlag konkurrensavdelningen 2013-01-23.

Riksrevisionen konstaterar att de längre förbindelserna har en stor betydelse på den svenska telekommarknaden, som karakteriseras av en mängd lokala nät, främst kommunala stadsnät. Det helägda statliga innehavet kan vara ett viktigt alternativ när de lokala nätoperatörerna och andra kunder behöver nationella förbindelser. Kunderna utgörs av mobil- och fastnätoperatörer, systemleverantörer, transportbolag, programbolag, stads- och kommunnät, och offentlig sektor. Kartläggningen visar också att de fyra enheterna i viss utsträckning levererar tjänster till varandra, till samma externa kunder och använder sig av samma leverantörer av utrustning och tjänster.¹⁶⁷

Riksrevisionen bedömer att de fyra organisationerna har viktiga innehav på marknaden, som används av marknadens aktörer i varierande omfattning vid utbyggnad av både mobila och fasta nät. Sammanfattningsvis visar såväl underlaget från PTS som Riksrevisionens kartläggning att staten har en väsentlig närvaro och roll på marknaden.

4.5 Potentialen i en samordning av statens innehav av digital infrastruktur

Riksrevisionen har inom ramen för den tidigare nämnda kartläggningen också uppdragit åt Carl Grefberg att göra en företagsekonomisk analys av synergipotentialen mellan telekomverksamheterna hos Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB. Analysen har därefter diskuterats med PTS och några av de största telekomoperatörerna på marknaden. Nedan återges denna företagsekonomiska analys och kommentarer från de fyra aktörerna, PTS, samt operatörer på marknaden.

4.5.1 En företagsekonomisk analys av samordningspotential

Den företagsekonomiska analysen har utgått från tre olika scenarier: att situationen är oförändrad, att de fyra organisationerna får i uppdrag att var och en höja prioriteten på telekomverksamheten samt att det sker en samordning mellan de fyra organisationerna.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Staten på telekommarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se).

¹⁶⁸ Staten på telekommarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se).

Scenario 1: Effekter av en oförändrad situation

Telekomverksamheten utgör inte kärnverksamhet i någon av organisationerna och prioriteras därför inte på samma sätt som huvudverksamheterna. De interna direktiven för telekomverksamheten anger att denna i det närmaste ska vara självfinansierad och inte kräva investeringar som inte betalas av ett kundkontrakt och ofta endast hantera förfrågningar från och bearbetning av befintliga kunder. Detta innebär att man i princip endast hanterar förfrågningar från och bearbetar befintliga kunder och närmast utgör ordermottagare. Telekomverksamheternas uppdrag är att i första hand stödja aktörernas kärnverksamhet eller huvuduppdrag och har därmed inte något egentligt affärsutrymme inom sina respektive myndigheter och bolag. Verksamheter som inte erhåller tillräckliga investeringar och andra nödvändiga resurser för att utvecklas i linje med marknadens efterfrågan riskerar att föra en alltmer tynande tillvaro och på sikt även tappa i marknadsandelar. En passiv marknadsnärvaro bedöms medföra konkurrensnackdelar. Med tanke på att flera av aktörerna har en ledande position inom olika delmarknader för infrastruktur finns också en viss risk för att detta kan leda till försämrad konkurrens.

Scenario 2: De fyra aktörerna är mer aktiva på marknaden

Direktiv och krav på ekonomisk uppföljning skulle innebära att telekomverksamheten fick en mer framträdande position och värderades på ett annat sätt hos de olika aktörerna. Tydligare krav och målsättning från regeringens sida för telekomverksamheten skulle ge ett ökat incitament att förbättra innehavets funktion på och bidrag till marknadens funktionssätt, exempelvis genom att en större andel investeringar lades på att utveckla den digitala infrastrukturen. Detta skulle kunna även kunna leda till att innehavet i större utsträckning bidrog till att förverkliga bredbandsmålet.¹⁶⁹

Scenario 3: Potentiella synergier vid ökad samordning av innehavet

Det finns ett flertal möjliga områden för synergiinsatser inom telekomområdet. Dessa omfattar samordning och upphandling av varor och tjänster, ett mer konkurrenskraftigt erbjudande, lägre försäljningskostnader, gemensam administration och kunskapsutbyte.¹⁷⁰ Beroende på graden av samordning skulle olika typer av synergier kunna uppnås. Kunderbidandet skulle kunna förbättras i form av exempelvis ökad tillgänglighet, multipel redundans¹⁷¹, ökad uthållighet

¹⁶⁹ Vattenfall AB bedömer att vissa antaganden gällande synergieffekter och skalfördelar enligt scenario 3 även torde gälla för scenario 2. (Faktaundersökning 2013-04-11).

¹⁷⁰ Staten på telekommarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), s. 46, (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se).

¹⁷¹ Redundans är dubblering av komponenter i ett nät så att den sekundära komponenten träder in i den primära funktion vid avbrott.

och säkerhet. Direkta kostnadsfördelar är en annan möjlig synergieffekt i och med en ökad tyngd i upphandlingar av såväl drift- och underhållstjänster som av varor. Samordning kan även bidra till minskade overheadkostnader eftersom dessa skulle spridas på en större volym. Optimering av investeringsplaner och reservdelslager är ytterligare en möjlig effekt. Även kompetensöverföring mellan de olika verksamheterna skulle kunna underlättas. En ökad samordning skulle också bredda verksamheternas geografiska representation.¹⁷²

Potentiella hinder för ökad samordning av innehavet

Kartläggningen visar även på hinder för en ökad grad av samordning mellan de olika verksamheterna.¹⁷³ Olika tekniska bärare av infrastrukturen (kraftledningar, banvallar/vägbankar, radiomaster) kräver olika kompetens och förutsättningar för att inte inkräkta på bärarens verksamhet (som till exempel kraftöverföring, trafikledning och utsändning av trådlös kommunikation). Ingrepp för underhåll av nätet måste underordnas kärnverksamhetens behov. Det råder också tveksamhet hos de olika aktörerna huruvida någon annan part skulle kunna tillhandahålla en tjänst av samma kvalitet. En ökad samordning av telekomverksamheterna skulle även kunna leda till ändrade förhållanden på marknaden. Eventuella konkurrensrättsliga effekter av en ökad samordning bör därför analyseras ur denna aspekt.

4.5.2 *De fyra statliga aktörernas bedömningar av frågan om en ökad samordning*

De fyra statliga aktörer som varit föremål för Riksrevisionens kartläggning har fått tillfälle att gå igenom resultatet av analysen, och lämna synpunkter. Tre har valt att kommentera den genomförda analysen.

Svenska Kraftnät framhåller att man tidigt valde att satsa på att bygga upp en egen infrastruktur eftersom marknaden inte kunde tillhandahålla denna tjänst med de krav på tillgänglighet och säkerhet som deras verksamhet kräver. Mot denna bakgrund har också produktutbudet för extern försäljning begränsats. Orsaken är att organisationen är anpassad främst för att tillgodose Svenska Kraftnäts interna behov av säker övervakning och styrning av elsystemet.¹⁷⁴

¹⁷² Staten på telekommarknaden – Ägande. Grefberg, Carl (2013), s. 46, (materialet finns dokumenterat i projektakten. En offentlig version finns även tillgänglig på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se).

¹⁷³ Vattenfall AB framhåller i sitt svar på faktagranskning av rapportutkastet 2013-04-11 att företagets huvudverksamhet är transitering av el och att datakommunikation behövs för detta syfte. Då telekominfrastrukturen inte kan separeras från elinfrastrukturen måste dessa två samverka, dock har elverksamheten alltid företräde.

¹⁷⁴ E-post från Svenska Kraftnät till Riksrevisionen 2013-02-12.

Teracom AB vill tydliggöra att bolaget äger och driver en landstäckande infrastruktur specifikt anpassad för utsändning av radio och tv med mycket höga krav på tillgänglighet och säkerhet. Bolaget kan möta dessa krav genom ”full kontroll på alla delar av kedjan både vad gäller teknik, administration och logistik”. En separering av vissa delar skulle enligt Teracom AB kunna leda till oklara ansvarsförhållanden och svåra prioriteringsproblem i beredskap, daglig drift, teknisk utveckling och långsiktiga investeringar. Teracom AB påpekar vidare att telekomverksamheten i form av försäljning av ledig kapacitet i förbindelsenäten är en kompletterande verksamhet. Den svarar för en liten del av koncernens omsättning.¹⁷⁵

Vattenfall AB pekar på att kraven för att upprätthålla kvalitet i elnäten medför behov av (data)kommunikation med framförallt mycket snabba svarstider samt att det moderna mediet för att åstadkomma detta är genom optofiber. Vattenfall Eldistribution AB investerar sålunda i optofiber för driftändamål, i de fall där marknaden inte kan erbjuda den efterfrågade förbindelsen. Bolaget vill framhålla att optofiberanläggningen utgör en icke-separerbar del av bolagets tekniska infrastruktur.¹⁷⁶

4.5.3 *Telekomoperatörernas bedömning av det statliga innehavets betydelse*

Riksrevisionen har i intervjuer med ett antal av marknadens större operatörer, TeliaSonera, Tele2, Telenor, Hi3G och Stokab, diskuterat betydelsen av det helägda statliga innehavet av infrastruktur. Den bild Riksrevisionen fått från dessa intervjuer är att det statliga innehavet på marknaden spelar en viktig roll för flera aktörer, men att potentialen i innehavet inte utnyttjas. Operatörerna är kritiska till att de måste vända sig till olika aktörer för tillgång till den helägda statliga infrastrukturen. Det upplevs också som att det i vissa fall är mycket byråkratiskt att göra affärer med de statliga aktörerna. Vissa marknadsaktörer för fram att det statliga innehavet borde koordineras med stadsnäten för att skapa ett nationellt samordnat och operatörsneutralt öppet nät.

4.5.4 *PTS bedömning av samordningspotentialen*

Riksrevisionen har presenterat kartläggningen och analysen av det statliga innehavet för PTS, som har lämnat ett utlåtande.¹⁷⁷ Myndigheten poängterar att staten genom sitt ägande av Trafikverket, Svenska Kraftnät, Vattenfall

¹⁷⁵ Kompletterande uppgifter och kommentarer med anledning av Riksrevisionens granskning av statens roll på telekommarknaden. Teracom AB, 2013-02-14.

¹⁷⁶ Kommentar till granskningsrapportutkast. Vattenfall Eldistribution AB, 2013-02-12.

¹⁷⁷ PTS svar (2013-01-22) på Riksrevisionens frågor rörande statligt fiberinnehav. PTS framför: "Den enda av dessa tjänster som idag omfattas av EU-kommissionens rekommendation om relevanta marknader är terminerade avsnitt av digitala kapacitetstjänster, marknad 6. Det är således endast på denna marknad som PTS utför regelbundna marknadsanalyser."

AB och Teracom AB är en stor ägare av bredbandsnät och betydande aktör på marknaden. De fyra aktörerna har tillsammans cirka 23 000 kilometer optokabel i Sverige, vilket är en väsentlig andel av den totala fibertillgången.¹⁷⁸ Tillsammans har de fyra aktörerna det näst största rikstäckande stomnätet efter Skanova (som ingår i TeliaSonera-koncernen).

PTS menar att det finns ett underutnyttjande av de statliga näten. Exempelvis tvingas Svenska Kraftnät av resursbrist i dagsläget tacka nej till förfrågningar om att tillhandahålla kapacitet. Trafikverket har förutom ett stort nät, resurser i form av personal och organisation. Svenska Kraftnät har ett bra och välutbyggt nät som skulle kunna användas mer effektivt om man hade resurser att möta efterfrågan. Om dessa båda innehav skulle vara tillgängliga för hela marknaden, skulle detta enligt PTS ge positiva effekter på konkurrenssituationen på marknaden.

Ökad samordning skulle enligt PTS också skapa stora möjligheter att tillgodose de statliga aktörernas egna behov, det vill säga el- och trafikövervakning. Samtidigt finns en stor potential att genom upplåtelse av överkapacitet till externa kunder bidra till genomförandet av de politiska målen på it-området. Det finns möjlighet att sänka anläggningskostnaderna och därmed bidra till att skapa bättre förutsättningar för ökad bredbandsutbyggnad, i synnerhet i glesbygd.¹⁷⁹ De statligt ägda fibernäten går genom områden i Sverige som betraktas som kommersiellt ointressanta för övriga operatörer på marknaden. Genom att till exempel ansluta sig till Trafikverkets stomnät kan dessa operatörer ansluta orter och hushåll som annars kanske inte skulle ha möjlighet att få tillgång till höghastighetsbredband. Tillgängliggörandet av de statliga fibernäten har stor betydelse för att regeringens målsättningar på det it-politiska området ska kunna nås. Det finns alltså enligt PTS stora möjligheter att minska de statliga aktörernas kostnader för anläggningarna och samtidigt förbättra möjligheterna att tillvarata deras egna behov av kommunikation.¹⁸⁰ Samtidigt finns en stor potential att genom upplåtelse av överkapacitet bidra till genomförandet av de politiska målen på it-området, särskilt genom att ge förutsättningar för ökad bredbandsutbyggnad, i synnerhet i glesbygd

¹⁷⁸ PTS svar (2013-01-22) på Riksrevisionens frågor rörande statligt fiberinnehav. Trafikverkets optiska fibernät omfattar cirka 12 000 km och sträcker sig längs järnvägen i hela Sverige. Nätet består generellt av sex fiberpar. En stor del av Trafikverket ICT:s verksamhet består därför av att sälja kapacitet, dvs. att Trafikverket äger den aktiva utrustningen och lyser upp fibern, primärt till den interna verksamheten men även till externa kunder. Svenska Kraftnäts optiska fibernät, som i princip alltid är lufthängd längs kraftledningen, omfattar cirka 10 000 km (varav cirka 2 500 km är inhyrd fiber). Till skillnad från Trafikverket upplåter Svenska Kraftnät primärt svart fiber, dvs. icke-upplyst fiber, till externa kunder. Detta på grund av resursmässiga begränsningar i organisationen.

¹⁷⁹ I sin kommentar i samband med faktagranskning 2013-04-11 framhåller Vattenfall AB att slutsatsen kan dras under förutsättning att inblandade parter får ett uppdrag från ägaren att bygga ut optofibernet utöver det egna behovet som är kopplat till organisationernas huvudverksamhet.

¹⁸⁰ Vattenfall AB vill framhålla att en stor del av denna möjlighet tillvaratas på frivillig basis genom att parterna till viss del hyr förbindelser av varandra, faktagranskning 2013-04-11.

4.5.5 *Potentialen i en samlad styrning*

Riksrevisionen konstaterar att det finns en outnyttjad potential i en samlad styrning av det statliga innehavet av infrastruktur på telekommarknaden. I dagsläget styr och hanterar regeringen infrastrukturen på ett splittrat sätt och med olika målsättning och krav på rapportering beroende på organisation. Detta indikerar att innehavet inte ses som en strategisk resurs av regeringen.

Den av Riksrevisionen beställda analysen av potentialen av det statliga innehavet på telekommarknaden omfattar argument för en samlad styrning utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. Det finns möjligheter till ett utökat utbud av produkter och tjänster, samt minskade kostnader. Detta stöds av att såväl PTS som marknaden menar att det finns en potential i ett koordinerat statligt erbjudande på telekommarknaden med en ökad konkurrens som följd. De fyra organisationerna kontrollerar gemensamt en stor del av fibertillgången i Sverige. Viktigt är också det faktum att infrastrukturen bildar ett rikstäckande nät, som är av betydelse för den svenska telekommarknadens många lokala nät och aktörer som behöver tillgång till längre förbindelser. Sammantaget är det statliga agerandet genom de fyra organisationerna viktigt för konkurrenssituationen på marknaden.

PTS betonar också möjligheterna att genom en samlad styrning bidra till samhällsnytta och uppfyllelse av bredbandsmålen. Detta är något som också framkommit i tidigare offentliga utredningar, där en samlad styrning av innehavet förordats. En annan aspekt som framhållits är innehavets betydelse för att säkerställa en robust och säker elektronisk kommunikation för den offentliga sektorn.

Tre av fyra aktörer¹⁸¹ som varit föremål för analysen bekräftar möjliga samordningsfördelar i varierande grad, men påtalar samtidigt att den egna verksamheten är unik och sålunda förutsätter eget nät.¹⁸² Riksrevisionen noterar dessutom att det statliga agerandet på marknaden är en komplex fråga, där det inte enkelt går att säga att det bästa är att staten i alla lägen är en så aktiv marknadsaktör som möjligt. Ett ökat statligt agerande på marknaden skulle kunna ha en positiv inverkan på konkurrensen, med ett ökat utbud av produkter och tjänster som följd. Samtidigt är det viktigt att staten agerar på marknaden så att konkurrensen inte påverkas negativt på någon del av marknaden. Detta är också något som Konkurrensverket framfört under Riksrevisionens granskning.¹⁸³

¹⁸¹ Teracom AB framhåller att man inte ser några betydande samordningsfördelar (kommentar till faktagranskat rapportutkast 2013-04-11).

¹⁸² Grefberg, Carl (2013), Staten på telekommarknaden – Ägande.

¹⁸³ Underhandssynpunkter på Riksrevisionens utkast till rapport "Staten på telekommarknaden". Konkurrensverket, 2013-02-11. Konkurrensverket riktar i sina synpunkter uppmärksamhet mot de regler för offentlig säljverksamhet som 2010 infördes i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Genom Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB har staten ett stort helägt innehav av infrastruktur på den svenska telekommarknaden. Staten är därigenom en viktig marknadsaktör på den svenska telekommarknaden. I vissa marknadsnischer är de statliga organisationerna ledande marknadsaktörer. Det helstatliga innehavet hos dessa fyra aktörer utgör samlat det näst största stornätet på marknaden efter Skanova (som ägs av TeliaSonera).

Endast Svenska Kraftnät har under hela granskningsperioden haft i uppdrag att rapportera sin samlade telekomverksamhet. Dåvarande Banverket och Vägverket hade under vissa år under mitten av 2000-talet rapporteringskrav rörande myndigheternas telekomverksamhet och Trafikverket har haft ett sådant krav sedan 2012. Den begränsade redovisningen, i kombination med att PTS inte regelbundet genomför marknadsanalyser som omfattar hela telekommarknaden, innebär att regeringen inte har ett detaljerat och uppdaterat beslutsunderlag beträffande telekomverksamhet och digital infrastruktur i Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB.

De olika statliga innehaven styrs hittills var och en för sig utan att betydelsen av en ökad integration av innehaven för konkurrensen som helhet eller möjligheten att bidra till bredbandsmålet beaktas. Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrning av bolagen kan vara ändamålsenlig för den enskilda delverksamheten, men bidrar inte till adekvat kunskapsåterföring till regeringen. Detta försvårar en samlad bedömning av det statliga ägandet av digital infrastruktur.

Av Riksrevisionens granskning framgår att det finns en samordningspotential i innehavet. En samlad styrning av innehavet, inom ramen för de begränsningar som ges av konkurrensregleringen, skulle kunna bidra till att nå bredbandsmålet. Staten skulle också bli en mer aktiv marknadsaktör och ägare av infrastruktur med ökad konkurrens som följd.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har en samlad analys av hur olika målbilder ska prioriteras i styrningen av de fyra aktörernas verksamheter. Detta framgår i Riksrevisionens granskning och i offentliga utredningar och myndighetsutredningar. Infrastrukturen har betydelse inte bara för aktörernas egna verksamheter utan också för konkurrensen på marknaden och möjligheten att uppfylla bredbandsmålet. Dessutom är det samlade statliga innehavet en viktig förutsättning för en skyddad kommunikationsinfrastruktur för offentlig sektor. I Svenska Kraftnäts regleringsbrev för 2013 fastställs att affärsverket ska verka för att målen i bredbandsstrategin nås. Detta mål nämns inte i de övriga tre aktörernas regleringsbrev eller bolagsordningar.

Den försäljning av Trafikverket ICT som påbörjades 2012 visar också på avsaknaden av en samlad analys. I regeringens direktiv till utredningen om Trafikverket ICT, som syftade till att utreda möjligheterna att separera verksamheten från Trafikverket, nämns inte bredbandsmål eller förutsättningar till skyddad kommunikationsinfrastruktur.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Regeringen, Banverkets behov av elektroniska kommunikationstjänster vid en separation av Banverket ICT från övriga Banverket, Dir. 2010:22.

5 Staten som användare på telekommunikationsmarknaden

I kapitel 5 redovisas Riksrevisionens iakttagelser som rör granskningens tredje delfråga, om regeringen och Kammarkollegiet styr den statliga upphandlingen på slutkundsmarknaden för att främja marknadens utveckling och skapa ökad samhällsnytta. Kapitlet behandlar regeringens målsättningar för offentlig upphandling generellt, och de särskilda initiativ som tagits för att statens upphandling av elektroniska kommunikationer ska uppfylla riksdagens och regeringens mål. I kapitlet behandlas även de ramavtal för elektroniska kommunikationer som förvaltas av Kammarkollegiet.

5.1 Upphandling som verktyg för ökad nytta

Inom Europa 2020-strategin har kommissionen som ett av sina sju huvudinitiativ antagit Innovationsunionen, vari anges att offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att uppmuntra innovationer i unionen. I Sverige finns emellertid inget uttalat mål från riksdagen att den statliga upphandlingen ska ha som ett av sina syften att driva innovation.¹⁸⁵ Finansutskottet har dock i sina synpunkter på EU-kommissionens grönbok om offentlig upphandling uttalat att "det finns behov av att ytterligare främja och stimulera innovation genom offentlig upphandling."¹⁸⁶ Avseende elektroniska kommunikationer har trafikutskottet slagit fast att "den offentliga sektorns roll är i huvudsak att vara reglerare, avancerad upphandlare och ett gott föredöme".¹⁸⁷

Regeringen har under granskningsperioden vid ett flertal tillfällen pekat på vikten av att staten använder sin roll som stor användare för att främja utveckling och innovation, såväl generellt som specifikt för it- och telekomsektorn. Detta skulle bidra till "förnyelse i näringsliv och offentlig sektor, till effektivitet, ökad kvalitet och stärkt konkurrenskraft" och stärka

¹⁸⁵ På jakt efter den goda affären s. 41 (SOU 2011:73). Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010.

¹⁸⁶ Bet. 2010/11:FiU44, Grönbok om offentlig upphandling, s. 15.

¹⁸⁷ Bet. 2004/05:TU9 IT och elektronisk kommunikation, s. 11.

förutsättningarna för att skapa tillväxt.¹⁸⁸ Kompetent upphandling driven av stora och krävande kunder gynnar framväxten av ny och innovativ verksamhet. Regeringen argumenterar på följande sätt:

Det handlar om att anlägga ett långsiktigt tänkande med inriktning på önskade resultat, snarare än att identifiera den som kan utföra ett väl definierat uppdrag på det i det korta perspektivet minst kostnadskrävande sättet. Det innebär bland annat ett behov av att utforma upphandlingar och investeringar så att de i större utsträckning kan befrämja kreativ förnyelse och innovation samtidigt som kraven på kostnadseffektivitet beaktas. (...) Offentliga verksamheter måste i sin roll som upphandlare samtidigt som de tillfredsställer de samhällsbehoven mer kraftfullt driva på teknikutveckling och affärsmöjligheter.¹⁸⁹

Den statliga upphandlingens roll för utvecklingen inom it- och telekomsektorn har särskilt betonats:

Dessutom bör den offentliga sektorns roll som upphandlare och kravställare på varor, tjänster och system bättre tas till vara. Den offentliga sektorn står som garant för de långsiktiga gemensamma intressena. Framväxten av ny och innovativ verksamhet gynnas av kompetent upphandling driven av stora och krävande kunder.¹⁹⁰

Regeringens digitala agenda från 2011 konstaterar ”att det är viktigt att den offentliga sektorn stimulerar innovation och entreprenörskap genom upphandling och standardisering” för att den digitala agendans mål ska kunna nås.¹⁹¹ Där framgår också följande:

Den svenska offentliga sektorn är en stor beställare och användare av olika former av it-relaterade varor och tjänster och kan i många sammanhang fungera som draglok och visa på möjligheter med ny teknik och nya digitala tjänster. Inom it-området är det speciellt viktigt att skapa möjligheter och stabilitet för små och medelstora företag.¹⁹²

¹⁸⁸ Förutsättningar och åtgärder för ökad tillämpning av innovationsupphandling i Sverige, s. 2. Regeringen, 2009. (Dir. 2009:104).

¹⁸⁹ Innovativa Sverige, Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet, (Ds 2004:36), s. 32 och 34.

¹⁹⁰ IT- och telekombranschen – en del av Innovativa Sverige, s. 15. Regeringskansliet (Näringsdepartementet), 9 december 2005.

¹⁹¹ It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige, s. 7. Regeringen (Näringsdepartementet), 6 oktober 2011.

¹⁹² It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige, s. 50. Regeringen (Näringsdepartementet), 6 oktober 2011.

Den nationella innovationsstrategin från 2012 uttrycker att det finns ett offentligt åtagande för ett starkt innovationsklimat. Den offentliga verksamheten ska vara innovativ och driva efterfrågan på innovation.¹⁹³ Åtagandet ska uppfyllas bland annat genom genomförandet av innovationsupphandlingar.¹⁹⁴

5.2 Regeringen har utrett den offentliga upphandlingen

I april 2006 gav regeringen VINNOVA och dåvarande verket för näringslivsutveckling (NUTEK) i uppdrag att i samråd med Nämnden för offentlig upphandling (NOU)¹⁹⁵ utreda hur offentlig upphandling kan bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse. Syftet var att ta fram ett underlag för en policy med riktlinjer för offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse.¹⁹⁶ Uppdraget rapporterades i två rapporter. NUTEK konstaterar i sin rapport att ”offentlig upphandling inte används som drivkraft för innovation och förnyelse av offentlig verksamhet i en omfattning som skulle vara önskvärd”. Vidare slår myndigheten fast att för att detta ska åstadkommas ställs krav på tydliga och styrande incitament från staten. Det krävs också en centralt förankrad policy för offentlig upphandling.¹⁹⁷ Även VINNOVA föreslår en tydlig policy för offentlig upphandling, och tydliga krav på myndigheter att styra sin upphandling med fokus på kvalitetsförnyelse och effektivisering av verksamheten. VINNOVA konstaterar att det är svårt att få en klar bild av hur stor omfattningen av den totala offentliga upphandlingen är. Det är oklart hur stor del den utgör av olika marknader och vilket huvudsakligt innehåll den har i både verksamhetsmässiga och förnyelsemässiga termer. VINNOVA menade därför att ambitionsnivån för uppföljningar, statistik och effektanalyser av offentliga upphandlingars innovationsfrämjande, effektivitet och struktur borde höjas.¹⁹⁸

¹⁹³ Den nationella innovationsstrategin s. 19. Regeringskansliet (Näringsdepartementet), 2012. (N2012.27, 2012).

¹⁹⁴ Den nationella innovationsstrategin, s. 19: ”När offentliga verksamheter utvecklar nya tjänster och metoder uppstår det behov av ny kunskap och kompetens, eller av att upphandla nya eller bättre lösningar.”. Regeringskansliet (Näringsdepartementet), 2012. (N2012.27, 2012).

¹⁹⁵ Merparten av NUTEKs uppgifter överfördes till Tillväxtverket när NUTEK avvecklades 2009. NOU avvecklades 2007, och då tillsynen övertogs av Konkurrensverket.

¹⁹⁶ Uppdrag att utreda hur offentlig upphandling i ökad omfattning skall kunna utgöra drivkraft för innovation och förnyelse. Regeringen (Näringsdepartementet), 2006. (N2006/2915/NL).

¹⁹⁷ Offentlig upphandling för drivkraft för innovation och förnyelse – sammanfattning. NUTEK, 2006. (2006:21).

¹⁹⁸ Offentlig upphandling för drivkraft för innovation och förnyelse – sammanfattning. VINNOVA, 2006. (2006-01487).

Upphandlingsområdet har därefter varit föremål för ett aktivt utredande, då regeringen beslutat tillsätta utredningar om upphandling generellt och innovationsupphandling mer specifikt, samt upphandlingsstöd.

I forsknings- och innovationspropositionen som regeringen lade fram 2008 aviserades en utredning av offentlig upphandling och innovation.¹⁹⁹ Denna tillsattes och blev Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56), vars uppdrag var att utreda förutsättningarna för innovationsupphandling i Sverige, och föreslå åtgärder som syftar till att stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet i bred bemärkelse och effektivitet med stöd av innovationsupphandling.²⁰⁰ Enligt uppdraget skulle detta även kunna främja innovationsförmågan och förutsättningarna för strukturomvandling i näringslivet.

I utredningen skiljs på två typer av upphandling, innovationsupphandling och innovationsvänlig upphandling. Innovationsupphandling syftar till att upphandla en innovation. Innovationsvänlig upphandling innebär att en myndighet vid upphandlingen beaktar även varor och tjänster som innebär nya lösningar.

Utredningen slår fast att om innovationsvänlig upphandling ska öka så krävs ökad kunskap och ett förbättrat stöd för upphandlande myndigheter.²⁰¹ Utredningen slår dock fast att upphandlingsformen bör öka, och att det inte finns några formella hinder för detta:

Utredningens viktigaste slutsats är att i princip all offentlig upphandling bör bli innovationsvänlig. Upphandlande myndigheter bör och kan i ökad utsträckning beakta innovationsaspekterna och genomföra upphandlingar på ett mera innovationsvänligt sätt. Detta kan ske inom ramen för gällande upphandlingslagstiftning.²⁰²

Förbättrat upphandlingsstöd var ett av de områden som lyftes fram av innovationsupphandlingsutredningen. Denna fråga har behandlats av Statskontoret 2010 i rapporten *En ny upphandlingsmyndighet*.²⁰³ Statskontoret rekommenderade att den nuvarande ordningen ersätts med en ny myndighet med ansvar för statlig upphandling och upphandlingsstöd. Regeringen tillsatte därefter en utredning med uppdrag att ge förslag på hur det statliga upphandlingsstödet skulle kunna organiseras.²⁰⁴ I det resulterande betänkandet *Upphandlingsstödet*

¹⁹⁹ Regeringens prop. 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation.

²⁰⁰ Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56), s. 39, 146, 147, 227.

²⁰¹ Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56), s. 227.

²⁰² Innovationsupphandlingsutredningen (SOU 2010:56), s. 147.

²⁰³ En ny upphandlingsmyndighet. Statskontoret, 2010. (Statskontoret 2010:23, s. 11).

²⁰⁴ Ett samordnat och effektivare statligt upphandlingsstöd. Regeringen, 2011, (dir. 2011:78).

framtid (SOU 2012:32) är rekommendationen att en ny upphandlingsmyndighet etableras.

Regeringen tillsatte 2010 Upphandlingsutredningen, som publicerade sin slutrapport *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12) i mars 2013. Uppdraget var att utvärdera det nuvarande upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Ett delmål var att ”analysera behovet av ytterligare åtgärder för att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna använda sin köpkraft i syfte att verka för att prioriterade samhällsmål uppnås”.²⁰⁵ I utredningen argumenteras för att begreppet ”en god affär” bör vara målet för den offentliga upphandlingen. Detta skulle innebära fokus på verksamheternas behov och lägsta möjliga livscykelkostnad, samtidigt som hänsyn tas till miljömässig och socialt hållbar utveckling. Upphandling ska också tillvarata såväl nya och innovativa lösningar som konkurrensen på marknaden.

I oktober 2012 tillsattes en särskild utredare med syftet att föreslå hur förslag på nya EU-direktiv på upphandlingsområdet bör införas i svensk rätt. Flera av utredarens förslag syftar till att främja innovation, bland annat ökade möjligheter att inkludera små och medelstora företag samt möjligheten att etablera innovationspartnerskap.²⁰⁶

5.3 Regeringens initiativ för ökad nytta genom upphandling

Regeringen gav 2008 Kammarkollegiet i uppdrag att från och med den 1 januari 2009 etablera ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd. Funktionens övergripande syfte var att

ge praktisk vägledning till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer, om hur en effektiv och rättssäker upphandlingsprocess kan genomföras på ett sätt som samtidigt ger goda förutsättningar för en hög leverans kvalitet och största möjliga medborgarnytta.

Vidare slås fast att metoder och hjälpmedel som utvecklas av den nya funktionen särskilt bör syfta till att upphandlande myndigheter och enheter bland annat uppmuntras till innovationsfrämjande upphandling.²⁰⁷ I december

²⁰⁵ Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken, s. 2. Regeringen, 2010. (dir 2010:86). Utredningen publicerade även ett delbetänkande ”På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen” (SOU 2011:73). I denna presenteras en analys av nuläget, samt prioriterade områden för vidare utredning.

²⁰⁶ Genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner. Regeringen, 2012. (dir. 2012:96).

²⁰⁷ Uppdrag till Kammarkollegiet att förbereda en ny verksamhet kring upphandlingsstöd och elektronisk upphandling, s. 1–2. Regeringen, 2008. (F2008/6941).

2011 fick myndigheten också ett särskilt regeringsuppdrag att utveckla en vägledning för innovationsvänlig upphandling. Vägledningen ska rikta sig till såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer och beskriva förankrade metoder för att uppmuntra innovationsvänlig upphandling.²⁰⁸ Vägledningen publicerades i november 2012.²⁰⁹ Regeringen har också gett Kammarkollegiet ett uppdrag att ansvara för den statliga inköpssamordningen och ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter.

I linje med den nationella innovationsstrategin gav regeringen i april 2012 Trafikverket, Energimyndigheten och VINNOVA i uppdrag att arbeta med innovationsupphandling, i syfte att bidra till att stärka den svenska konkurrenskraften framåt.²¹⁰ Trafikverket ska slutföra sitt uppdrag senast den 1 juni 2014, och Energimyndighetens gemensamma projekt med VINNOVA löper till den 15 januari 2015. Trafikverket presenterade i december 2012 en delrapport, där myndigheten slår fast att den absoluta majoriteten av myndighetens upphandlingar hittills inte uppfyllt kriterierna för att klassas som innovationsupphandlingar.²¹¹

Riksrevisionen konstaterar att upphandling har lyfts fram av regeringen som ett viktigt verktyg för att främja innovation och utveckling under hela den period som Riksrevisionen granskat, 2003–2012.²¹² De initiativ som tagits för att upphandling i praktiken ska genomföras i linje med ambitionerna är dock begränsade. It- och telekomsektorn har särskilt påvisats som ett område där staten har en möjlighet att bidra genom sin roll som stor användare och upphandlare. Trots detta konstaterar Riksrevisionen att det saknas initiativ för att den statliga upphandlingen av elektroniska kommunikationer ska genomföras på ett sådant sätt. Riksrevisionen noterar också att det i regeringens forsknings- och innovationsproposition som kom hösten 2012 inte fanns några planerade initiativ på upphandlingsområdet.²¹³

²⁰⁸ Uppdrag att ta fram en vägledning för innovationsvänlig upphandling. Regeringen, 2011. (S2011/10868/RU).

²⁰⁹ Att främja nytänkande – vägledning för innovationsvänlig upphandling. Kammarkollegiet, 2012. (Kammarkollegiet 2012:3).

²¹⁰ Pressmeddelande Ökad innovationsupphandling för framtidens samhällslösningar och affärsidéer. Näringsdepartementet, 19 april 2012.

²¹¹ Regeringsuppdrag om innovationsupphandling, s. 32. Trafikverket, 2012. (Publikation nr 2012:235).

²¹² Riksrevisionen noterar att det har skett ett regeringsskifte under perioden. Samtidigt är de ambitioner för upphandlingen som presenterades av den tidigare regeringen i Innovativa Sverige (Ds 2004:36, s. 32,34) i linje med det som den nuvarande regeringen uttalat i refererade strategier och propositioner.

²¹³ Prop. 2012/13:30 Forskning och innovation. Regeringen, 11 oktober 2012.

5.4 Kammarkollegiets upphandlingar av ramavtal för elektroniska kommunikationer

Staten är en stor användare och upphandlare av elektronisk kommunikation. Regeringen har haft uttalade mål att främja nytta genom innovation för all offentlig upphandling i snart tio år. Riksrevisionen har valt att göra en studie av en del av den statliga upphandlingen av elektroniska kommunikationer. Syftet är att belysa till vilken grad upphandlingen är utformad för att främja ökad nytta och innovation, i linje med regeringens mål under tio år.

Slutkundsmarknaden är med en omsättning på 52,7 miljarder 2012 den största delmarknaden på den svenska telekommarknaden. Det är också en marknad där staten genomför en omfattande och väl koordinerad upphandling. Företagsmarknaden står för cirka 40 procent av slutkundsmarknaden. De fem största enskilda avtalen på företagsmarknaden för telekommunikationsmarknaden i Sverige omsätter mellan 100 och 150 miljoner kronor. På slutkundsmarknaden är staten den enskilt största köparen av telekomtjänster. Genom Kammarkollegiets två gällande ramavtal för telekommunikationstjänster upphandlas för cirka 1 miljard kronor per år, vilket motsvarar cirka 5 procent av marknadens omsättning. De största avropen från Kammarkollegiets ramavtal är värda mellan 100 och 150 miljoner kronor. Dessa ramavtal får ett ökat genomslag på marknaden då även kommuner och landsting ges möjlighet att använda dem, med en ökad volym som följd.

Riksrevisionen har låtit en konsult granska två av Kammarkollegiets nu gällande ramavtal för elektroniska kommunikationer.²¹⁴ De två ramavtalen upphandlades ursprungligen av Verket för förvaltningsutveckling, VERVA, som avvecklades under 2008. Ramavtalens förvaltning övertogs av Kammarkollegiet. Granskningen av Kammarkollegiets ramavtal syftar till att visa om de relevanta mål och prioriteringar som finns uttalade inom upphandlingsområdet präglar det faktiska genomförandet av statliga upphandlingar av elektroniska kommunikationer.

Målsättningen för ramavtalen är ”att spara pengar genom samordnad upphandling av funktioner, produkter och tjänster som i sin tur ger en administrativ besparing för de avropande myndigheterna.”²¹⁵ Givet ramavtalens betydelse på den svenska telekommarknaden väljer dock Riksrevisionen att granska dem utifrån regeringens ambitioner att statlig upphandling ska vara innovationsvänlig och möjliggöra ökad nytta. Ramavtalen som granskats är

²¹⁴ Hela detta avsnitt bygger, om inget annat anges, på ett underlag som Ernst & Young tagit fram på Riksrevisionens uppdrag.

²¹⁵ Vägledning för Kommunikation som tjänst, Fasta- och mobila operatörstjänster, samt transmissionstjänster, s. 5. Kammarkollegiet.

*Kommunikation som tjänst 2008 (KST) och Fasta och mobila operatörstjänster samt transmissionstjänster 2008 (FMOT).*²¹⁶

Eftersom ramavtalen är lika har de behandlats samlat i granskningen. Ramavtalen har delats upp i tre delar: förarbete, upphandlingsarbete samt efterarbete och avropsstöd, där varje del har granskats utifrån en bedömningsgrund baserad på Innovationsupphandlingsutredningen, Kammarkollegiets egen vägledning och intervjuer med expertis. Granskningen har syftat till att bedöma i vilken utsträckning Kammarkollegiets ramavtal möjliggör upphandling som främjar nya sätt att arbeta med existerande eller nya lösningar eller produkter, samt skapar incitament som ökar leverantörers involvering över livscykeln. Detta kan åstadkommas genom att forma processer före, under och efter upphandling, så att leverantörer och slutanvändare involveras genom hela processcykeln i syfte att dela kunskap och erfarenheter samt fördela ansvar och risker på lämpligt sätt. En annan viktig aspekt är att öka incitamenten för leverantörer att bidra till innovativa lösningar, arbetssätt och produkter. Detta har vidare operationaliserats i detaljerade kriterier, som återfinns i bilaga med Ernst & Youngs rapport (Bilaga 3).

5.4.1 Förarbete

VERVA genomförde inför upphandlingen av ramavtalen ett förarbete för att förbereda upphandlingarna. Detta resulterade i en förstudierapport per ramavtal. I förarbetet ingick bland annat omvärlds- och marknadsanalyser, översyn av tidigare ramavtal, internationella utblickar, behovsanalyser och dialog med marknadsaktörer. Arbetet gavs omfattande resurser, och under de cirka sex månader projektet pågick anlätades också externa experter och rådgivare för att stödja projektet med olika insatser. Arbetet omfattades av fastställda rutiner och särskilda mallar. Specifika beställningsdirektiv tydliggjorde syfte och riktning för de kommande ramavtalen. Av direktiven framgick följande:

Alternativa sätt för hur upphandling och ramavtal bör utformas för att åstadkomma nytta för förvaltningen vid användning av de statliga ramavtalen samt avropsordning i ramavtalen. Förstudien ska beakta det allmänna intresset av innovationsteknik och miljövänliga lösningar.²¹⁷

²¹⁶ Kammarkollegiets Vägledning för Kommunikation som tjänst, Fasta- och mobila operatörstjänster samt transmissionstjänster: KST omfattar datakommunikation, nätverk och telefoni. Ramavtalen syftar till att tillgodose myndigheternas behov av att avropa tjänster som "två hål i väggen". Ramavtalen innehåller paketerade funktioner för fast och mobil kommunikation via tal, bild och data. Kommunikation som tjänst innebär att leverantören äger och underhåller den bakomliggande tekniska plattformen. FMOT inbegriper samma typ av tjänster som KST, med skillnaden att ramavtalet används när någon del av utrustningen finns i beställarens ägo. Det kan till exempel vara så att den upphandlande myndigheten har en egen växel sedan tidigare, som då ansluts till leverantörens nät.

²¹⁷ Förstudiedirektiv FMOT s. 5.

De behovsanalyser och leverantörsdialoger som genomfördes omfattade dels förbättringar med utgångspunkt i föregående avtal, och dels tänkbara framtida tjänster som användare och leverantörer skulle vilja se i framtida ramavtal. Den resulterande förstudierapporten kommunicerades till marknadens aktörer som en indikation om att en upphandling förbereddes med övergripande information om vilket område upphandlingen skulle avse.

Det fanns intentioner i styrdokumentet som syftade till att uppmuntra till innovation och nytta. En stor del av arbetet under förstudien syftade till att skapa möjlighet till ökad nytta för användarna. VERVA lade ner betydande resurser på behovsanalyser där flera olika grupper av användare fick komma till tals, och en dialog med leverantörer och marknadskännare genomfördes också.

Dock fanns inte en övergripande analys av och vägledning för hur ökad nytta skulle kunna nås genom de framtida ramavtalen. Förstudierna utgick i hög grad från existerande ramavtal, vilket medförde att gamla behov delvis fick styra processen och minskade fokus på hur nya produkter eller tjänster eller nya sätt att använda befintliga produkter och tjänster skulle kunna skapa ökad nytta för användarna. Det fanns en begränsad analys av hur till exempel nya incitament i upphandlingsunderlag, urvalskriterier, och ersättningsmodeller skulle kunna främja ökad nytta för användarna.

5.4.2 Upphandlingsarbete

Analysen av VERVA:s upphandling av ramavtalen har omfattat syfte, design, utvärderingsmodell, utvärderingskriterier, kravställning och prisstrategi. Riksrevisionen konstaterar att målbilden för de båda ramavtalen är tydlig, det vill säga att de ska medföra en administrativ besparing för avropande myndigheter. Tjänsten ska vara flexibel så att avropande myndighet kan välja tjänster som speglar myndighetens behov och som kan utvecklas under avtalsperioden. Däremot finns ingen målsättning att ramavtalen ska bidra till, eller skapa möjligheter för, ökad nytta.

Upphandlingen bygger på ett urval av de ekonomiskt mest fördelaktiga buden, vilket innebär att det är mer än priset som vägs in. Funktionskrav har dessutom en relativt stor vikt i relation till priset. Det är också positivt att det finns en viktning i modellen så att leverantörer som inte har möjlighet att offerera på ramavtalens samtliga delar ändå likabehandlas, eftersom detta underlättar för mindre aktörer att lägga anbud. Däremot är det endast möjligt att vikta de kriterier som angavs i förfrågningsunderlaget, och bland dessa kriterier finns inga som premierar innovation eller ökad nytta för användarna. Kravställningen är också mycket omfattande, både gällande funktion och produkt. Vid innovationsvänlig upphandling bör så få detaljerade krav som möjligt eftersträvas, för att möjliggöra för leverantörer att föreslå alternativa lösningar för kundens behov.

Urvalskriterierna för vilka leverantörer som får lämna anbud är strikta. Ett exempel är kravet att kunna leverera tjänster i hela Sverige, vilket utestänger mindre företag, som skulle kunna bidra med nya produkter och tjänster.

5.4.3 *Efterarbete och avropsstöd*

När ramavtalen är på plats administreras dessa av Kammarkollegiet, som också bistår avropande myndigheter med ett upphandlingsstöd. Ramavtalen är designade så att de avropande myndigheterna genomför en förnyad konkurrensutsättning. Det finns då en möjlighet att anpassa förfrågan utifrån myndighetens verksamhet. Riksrevisionen konstaterar dock att det ges begränsade möjligheter för avropande myndigheter att göra förändringar som syftar till att säkerställa användarnyttan och möjliggöra förnyad innovationsvänlighet i avropen. Kraven som kan ställas är i stort sett styrda av de tidigare krav som ställts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. Också i upphandlingsvägledningen är fokus snarast på beställning från en färdig lista på tjänster, till skillnad från en förnyad behovsanalys för avropande myndigheter.

De två ramavtalen används ofta av både statens myndigheter och andra offentliga aktörer. TeliaSonera är den största leverantören i båda ramavtalen, med en andel på över 80 procent av volymen. Det betyder att TeliaSoneras dominans är större i den statliga upphandlingen via ramavtalen än på slutkundsmarknaden generellt.

5.4.4 *Nationell utblick*

Som beskrivits ovan möjliggör en innovationsvänlig upphandling nya sätt att arbeta med existerande eller nya lösningar och produkter. Incitament skapas som ökar leverantörers involvering över livscykeln. Eftersom det saknas uppföljning av denna typ av upphandling finns ingen samlad erfarenhet med goda exempel på hur denna form av upphandling kan göras. Riksrevisionen har dock gjort en begränsad utblick i syfte att illustrera hur innovationsvänlig upphandling kan genomföras.

Fokus på ökad nytta och leverantörens kontinuerliga involvering – SJ

SJ ingick 2012 ett avtal för kommunikationstjänster som innebär att leverantören bygger 4G-nät längs sju av Sveriges mest trafikerade tågsträckor. Dessutom utvecklar leverantören en ny kommunikationsplattform för hela SJ:s organisation, som bland annat omfattade all mobiltrafik och nationella och regionala nätverk som WAN och LAN.

Som en del i avtalet ingår även en komponent som fokuserar på kontinuerlig dialog kring hur SJ kan skapa ökad nytta med de tjänster som avtalet omfattar. Tillsammans med leverantören har SJ upprättat ett årligt innovationsforum för att utforska nya lösningar på befintliga eller kommande behov. Planerade

aktiviteter handlar om att tillsammans utveckla och testa olika mobila lösningar för biljettbokning, betalning, trafikinformation, reseplanering och underhållning.

Incitament för kontinuerligt leverantörsengagemang över hela avtalets livscykel – Stockholms Lokaltrafik

I utredningen En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39) beskriver utredaren en problemsituation i upphandlingen av kollektivtrafik:

Den monopolliknande roll trafik huvudmännen har, de detaljerade avtalen med kollektivtrafikföretagen och avsaknaden av relevanta incitament och drivkrafter i avtalen hindrar kollektivtrafikföretagens kreativitet. Företagen blir passiva i sin roll och liknar i stor utsträckning ett bemanningsföretag.²¹⁸

Stockholms Lokaltrafik (SL) har aktivt arbetat med att förändra denna situation i sina upphandlingar, genom att utveckla utformningen av sina trafikavtal. Kravställningen fokuserar på funktion istället för detaljer och SL arbetar aktivt med olika incitamentsmodeller för att främja leverantörernas kreativitet genom hela utförandet. Avtalen utformas med kombinationer av positiva och negativa incitament, där leverantörer som utvecklar verksamheten positivt kan få förlängningsoptioner eller bonusar. Exempelvis är leverantörernas rörliga ersättning kopplad till resenärernas nöjdhet mätt genom NKI.²¹⁹

5.5 Sammanfattande iakttagelser

I regeringens strategier lyfts den offentliga upphandlingen fram som ett verktyg för att möjliggöra innovation och ökad nytta. Staten ska använda sin omfattande köpkraft för att driva innovation och skapa möjligheter till en mer effektiv offentlig sektor och ökad konkurrenskraft hos svenskt näringsliv. Regeringen har uttalat att den offentliga upphandlingen har en viktig roll för utvecklingen inom it och telekom.

Under granskningsperioden 2003–2012 har regeringen byggt upp ett omfattande kunskaps- och beslutsunderlag på området genom att ta initiativ till ett stort antal utredningar. Riksrevisionen noterar dock att regeringen genomfört få initiativ för att den statliga upphandlingen i praktiken ska användas i linje med strategierna, som ett verktyg för innovation och ökad nytta. Några konkreta initiativ för att den statliga upphandlingen på telekommarknaden ska genomföras på ett innovationsvänligt sätt har inte genomförts.

²¹⁸ En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39), s. 145.

²¹⁹ Helene Molander, SLs arbete med incitament i trafikavtalen, Upphandling24s konferens, 4 november 2009, Helene Molander.

Regeringen har gett Kammarkollegiet i uppdrag att i sitt upphandlingsstöd främja myndigheters innovationsfrämjande upphandling. Dessutom har myndigheten i ett särskilt regeringsuppdrag fått uppgiften att ta fram en vägledning på området. Vägledningen publicerades i november 2012.

Kammarkollegiet förvaltar två ramavtal för elektroniska kommunikationer, som tillsammans motsvarar cirka fem procent av den svenska slutkundsmarknaden för företag. Riksrevisionen konstaterar att dessa två ramavtal inte fokuserar på ökad nytta och behovstillfredsställelse och att de i denna mening inte är innovationsvänliga.

6 Regeringens återrapportering till riksdagen

Riksrevisionen har granskat regeringens rapportering till riksdagen för de områden som granskningen omfattar. Syftet är att klargöra om riksdagen har fått ändamålsenlig information om måluppfyllelsen och regeringens initiativ inom de olika områdena.

6.1 Samlad måluppfyllelse

I det utskottsbetänkande som behandlar regeringens proposition 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation, betonar Trafikutskottet den strategiska betydelse som sektorn har för landets fortsatta utveckling. Mot denna bakgrund förutsätter utskottet att de politiska målen för sektorn elektronisk kommunikation nogga kommer att följas upp och utvärderas och att resultatet återredovisas till riksdagen.²²⁰ För att få en samlad bild av utvecklingen i förhållande till de mål inom politikområdet som riksdagen har beslutat om efterfrågar utskottet en redovisning av uppnådda resultat för politikområdet som helhet och över tiden.²²¹

Målen för sektorn elektronisk kommunikation är dock inte så precisa att de är direkt uppföljningsbara. Detta framgår av flera betänkanden från Trafikutskottet under granskningsperioden 2003–2012. Regeringen uppmanas precisera målen så de blir uppföljningsbara och att en bedömning av målens uppfyllelse blir möjlig.²²² I trafikutskottets betänkande 2012/13:TU1, drygt tio år efter att riksdagen beslutade om mål för sektorn elektronisk kommunikation, för utskottet ånyo fram behovet av en bättre redovisning av framför allt uppnådda resultat av de statliga insatserna. Riksrevisionen har i sin granskning av dokument från regeringen och Regeringskansliet inte erhållit dokument som preciserar delmål och uppföljningsmått för sektorn.

²²⁰ Bet. 2002/03:TU6, s. 26.

²²¹ Bet. 2004/05:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 70.

²²² Bet. 2003/04:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 1; Bet. 2004/05:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 2–3, 67; Bet. 2005/06:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 1, 31, 38; Bet. 2006/07:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 1, 19; Bet. 2006/07:TU1 UO 22 Kommunikationer, s. 23.

Riksrevisionen har granskat budgetpropositionerna för åren 2004–2013. Granskningen visar att regeringen under de första sju åren har bedömt den utveckling som ägt rum på marknaden för elektronisk kommunikation och de åtgärder som vidtagits, bland annat PTS insatser. Regeringens bedömning har då varit att åtgärderna har ”medverkat till att uppfylla målet” för området eller ”successivt bidragit till bättre konkurrens och dynamik på marknaden”. I budgetpropositionerna för åren 2010–2012 ges ingen bedömning av måluppfyllelsen för sektorn elektronisk kommunikation.

I budgetpropositionen för 2013 ges bedömningen att konkurrenssituationen på slutkundsmarknaden medför relativt låga priser och på många håll ett relativt stort utbud av tjänster. Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas en samlad bedömning av i vilken mån målen är uppfyllda.

Regeringen har dessutom redovisat ”resultatindikatorer” i tabell och text som speglar delar av målet. I budgetpropositionerna 2011/12:1–2012/13:1 finns en fyraårs tabell över indikatorer på måluppfyllelse inom it-området, bland annat tillgång till bredband, samt för effektiv konkurrens dels antal tjänsteleverantörerna som erbjuder olika tjänster för elektronisk kommunikation, dels antal abonnemang för it-baserad telefoni. Enligt Riksrevisionen ger detta en begränsad bild av i vilken mån utvecklingen på marknaden rymmer mot riksdagens mål. I budgetpropositionen 2012/13:1 saknas i tabellen nämnda indikatorer för effektiv konkurrens.

I regeringens resultatredovisningar lyfter regeringen särskilt fram insatserna inom områdena it-infrastruktur, bredbandsutbyggnad där det finns mål kvantitativa och tidsbestämda mål, insatser för funktionshindre, den samhällsomfattande tjänsten telefoni och funktionellt tillträde till internet med hastigheten 1 Mbit/s, samt robusta och säkra elektroniska kommunikationer. Regeringen lyfter också fram att Sverige har en stark position på it-området internationellt sett, men hänvisar till internationella studier. Det framkommer dock inte specifikt i regeringens redovisning till riksdagen om Sverige ligger långt fram vad gäller utbud, priser och kvalitet i sektorn elektroniska kommunikationer.²²³

Regeringen redovisar i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 inte resultatindikatorer direkt kopplade till riksdagens olika delar av målet för sektorn elektroniska kommunikationer. Regeringen ger således inte en samlad återkoppling till riksdagens mål tillsammans med en bedömning av i vilken mån de olika delarna av målen är uppfyllda. Det finns i redovisningen begränsad information om eventuella problem inom området elektronisk

²²³ Regeringen gav under hösten 2012 konsultfirman Gartner i uppdrag att beskriva olika internationella studier och även ge förslag på resultatindikatorer för it-området. Uppdraget redovisades i januari 2013.

kommunikation, och behov av ytterligare statliga insatser för att i högre grad uppfylla riksdagens mål för området. Riksrevisionen noterar att PTS i sin instruktion åläggs att rapportera problem på marknaden till regeringen.²²⁴

Redovisningen tar inte upp i vilken mån de elektroniska kommunikationstjänsterna är effektiva utom vad gäller infrastruktur med hög överföringskapacitet. Inte heller nämns något om att de elektroniska kommunikationerna ska tillgodose framtidens behov.

Sammantaget är bilden av i vilken mån riksdagens mål för området elektronisk kommunikation uppfylls inte samlad och inte tydlig i de två senaste budgetpropositionerna.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har i budgetpropositionen 2013 valt att redovisa indikatorer efter strukturen i regeringens Digitala agenda (2011). Trafikutskottet uttalar i betänkande 2012/13:TU1 att regeringens resultatredovisning är tydlig och att rapporteringsstrukturen inte omfattar de av riksdagen beslutade målen för politikområdet. Regeringen ska enligt utskottet i enlighet med budgetlagen lämna en redovisning av resultat som uppnåtts för de mål som riksdagens beslutat om. Utskottet efterlyser en förbättrad resultatredovisning. Utskottet efterfrågar stabila indikatorer på uppnådda resultat över en längre tid, inte information om enskilda insatser eller omvärldsförändringar.²²⁵

6.2 Rapportering av problem i PTS beslutsfattande

Staten ska reglera telekommarknaden för att skapa en telekommarknad karakteriserad av god konkurrens. Svenska nationella beslutsfattande organ på alla nivåer ska i enlighet med den unionsrättsliga lojalitetsprincipen säkerställa att det europeiska regelverket fungerar väl i Sverige.

I kapitel 3 konstaterar Riksrevisionen att konkurrensregleringen på delar av den svenska telekommarknaden lett till många överklaganden, följt av en påfallande hög andel ändrade eller upphävda beslut i domstol, samt till kritiska marknadsaktörer. PTS har i sina årsredovisningar fört fram att marknaden riskerar att präglas av oförutsägbarhet och bristande konkurrens.²²⁶ Trots att antalet pågående rättsprocesser minskat avsevärt på senare tid finns en

²²⁴ 1 § förordning (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen "Myndigheten ska beskriva och analysera utveckling och resultat inom sitt ansvarsområde och rapportera detta till regeringen. Myndigheten ska särskilt uppmärksamma och analysera eventuella problem inom området och, när det är påkallat, vidta eller lämna förslag till lämpliga åtgärder."

²²⁵ Bet. 2012/13:TU1 s. 20–23.

²²⁶ PTS Årsredovisningar 2004–2011.

oro på bland intervjuade marknadsaktörer om fortsatt regleringsosäkerhet, vilket bland annat påverkar investeringsviljan. Riksrevisionen har granskat budgetpropositioner och särpropositioner som berör LEK i syfte att se vilken bild regeringen har gett riksdagen om problemen med regleringen.

6.2.1 Rapportering om PTS rättsprocesser

I tre budgetpropositioner för åren 2006–2008 redovisas problem med allt fler överklaganden och långa handläggningstider i domstolarna. Regeringen konstaterar bland annat att flertalet av PTS beslut överklagats i domstol. Någon närmare statistik över antal överklaganden och rättsprocesser och en analys av konsekvenserna för berörda delar av marknaden redovisas inte. Regeringen aviserade i budgetpropositionen 2005/06:1 att problemet skulle utredas. Så blev också fallet och ett flertal ändringar infördes i LEK 2008.

I propositionen *Funktionell separation för bättre bredbandskonkurrens* (prop. 2007/08:73) hänvisar regeringen till genomförda ändringar i LEK för att effektivisera överklaganden och domstolsprocesser.

I propositionen *Tillgängliga elektroniska kommunikationer* (prop. 2009/10:193) redovisar regeringen sina insatser för att minska antalet överklaganden. Någon statistik över överklaganden och rättsprocesser ges inte. Inte heller framgår något om kritiken från marknadsaktörerna över regleringen och PTS tillämpning av den. Regeringen uttalar istället behovet av bra regler.

I propositionen *Bättre regler för elektroniska kommunikationer* (prop. 2010/11:115) tar regeringen upp problemet med mängden överklaganden och att vissa åtgärder kan minska det, bland annat tydligare regler, medan andra åtgärder istället kan leda till fler överklaganden.²²⁷ Någon statistik och analys av dagsläget beträffande överklaganden och rättsprocesser ges inte.

Regeringen har inte heller i senare budgetpropositioner tagit upp effekterna av dessa insatser från regeringens sida. Regeringen uttalar i budgetpropositionen 2011/12:1 att processen som leder fram till nödvändiga beslut om förhandsreglering har effektiviserats utifrån EU:s senaste direktiv.²²⁸ Detta avser då att förnyelsen av sådana beslut inte får ta längre tid än maximalt tre år. PTS har dock till EU-kommissionen aviserat behov av mer tid för analyserna.

²²⁷ Prop. 2010/11:115, s. 148: "Treårsfristen för SMP-beslut kan troligen på motsvarande sätt väntas innebära en viss ökad belastning också för Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm i form av tätare överklaganden. För närvarande är det emellertid inte möjligt att med närmare precision uppskatta i vilken utsträckning domstolarna kan komma att påverkas. Detta är nämligen beroende av en rad faktorer, bl.a. hur de nya besluten utformas i förhållande till tidigare beslut, kommissionens rekommendationer, teknik- och marknadsutvecklingen samt, för det fall operatörerna väljer att överklaga, om överklagandena avser myndighetens beslut i sin helhet eller endast delvis."

²²⁸ Prop. 2011/12:1 UO22 Kommunikationer, s. 119.

Riksrevisionen konstaterar att riksdagen vid ett flertal tillfälle fått information om att regleringens effekter för och på marknaden påverkas negativt av att PTS beslut överklagas i hög grad, och att vissa processer har tagit lång tid. Regeringen har gett information om detta både i budgetpropositioner och i särpropositioner under granskningsperioden. Riksrevisionen konstaterar att rapporteringen av en problembild på marknaden tonas ned efter 2008, då PTS slutar att formellt redovisa om detta till regeringen. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att problembilden inte innehåller någon tydlig beskrivning av det faktum att en hög andel del av PTS konkurrensreglerande beslut ändrades och upphävdes efter överklaganden. Det finns ingen rapporterad analys av vilka negativa effekter detta fått för marknaden. Det har funnits en riskbild uttryckt i bland annat *Regelutredningen 2005* och *Effektivare LEK 2006* samt av PTS i årsredovisningar. Regeringen och PTS har dock inte följt upp om riskerna besannats. Riksrevisionen konstaterar att därmed finns inte en tillräcklig kunskap om regleringens effekter för konkurrensen och för konsumenterna på vissa delar av marknaden.

6.2.2 Rapportering om kritik mot regleringen

Riksrevisionen noterar att regeringen betonar vikten av att konkurrensregleringen är tydlig och förutsägbar för marknadsaktörerna. I budgetpropositionen 2007/08:¹ säger regeringen att regleringen, det offentliga insatser och ägande bör präglas av förutsägbarhet och långsiktighet. Otydligheter och oklarheter missgynnar utvecklingen för såväl marknadsaktörer som slutkunderna. Exempelvis kan viljan att investera i it-infrastruktur påverkas negativt. Någon mer ingående redovisning av vad marknadsaktörer anser om PTS konkurrensreglerande beslut och regleringen generellt för marknaden framgår dock inte.

I intervjuer och dokumentation har större marknadsaktörer gett tydliga signaler om att de upplever en regleringsosäkerhet, vilket får konsekvenser för operatörernas affärssatsningar.²²⁹ Riksrevisionen noterar att kritiken från dessa operatörer är förhållandevis samstämmig. Riksrevisionen noterar också att regeringen fått skriftligt material, såsom remissyttranden över utredningar och förslag till förändringar i LEK, eller andra typer av skriftliga synpunkter på marknadsfunktion till regeringen, från vissa marknadsaktörer där kritik och riskbilder presenteras.

Sammantaget har regeringen dock inte närmare utrett vad marknadsaktörernas kritik bottnar i, och om det är så att regleringen i sig eller tillämpningen av den som i vissa avseenden hämmar operatörernas investeringar på marknaden.

²²⁹ Intervjuer med TeliaSonera, Tele2, Tre, Telenor och Stokab i januari 2013.

6.3 Rapportering om det statliga ägandet

Regeringen uttalar i budgetpropositionen för 2013 vikten av att ha en helhetssyn på den värdekedja²³⁰ som ligger till grund för att de tjänster som efterfrågas verkligen levereras på marknaden. Inom värdekedjan är vissa delmarknader förhandsreglerade genom konkurrensfrämjande åtgärder som PTS beslutar.²³¹ Vidare uttalar regeringen att ett högt konkurrenstryck i kombination med ökad konsumentmakt är de främsta verktygen för att säkerställa en öppen marknad med största möjliga valmöjligheter för konsumenten.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen, utifrån en helhetssyn på värdekedjan, inte berör behov av insatser för en mer utvecklad samordning av statens innehav av infrastruktur i syfte att uppnå ett ökat konkurrenstryck på infrastrukturnivå. Därmed framgår inte vilka förutsättningar som måste gälla för att potentialen ska kunna utnyttjas

Som beskrivits i kapitel 4 är regeringens eget underlag om de delar av värdekedjan som är i statlig ägo begränsat och täcker inte helheten, då endast två av de fyra organisationerna haft krav från regeringen att rapportera sin telekomverksamhet. Regeringen har tillsatt två utredningar vars uppdrag berör frågan om potentialen i samordning av den statliga digitala infrastrukturen.

- *Statens infrastruktur* som resurs (SOU 2003:78). Utredningen föreslog bland annat ett bättre utnyttjande av infrastrukturen och att infrastrukturen skulle upplåtas till operatörer som vill anlägga allmänna kommunikationsnät.
- *Trafikverket ICT* (SOU 2010:82). I utredningen konstateras att det statliga innehavet ”bör ses som en samhällsgemensam infrastruktur vilken bör förvaltas betydligt mer samordnat än idag”. Vidare argumenteras att näten bör samlas under en organisation som ”fokuserar på hög tillgänglighet till infrastrukturen och aktivt verkar för ökad användning kan nyttjandet av kapaciteten bli högre” och även bidra till att regeringens målsättningar i breddbandsstrategin uppfylls.²³²

Regeringen har rapporterat till riksdagen att utredningarna pågår och att utredningarnas resultat är under beredning i Regeringskansliet. Några förslag till åtgärder med anledning av utredningarna har ännu inte presenterats för

²³⁰ Enligt regeringen omfattar värdekedjan infrastruktur på naturresursnivå, utrustning för transport av dataströmmar och användarnivån av tjänster och innehåll.

²³¹ Prop. 2012/13:1 UO22 Kommunikationer, avsnitten 4.4 Resultatredovisning och 4.4.5 Det behövs IT-infrastruktur, s. 121.

²³² Trafikverket ICT, s. 26 (SOU 2010:82).

riksdagen. I intervju med företrädare för Regeringskansliet framkom att det inte fanns politiska initiativ i den riktningen.²³³

6.4 Rapportering av den statliga upphandlingen av elektroniska kommunikationer

Regeringen har vid ett flertal tillfällen under den senaste tioårsperioden slagit fast att den statliga upphandlingen är ett viktigt verktyg för att skapa ett gott innovationsklimat, och främja utveckling av den offentliga sektorn.²³⁴ Den offentliga sektorn kan inom områdena it och telekom ”fungera som draglok och visa på möjligheter med ny teknik och nya digitala tjänster”.²³⁵

Frågan är hur långt staten kommit i att bli en avancerad upphandlare på telekommarknaden och vilken bild regeringen gett riksdagen om omfattningen av och eventuella problem med att utnyttja detta förfaringsätt.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i sin rapportering inte redovisar statistik som rör statens innovationsvänliga upphandlingar inom sektorn elektroniska kommunikationer.²³⁶ I budgetpropositionen för 2013 redovisar dock regeringen en tydlig problembild. Regeringen konstaterar att statistiken över upphandlingen är av bristande kvalitet och inte omfattar all offentlig upphandling. Detta gör det enligt regeringen svårt att få en korrekt bild av den offentliga upphandlingens omfattning i Sverige. Det är för närvarande närmast omöjligt att svara på vad och hur den offentliga sektorn upphandlar, vem som köper vad och värdet av den samlade upphandlingen.

Riksrevisionen konstaterar att uttalandet inkluderar sektorn elektroniska kommunikationer. Därmed finns ingen kunskap om huruvida staten som stor användare av elektroniska kommunikationstjänster använder verktyget upphandling i linje med riksdagens uttalande och regeringens egna intentioner.

²³³ Intervju med Regeringskansliet 26 mars 2012.

²³⁴ Se till exempel Den nationella innovationsstrategin. Regeringskansliet (Näringsdepartementet), 2012. (N2012.27, 2012) och It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige. Regeringen Näringsdepartementet, 6 oktober 2011.

²³⁵ It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige, s. 50. Regeringen Näringsdepartementet, 6 oktober 2011.

²³⁶ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 2, avsnitt Effektiv offentlig upphandling, s. 41–53.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har inte preciserat de olika delarna av riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer så att delarna är tillräckligt uppföljningsbara och målens uppfyllelse går att bedöma. Regeringen har inte rapporterat om måluppfyllelsen på ett samlat sätt vare sig i förhållande till de olika delarna i målet eller för målet som helhet.

Från och med budgetpropositionen för 2013 redovisar regeringen resultatinformation för området elektronisk kommunikation utifrån strukturen i regeringens digitala agenda, istället för mot delar som finns i målen för sektorn elektroniska kommunikationer. Därmed är redovisningen mot riksdagens mål fortfarande ot tydlig.

Regeringen har i sin återrapportering informerat riksdagen om att många av PTS beslut har överklagats, och att processerna tar lång tid i domstol. Det har funnits en tidig och tydlig riskbild av de negativa effekterna av denna situation. Efter 2008 har regeringens rapportering inte beskrivit regleringsosäkerheten. Rapporteringen om problemen med regleringen har inte innehållit information om i vilken grad PTS beslut har inhiberats²³⁷, ändrats eller upphävts och vilka negativa effekter detta fått för berörda delar av marknaden. Riksrevisionen konstaterar att riksdagen genom rapporteringen från regeringen inte har tillgång till en uppdaterad analys av regleringen, och dess påverkan på marknaden.

Regeringen har i sin rapportering lyft upp vikten att regleringen på marknaden präglas av förutsägbarhet och långsiktighet. I rapporteringen saknas dock en närmare bild av den kritik som marknadsaktörer ger uttryck för.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte redovisar en samlad bild av statens innehav av infrastruktur, och därmed inte heller vilka möjligheter som finns att i högre utsträckning utnyttja infrastrukturen för att främja konkurrensen på marknaden och dess utveckling.

Regeringen har i sin rapportering tydligt uttalat att det finns brister i statistiken över den offentliga upphandlingen. Ett antal initiativ på området har rapporterats. Rapporteringen ger ingen bild av om staten förmår utnyttja sin starka användarposition för att driva på innovation på marknaden.

²³⁷ Ordförklaring Inhibera: Inställt, ej genomfört/verkställt. En förvaltningsdomstol kan fatta ett inhibitionsbeslut, vilket innebär att ett myndighetsbeslut inte ska verkställas i avvaktan på att domstolen ska avgöra ärendet.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksdagen har uttryckt en ambitiös framtidsinriktad färdriktning för tillgången till effektiva, säkra och användbara elektroniska kommunikationer. Riksrevisionen har granskat statens användning av tre styrmedel som staten förfogar över på telekommarknaden för att denna ska utvecklas i enlighet med riksdagens intentioner: marknadens konkurrensreglering, staten som ägare av infrastruktur, och staten som användare av elektronisk kommunikation.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har det helhetsgrepp som sektorn elektroniska kommunikationer med sin komplexa besluts- och organisationsstruktur behöver mot bakgrund av sektorns betydelse och snabba utveckling. Regeringen har inte en styrning som korresponderar mot marknadens utvecklingsnivå och den riskbild som finns för marknadens framtida utveckling. Regeringen ger inte riksdagen en tydlig redovisning av i vilken mån riksdagens mål för sektorn uppfylls.

Regeringens utredare konstaterade 2006 att det fanns en regleringsosäkerhet på marknaden, som hämmar investeringsutvecklingen och försvårar möjligheterna att etablera fungerande konkurrens och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna. Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att det fortsatt finns en regleringsosäkerhet 2013 som inte är utredd.

Riksrevisionen finner också att centrala delar som det direktägda statliga innehavet av elektronisk kommunikation och statens egen stora användning av elektronisk kommunikation hanteras isolerat och utan samordning med avseende på riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer.

Regeringens hantering av sektorn karaktäriseras av avsaknad av konkretiserade målsättningar, brist på löpande omprövning, uppföljning och redovisning av de statliga insatser som görs. Därigenom skapas enligt Riksrevisionen inte tillräckliga förutsättningar för staten att effektivt driva utvecklingen av sektorn mot riksdagens mål.

7.1 Preciserade mål och en tydlig styrning saknas

Sektorn elektroniska kommunikationer har en stor bredd och sektorns påverkan på det svenska samhället är stor. Det av riksdagens antagna målet för sektorn elektronisk kommunikation är ambitiöst, men formulerat på en

övergripande nivå. Trafikutskottet har under flera år sedan 2003 och senast i betänkande om regeringens budgetproposition 2013 uppmanat regeringen att precisera målet så att det blir uppföljningsbart över tid, och det blir möjligt för riksdagen att bedöma om målet uppfylls. Riksrevisionen konstaterar att regeringen ännu cirka tio år efter implementeringen av LEK, lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer, inte har preciserat riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer så att regeringen kan ge riksdagen en tydlig redovisning av måluppfyllelsen.

Regeringen slår i den nationella innovationsstrategin fast följande:

För ett kontinuerligt lärande krävs uppföljningsbara mål och goda analyser för välgrundade prioriteringar. För att kunna göra sådana analyser är det nödvändigt att ha tillgång till indikatorer som så bra som möjligt speglar de förhållanden som analyserna gäller.²³⁸

Regeringen har dock enligt Riksrevisionen ingen sammanhållen styrning (strategi, handlingsplan) för hur målen för sektorn elektroniska kommunikationer ska uppnås i sin helhet. Det finns inte heller handlingsprogram eller liknande för hur de olika styrmedel som står till regeringens förfogande skulle kunna användas enskilt för sektorn ifråga. Regeringen har inte mer i detalj preciserat målen för det statliga åtagandet, och regeringen har inte haft tillgång till tillräckligt underlag för den styrning som Riksrevisionen bedömer behövs av sektorn.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen inte har skaffat sig tillräcklig tillgång till analyser och indikatorer som speglar de viktigaste förhållandena för regeringens styrning av sektorn elektronisk kommunikation. Det underlag som regeringen fortlöpande får från PTS omfattar enligt Riksrevisionen inte alla delar i riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer. PTS anser inte att myndighetens roll omfattar att förse regeringen med ett sådant material. Riksrevisionen konstaterar också att regeringen efter 2009 inte heller har beställt ett sådant underlag från PTS eller annan myndighet. Vidare har regeringen inte ett samlat underlag för det statliga ägandet på marknaden, liksom för den statliga upphandlingen av elektroniska kommunikationer.

7.2 Statens styrmedel används inte effektivt

Riksrevisionens granskning visar att de granskade statliga styrmedlen – konkurrensreglering enligt 4 kap. LEK, statens innehav av infrastruktur och statens upphandling på marknaden – inte används på ett tillräckligt

²³⁸ Den nationella innovationsstrategin, s. 52. Regeringen, 2012.

effektivt sätt för att uppnå riksdagens intentioner för sektorn elektroniska kommunikationer. Dessa styrmedel är väsentliga för marknadens funktion.

7.2.1 *Regeringen och PTS har inte säkerställt en fungerande tillämpning av konkurrensregleringen*

Regeringen har ett ansvar för att EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer fungerar väl i Sverige. Regelverket är ett medel för att uppnå målet att främja konkurrensen. Regelverket tillhandahåller långtgående regleringsmöjligheter som ska tillämpas under en period till dess dessa befogenheter inte längre behövs.

Riksrevisionen konstaterar att det snart tio år efter införandet av LEK kvarstår väsentliga problem på marknaden som rör PTS tillämpning av konkurrensregleringen. De problem, med många överklagade PTS konkurrensreglerande beslut och långdragna domstolsprocesser, som föranledde regeringens lagstiftningsåtgärder år 2008 har inte undanröjts i tillräcklig omfattning. PTS framhåller i granskningen att det av myndigheten utformade prisregleringssystemet är för långsamt, komplext och otydligt, vilket bidrar till regleringsosäkerhet på marknaden. Detta leder i sin tur till att betydande ekonomiska värden riskeras på marknaden. Större teleoperatörer på marknaden bekräftar till Riksrevisionen att de bedömer att regleringsosäkerheten fått negativa ekonomiska konsekvenser för dem.

Riksrevisionen konstaterar därför att det fortfarande finns sådana svårigheter med PTS konkurrensreglerande beslut, främst prisregleringsbesluten, vilket bidrar till en kvarstående regleringsosäkerhet på marknaden. Myndighetens tillsyns- respektive tvistlösningsbeslut för att reglera konkurrens har under granskningsperioden överklagats i stor utsträckning, främst de som avser prisreglering. Vidare har en betydande andel tillsynsbeslut ändrats eller upphävts i domstol. Samtidigt pågår nu ett arbete inom myndigheten med tredje generationens SMP-beslut utan att grundläggande förutsättningar för SMP-beslut och efterföljande konkurrensreglerande beslut i tillsyn och tvister är åtgärdade. Riksrevisionen bedömer att det därmed finns en påtaglig risk att ett större antal överklaganden kan förväntas om regeringen och PTS inte genomför förändringar.

Regeringen var fram till och med 2008 aktiv med uppföljning och styrning av PTS konkurrensreglerande verksamhet. Regeringen tog under denna period också ett antal initiativ i form av utredningar och lagändringar för att förbättra situationen med överklagade konkurrensreglerande PTS beslut och långvariga rättsprocesser. Ett antal krav på rapportering och analys fanns fram till detta år på myndigheten, och regeringen gav också PTS uppdrag att utveckla precisionen i de konkurrensreglerande besluten. PTS gav i årliga rapporter till

och med 2008 en god bild av denna reglering och hur konkurrenssituationen utvecklades på marknaden. Riksrevisionen konstaterar dock att de specifika kraven på rapportering från PTS sedan 2008 minskat, och att regeringen eller PTS inte följt upp effekterna av genomförda initiativ.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen sedan 2008 inte på ett tillräckligt sätt har säkerställt att konkurrensreglering enligt 4 kap. LEK fungerar, och att de av riksdagen antagna konkurrensmålen för sektorn elektroniska kommunikationer uppnås. De problem som regeringens utredare identifierade 2006, bland annat regleringsosäkerheten, och regeringens respektive PTS motåtgärder har inte följts upp. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte haft tillgång till ett underlag som enligt Riksrevisionen behövs för att regeringen på ett tydligt sätt kan redovisa konkurrensregleringens (4 kap. LEK) effekter på marknaden. Inte heller har regeringen begärt en utredning för att bedöma regleringsosäkerheten och dess konsekvenser på marknaden.

Regeringen är ansvarig för att PTS får ett tydligt uppdrag och tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Riksrevisionens granskning visar dock att det både i Regeringskansliet och inom PTS finns en osäkerhet kring myndighetens mål och handlingsutrymme beträffande den konkurrensreglerande verksamheten. Detta anser Riksrevisionen har negativt påverkat myndighetens konkurrensreglerande verksamhet och regeringens underlag för styrning. Regeringskansliet menar att eftersom PTS konkurrensreglerande verksamhet främst styrs av EU-rätten på området, vilken föreskriver att de nationella regleringsmyndigheterna ska vara oberoende, har regeringen små möjligheter att styra myndigheten. Riksrevisionens bedömning är dock att både enligt regeringsformen och enligt EU:s direktiv inom området har regeringen ett ansvar för att säkerställa en fungerande konkurrensreglering enligt LEK i Sverige. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen har samma möjligheter att styra PTS, som den har möjlighet att styra andra myndigheter, och en skyldighet att göra så för att i enlighet med den unionsrättsliga lojalitetsprincipen säkerställa att det europeiska regelverket för denna marknad fungerar.

Även PTS har ett ansvar för att tydliggöra sitt uppdrag och de mål som styr verksamheten och meddela regeringen eventuella problem i detta avseende. Riksrevisionen bedömer att PTS inte tillräckligt ingående har analyserat sitt uppdrag och mandat i förhållande till riksdagens intentioner för sektorn, samt stämt av detta med regeringen. Myndigheten har dock under 2012 skrivit till regeringen och begärt förändringar i lagen om elektronisk kommunikation, för att tydliggöra myndighetens handlingsutrymme vid reglering av pris. PTS har tidigare fört fram förslag på ändringar i LEK.

Riksrevisionen har sin granskning av tillämpningen av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen genom SMP-, tillsyns- och tvistlösningsbeslut särskilt granskat PTS kvalitetssäkring, uppföljning och kunskapsåterföring beträffande besluten. Sett till beslut från perioden 2008–2012 pågår ett antal prövningar i domstol. I de processer som hittills avgjorts har 87 procent av överklagade tillsynsbeslut resulterat i ändrade eller upphävda beslut. Motsvarande siffra för tvistlösningsbeslut är 71 procent. För perioden 2008–2012 så har andelen PTS beslut som överklagats minskat från 86 procent till 49 procent jämfört med perioden 2003–2007. Däremot är andelen överklagade tillsynsbeslut fortsatt hög 92 procent, medan andelen överklagade SMP och tvistlösningsbeslut minskat väsentligt.

I granskningen har Riksrevisionen funnit att PTS kvalitetsgranskning av sina beslutsprocesser inte varit tillräcklig för att säkerställa att beslut utformats på ett korrekt sätt under större delen av perioden 2003–2012. Myndigheten har inte heller under större delen av granskningsperioden 2003–2012 haft en tillräckligt väl fungerande rutin för att fortlöpande ta tillvara kunskap och erfarenheter från genomförda konkurrensreglerande besluts- och domstolsprocesser. Riksrevisionen menar att myndigheten kan ytterligare förbättra kvaliteten i myndighetens beslut. Riksrevisionen har funnit att formella brister i PTS konkurrensreglerande beslut har uppdragats efter långvariga domstolsprocesser i flera instanser. Riksrevisionen vill mot den bakgrunden resa frågan om PTS i tillräckligt hög grad har använt sig av möjligheten att ompröva myndighetens beslut när de överklagats. Överklagade beslut som går till domstol är ett väsentligt problem i sig eftersom den tid som PTS beslut inte är fastställt, ändrat eller upphävt i domstol skapar regleringsosäkerhet på marknaden.

Myndigheten har dock sedan 2009 utvecklat rutinerna, men ett sammanhållet arbete för att samla kunskaper och erfarenheter, med stöd av it, har saknats. Nyligen har PTS också initierat ett arbete med en it-baserad regleringshandbok, där erfarenheter och kunskap från myndighetens reglering ska samlas. Vidare har PTS utvecklat en databas med rättsprocesserna, och som nyligen satts i drift. Myndigheten har också initierat flera grundläggande åtgärder för att förbättra den juridiska kvalitetsgranskningen av de konkurrensreglerande besluten, och av själva beslutsprocessen.

7.3 Regeringen har inte använt statens innehav av digital infrastruktur som en strategisk resurs för marknadens utveckling

Genom Svenska Kraftnät, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB har staten en stor helägd infrastruktur på den svenska telekommarknaden. Tillsammans innehar dessa aktörer det näst största rikstäckande stomnätet efter TeliaSoneras dotterbolag och affärsområde Skanova. Staten är därigenom en viktig marknadsaktör på den svenska telekommarknaden. I vissa marknadsnischer är de statliga organisationerna ledande marknadsaktörer. Riksrevisionen bedömer att potentialen i detta ägande inte utnyttjas som en strategisk resurs. Detta innebär att det finns en outnyttjad möjlighet till bättre måluppfyllelse inom området elektroniska kommunikationer.

Regeringen har hittills styrt de olika statliga innehaven var och en för sig utan att beakta betydelsen av vad en ökad integration av innehaven skulle få för konkurrensen som helhet på marknaden. Endast två av de fyra organisationerna har genomgående 2003–2012, eller under delar av denna period haft regeringens uppdrag att återrapportera sin samlade telekomverksamhet. PTS analyserar inte heller kontinuerligt hela den svenska telekommarknadens konkurrenssituation.

Trots att det statliga innehavet av digital infrastruktur sammantaget utgör det näst största på marknaden saknar tre av fyra statliga aktörer direktiv från regeringen om att verka för målen i bredbandsstrategin. Det finns därför risk för att målkonflikter uppstår mellan mål som relaterar till aktörernas huvuduppdrag och de it-politiska målen. Riksrevisionens slutsats är att regeringen dels inte har dels en samlad bild av innehavet, och dels saknar ett tillräckligt underlag för att bedöma hur innehavet skulle kunna främja marknadens konkurrenssituation eller regeringens bredbandsmål.

Riksrevisionen har genomfört en kartläggning och analys av det statliga innehavet av digital infrastruktur för att pröva frågan om eventuella samordningsfördelar.

Riksrevisionens slutsats är att ett effektivare utnyttjande av statens infrastruktur för elektronisk kommunikation skulle kunna åstadkommas genom ökad samordning av de statliga telekomverksamheterna. Det finns en potential i detta för att förbättra konkurrensen på den svenska telekommarknaden i enlighet med riksdagens mål. Vidare skulle en samordning kunna bidra till ökad samhällsnytta och att bredbandsmålet kan nås.

Riksrevisionen bedömning är att det samlade innehavet av digital infrastruktur behöver analyseras från ett samhällsperspektiv, och med den övergripande samhällsnyttan och påverkan på bredbandsmarknaden som en utgångspunkt.

En sådan fördjupad analys bör även analysera vilka konsekvenser en ökad samordning skulle få för de olika intressenterna, samt omfatta eventuella konkurrensrättsliga effekter av en ökad samordning av det statliga digitala innehavet. Riksrevisionen anser vidare att ett samlat underlag är relevant, dels för innehavets förutsättningar på marknaden, dels för bredbandsmål och informationssäkerhet.

7.4 Statens upphandling av elektronisk kommunikation används inte för att skapa ökad nytta för staten och driva marknads innovationstakt.

Den svenska staten är den enskilt största användaren av elektroniska kommunikationer i Sverige. Riksrevisionen konstaterar att regeringen trots ett flertal strategier och utredningar under granskningen inte tagit något initiativ för att säkerställa att den statliga upphandlingen används för att skapa ökad nytta för den offentliga sektorn och främja telekommarknadens innovationskraft. Regeringen har inte tagit initiativ för att statens omfattande upphandling ska användas strategiskt med avseende på målen för telekommarknaden.

Regeringen har tydliga ambitioner att den offentliga upphandlingen ska genomföras på ett strategiskt sätt som medför ökad nytta för både användare och marknad. Trots dessa ambitioner har regeringen saknat underlag om omfattningen av den statliga innovationsvänliga upphandlingen inom området.

Riksrevisionen konstaterar att de ramavtal som Kammarkollegiet förvaltar inte är utformade på ett innovationsvänligt sätt, och att det inte finns krav på detta från regeringen. Ramavtalen riskerar att vara hämmande i detta perspektiv, då de kan låsa in upphandlande myndigheter i att enbart använda befintliga produkter och tjänster. Både upphandlingen av ramavtalen i sig, samt utformningen av avrop och vägledning till avropande myndigheter bidrar till denna bedömning.

7.5 Regeringens redovisning till riksdagen ger inte en tydlig bild av telekommarknadens utveckling

Riksrevisionen har i denna granskning utgått från riksdagens intentioner för sektorn elektroniska kommunikationer. Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte sedan riksdagens beslut om LEK på ett samlat sätt bedömt måluppfyllelsen. Regeringen har inte preciserat riksdagens mål, vilket innebär att det saknas tillräckligt uppföljningsbara mål och resultatindikatorer för sektorn elektroniska kommunikationer.

Regeringen rapporterade fram till och med 2008 förhållandevis detaljerat om den situationen med den konkurrensreglerande verksamheten. En problembild med överklagade beslut och långa domstolsprocesser presenterades, även om omfattningen av domstolsprocesserna aldrig rapporterades. Inte heller marknads kritik på regleringen har beskrivits för riksdagen. Efter 2008 har regeringen inte redovisat måluppfyllelsen i förhållande till målen för sektorn elektroniska kommunikationer. Därigenom begränsas riksdagens möjlighet att följa utvecklingen i förhållande till målen för ett viktigt politikområde.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen varken haft ett samlat underlag som beskriver det statliga innehavet av infrastruktur på telekommarknaden eller ett underlag för att bedöma hur den statliga upphandlingen av elektroniska kommunikationer kan bidra till innovation. Regeringen har därmed heller inte kunnat förmedla information till riksdagen om dessa områden.

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att regeringen varken har preciserat riksdagens mål, eller har presenterat för riksdagen information som tillräckligt tydligt beskriver utvecklingen inom sektorn elektronisk kommunikation.

7.6 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte har en sammanhållen styrning för sektorn elektroniska kommunikationer. Regeringens styrning blir inte tillräckligt effektiv och bidrar inte tillräckligt till att uppfylla riksdagens mål för sektorn. Riksrevisionen bedömer att detta kan riskera möjligheterna för Sverige att nå målet att den svenska telekommarknaden kontinuerligt utvecklas och befinner sig i internationell framkant. För att nå målen menar Riksrevisionen att regeringen bör ha en sådan styrning där viktiga styrmedel används på ett sammanhållet sätt, baserad på uppdaterat kunskaps- och beslutsunderlag. Granskningen ger anledning för Riksrevisionen att lämna följande rekommendationer.

7.6.1 *Rekommendationer till regeringen*

- Regeringen bör precisera riksdagens mål för sektorn elektroniska kommunikationer, och koordinera dessa med regeringens it-politiska mål. Utifrån preciserade mål och ett uppdaterat kunskapsunderlag bör regeringen utarbeta ett långsiktigt handlingsprogram som beskriver hur regeringen avser uppnå riksdagens mål.

- Regeringen bör göra en samlad bedömning av den konkurrensfrämjande förhandsregleringens måluppfyllelse och effekter. Bedömningen bör innefatta en analys av bidragande orsaker till regleringsosäkerheten på marknaden.
- Regeringen bör ge PTS i uppdrag att redovisa en analys och bedömning av myndighetens regleringsbeslut och rättsprocesser avseende tillämpningen av den konkurrensfrämjande förhandsregleringen. Rapporteringen bör innehålla en analys av utfall och effekter på marknaden av beslut och rättsprocesser när det gäller tillämpningen av lagen om elektronisk kommunikation.
- Regeringen bör överväga att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska gälla också för PTS.
- Regeringen bör initiera en översyn över det statliga innehavet av digital infrastruktur, för att få en samlad bild av innehavet och dess möjliga betydelse för uppfyllandet av statens och marknadens behov. Utifrån ett sådant samlat underlag om det statliga innehavet bör regeringen presentera och ta ställning till hur innehavet bäst kan användas som en strategisk resurs för att nå uppställda mål för sektorn.
- Regeringen bör ge Kammarkollegiet i uppdrag att främja innovationsinriktad upphandling vid utarbetande av kraven inför upphandlingen av kommande ramavtal inom telekomområdet.

7.6.2 *Rekommendationer till PTS*

- PTS bör fortsätta arbetet med att utveckla rutiner för att kvalitetssäkra myndighetens beslut och säkerställa att myndigheten tillämpar dessa rutiner, så att besluten uppfyller förvaltningsrättsliga krav. Myndigheten bör även utveckla begrepp, rutiner och it-stöd för en systematisk kunskaps- och erfarenhetsåterföring från besluts- och rättsprocesser. PTS bör följa uppförda insatser för att säkerställa att de uppfyller sitt syfte.

7.6.3 *Rekommendation till Kammarkollegiet*

- Kammarkollegiet bör utarbeta ett stöd till avropande myndigheter som säkerställer att avrop från Kammarkollegiets befintliga ramavtal i största möjliga mån är utformade för att skapa ökad nytta hos den avropande myndigheten. Stödet bör bidra till avrop som är innovationsvänliga och är utformade för att främja nya sätt att arbeta med existerande eller nya lösningar och produkter, så att myndigheternas förmåga att ställa krav på leverantörerna stärks.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat statens roll på den svenska telekommarknaden, och om de statliga insatserna på ett effektivt sätt bidragit till att riksdagens intentioner för marknaden uppnås i ett långsiktigt perspektiv. Vi har granskat Post- och telestyrelsens (PTS) konkurrensfrämjande förhandsreglering, det statliga innehavet av digital infrastruktur och statens upphandling på slutkundsmarknaden.

Den övergripande slutsatsen är att regeringen inte har ett helhetsgrepp om de statliga styrmedlen på telekommarknaden. Det saknas tydliga mål och en ändamålsenlig styrning som korresponderar mot marknads utvecklingsnivå och uppställda ambitioner.

Trots tidigare initiativ från både regeringen och PTS under 2006–2008 kvarstår 2012 problem med den konkurrensfrämjande regleringen på marknaden. Regeringen har inte följt upp de insatser som genomförts för att säkerställa att regleringen fungerar. Brister i PTS verksamhet har bidragit till regleringsproblemen.

Regeringen har varit passiv i att analysera, styra och utveckla befintlig statlig infrastruktur på marknaden. Regeringen har inte haft ett tillräckligt kunskapsunderlag om betydelsen av och potentialen i statens innehav. Därmed har infrastrukturen inte kunnat utnyttjas som en strategisk resurs för att uppnå målen för elektronisk kommunikation.

Regeringen har, trots ett flertal strategier och utredningar under granskningsperioden 2003–2012, inte tagit initiativ för att säkerställa att den statliga upphandlingen används för att skapa ökad nytta för den offentliga sektorn och främja telekommarknadens innovationskraft.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-313-4

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

