

Till finansutskottet

Finansutskottet beslöt den 27 april 2000 att bereda övriga berörda utskott tillfälle att yttra sig över 2000 års ekonomiska vårproposition (1999/2000:100), i vad avser tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2000 (yrkandena 7–39) jämte de motioner som kan komma att väckas, allt i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

I detta yttrande behandlar trafikutskottet yrkandena 11, 32–33 och 39 i propositionens förslag till riksdagsbeslut, innebärande

11. att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i telelagen (193:597),

32. att riksdagen bemyndigar regeringen att under år 2000, såvitt avser det under utgiftsområde 22 Kommunikationer uppförda ramanslaget A2 Väghållning och statsbidrag, besluta om bidrag till enskilda vägar som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför utgifter på högst 566 000 000 kr under år 2001,

33. att riksdagen godkänner den föreslagna användningen av det under utgiftsområde 22 Kommunikationer uppförda ramanslaget C1 Post- och telestyrelsen: Förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter,

39. att riksdagen på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2000 godkänner ändrade ramar för utgiftsområden samt anvisar ändrade och nya anslag i enlighet med specifikation i tabell 2.1 i propositionen.

Vidare behandlar utskottet motionerna 1999/2000:Fi15 yrkande 20 av Lars Leijonborg m.fl. (fp), 1999/2000:Fi29 av Per-Richard Molén m.fl. (m) och 1999/2000:Fi31 av Johnny Gylling m.fl. (kd).

1 Anslagsfrågor

1.1 Ändrad ram och ändrade anslag

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att riksdagen på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2000 godkänner ändrade ramar för utgiftsområden samt anvisar ändrade och nya anslag i enlighet med specifikation i tabell 2.1 i propositionen.

I fråga om utgiftsområde 22 Kommunikationer har tabellen följande innehåll.

Tusental kronor

Anslag-nummer		Belopp enligt statsbudgeten	Förändring Ram/anslag	Ny ram/ Ny anslagsnivå
		2000		
22 Kommunikationer		25 532 440	-13 093	25 519 347
C2	Upphandling av samhällsätaganden, ramanslag	157 484	-4 000	153 484
C4	Ersättning till SOS Alarm Sverige AB för alarmeringstjänst enligt avtal, ramanslag	140 000	4 000	144 000
D1	Ersättning till statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier, ramanslag	50 000	-17 000	33 000
D2	Rikstrafiken: Administration, ramanslag	10 000	542	10 542
E1	Statens väg- och transportforskningsinstitut, ramanslag	30 099	2 000	32 099
E2	Kommunikationsforskningsberedningen	155 851	1 365	157 216

Som framgår av tabellen innebär regeringens förslag att ramen för utgiftsområdet minskar med 13,1 miljoner kronor.

När det gäller anslaget *SOS Alarm Sverige AB* är enligt regeringen en förstärkning nödvändig för att alarmfunktionen i samhället skall kunna fungera tillfredsställande. Finansiering sker genom en minskning av anslaget *Upphandling av samhällsätaganden*.

Anslaget *Ersättning till Statens järnvägar i samband med utdelning från AB Swedcarrier* minskas för att finansiera ökade utgifter för Sveriges geologiska undersökning under utgiftsområde 24 Näringsliv.

Övriga förslag till anslagsförändringar avser endast tekniska justeringar föranledda av förändrad finansiering av avtalsförsäkringarna på det statliga området.

Motionsförslag

Per-Richard Molén m.fl. (m) framhåller i motion Fi29 (yrkande 2) att regeringen bör återkomma till riksdagen med mer information om hur anslaget D2 Rikstrafiken: Administration skall användas.

Trafikutskottets ställningstagande

Trafikutskottet ställer sig för sin del bakom regeringens förslag till ändrad ram och ändrade anslag för budgetåret 2000.

Den föreslagna ökningen beträffande anslaget D2 Rikstrafiken: Administration avser endast som redovisats ovan en teknisk justering. Något skäl att av regeringen begära ytterligare information om hur anslaget skall användas

anser trafikutskottet inte föreligga. Riksdagen bör därför avslå motionsyrkandet härom.

1.2 Anslaget A2 Väghållning och statsbidrag

Trafikutskottet tillstyrker regeringens förslag (yrkande 32) att regeringen bemyndigas att under år 2000, i fråga om ramanslaget A2 Väghållning och statsbidrag, fatta beslut om bidrag till enskilda vägar som medför utgifter på högst 566 miljoner kronor under år 2000.

1.3 Anslaget Post- och telestyrelsen: Förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att anslaget Post- och telestyrelsen: Förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter skall kunna användas till att finansiera vissa av de projekt och delar av utbyggnaden av IT-infrastrukturen i enlighet med vad som redovisas i proposition 1999/2000 Ett informationssamhälle för alla.

Motionsförslag

Per Richard Molén m.fl. (m) framhåller i motion Fi29 yrkande 1 att riksdagen bör avslå förslaget eftersom marknaden kan stå för dessa kostnader.

Trafikutskottets ställningstagande

Trafikutskottet behandlar för närvarande propositionen 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla. Trafikutskottet har ingen erinran mot regeringens förslag. Riksdagen bör därför avslå motionsyrkandet.

2 Telelagen

2.1 Ändringar i telelagen

Regeringens förslag i korthet

Regeringen har i vårpropositionen (yrkande 11) föreslagit ändringar i telelagen som innebär krav på s.k. nationell roaming. Härmed avses en skyldighet för vissa operatörer på mobiltelemarknaden att låta abonnenter hos andra operatörer sända och ta emot telemeddelanden via sitt nät. Syftet med förslaget är att utjämna den konkurrensnackdel som nya nätoperatörer har gentemot de etablerade nätoperatörerna.

Riksdagen har nyligen beslutat om en annan ändring i telelagen i syfte att öka konkurrensen på mobiltelemarknaden (prop. 1999/2000:57, bet. 1999/2000:TU8, rskr. 1999/2000:189). Beslutet innebär att nätkapacitet för mobil kommunikation på begäran skall upplåtas till företag som helt saknar egna nät. Under regeringens beredning av denna lagändring framkom att det

fanns behov av kompletterande regler avsedda för nya nätoperatörer. Efter förslag från Post- och telestyrelsen och remissbehandling utarbetades ett lagförslag som remitterades till Lagrådet. Lagrådet lämnade lagförslaget utan erinran.

Motiven till regeringens förslag

Marknaden för mobiltelefoni präglas bl.a. av att tillgången på radiofrekvenser för mobila nät är begränsad. Detta är ett viktigt skäl till att det endast finns tre mobiloperatörer i Sverige – Telia Mobile AB, Tele2 AB och Euro-politan AB. Behovet av ökad konkurrens på mobiltelemarknaden har beskrivits i den tidigare behandlade propositionen. Det nu aktuella förslaget om nationell roaming har samma motiv som den tidigare propositionen men tar sikte på andra aspekter av frågan. Det gäller här framför allt övergången till den tredje generationens mobiltelefoni samt konkurrensen mellan nya och gamla nätoperatörer.

Övergången till den tredje generationens mobiltelefoni (UMTS)

Det kraftiga genomslaget för mobiltelefonin i Sverige kom i samband med att de digitala GSM-näten introducerades hösten 1992. Vid årsskiftet 1999/2000 fanns över 5,1 miljoner svenska mobilabonnemang. Sverige är därmed ett av världens mest mobiltelefonföretagade länder.

Ett nytt system för mobil och trådlös kommunikation (UMTS – Universal Mobile Telecommunications System) möjliggör högre överföringshastigheter i mobilnäten och ökad tillgång till mobilt Internet och multimediatjänster. Ett samordnat införande av detta system har i december 1998 beslutats inom EU. Tillstånd för UMTS kommer att utfärdas i Sverige senare i år. Post- och telestyrelsen har beslutat att högst fyra nya tillstånd för UMTS skall utfärdas. Det finns också frekvensutrymme för att tilldela ytterligare tillstånd i GSM 900- och 1800-bandet. Högst två av de fyra tillstånden för UMTS skall även ge möjlighet till GSM-verksamhet.

Nätets geografiska täckning är en viktig konkurrensfaktor för nya mobiloperatörer. Att etablera ett mobilt telenät är emellertid kostsamt och tidskrävande. Fysikaliska orsaker (radiobärvågens utbredningsförmåga) gör också att en utbyggnad för att uppnå god geografisk täckning blir flera gånger dyrare för de operatörer som skall bygga UMTS-nät där frekvenserna är i 2000 MHz-bandet, i jämförelse med de operatörer som tidigare byggt de etablerade GSM-näten i 900- och 1800 MHz-bandet. Betydande investeringar görs också för att öka överföringshastigheterna i de etablerade GSM-näten. Övergången till den tredje generationens mobiltelefoni kommer sannolikt att ske gradvis. De befintliga GSM-operatörer som erhåller UMTS-licenser kommer att ha en betydande konkurrensfördel i förhållandet till nytillkommande UMTS-operatörer genom sin starka ställning på marknaden och sina redan utbyggda GSM-nät.

Roaming innebär att två operatörer avtalar om att respektive operatörs abonnenter skall få möjlighet att nyttja den andre operatörens nät då det egna nätet inte är tillgängligt. *Internationell roaming* – dvs. avtal mellan operatörer i olika länder – möjliggör mobilsamtal över nationsgränser. Internationell roaming har förekommit länge och anses vara en bidragande orsak till GSM-standardens framgång. Genom *nationell roaming* kan en ny operatör – oavsett om det är på GSM- eller UMTS-marknaden – snabbt etablera sig på marknaden och övervinna den konkurrenssnackdel det innebär att inte omedelbart ha ett fullt utbyggt nät.

Förslagets närmare innebörd

Regeringens förslag till nationell roaming riktar sig till nätoperatörer vars nät är under uppbyggnad. Förslaget innehåller ett antal begränsningar. Syftet med förslaget är att utjämna den konkurrenssnackdel nya nätoperatörer har gentemot de etablerade nätoperatörerna. Syftet är inte att försvåra eller fördröja en fortsatt utbyggnad av mobiltelenäten. Huvuddragen i regeringens förslag kan beskrivas i följande punkter.

1. Rätten till roaming gäller bara i områden där den nya nätoperatören saknar egen täckning. En operatör skulle annars kunna använda möjligheten till roaming enbart för att förbättra kapaciteten i det egna nätet.
2. Rätten till roaming är tidsbegränsad till sju år. Tidsgränsen skall ses i samband med Post- och telestyrelsens tillståndsvillkor som innehåller vissa krav på geografisk täckning. Ett krav på geografisk täckning innebär i sig ett etableringshinder. Etableringshindret motverkas av rätten till nationell roaming.
En tidsmässigt obegränsad rätt till roaming har nackdelen att den inte innebär något incitament till utbyggnad av de mobila näten, medan däremot en snävt tilltagen tidsgräns för rätten till nationell roaming innebär höga krav på snabb nätutbyggnad. Tidsgränsen på sju år har av regeringen valts för att uppnå en lämplig avvägning mellan intresset av att inte åstadkomma alltför höga etableringshinder och intresset av att skapa incitament till en snabb nätutbyggnad.
3. Den besökta operatören är endast skyldig att erbjuda etablerade tjänster. Rätten till roaming gäller bara tjänster som bägge operatörerna tillhandahåller. En tjänst som en operatör erbjuder i sitt hemmanät skall normalt kunna användas också vid besök av ett annat nät, dock endast i den mån motsvarande tjänst också erbjuds i det besökta nätet enligt ett tillstånd som innehafts i mer än fem år. Avsikten är att en operatör under utbyggnad av ett nytt mobilsystem skall vara fredad från skyldigheten till roaming under utbyggnadstiden. Det innebär att tjänster som tillhandahålls enligt kommande UMTS-tillstånd under fem år inte omfattas av roaming.
4. Förslaget om nationell roaming innebär inte upplåtelse av en viss kvantitet nätkapacitet utan att en operatör, liksom vid samtrafik, ställer sitt nät till

förfogande för förmedling av teledelanden. I den mån tillgänglig kapacitet i nätet inte antas vara tillräcklig för att möta den ökade trafikmängd som kan bli följden blir detta föremål för förhandlingar mellan parterna.

5. Priser och andra villkor för nationell roaming skall bestämmas på marknadsmässig grund. Överenskommelser om roaming bör så långt möjligt ingås utan ingripande av tillsynsmyndigheten. Skyldigheten till roaming skall inte utgöra en ekonomisk börda för de etablerade nätoperatorerna. Om den besökta operatören kan visa att kraven på roaming innebär att investeringskostnaderna ökar bör dessa kostnader återspeglas i de villkor parterna kommer överens om.

6. Villkoren skall vara konkurrensneutrala. En begäran om nationell roaming skall tillgodoses på villkor som är icke-diskriminerande i förhållande till vad nätinnehavaren tillämpar för sin egen verksamhet och konkurrensneutrala mellan olika operatörer som utnyttjar sin rätt till roaming i samma operatörs nät.

7. Post- och telestyrelsen skall inte ha rätt till tvistlösning mellan parterna. Vid oenighet mellan parterna i frågor om nationell roaming skall tvisten lösas i allmän domstol. Regeringen kan emellertid återkomma till denna fråga efter ytterligare överväganden.

8. Undantag från skyldigheten till roaming bör kunna medges av tillsynsmyndigheten om det finns särskilda skäl.

Trafikutskottets ställningstagande

Utskottet anser, i likhet med regeringen, att det är angeläget med en ökad konkurrens på mobiltelemarknaden. Nationell roaming är en viktig åtgärd för att underlätta etablering av nya nätoperatörer. Utskottet tillstyrker således regeringens förslag till ändringar av telelagen enligt proposition 1999/2000:100 (yrkande 11).

2.2 Risker för överreglering

Motionsförslag

Johnny Gylling m.fl. (kd) framför i motion Fi31 kritik mot regeringens hantering av UMTS-licenserna. För att påskynda UMTS-introduktionen är motionärerna beredda att tillstyrka regeringens förslag om att införa nationell roaming. Samtidigt menar man att det nu finns risk för att Sverige börjar reglera för mycket på teleområdet. Avregleringen av telemarknaden och bolagiseringen av Telia 1993 anses ha bidragit till att Sverige i dag är en av världens främsta nationer på IT-området. De senaste regleringarna på området – den nyligen beslutade lagändringen om tvingande nätupplåtelse och de nya bestämmelserna om nationell roaming – medför enligt motionärerna en risk för ökade transaktionskostnader för företagen och sämre investeringsvilja. Motionärerna vill göra regeringen uppmärksam på att telemarknaden inte får överregleras så att Sverige tappar sin tätposition inom IT.

Trafikutskottets ställningstagande

Utskottet anser självfallet att det är angeläget att bevara och utveckla Sveriges position som IT-land. Utskottets uppfattning är att regeringens politik på teleområdet avser att understödja denna position. De åtgärder som motionärerna nämner har syftet att främja konkurrensen och dynamiken på mobiltelemarknaden. Utskottet anser därför inte att motionen bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

2.3 Fördelning av UMTS-tillstånd

Motionsförslag

Lars Leijonborg m.fl. (fp) har i motion Fi15 (yrkande 20) tagit upp frågan om metoden för fördelning av UMTS-tillstånd. Motionärerna hänvisar till det system med auktioner av tillgängliga frekvenser för privat lokalradio som infördes under den borgerliga regeringens tid. Enligt motionärerna var detta system en stor framgång. Utauktionering borde, enligt motionärernas uppfattning, användas även för Post- och telestyrelsens fördelning av UMTS-tillstånden. Licenserna bör gå till de företag som erbjuder sig att betala högst årlig avgift. Därmed skulle 2–2,5 miljarder kronor årligen kunna tillföras till statskassan.

Trafikutskottets ställningstagande

Frågan om utauktionering av UMTS-tillstånden har behandlats av utskottet tidigare i vår. Utskottet ansåg då inte att det fanns skäl till något initiativ från riksdagens sida (bet. 1999/2000:TU8). Det statsfinansiella intresset måste enligt utskottets mening vägas mot konsumentintresset och mot önskemålet om en dynamisk utveckling på mobiltelemarknaden. Utskottet håller fast vid sin tidigare uppfattning och anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandet.

Stockholm den 11 maj 2000

På trafikutskottets vägnar

Monica Öhman

I beslutet har deltagit: Monica Öhman (s), Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Lars Björkman (m), Monica Green (s), Inger Segelström (s), Stig Eriksson (v), Birgitta Wistrand (m), Mikael Johansson (mp), Sture Arnesson (v) och Eva Flyborg (fp).

Avvikande meningar

1. Ändrad ram och ändrade anslag (avsnitt 1)

Per-Richard Molén, Tom Heyman, Lars Björkman och Birgitta Wistrand (alla m) anför:

Vi anser att riksdagen bör bifalla motion Fi29 (m) yrkande 2. Det betyder att regeringen bör återkomma till riksdagen med mer information om hur anslaget D2 Rikstrafiken: Administration skall användas. Vi har ingen erinran mot regeringens förslag för innevarande budgetår beträffande ändringar av ramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer och anslagen.

2. Anslaget Post- och telestyrelsen: Förvaltningskostnader för vissa myndighetsuppgifter (avsnitt 1)

Per-Richard Molén, Tom Heyman, Lars Björkman och Birgitta Wistrand (alla m) anför:

Vi anser att riksdagen bör avslå regeringens förslag att anslaget skall kunna användas till vissa projekt och utbyggnad av IT-infrastrukturen enligt IT-propositionen eftersom marknaden kan stå för dessa kostnader. Riksdagen bör således bifalla motion Fi29 (m) yrkande 1.

3. Risker för överreglering (avsnitt 2)

Johnny Gylling (kd) anför:

Kristdemokraterna anser det vara mycket viktigt att den tredje generationens mobiltelefoni (UMTS) kommer i gång i Sverige. Genom regeringens saktfärdiga hantering av denna fråga riskerar svenska företag att förlora en del av det försprång som de tidigare haft på mobilteleområdet. För att påskynda UMTS-introduktionen är vi beredda att tillstyrka regeringens förslag om nationell roaming.

Avregleringen av telemarknaden och bolagiseringen av Telia 1993 har enligt många bedömare bidragit till att Sverige i dag är en av världens främsta nationer på IT-området. Nu finns emellertid en risk för att Sverige börjar reglera för mycket på teleområdet. Den nyligen beslutade lagändringen om tvingande nätupplåtelse och de nya bestämmelserna om nationell roaming kan leda till ökade transaktionskostnader för företagen och sämre investeringsvilja. På sikt kan detta även medföra högre konsumentpriser. Vi vill göra regeringen uppmärksam på att telemarknaden inte får överregleras så att Sverige tappar sin tätposition inom IT.

Vi anser sålunda att riksdagen bör bifalla motion Fi31 (kd).

4. Fördelning av UMTS-tillstånd (avsnitt 2)

Eva Flyborg (fp) anför:

Under den borgerliga regeringens tid infördes ett system med auktioner av tillgängliga frekvenser för privat lokalradio. Systemet blev en stor succé och tillför årligen statsverket mer än hundra miljoner kronor. Den privata mark-sända TV-kanalen betalar ännu mera för sitt sändningstillstånd.

Poängen med auktioner – eller någon typ av anbudsförfarande vid fördelningen av nyttigheter som radiofrekvenser – är att ett marknadsekonomiskt element från början byggs in i verksamheten. Den som tror sig kunna driva verksamheten mest effektivt är redo att bjuda mest för tillgången. Genom auktionssystemet kan man upprätthålla goda konkurrensvillkor även i en situation med ett begränsat antal aktörer.

Post- och telestyrelsen (PTS) avser att fördela fyra UMTS-tillstånd genom en s.k. skönhetsävling där de ansökande operatörerna bedöms efter hur väl de uppfyller de kriterier som PTS har ställt upp. Vi anser att tillstånden i stället borde fördelas genom auktionering. Ett sådant förfarande används i flera andra länder, bl.a. Storbritannien, Nederländerna, Österrike och Tyskland. För att få vara med och bjuda för ett tillstånd kan staten sätta upp krav som skall uppfyllas av företaget, t.ex. krav på viss täckning och service, nummerportabilitet etc. Licenserna bör gå till de företag som erbjuder sig att betala högst årlig avgift. Därmed skulle 2–2,5 miljarder kronor årligen kunna tillföras till statskassan.

Vi anser sålunda att riksdagen bör bifalla motion Fi15 (fp) yrkande 20.

Särskilt yttrande

Fördelning av UMTS-tillstånd (avsnitt 2)

Per-Richard Molén, Tom Heyman, Lars Björkman och Birgitta Wistrand (alla m) anför:

Post- och telestyrelsen avser att fördela fyra UMTS-tillstånd genom en s.k. skönhetsävling där de ansökande operatörerna bedöms efter hur väl de uppfyller de kriterier som PTS har ställt upp.

I andra europeiska länder har under senare tid de tillgängliga frekvenserna för UMTS utauktionerats. De högstbjudande har vunnit, samtidigt som statskassan tillförts betydande belopp.

Sverige har haft stora framgångar på mobilteleområdet och ligger i dag i utvecklingens framkant. De stora dröjsmål, som regeringens hantering av licenserna redan har förorsakat, har på sannolika skäl bidragit till att en del av det tekniska och marknadsmässiga försprånget i Sverige gått förlorat.

Den förändrade form av fördelning av UMTS-tillstånden som en utauktionering innebär, skulle ytterligare fördröja utbyggnaden av de svenska mobilnäten med UMTS-teknik. Ett auktionsförfarande kräver nämligen en ändring av telelagen. En sådan ändring ger upphov till lagrådsremiss, proposition, riksdagsbehandling och därefter slutligen utformning av tillämpningsföreskrifter och andra mera praktiska förberedelser från PTS:s sida.

En auktionering är att föredra men får enligt moderat mening inte leda till någon väsentlig försening av fördelningen av UMTS-licenserna.