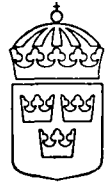


Regeringens proposition

1987/88:118

om inriktning av telepolitiken



Prop.
1987/88:118

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 10 mars 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sven Hulterström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås mål och inriktning för telepolitiken. Det redovisas också en bedömning av behovet av ytterligare utredning av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på teleområdet och televerkets roll. Vidare föreslås att en ny myndighet, statens telenämnd, inrättas och övertar televerkets uppgifter att utfärda föreskrifter om anslutning av utrustning till det allmänna telenätet. Televerkets ensamrätt att ansluta kontorsväxlar och myntapparater till det allmänna telenätet föreslås upphöra senast den 1 januari 1990 respektive den 1 januari 1989. Vidare behandlas inriktningen och omfattningen av televerkets verksamhet under perioden 1988–1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Gustafsson, Leijon, Peterson, Graclin, Dahl, R. Carlsson, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén

Föredragande: statsrådet Hultström

Proposition om inriktning av telepolitiken

1 Inledning

I årets budgetproposition anmälde jag att regeringen hade för avsikt att återkomma med en särskild proposition om telekommunikationer. I avvaktan därpå behandlades inte telekommunikationer i budgetpropositionen. Jag anhåller om att nu få ta upp dessa frågor.

Mot bakgrund av att det finns behov av vissa nya ställningstaganden i samband med utvecklingen på teleområdet tillsatte jag i mars 1986 en referensgrupp för telefrågor. Gruppen har avgett rapporten "Tele i förändring" (DsK 1987:9). Gruppens sammanfattning av sina förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter bemyndigande av regeringen i september 1985 tillkallade jag en särskild utredare (f. d. generaldirektören Stig Swanstein) med uppgift att se över organisationen av och reglerna för bl. a. godkännandet av utrustning som är avsedd att anslutas till televerkets teleanläggningar (det allmänna telenätet) samt televerkets myndighetsutövande roll i fråga om radiokommunikation. Utredaren har avgivit betänkandet "Televerkets myndighetsutövning" (DsK 1987:10). Utredarens sammanfattning bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Rapporten och betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

Jag avser nu att behandla de förslag som lagts fram av utredningen och referensgruppen samt av televerket i bl. a. den reviderade treårsplanen för perioden 1988–1990 och i treårsplanen för perioden 1989–1991. Inledningsvis tar jag upp utvecklingen på teleområdet och redovisar förslag till mål och inriktning av telepolitiken. Jag redovisar också behovet av en närmare utredning av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på området och televerkets roll och uppgifter. Därefter behandlas i avsnitt fyra inrättandet av statens telenämnd. I avsnitt fem tar jag upp vissa frågor om översyn av lagstiftningen på radiokommunikationsområdet. I avsnitt sex behandlas televerkets monopol att ansluta kontorsväxlar och myntapparater till det allmänna telenätet och i avsnitt sju inriktningen av televerkets verksamhet under perioden 1988–1991.

Telekommunikationer har i de flesta länder sedan länge erbjudits genom offentliga eller privata reglerade monopol – ofta i gemensamma organisationer för post och tele. Under många år har det också i Sverige bara varit televerket som sålt telegraf- och telefontjänster och nästan bara televerket som köpt teleprodukter. Vissa av produkterna hyrdes ut till abonnenterna när man tecknade abonnemang på t. ex. telextjänsten eller telefontjänsten. Det har mellan åren 1918 och 1981 inte funnits något företag som funnit det tekniskt och ekonomiskt rimligt att ta upp konkurrensen med televerket. Men något formellt monopol har aldrig funnits. Vid sidan av televerkets nät har SJ, statens vattenfallsverk och försvaret drivit stora nät för eget bruk.

Telefonen introducerades i Sverige år 1877 ett år efter att Bell fått patent på sin uppfinning. Telegrafverket gav sig in i telefonkonkurrensen år 1881 men det dröjde länge innan man dominerade marknaden. I stället dominerades denna av Stockholms Bell telefonaktiebolag, Stockholms Allmänna telefonaktiebolag och en mängd små kooperativa telefonföreningar och privata bolag. Stockholm var år 1885 den telefonrikaste staden i världen med de lägsta avgifterna i Europa. År 1887 fanns 13 700 telefoner i enskilda och 2 000 i telegrafverkets nät.

Verket gjorde redan år 1881 den första av en rad framställningar till Kungl. Maj:t för att få monopol på telefontrafiken i landet eftersom man ansåg att den undergrävde ekonomin i telegramtrafiken. Ett embryo till en monopollagstiftning finns i en förordning från år 1883 om krav på tillstånd för att dra ledningar över Kronans mark. Den kom dock aldrig att i någon större utsträckning hindra etablering av konkurrerande telefonnät. Efter en särskild utredning om telefonmonopol och efter att ärendet vilat i nio år skrev Kungl. Maj:t av ärendet år 1900. Därmed var också frågan om ett lagreglerat svenskt telemonopol tills vidare avskriven. Bakgrunden till Kungl. Maj:ts ställningstagande var att telegrafverket via uppköp av de enskilda lokala näten höll på att skaffa sig en helt dominerande ställning. Avgörande för denna utveckling var att telegrafverket och inte Stockholms Allmänna telefonaktiebolag år 1888 fick tillstånd att bygga linjen mellan Stockholm och Göteborg.

I Stockholm bestod konkurrensen ända fram till år 1918 då telegrafverket köpte Stockholms Allmänna telefonaktiebolags stora nät. Fram till dess fanns det alltså två parallella nät i Stockholm. Genom statens övertagande av Stockholms Allmännas nät kunde avsevärda samordningsvinster göras. Därefter var det bara telegrafverket/televerket som erbjöd anslutning till ett publikt telenät.

Under många år ägdes och anlades emellertid delar av detta nät, främst i glesbygd, av andra än verket. Bakgrunden var att televerket inte ansåg sig kunna göra investeringar med så liten avkastning som det i de fallen var fråga om. Detta system upphörde på 1950-talet efter ett beslut av riksdagen år 1946. Först då kom staten genom televerket att verkligen äga hela produktionssystemet för teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar.

Sverige har bevarat sin ställning som ett av världens mest framstående länder på telekommunikationsområdet. Detta hänger inte minst samman med det fruktbara samarbetet mellan televerket och Telefonaktiebolaget LM Ericsson. Tillsammans har verket och bolaget utvecklat AXE-systemet för telefonstationer som blivit en stor svensk exportframgång. Det nordiska mobiltelefonsystemet NMT har utvecklats tillsammans med de övriga nordiska teleförförvaltningarna och är idag det mest omfattande i världen. Sverige har också som ett av de första länderna i världen tagit i drift ett landstäckande digitalt långdistansnät. Det faktum att staten genom televerket tagit ett övergripande ansvar för ett sammanhållet telenät har bidragit till utvecklingen av telesystemet, den mycket höga telefontätheten och de låga telefontaxorna.

I proposition 1980/81:66 om vissa telefrågor uppmärksammade den dåvarande kommunikationsministern tendenser till ökande mångfald och konkurrens både vad gäller apparater och teletjänster. Statsmakterna har med anledning av den propositionen och därefter fattat en rad beslut som i allt väsentligt syftat till att *dels* möjliggöra en marknad för teletjänster och apparater som fungerar på ett bra sätt, *dels* ge televerket bättre och flexibla förutsättningar att i en delvis ny miljö kunna fullfölja och utveckla sin uppgift att tillgodose medborgarnas krav på goda telekommunikationer i hela landet. De beslut som jag avser är i huvudsak följande.

Genom riksdagens beslut med anledning av proposition 1980/81:66 (TU 9, rskr. 132) förtydligades och begränsades televerkets anslutningsmonopol (ensamrätt att ansluta terminaler till det allmänna telenätet) till att gälla endast utrustning för talkommunikation och viss dataanslutningsutrustning (modem). Därmed gjordes det klart att exempelvis telefonsvarare, datorer och telefaxapparater låg utanför monopolet. Vidare beslöt riksdagen att televerket skulle särredovisa sin konkurrensutsatta verksamhet för att garantera att den inte subventionerades av den övriga verksamheten. Riksdagens beslut innebar också att teleanslutningsnämnden skulle inrättas för överklaganden av televerkets beslut i vissa anslutningsärenden och att Teleinvest AB bildades som holdingbolag för bolagsdelen inom televerkskoncernen. Dessutom beslöt riksdagen samtidigt om vissa förbättringar av televerkets finansieringsmöjligheter.

Beslutet innebar att televerket successivt skulle avveckla anslutningsmonopolet på modemer i takt med den tekniska utvecklingen. I enlighet härmed beslöt verket år 1983 att vidga möjligheterna att ansluta modemer. Från november 1984 tilläts anslutning av privata telexterminaler och vissa datorer till telexnätet. Riksdagen beslöt år 1984 (prop. 1983/84:100, TU 16, rskr. 249) att televerket skulle få låna på kreditmarknaden och år 1985 (prop. 1984/85:158, TU 28, rskr. 382) att upphäva televerkets monopol på att ansluta telefonapparater till sina anläggningar. Verket har i juni 1987 beslutat om en avveckling fr. o. m. den 1 mars 1988 av det kvarvarande monopolet för s. k. höghastighetsmodem som skall anslutas till telefonnätet.

De beslut som jag nu har redogjort för har medfört ett avsevärt ökat utbud av framför allt apparater. Genom de förslag som nu är aktuella växer marknaden på telekommunikationsområdet ytterligare. Referensgruppen

för telefrågor och televerket har föreslagit en avveckling av kontorsväxelmonopolet. Televerket har i en skrivelse den 24 september 1987 dessutom föreslagit en avveckling av verkets monopol på anslutning av mynttelefoner. Jag återkommer till dessa förslag i det följande.

Inte bara när det gäller apparater utan också i fråga om teletjänster har utbudet och därmed valmöjligheterna för konsumenterna ökat. Regeringen har t. ex. gett Comvik AB möjligheter att med användning av successivt fler radiofrekvenser vidareutveckla det mobiltelefonsystem som konkurrerar med televerkets. Konsumenternas möjligheter att välja har också ökat i andra avseenden genom att televerket och andra företag erbjuder fler teletjänster. På senare år har tjänster som videotex, personsökning, elektronisk post, teletex, datapak och mobiltelefoni tillkommit. Telefaxtjänsten och andra datakommunikationstjänster har haft en närmast explosionsartad utveckling. Antalet telefaxapparater ökade från 19 000 år 1986 till ca 30 000 år 1987. Av betydelse för utvecklingen av teletjänsten är också att televerket i sitt förslag till reviderad treårsplan för perioden 1988–1990 har tillkännagett sin avsikt att helt frisläppa andrahandsuthyrning av överföringskapacitet (s. k. tredjepartstrafik) efter att avgifterna för hyrda ledningar anpassats till kostnaderna. Därmed elimineras, enligt verket, hinder för introduktion av nya teletjänster.

När det gäller den nationella och internationella datatrafiken kan det konstateras att vissa storföretag numera inrättar egna "datanät", huvudsakligen baserade på ledningar som hyrs av televerket och andra teleförvaltningar. Företag som Geisco och IBM driver sådana globala nätverk som också upplåts för andra. Televerket har tagit initiativet till bildandet av Scandinavian Telecommunication Services AB som via televerket skall erbjuda näringslivet liknande tjänster vid sidan av det etablerade internationella systemet.

Det är bl. a. mot bakgrund av den ökande konkurrensen inom nättjänstområdet man bör se regeringens beslut att teletaxorna i högre grad skall anpassas till kostnaderna. Riksdagen har ställt sig bakom beslutet vid behandlingen av förra årets budgetproposition där motiven för omstruktureringen av taxorna redovisades. Jag framhöll i det sammanhanget att priserna för utlandssamtal och rikssamtal i genomsnitt är dubbelt så höga som televerkets kostnader för dem. Jag redovisade att det främst för storföretagen är intressant och möjligt att leda sin teletrafik vid sidan av det allmänna telenätet. En sådan utveckling skulle kunna få starkt negativa konsekvenser för televerkets ekonomi som till sist skulle drabba hushållen. Jag ansåg därför att det var motiverat att i god tid och under kontrollerade former genomföra en omläggning av taxorna. Omläggningen är på lång sikt till gagn för alla men kan på kort sikt innebära kostnadsökningar för en del abonnenter.

Den utveckling och de beslut som jag nu redogjort för hänger samman med den revolutionerande tekniska utvecklingen. Den innebär bl. a. att möjligheterna att i telenäten hantera information på komplicerade och specialiserade sätt har ökat. Till kopplings-(växlings-) och transmissionsfunktionerna för kommunikationstjänster har nu lagts en rad andra möjliga funktioner. Detta gör att tjänsterna som kan tillhandahållas i telenäten blir

svårare att skilja från varandra – t.ex. datatjänster från teletjänster. Gränsen mellan tele- och dataområdena har suddats ut liksom gränsen mellan telekommunikation och andra områden. De förut separata tele- och datasektorerna överlappar nu varandra. De företag som erbjuder tjänster med utnyttjande av tele- och data teknik kommer från många olika branscher. Denna utveckling är internationell och har inneburit svårigheter att passa in de nya tjänsterna i det existerande regelverket.

Dessa förhållanden gör att det nu finns anledning att, utöver de åtgärder som hittills vidtagits av statsmakterna, överväga om ytterligare åtgärder erfordras.

Marknaden för produkter och tjänster på teleområdet är mycket speciell med hänsyn till televerkets dominerande ställning. Televerket är både leverantör av utrustningar och tjänster och konkurrent till andra aktörer och har även viktiga uppgifter av myndighetskaraktär. En lång rad åtgärder har redan vidtagits för att se till att konkurrensen på marknaden för teleutrustningar och teletjänster fungerar på rimliga villkor. Vissa problem som har med marknadens funktion att göra kvarstår emellertid. Ett sådant är televerkets dubbla roller. Verket är aktör på en marknad där man i ökad utsträckning konkurrerar med andra och samtidigt är verket en myndighet med rätt att bestämma över konkurrenterna i vissa avseenden. Ett annat kvarstående problem har att göra med det s.k. kontorsväxelmonopolet som bl. a. till följd av den tekniska utvecklingen blivit allt svårare och mindre lämpligt att upprätthålla. I flera av remissvaren på de utredningar som jag nämnt i inledningen framhålls att åtgärder snarast bör vidtas för att komma till rätta med dessa förhållanden.

Statens övergripande intresse av en så långt möjligt väl fungerande marknad för tjänster och produkter är uttalat i konkurrenslagstiftningen och genom de uppgifter som lagts på de konkurrensvärdande myndigheterna näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och kartellnämnd (SPK) och marknadsdomstolen. De förslag som jag nu anmäler ligger i linje därmed. Jag övergår nu till att diskutera frågor av en delvis annan karaktär som aktualiserar behovet av att ange mål och inriktning för telepolitiken.

3 Telepolitikens mål och inriktning

3.1 Inledning

Produktionssystemet för teletjänster, telesystemet, ägdes tidigare i sin helhet av staten och förvaltades av televerket. Kunderna slöt abonnemangsavtal för att få utnyttja telesystemet, som under lång tid inkluderade telefonerna och andra anslutna apparater. Produktionssystemet har dock genom successiva beslut i ökande grad kommit att kontrolleras också av andra än televerket genom att delar av systemet har fått olika ägare. Jag tänker då på att t.ex. telefonapparater, telexapparater, radioväxlar och dataterminaler av olika slag numera är i privat ägo. Mitt förslag att avveckla kontorsväxelmonopolet verkar i samma riktning. En samverkan mellan flera delar av telesystemet är dock nödvändig för att något slags teletjänst,

t. ex. telefontjänsten, skall kunna åstadkommas. Televerkets anläggningar intar därvid självfallet en särställning med tanke på deras omfattning och centrala placering i systemet. De tekniska konstruktioner som används i verkets anläggningar har därför avgörande betydelse för hur de privata delarna av systemet skall vara utformade för att samverka mellan delarna skall vara möjlig.

Detta synsätt aktualiserar problem av en helt annan karaktär än de som har att göra med marknadens funktion. Problemen gäller ytterst statens ansvar för telesystemets kvalitet och utformning i ett läge då aktörerna, tjänsterna och produkterna ökar i antal. Det gäller därmed också televerkets och andra myndigheters roll och uppgifter i den nya miljön. Referensgruppen och flera av remissinstanserna har berört frågor av detta slag. Referensgruppen har funnit det angeläget att målen för statens agerande på teleområdet i detta läge tydliggörs. Jag delar den uppfattningen. Referensgruppen har föreslagit mål som i huvudsak är desamma som jag föreslår i det följande. Inga remissinstanser har haft invändningar mot referensgruppens förslag. Allmänt gäller att remissinstanserna fäster olika vikt vid de olika målen. NO och Svenska Arbetsgivareföreningen anser exempelvis att intresset av konkurrens för att främja effektivitet och prispress klart bör framgå av målen medan Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet särskilt betonar det fördelnings- och regionalpolitiska målet. Konsumentverket anser att de enskilda konsumenternas behov och önskemål inte kommit tillräckligt tydligt till uttryck i gruppens förslag.

De mål som jag föreslår i det följande är allmänt formulerade. Jag anser ändå att de fyller sin funktion som en bas och en vägledning för de ställningstaganden och åtgärder som kommer att krävas i framtiden. Trots deras allmänna karaktär anser jag därför att riksdagen bör lägga fast målen och inriktningen för telepolitiken. Mina förslag syftar också till att tydliggöra de olika frågeställningar som finns i telepolitiken och telekommunikationernas roll och betydelse i samhället.

Det faktum att det finns många mål för telepolitiken gör att åtgärder som är lämpliga för att uppnå ett mål ibland motverkar andra mål. Därför måste med nödvändighet valet av konkreta åtgärder vara uttryck för kompromisser. Statsmakterna måste fortlöpande agera på ett sådant sätt att målen så långt möjligt skall kunna uppnås. I denna proposition redovisas några förslag till åtgärder. Vissa frågeställningar och avvägningar mellan olika mål och medel behöver utredas ytterligare. Jag återkommer till detta sedan jag redovisat mina principiella överväganden beträffande mål och inriktning för telepolitiken i stort.

Av regeringens proposition 1987/88:66 om Sverige och den västeuropeiska integrationen framgår att EG-kommissionen tagit initiativ till en debatt om telepolitiken inom den Europeiska Gemenskapen genom den s. k. grönboken. Jag konstaterar att även om målen för telepolitiken i Sverige och inom EG helt naturligt inte är identiska så ligger den inriktning av den svenska telepolitiken, som jag föreslår i det följande, väl i linje med den förväntade utvecklingen inom EG. I vissa avseenden ligger Sverige före utvecklingen i många av EG-länderna.

Mitt förslag i korthet:

- *Det övergripande målet* för telepolitiken skall vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Detta mål vidareutvecklas i *fem delmål* nämligen:

- Telesystemet skall utformas så att det ger en god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer.
- Telesystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Samtidigt skall telesystemet i sig vara effektivt.
- Telesystemet skall utformas så att utvecklingsmöjligheterna tas tillvara.
- Telesystemet skall utformas så att det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden.
- Telesystemet skall vara uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig.

3.2.1 Det övergripande målet för telepolitiken

Mitt förslag: Det övergripande målet för telepolitiken skall vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Skälen för mitt förslag: Den tekniska utvecklingen på kommunikationsområdet har i grunden påverkat samhället och individernas levnadsvillkor. Detta gäller inte minst i fråga om utvecklingen på teleområdet. Det yttersta syftet med statens agerande på teleområdet är att telekommunikationerna skall bidra till att bibehålla och utveckla välfärden. Telepolitiken och trafikpolitiken kompletterar därvid den allmänna ekonomiska politiken, socialpolitiken samt regional- och arbetsmarknadspolitiken.

Produktionen av teletjänster och teleprodukter utgör i sig betydande delar av samhällets totala produktion. Telekommunikationerna är emellertid också mycket betydelsefulla som stöd för verksamheter såsom bank- och försäkringsverksamhet, offentlig förvaltning, turism, transporter och tillverkning. De skapar alltså en ram och en infrastruktur för andra aktiviteter och har därför stor betydelse för en lång rad samhällssektorer och därmed för landets ekonomiska styrka. Telekommunikationer har vidare en växande betydelse för Sveriges ekonomiska integration med omvärlden. Möjligheten för människor att kommunicera med varandra är naturligtvis i sig också betydelsefull för välfärden.

Produktion av telekommunikationstjänster skall ske till så låg samhälls-

ekonomisk kostnad som möjligt. Denna produktion har avsevärt färre negativa externa effekter än vad som gäller t. ex. energi- och transportproduktion och är i det avseendet mer lättbedömd från samhällsekonomiska utgångspunkter. Däremot kan en felaktig prissättning av telekommunikationer innebära samhällsekonomisk ineffektivitet i resursanvändningen. Sammantaget finns det troligen en relativt hög grad av överensstämmelse mellan företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt betraktelsesätt på teleområdet. Det utesluter inte att det även på teleområdet kan behöva göras samhällsekonomiska bedömningar på ett tydligare sätt än för närvarande. Jag återkommer något till detta i det följande.

3.2.2 God tillgänglighet och service

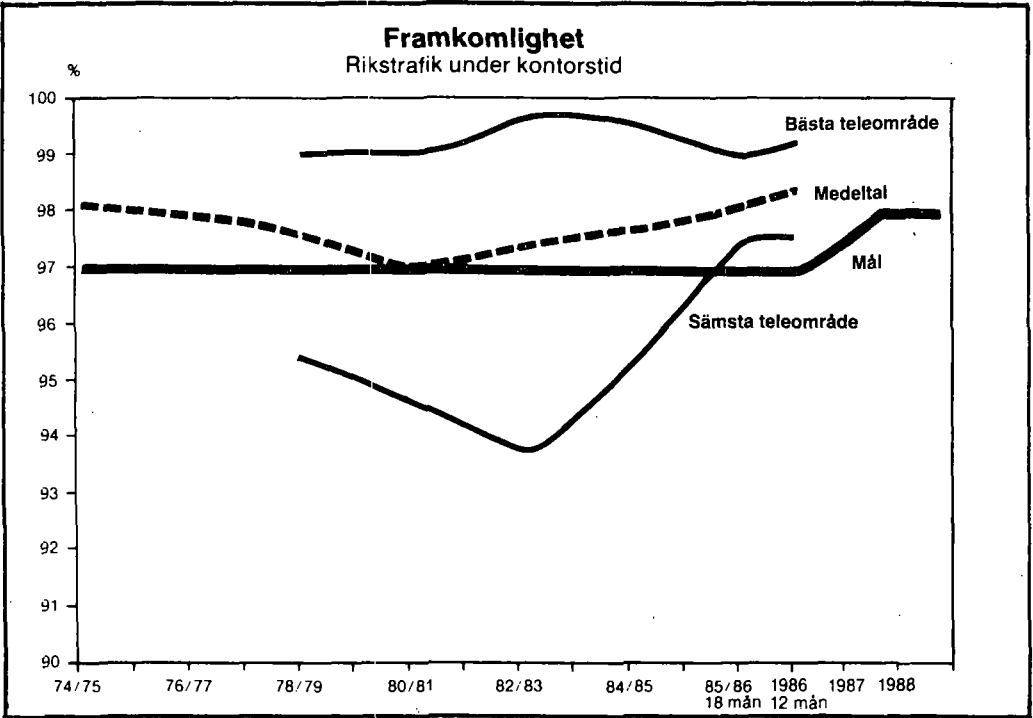
Mitt förslag: Telesystemet skall utformas så att det ger god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer.

Skälen för mitt förslag: Utbudet av teletjänster karaktäriseras numera av att många andra tjänster än telefoni erbjuds. Användarnas behov av de många olika tjänsterna varierar. Det är inte möjligt eller lämpligt att staten tar ett övergripande ansvar för att alla dessa olika behov tillgodoses. Det övergripande ansvaret bör avse grundläggande telekommunikationer. Staten bör se till att dessa erbjuds med god tillgänglighet och service. Givetvis skall staten genom televerket kunna erbjuda även andra telekommunikationer än grundläggande.

Det är uppenbart att telefoni är ett grundläggande slags telekommunikation. I likhet med referensgruppen anser jag att det även framöver är fundamentalt att alla människor i landet skall erbjudas en telefonanslutning i den permanenta bostaden till samma pris och med samma service och kvalitet.

Statsmakterna bör ange riktlinjer för servicegrad m. m. för grundläggande telekommunikationer i samband med behandlingen av televerkets treårsplaner. Som förvaltare av stora centrala delar av telesystemet har verket ett avgörande inflytande över kvaliteten på de grundläggande telekommunikationerna. Diskussionen i det följande grundas på verkets redovisning i den reviderade treårsplanen för åren 1988–1990 och i treårsplanen för åren 1989–1991.

Den internationellt sett höga framkomligheten och driftsäkerheten i det svenska telefonnätet skall bevaras, eftersom den är motiverad av kundernas önskemål. Den höga nivån på framkomlighetsmålen bör ses som resultatet av en avvägning mellan kundernas behov och kostnaderna för att tillgodose dessa behov.



Ett framkomlighetsvärde är ett genomsnitt över tid och rum. Det är därför helt naturligt att både bättre och sämre värden ingår och att framkomligheten varierar såväl geografiskt som tidsmässigt. Ett medelvärde som är tillfredsställande kan alltså dölja oacceptabla förhållanden. I avsikt att lyfta fram sådan information som underlag för åtgärder har televerket kompletterat målet med ett minimivärde. Det värdet har bestämts till 96 % och är den lägsta framkomlighet som verket accepterar för trafik mellan två godtyckliga orter i landet. Syftet är att bevara och förstärka telenätets goda kvalitet i hela landet.

Målet för framkomlighet i riksnätet fastställdes i de två första treårsplanerna för budgetåren 1984/85–1986/87 och 1985/86–1987/88 till att 97 % av alla försök att koppla upp rikssamtal under dagtid skulle lyckas. Den kraftiga trafiktillväxten fr. o. m. år 1985 innebar till en början svårigheter för televerket att klara servicemålet. Samtidigt ökade klagomålen från abonnenterna. Verket vidtog snabbt åtgärder, innebärande främst en kraftig ökning av investeringarna för att höja telenätets kapacitet. Under budgetåret 1984/85 klarades framkomlighetsmålet i genomsnitt för landet.

I treårsplanen för åren 1986–1989 angavs att betydande insatser skulle göras för att förbättra framkomligheten. Målet höjdes till en nivå som bedömdes vara acceptabel för kunderna och samtidigt ekonomiskt försvarbar nämligen till 97,5 % år 1987 och 98 % fr. o. m. år 1988. Riksdagen har (prop. 1985/86:100 bil. 8, TU 16, rskr. 227) ställt sig bakom denna inriktning.

Genomsnittligt för hela landet uppgick framkomligheten under hösten 1987 till 98,4% och den överträffar därmed nuvarande mål. Variationer förekommer dock mellan olika delar av landet, men de är begränsade så till vida att samtliga teleområden uppfyller 97,5%-målet sett över perioden april 1986 – mars 1987.

Höjningen av framkomlighetsmålet från 97 till 98% är motiverad av de negativa reaktionerna hos abonnenterna som blev följden då andelen lyckade samtal minskade till strax under 97%. Det nya målet harmoniserar också väl med televerkets nyligen beslutade dimensioneringsnorm och driftsäkerhetspolicy för telenätet. Att i den närmaste framtiden ytterligare förbättra framkomligheten vore förenat med stora kostnader och kan inte anses ekonomiskt försvarbart. Dessutom är nu klagomålen på framkomligheten få.

Målet för framkomligheten – mätt som andelen lyckade uppkopplingsförsök för rikssamtal under vanlig kontorstid – skall alltså i genomsnitt vara minst 98%.

Den genomsnittliga leveranstiden för en anslutning till telefonnätet (huvudledning) för telefon i en permanentbostad skall vara högst 17 dagar. Tiden mellan att ett fel anmäls och det avhjälpas skall vara i genomsnitt högst 2,1 arbetsdagar. 55% av felen skall vara avhjälpna inom 8 arbetstimmar.

Servicemålen för telefontjänsten i permanentbostäder kompletterar framkomlighetsmålet då det gäller att ange kvaliteten på telefonin och är desamma som angetts i tidigare treårsplaner. Under år 1986 uppnåddes såväl målet för leveranstid som felavhjälpning. För år 1987 föreligger ännu inte några definitiva uppgifter. Jag ser för närvarande ingen anledning att ändra målen. Ett annat sätt att illustrera kvaliteten på telefonitjänsten är att mäta antalet fel. Enligt televerkets planer skall antalet fel på huvudledningar (mätt som antalet anmälda fel) inte vara fler än som motsvarar i genomsnitt ett fel vart sjätte år på en huvudledning.

Televerket har inlett studier av servicemåtten och deras internationella jämförbarhet. Vad som hittills framkommit tyder på att nuvarande mått på framkomligheten väl fyller sin funktion samt att nivån är hög internationellt sett. Televerket skall återkomma om de internationella jämförelserna efter ytterligare utredning.

3.2.3 Effektivitet

Mitt förslag: Telesystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Samtidigt skall telesystemet i sig vara effektivt.

Skälen för mitt förslag: Telesystemet är en viktig del av kommunikationssystemet. Kommunikationssystemets egenskaper bidrar avsevärt till den effektivitet och struktur som landets totala produktion får. Förändringar i kommunikationssystemet genom t. ex. införande av ny teknik leder

förr eller senare till en omvandling av produktions- och konsumtionsstrukturen. Utbyggnaden och förändringen av telesystemet har skapat nya förutsättningar för överföring av meddelanden, materialadministration m. m. Datakommunikationen över telenätet växer med ca 30 % per år och telekommunikationerna spelar en central roll i effektiviseringen av varu- och tjänsteproduktionen.

Produktionen av tjänster har under det senaste decenniet fått allt större ekonomisk betydelse mätt som andel av BNP. Till detta har telekommunikationernas utveckling i hög grad bidragit. Genom telekommunikationerna har det t. ex. blivit möjligt att över långa avstånd distribuera informationstjänster från banker och resebyråer. Dessa typer av tjänsteproduktion är därigenom i mindre utsträckning utsatta för geografiska restriktioner. Detta kan leda till en ökad specialisering och sänkta kostnader.

Den traditionella uppbyggnaden av varuproduktionen ersätts successivt av en systemorganisation med snabb, precis och därmed effektiv materialadministration, mindre lagerhållning och större geografisk spridning av leverantörer av råvaror och halvfabrikat. Därigenom ökar företagets beroende av tillförlitliga och ändamålsenliga nationella och internationella telekommunikationer liksom av goda transporter.

Förutom att telesystemet bör bidra till effektivitetsökningar inom andra sektorer är det angeläget att resurserna inom telesystemet i sig används effektivt. Det svenska telenätet kan värderas till 120 miljarder kronor. Utbyggnaden sker nu i en takt som innebär att kapaciteten fördubblats på fem år. Det är av stor vikt att dessa tillgångar utnyttjas på bästa sätt.

3.2.4 Utvecklingsmöjligheter

Mitt förslag: Telesystemet skall utformas så att utvecklingsmöjligheterna tas tillvara.

Skälen för mitt förslag: Telesystemet utmärks sedan länge av en mycket snabb teknisk utveckling och därmed minskande kostnader för telekommunikation. Exempelvis innebar automatiseringen av växlingen, som inleddes vid slutet av 1920-talet, radikalt sänkta kostnader. Växlingstekniken har därefter successivt förbättrats, under senare år framför allt med hjälp av elektronik och digitalisering. Även överföringstekniken har utvecklats snabbt. Koaxialkablar, bärfrekvensteknik och radiolänk började användas efter andra världskriget. Digitaliseringen och användningen av optofibrer har också bidragit till att sänka kostnaderna för överföringen. Såsom jag redogjort för under avsnitt 2 har teknikutvecklingen också inneburit att många nya tjänster tillkommit.

Det finns all anledning att tro att den tekniska utvecklingen kommer att fortsätta och kunna medföra ännu bättre och billigare telekommunikationer och fler nya tjänster. Det är angeläget att telepolitiken utformas så att denna utvecklingspotential kan utnyttjas. Detta innebär bl. a. att användarna så obehindrat som möjligt skall kunna pröva de möjligheter som tekniken ger.

Målet om att utvecklingsmöjligheterna skall tas tillvara gäller såväl i ett kortsiktigt som långsiktigt perspektiv. I ett litet, avancerat industriland som Sverige måste förhållandena på teleområdet medge att inte bara mer kortsiktiga utvecklingsinsatser genomförs utan att också utvecklingsinsatser av långsiktig karaktär kan komma till stånd.

3.2.5 Regional balans och sociala hänsyn

Mitt förslag: Telesystemet skall utformas så att det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden.

Skälen för mitt förslag: Såväl stora som små företag, offentlig förvaltning och hushållen är beroende av väl fungerande telekommunikationer. Telekommunikationerna har därför betydelse för möjligheterna att uppnå regional balans och likartade produktionsbetingelser i olika delar av landet.

Vid en bedömning av hur regionalpolitiska hänsyn skall tas i telepolitiken bör det beaktas att regionalpolitiken syftar till att ge alla människor oavsett var de bor i landet tillgång till arbete, service och en god miljö.

Det regionalpolitiska delmålet för telepolitiken måste stå i samklang med de överordnade regionalpolitiska målen. Åtgärder inom telepolitikens område för att förbättra den regionala balansen måste därför syfta till att stödja det som görs inom regionalpolitiken som helhet.

Det har under lång tid rått enighet om att de regionalpolitiska aspekterna är viktiga i telepolitiken. Detta har bl. a. kommit till uttryck i att riksdagen särskilt markerat televerkets samhällsansvar för s.k. grundtjänster till vilka telefon hör. Jag återkommer till dessa frågor under avsnitt 3.4.

Det är viktigt för välfärden att alla medborgare har goda möjligheter att kommunicera med varandra. Därför bör telepolitiken också utformas så att sociala hänsyn kan tas. T. ex. bör telepolitiken syfta till att alla skall ha råd att utnyttja grundläggande telekommunikationer. Alla bör därigenom på ett rättvist sätt få del av de fördelar som utvecklingen av teknik och tjänster på området innebär. Det gäller inte minst de handikappade som fått nya möjligheter till aktivitet och delaktighet genom den nya tekniken.

3.2.6 Uthållighet under kriser och i krig

Mitt förslag: Telesystemet skall vara uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig.

Skälen för mitt förslag: Telekommunikationernas funktionssäkerhet är av grundläggande betydelse för totalförsvaret under kriser och i krig. Detta är särskilt uppenbart i fråga om ledningsfunktionen och den operativa verksamheten inom alla delar av totalförsvaret.

Det är väsentligt att televerkets nät ges en sådan motståndskraft och flexibilitet att det kan uppfylla de höga funktionskrav som kommer att

ställas på det under kriser och i krig. Strävan bör vara att telekommunikationer för i krig prioriterade samhällsfunktioner med säkerhet skall kunna upprätthållas i godtagbar omfattning även under störda förhållanden.

Hänsynen till totalförsvarets intressen bör mot bakgrund av vad jag här har anfört vara ett uttryckligt mål för telepolitiken. Överbefälhavaren och televerket har särskilt framhållit detta i sina remissutlåtanden över referensgruppens förslag.

3.3 Telepolitikens inriktning

Mitt förslag i korthet:

- Statens åtgärder skall utformas i en dialog med intressenterna. Televerkets nätutbyggnadsplaner skall förankras på regional och lokal nivå.
- Konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster.
- Staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster.
- Staten skall ansvara för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät som täcker hela landet.
- Kostnaderna för att ge alla tillgång till grundläggande telekommunikationer och för att tillgodose totalförsvarets intressen skall betalas solidariskt.

3.3.1 Inledning

Telepolitiken skall ange grundläggande riktlinjer och utgångspunkter för beslut som rör telekommunikationer. Jag har därför valt att i det följande redovisa min syn på telepolitikens inriktning med utgångspunkt från målen och hur jag anser att man med olika telepolitiska medel skall kunna påverka beslut om konsumtion, produktion, investeringar och betalning.

3.3.2 Dialog och förankring

Mitt förslag: Statens åtgärder skall utformas i en dialog med intressenterna. Televerkets nätutbyggnadsplaner skall förankras på regional och lokal nivå.

Skälen för mitt förslag: Teleområdet förändras snabbt. Frågeställningarna är nya och tekniskt komplicerade och avvägningar mellan olika intressen krävs. Det bör därför vara en grundläggande inriktning i telepolitiken att statens åtgärder på teleområdet utformas i en dialog med intressenterna. Dialogen skall syfta till att både öka kunskaperna om förhållandena på telekommunikationsområdet hos alla berörda och till att förankra de åtgär-

der som vidtas. Den utredning som jag avser föreslå i det följande är ett sätt att stärka dialogen.

Televerkets planer för investeringar i nätutbyggnad har i flera avseenden stor betydelse för samhällsliv och produktion. Det är därför angeläget att televerket redovisar och förankrar sina utbyggnadsplaner genom någon form av samrådsförfarande på regional och lokal nivå. Televerket har redan inlett ett arbete med denna inriktning. Som ett led i detta arbete har televerket under hösten 1987 informerat landets länsstyrelser om den lokala långsiktiga planeringen. Formerna för samrådet bör övervägas ytterligare.

3.3.3 Valfrihet

Mitt förslag: Konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster. Den successiva omläggningen av televerkets taxor skall fullföljas.

Skälen för mitt förslag: Användarnas behov skall styra utbudet av teletjänster. Därför är det viktigt att utbudet av andra än grundläggande telekommunikationer styrs av kundernas individuella preferenser och efterfrågan. Priserna för dessa tjänster skall i princip kostnadsanpassas.

Det finns även skäl att bättre kostnadsanpassa avgifterna för grundläggande telekommunikationer. Den nuvarande taxestrukturen i telefonnätet visar dålig överensstämmelse med televerkets kostnader. Det medför bl. a. ett ineffektivt utnyttjande av teletjänsterna. Överpriserna på långväga samtal innebär att dessa efterfrågas mindre än vad som vore samhällsekonomiskt effektivt med hänsyn till hur de värderas av konsumenterna och kostnaden för att producera samtalen. Anslutningsledningar och lokalsamtal, å andra sidan, har priser som understiger kostnaderna. De kommer därför att efterfrågas även av dem som värderar anslutningen eller lokalsamtalet lägre än produktionskostnaden. Således medför prissättningen en samhällsekonomiskt ineffektiv användning av telesystemet. Det innebär att användarna totalt sett får ut mindre nytta ur telesystemet än vad som vore möjligt. Den förändring av taxorna som nu sker med riksdagens stöd kommer enligt min mening att bidra till en bättre användning av telesystemet med hänsyn till konsumenternas värderingar. Då konkreta beslut om teletaxorna skall fattas måste dock även inriktningen om det solidariska betalningsansvaret beaktas (3.3.6).

Det är angeläget att konsumenterna har största möjliga valfrihet både i fråga om grundläggande och andra telekommunikationer. Telepolitiken skall stimulera utvecklingen av nya användaranpassade tjänster och produkter som konsumenten fritt kan välja mellan. Det ökar användarnas nytta av telekommunikationerna. Men önskemålet om valfrihet måste för grundläggande telekommunikationer vägas mot regionalpolitiska och sociala hänsynstaganden.

Mitt förslag: Staten skall skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster. Särredovisningen av televerkets konkurrensutsatta verksamheter skall fortlöpande utvecklas.

Skälen för mitt förslag: Med hänsyn till målet att utvecklingsmöjligheterna skall tas tillvara bör inte begränsningar införas för televerkets och andra aktörers möjligheter att verka på telekommunikationsområdet annat än om mycket talar för det. Konkurrensen är ett medel för att uppnå högre effektivitet i produktionen av teletjänster och större valfrihet för konsumenterna men är naturligtvis inget självändamål. När konkurrensen ökar är det väsentligt att den sker på så lika villkor som möjligt.

Staten bör således eftersträva en effektiv konkurrens på marknaden för teleprodukter och tjänster. Staten skall därför kontrollera att en dominerande marknadsposition inte missbrukas. En betydelsefull metod för att bidra till detta är den särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet som televerket är ålagd och som granskas av riksrevisionsverket. Det är viktigt att särredovisningen är rättvisande och lämpligt utformad för en föränderlig konkurrenssituation. Den bör därför fortlöpande utvecklas. Däri kan ingå utveckling av en redovisning av kostnader för grundläggande telekommunikationer som skall betalas solidariskt. Jag återkommer till frågan om solidarisk betalning (3.3.6).

Åtgärder i syfte att föra över ansvaret för uppgifter som har karaktär av myndighetsutövning från televerket till andra organ bidrar också till en bättre konkurrenssituation. Även omstruktureringen av teletaxorna bidrar till detta.

3.3.5 Ett sammanhållet öppet telenät

Mitt förslag: Staten skall ansvara för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät som täcker hela landet. Investeringar i de anläggningar för telekommunikation som televerket förvaltar skall ske med sikte på att uppnå målen för telepolitiken.

Skälen för mitt förslag: Grundprincipen om det allmännas ansvar för infrastrukturen på kommunikationsområdet gäller även telekommunikationerna. Statens investeringar i telesystemet har idag mycket stor omfattning och får långsiktigt betydelsefulla effekter på samhällsutvecklingen. Samtidigt kommer i samband med ökande konkurrens successivt fler delar av systemet att ägas av andra än televerket. Det innebär att teletjänsternas kvalitet inte längre bara beror på televerkets agerande. En avveckling av kontorsväxelmonopolet kommer ytterligare att accentuera detta.

Det är, trots frånvaron av statlig ensamrätt på teleområdet, angeläget att landets samlade teleresurser i betydande utsträckning samordnas i ett

sammanhållet telesystem. Jag förordar därför att statens ansvar liksom hittills bör innefatta en samordning av landets teleresurser. Men en samordning av teleresurserna i ett tekniskt sammanhållet system gör det möjligt att utnyttja de stordriftsfördelar som finns vid uppbyggnad av de fysiska anläggningarna. Det menar jag är en förutsättning för en riktig användning av resurserna i ett litet land som Sverige. Det är också särskilt till de mindre användarnas och glesbygdens fördel. De mindre användarna har inte som de stora företagen, myndigheterna och organisationerna möjlighet att med hyrda eller egna förbindelser driva egna nät vid sidan av dem som upplåts för allmänheten.

Av samma skäl är det enligt min mening angeläget att det gemensamma telenätets tillgänglighet underlättas på olika sätt. Det skall vara lätt att ansluta sig till och använda de gemensamma teleanläggningarna. Nätet skall i den meningen vara öppet för alla. De förslag till metoder för att hantera frågor om anslutningar till det allmänna telenätet som jag lägger i det följande är i enlighet med denna inriktning. Det gäller även televerkets avsikt att fullt ut tillåta tredjepartstrafik.

Investeringarna i televerkets anläggningar har naturligtvis central betydelse för telesystemets utveckling. Vid behandlingen av verkets förslag till treårsplaner skall därför inriktningen i stort och omfattningen av dessa investeringar bedömas av statsmakterna. Bedömningen skall göras med ledning av målen för telepolitiken. Däri innefattas en samhällsekonomisk syn på telesystemet och det finns enligt min mening skäl att närmare studera hur samhällsekonomiska värderingar bör komma in vid beslut om investeringar.

3.3.6 Solidariskt betalningsansvar

Mitt förslag: Kostnaderna för att ge alla tillgång till grundläggande telekommunikationer skall betalas solidariskt. Vid beslut om taxeförändringar bör det beaktas att alla skall ha råd att ha tillgång till grundläggande telekommunikationer.

Även kostnaderna för att tillgodose totalförsvarets intressen skall betalas solidariskt.

Skälen för mitt förslag: Statens ansvar för allas tillgång till grundläggande telekommunikationer utövas genom televerket men kan, när konkurrensen ökar, behöva utövas även gentemot andra aktörer på området. Metoderna för att betala tillgängligheten till grundläggande telekommunikationer, som är regionalpolitiskt betydelsefull, måste utredas närmare. Motsvarande gäller i fråga om betalningen av kostnaderna för att tillgodose totalförsvarets intressen. En utgångspunkt för de fortsatta övervägandena bör vara att, såsom referensgruppen föreslagit, de samhälleliga uppgifterna i princip skall betalas solidariskt. Det är angeläget inte minst med hänsyn till strävandena att åstadkomma konkurrens på likartade villkor mellan televerket och andra aktörer. 1987 års försvarsbeslut innebär att televerket

För grundläggande telekommunikationer skall taxorna utjämnas och sociala och regionalpolitiska hänsyn därigenom tas. Tillgången till telefon är en så grundläggande nyttighet att taxesättningen enligt min mening bör spegla en vilja hos statsmakterna att se till att alla har råd att ha telefon. Såsom jag framhållit tidigare måste taxorna också utformas med hänsyn till de samhällsekonomiska aspekterna (3.3.3).

3.4 Behov av ytterligare utredning

Min bedömning: Det behövs en närmare utredning av bl. a. statens regionalpolitiska och sociala ansvar på teleområdet och förtydligande av televerkets roll och uppgifter.

Skälen för min bedömning: Av min redovisning av förhållandena på teleområdet framgår det att antalet aktörer, teletjänster och produkter ökar. Detta innebär att televerkets roll förändras och att det inte längre är lika självklart hur televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar på området skall komma till uttryck. Som jag framhållit aktualiserar denna förändring frågan om vilket ansvar staten bör ha för telesystemets kvalitet och utformning. I rapporten "Tele i förändring" (DsK 1987:9) från referensgruppen för telefrågor och i betänkandet "Televerkets myndighetsutövning" (DsK 1987:10) samt i remissyttrandena över dessa berörs även denna fråga.

Målen för telepolitiken kan som redan nämnts delvis strida mot varandra. Därför måste många gånger svåra avvägningar göras. Dessa avvägningar kan leda fram till olika bedömningar av vilken roll staten skall spela på området. Referensgruppen och flera remissinstanser diskuterar statens ansvar för telekommunikationerna och hur det skall utövas. Referensgruppen har föreslagit vissa mer konkreta ställningstaganden då det gäller inriktningen av telepolitiken. Exempelvis föreslår gruppen att åtgärder som hämmar den utvecklingskraft som kommer av mångfald i tjänster och aktörer bör undvikas. Staten bör enligt gruppen ta ansvar för en stabil, kontinuerlig tillgång på de mest betydelsefulla tjänsterna. Det kan exempelvis krävas en viss kompetens och ekonomisk styrka av den som skall erbjuda vissa tjänster. Det kan också krävas tillstånd för den som vill upphöra att sälja viktiga tjänster.

Televerket anser i sitt remissvar att man i första hand bör pröva enkla lösningar, dvs. kommersiella avtal direkt mellan televerket och andra nätoperatörer, när det allmänna telenätet utnyttjas av såväl televerket som andra. Industriförbundet och Näringslivets telekommitté anser att merkostnaderna för sociala, regionalpolitiska och försvarspolitiska uppgifter på teleområdet i första hand bör finansieras över statsbudgeten. NO föreslår att finansiering sker antingen via statsbudgeten eller genom att en

konkurrensneutral teleavgift införs på sådan teletrafik som bedöms kunna bära kostnaderna för de sociala och regionalpolitiska förpliktelserna.

Vidare förordar en del remissinstanser att en ny teledmyndighet bör få uppgifter som går utöver vad som är motiverat av allmänna marknadsvårdande skäl. Telecomnäringsnämnden väcker frågan om inte myndigheten bör ha en reglerande funktion även beträffande privata telenät, i varje fall om de är av större omfattning. Enligt Sveriges Elektroindustriförening bör den nya myndigheten vara statens organ för telepolicy och taxepolicy samt ge koncessioner, i den mån sådana blir aktuella. Leverantörföreningen Kontor Data AB (LKD) föreslår att myndigheten bör få det övergripande ansvaret för vad föreningen benämner "de allmänna teletjänsterna" i Sverige. Enligt LKD bör till myndighetens ansvarsområde höra internationella kontakter, att vara tillsynsmyndighet för vissa s. k. nätadministratörer, fastställa regler för kris- och krigsplanering och villkor för hur nätadministratörer skall tillhandahålla de allmänna teletjänsterna.

Televerket har i sitt förslag till reviderad treårsplan för perioden 1988–1990 tillkännagett sin avsikt att fullt ut tillåta andrahandsuthyrning av ledningar som verket hyr ut – s. k. tredjepartstrafik. Statskontoret har föreslagit att regler och procedurer för tredjepartstrafik utvecklas och att den som erbjuder tjänster i telenätet bör ha någon form av tillstånd.

Jag är inte beredd att i detta sammanhang ta ställning till dessa förslag eller nu mer precist ange gränserna för statens ansvar utöver vad jag redovisat i avsnitt 3 om telepolitikens mål och inriktning och vad som framgår om statens telenämnds uppgifter i avsnitt 4. Det utredningsmaterial och underlag i övrigt som föreligger är ännu otillräckligt. Jag anser därför att dessa frågor behöver utredas ytterligare. Jag avser att senare återkomma till regeringen med begäran om bemyndigande att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppgift att utreda statens regionalpolitiska och sociala ansvar på teleområdet och televerkets roll. Utredningen skall föreslå avgränsningar och preciseringar av statens ansvar på teleområdet och anvisa metoder för hur ansvaret skall tas. Som jag framhållit tidigare bör statens övergripande ansvar avse grundläggande telekommunikationer. Utredningen bör överväga vilka telekommunikationer som bör betraktas som grundläggande. Däri ingår att överväga hur införande av s. k. digital teknik och tjänsteintegration i det allmänna telenätet bör påverka denna bedömning. En viktig uppgift blir att överväga och föreslå hur televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar skall komma till uttryck. Utredningen bör också studera effekterna av ett tillåtande fullt ut av tredjepartstrafik.

Mitt förslag till inriktning av telepolitiken innefattar också att den skall utformas i en dialog med intressenterna. Jag har också framhållit att televerket bör redovisa och förankra sina utbyggnadsplaner på regional och lokal nivå. Utredningen bör ha till uppgift att föreslå lämpliga former för förankringen av nätutbyggnadsplanerna.

Behovet av en precisering av det regionalpolitiska och sociala ansvaret gäller även för postverket, som liksom televerket skall avväga kommersiella och samhällliga intressen. Utredningen bör därför även behandla postverkets samhällsansvar.

Mitt förslag: En ny statlig myndighet, statens telenämnd (STN) skall inrättas och teleanslutningsnämnden skall upphöra. STN skall ha till uppgift att

- utfärda föreskrifter för anslutningar till televerkets anläggningar,
- registrera utrustning som får anslutas till det allmänna telenätet,
- följa den tekniska utvecklingen och det internationella och nationella standardiseringsarbetet och föreslå regeringen de åtgärder man finner motiverade samt
- bistå de konkurrensvårdande myndigheterna med teknisk sakkunskap.

Nämndens verksamhet skall inte belasta statsbudgeten. Förslag om finansieringen skall föreläggas riksdagen senare.

Utredningen: Utredarens förslag i betänkandet "Televerkets myndighetsutövning" (DsK 1987:10) överensstämmer delvis med mitt. Utredaren har dock föreslagit att STN på förslag av televerket efter remissförfarande skall utfärda föreskrifterna om anslutningsvillkoren för teleutrustning. Enligt utredaren skall televerket även fortsättningsvis fatta särskilda beslut om anslutningsgodkännanden av teleutrustningar. Dessa beslut som utredaren benämner förvaltningsbeslut skall enligt utredarens förslag kunna överklagas till STN som sista instans.

Remissinstanserna: Utredarens förslag tillstyrks i huvudsak av ett stort antal remissinstanser. Flera remissinstanser anser dock att förvaltningsbesluten om godkännande av utrustning för anslutning till telenätet bör fattas av STN och inte av televerket. Bland dessa återfinns televerket, teleanslutningsnämnden, statskontoret, SPK, Industriförbundet, m. fl. Televerket anser att den personal som idag utfärdar godkännanden av utrustning för anslutning till nätet skall överföras till STN. Teleanslutningsnämnden för fram tanken på en stegvis överföring av uppgifter från televerket till STN.

Många remissinstanser, däribland televerket, och Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS), anser att SIS bör få en betydande roll när det gäller kravspecifikationer, provning och godkännande.

En del remissinstanser tar särskilt upp frågan om formerna för provning och godkännande av utrustning. T. ex. anser statens energiverk att samma organ bör prova och godkänna utrustning och att provningen på teleområdet bör inrymmas i det generella riksprovplatsystemet. Kontrollformutredningen och statens mät- och provråd (MPR) föreslår att MPR skall auktorisera laboratorier för provning av teleutrustning. Statens provningsanstalt anser att man bör överväga att till oberoende provningslaboratorier, t. ex. statens provningsanstalt, delegera såväl godkännande som typ-efterkontroll.

Bakgrund till mitt förslag: För närvarande gäller att en abonnent till televerkets anläggningar endast får ansluta sådan telefonapparat, utrustning eller anordning som är godkänd av televerket. Televerket fastställer

därför kravspecifikationer för sådan utrustning och genom provning kontrolleras att utrustningen uppfyller kravspecifikationen. Provningsen kan ske antingen i televerkets laboratorium eller i något annat laboratorium vars provning televerket accepterar. Med ledning av provningsprotokollen godkänner televerket att en utrustning skall få anslutas. Vanligen sker godkännandet i form av ett typgodkännande som är ett generellt godkännande för serieproducerad utrustning av en viss typ och i ett visst utförande. Utrustningar som typgodkänts förses med ett särskilt godkännandenummer och får T-märkas. Genom T-märkningen kan man säga att leverantören intygar att utrustningen uppfyller televerkets krav för anslutning till dess teleanläggningar.

Före år 1980 ingick utrustningar såsom telefoner i det av televerket förvaltade nätet. I abonnemangsavtalet ingick att televerket också tillhandahöll utrustningen. Utrustningar producerades delvis av televerket självt och köptes delvis från andra producenter. Det sågs som naturligt att televerket såsom förvaltare av statens telenät och ansvarig för dess kvalitet också hade kontroll över all utrustning i telesystemet. Felaktig utrustning kan nämligen skada nätets funktion. Detta förhållande har, sedan terminalmarknaden delvis liberaliserats, tagit sig uttryck i att endast utrustning som godkänts av televerket fått anslutas till det allmänna telenätet.

Skälen för mitt förslag:

Televerket har en dubbelroll

Såsom jag tidigare skildrat har allt större delar av telesystemet kommit att ägas av andra än verket. Televerkskoncernen är nu en av många köpare och en av många säljare av telefoner och andra apparater. Samtidigt bestämmer televerket om villkoren för anslutning av dessa. Televerket har således här en dubbelroll som kan vara besvärande – dels konkurrerar verket om apparatförsäljningen, dels bestämmer verket om konkurrenternas produkter skall få anslutas eller inte. Detta problem uppmärksammades redan i prop. 1980/81:66 och teleanslutningsnämnden inrättades för att behandla överklaganden av televerkets beslut. Denna möjlighet för televerkets konkurrenter på apparatområdet att få en tekniskt sakkunnig överprövning av verkets beslut har dock inte löst problemet.

Jag konstaterar visserligen att det inte finns belägg för att televerket blandat samman sin godkännandefunktion med sin affärsverksamhet. Varken utredaren eller remissinstanserna har visat på några sådana fall. Men jag anser liksom utredaren att systemet måste vara utformat så att det inte ens kan finnas grund för misstankar om en sammanblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet. Den överföring av vissa uppgifter från televerket till STN som jag nu föreslår har uteslutande principiella skäl.

Många remissinstanser inklusive televerket har kritiserat utredningens förslag att televerket även fortsättningsvis skulle fatta förvaltningsbesluten. Med de förslag som jag lägger fram bör de intressen som dessa remissinstanser ger uttryck för tillgodoses.

STN skall utfärda anslutningsföreskrifter och registrera utrustning

STN bör enligt min mening besluta alla föreskrifter för anslutning av

utrustning till televerkets anläggningar. STN bör således överta hela ansvaret för föreskrifterna på området. Endast utrustningar som registrerats hos STN skall få anslutas till televerkets anläggningar. STN skall registrera sådana utrustningar som, enligt intyg från kompetenta laboratorier, uppfyller STN:s föreskrifter. Föreskrifterna skall också gälla televerkets telefoner, terminaler, kontorsväxlar och annan utrustning av motsvarande slag.

Registreringen är inget godkännande av utrustningar utan syftar till att skapa kännedom om vilken utrustning på marknaden som får anslutas till det allmänna telenätet. STN bör verka för att det på lämpligt sätt framgår för köpare och användare att en produkt som säljs på marknaden är registrerad. Särskilt angeläget är detta naturligtvis då det gäller i handeln vanligt förekommande produkter.

Med tanke på den snabba utvecklingen av teletekniken och av förhållandena på marknaden för teletjänster och teleprodukter finns behov av att staten håller utvecklingen under uppsikt. Enligt min mening bör också detta vara STN:s uppgift. Det innefattar såväl den internationella som den nationella utvecklingen. STN bör därför med uppmärksamhet följa standardiseringsarbetet.

NO har framhållit att nämnden bör bistå de konkurrensvårdande myndigheterna med teknisk värdering och synpunkter. Jag biträder denna uppfattning.

Enligt min mening ligger det förslag jag lagt väl i linje med utvecklingen inom EFTA och EG på detta område och jag bedömer att det därför kommer att underlätta samarbetet med övriga västeuropeiska länder i dessa avseenden. Förslagen ligger också väl i linje med de förslag som framförts i utredningen "Provning och kontroll i internationell samverkan" (SOU 1988:6). STN bör ha ett ansvar för att se till att likformigheten med den västeuropeiska utvecklingen upprätthålls.

Föreskrifter med anknytning till standarder

Av stor betydelse för mina förslag är att det, sedan utredningsarbetet avslutats, från den 1 januari 1988 bildats ett nytt fackorgan inom ramen för Standardiseringskommissionen i Sverige. Organisationen har fått namnet SIS-Informationstekniska Standardisering (SIS-ITS) och skall representera alla intressentgrupper på informationsteknikområdet – leverantörer, myndigheter och kunder. SIS-ITS utformar svensk standard inom tele- och dataområdet huvudsakligen baserad på internationell standard. Svensk standard fastställs därefter av SIS Tekniska Nämnd i den ordning som anges i de av regeringen fastställda stadgarna för SIS.

SIS-ITS verksamhet kommer att omfatta all informationsteknologisk utrustning dvs. både tele- och datautrustning som ingår i telenät och utrustningar som inte ingår i sådana nät. För utrustningar som ingår i telenät gäller att en del är avsedda att ingå i privata, företagsinterna nät medan andra är avsedda för anslutning till televerkets anläggningar för telefon-, telex- eller datatrafik.

Det vore, enligt min mening, rationellt om STN på lämpligt sätt kunde anknyta sina föreskrifter till relevanta svenska standarder. Därigenom kan det tekniska arbetet till stor del ske inom standardiseringsverksamheten

och begränsade ingenjörresurser utnyttjas effektivt samt onödig administration undvikas. I standardiseringsprocessen är inbyggt att olika intressen vägs mot varandra. Jag tänker därvid på såväl televerkets intressen som nätägare som på tillverkarnas och användarnas intressen.

Det är viktigt att rollfördelningen mellan STN och standardiseringsorganet är klar. En myndighetsföreskrift är rättsligt tvingande, medan en standard är ett icke bindande dokument. Tvingande regler måste därför framgå av föreskriften och standarden anknytas till denna på ett rättsligt korrekt sätt.

Innan STN utfärdar föreskrifter bör intressenterna beredas tillfälle att medverka och yttra sig. Därigenom åstadkoms den breda förankring som jag bedömer som nödvändig.

Abonnentens och leverantörens ansvar

Det ankommer på abonnenten att förvissa sig om att den utrustning som ansluts är registrerad hos STN. Det bör liksom idag också ankomma på abonnenten att rätta fel i utrustningen. Som abonnemangsvillkor bör kunna gälla att televerket ytterst kan säga upp abonnemanget. Jag utgår från att leverantörerna lämnar kunden all väsentlig information om produkten och att tillräckliga garantier skapas för att konsumenternas intressen tas tillvara. Genom marknadsföringslagen (1975:1418) finns möjligheter att ingripa mot de leverantörer som inte lämnar korrekt information om rätten att ansluta produkten till det allmänna telenätet.

Att utrustningen uppfyller STN:s föreskrifter visas genom att något kompetent laboratorium inom eller utom Sverige efter provning och kontroll intygar (certifierar) att så är fallet. Vilka laboratorier som kan komma i fråga bör tills vidare prövas av STN, som härvid vid behov bör samråda med statens mät- och provråd (MPR).

Genomförande och finansiering

Mina förslag innebär att den särskilda godkännandefunktionen tas bort. Av abonnemangsvillkoren får framgå att endast sådan utrustning som är registrerad hos STN får anslutas. Den föreslagna ordningen medför således att några godkännandebeslut inte kommer att fattas av vare sig STN eller televerket. Något särskilt fastlagt system för efterkontroll av "godkända" utrustningar behöver således inte införas. Teleanslutningsnämnden som idag är överklagningsinstans för televerkets beslut om godkännade får inte någon funktion när några sådana beslut ej längre kommer att fattas. Den bör därför upphöra i samband med att STN inrättas.

Det är angeläget att överförandet av ansvaret för föreskrifterna sker så smidigt som möjligt. Jag förutsätter därför att televerkets föreskrifter kommer att gälla övergångsvis och successivt ersättas med nya som meddelas av STN. I likhet med vad som gäller inom andra områden skall givetvis STN endast utfärda föreskrifter när det behövs.

STN:s verksamhet bör finansieras med avgifter. Idag finansieras televerkets arbete med dessa uppgifter i princip av avgifter som betalas i samband med beslut om anslutningsgodkännanden. Några sådana godkännandebeslut kommer inte att fattas om mitt förslag genomförs. Avgifterna

får alltså tas ut på annat sätt. De anslagstekniska frågorna bör underställas riksdagen senare.

Utredaren har föreslagit att myndigheten skall organiseras som en nämnd med ett kansli på fem personer. Det ankommer på regeringen att bestämma om den närmare organisationen och lokaliseringen av myndigheten med hänsyn till en preciserad uppgiftsfördelning mellan berörda parter. Jag konstaterar att det kommer att krävas mycket hög kompetens hos myndigheten. T. ex. kommer det att krävas ingående kännedom om telesystemets konstruktion och uppbyggnad. Det är nödvändigt inte minst för att statens telenämnd aktivt skall kunna följa det internationella och nationella standardiseringsarbetet och inta en självständig hållning gentemot aktörerna på teleområdet – i första hand televerket.

5 Lagstiftningen på radiokommunikationsområdet

Min bedömning: Grunderna för fördelning av frekvensutrymmet skall ses över. I avvaktan därpå skall televerket behålla sina myndighetsuppgifter på området.

Utredningen: Utredaren har föreslagit att STN skall överta vissa av televerkets uppgifter på radioområdet. STN bör således enligt utredaren ha till uppgift att bl. a. utifrån internationella överenskommelser utarbeta en nationell plan för användning av radiofrekvenser. Nämnden föreslås vidare överta uppgiften att besluta om föreskrifter för tillstånd att använda radiosändare och att utse laboratorier, vars provningsresultat kan ligga till grund för bedömningar av om en radiosändare uppfyller föreskrivna villkor. Televerket förutsätts även framgent fatta förvaltningsbesluten, dvs. beslut i enskilda tillståndsärenden.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker i huvudsak utredarens förslag. Flera instanser, däribland televerket, anser dock att besluten i enskilda tillståndsärenden bör fattas av STN och inte av televerket.

Skälen för min bedömning: Som jag redan tidigare har varit inne på är televerkets roll som den myndighet som närmast under regeringen är ansvarig för telekommunikationerna inte utan problem. Dessa problem har accentuerats i takt med att det tillkommit fler aktörer på telemarknaden, vilka delvis är konkurrenter till televerket. Mina förslag när det gäller anslutning av utrustning till televerkets anläggningar kommer att minska dessa problem. Televerket har emellertid en liknande dubbelställning även i fråga om prövningen av tillstånd enligt radiolagen (1966:755) att inneha radiosändare och den därmed sammanhängande frågan om tilldelning av radiofrekvenser.

I radiolagen föreskrivs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att här i riket eller på svenskt fartyg eller luftfartyg få inneha eller använda radiosändare, ofullständig radiosändare och byggsats för tillverkning av radiosändare. Tillståndet skall meddelas

för viss tid. Genom kungörelsen (1967:446) om radiosändare har regeringen bestämt att televerket skall vara tillståndsgivande myndighet. Enligt kungörelsen kan televerket meddela generella tillstånd. Tillståndsskyldigheten för radiosändare grundas huvudsakligen på omsorgen om den nationella och internationella radiomiljön. Det begränsade frekvensutrymmet skall utnyttjas så väl som möjligt och störningar skall undvikas.

Televerket skall enligt sin instruktion (1985:764) verka för att samhällets och enskildas behov av telekommunikationer tillgodoses och därvid svara för att möjligheten till radiokommunikationer utnyttjas på bästa sätt. Samtidigt som televerket i sin frekvensförvaltning har myndighetsuppgifter på radioområdet bedriver man konkurrensutsatt verksamhet som är beroende av tillgång till radiosändare och radiofrekvenser. Det gäller hittills framför allt de mobila teletjänsterna. Televerket är även i övrigt en stor användare av radiofrekvenser och konkurrerar således på flera sätt om det begränsade frekvensutrymmet.

Frågan hur det utrymmet skall fördelas rymmer åtskilliga problem. En bedömning måste sålunda göras av angelägenhetsgraden av olika verksamheter som använder radiosändare och deras behov av frekvenser.

Föreskrifter om fördelningen av frekvensutrymmet kräver numera enligt regeringsformen lagform. Det innebär att det är riksdagen som skall besluta om efter vilka principer som frekvenstilldelningen skall ske medan de närmare detaljerna kan fastställas av regeringen i form av verkställighetsföreskrifter. Det krävs bättre underlag för ett ställningstagande till frågan efter vilka grunder frekvenstilldelningen i fortsättningen bör ske. Frågan om vilken eller vilka myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd bör därför också övervägas ytterligare. I avvaktan därpå är jag inte beredd att lägga förslag som rör frekvensförvaltningen. Det innebär att jag inte nu föreslår någon ändring av televerkets myndighetsuppgifter på radioområdet. Den verksamhet som televerket idag bedriver kan ske med stöd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

6 Avveckling av anslutningsmonopol

Mitt förslag: Senast fr. o. m. den 1 januari 1990 skall kontorsväxlar som uppfyller föreskrivna villkor få anslutas till televerkets anläggningar.

Senast fr. o. m. den 1 januari 1989 skall myntapparater som uppfyller föreskrivna villkor få anslutas till televerkets anläggningar.

Referensgruppens och televerkets förslag överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Referensgruppens förslag om slopande av kontorsväxelmonopolet tillstyrks av alla remissinstanser som berört frågan.

Bakgrund till mitt förslag: I samband med riksdagens behandling av prop. 1985/86:100 uttalade trafikutskottet (TU 1985/86:16) att abonnentväxlar (kontorsväxlar) tills vidare borde undantas från den del av telever-

kets verksamhetsområde som den konkurrensutsatta verksamheten utgör. Härför talade enligt utskottet bl. a. växlarnas nära anknytning till telenätets funktion och värdet av televerkets dominerande ställning på telekommunikationsområdet. Utskottet ville dock inte utesluta att den tekniska utvecklingen kunde komma att medföra att förutsättningarna för den nuvarande monopolavgränsningen kunde komma att ändras. Mer principiella förändringar i fråga om monopolavgränsningen borde dock underställas riksdagens prövning. Upphävandet av kontorsväxelmonopolet utgör enligt min mening en sådan principiellt viktig förändring som fordrar riksdagens godkännande. Riksdagen har med anledning av proposition 1984/85:158 också tagit ställning till frågan om anslutningsmonopol för utrustningar för offentlig telefoni (telefonautomater o. d.). Även denna fråga bör därför underställas riksdagen.

Skälen för mitt förslag:

Teknikutvecklingen försvårar gränsdragningar

Jag vill åter erinra om att en rad steg redan tagits som innebär avveckling av televerkets ensamrätt att äga och kontrollera anläggningar i telesystemet. Dessa steg som i stort följer vad som händer internationellt är mer eller mindre framtvungade av den tekniska utvecklingen – framför allt sammansmältningen av data- och teletekniken. Telecområdet har, som jag framhållit i det föregående, traditionellt varit reglerat medan datautrustning erbjudits på en fri marknad. Den snabbhet med vilken förändringarna sker inom tele- och dataområdena försvårar klara gränsdragningar och gör det därmed också svårt att upprätthålla strikta och separata regelsystem. Det har inte varit lämpligt och inte heller praktiskt möjligt att låta anslutningsmonopolet för teleutrustning omfatta all ny datautrustning. Istället har steg tagits för att anpassa telemarknaden till den större frihet som råder på datamarknaden.

Kontorsväxlar användes tidigare enbart för talkommunikation. Emellertid har tekniken för koppling förändrats, från elektromekanisk till elektronisk såväl i det gemensamma telenätet som i kontorsväxlar och företagsnät. I takt med elektronikens utveckling har dessa kontorsväxlar – genom digital signalteknik – kommit att utnyttja samma teknik som moderna datorer. Detta medför att det är fullt tekniskt möjligt att utnyttja kontorsväxeln för kommunikation inte bara för tal- utan även för text-, data- och bildöverföring. En modern digital kontorsväxel svarar inom ett företag ofta för kommunikationsfunktionen i ett lokalt nätverk. En sådan växel kan vara praktiskt taget omöjlig att skilja från andra datorer som används för datakommunikation.

Jag är mot denna bakgrund enig med referensgruppen och remissinstanserna om att den tekniska utvecklingen nu inte längre gör det möjligt att upprätthålla televerkets ensamrätt att ansluta kontorsväxlar till nätet.

Det finns enligt min mening också effektivitets- och handelspolitiska skäl som talar för en avveckling av monopolet. Ett borttagande av monopolet bör också medföra prispress och en större valfrihet. Det senare är särskilt betydelsefullt i ett skede när kundernas krav blir allt mer varierande. Televerkets ensamrätt att ansluta kontorsväxlar bör således avvecklas.

Detta innebär inte att avvecklingen av kontorsväxelmonopolet är opro-

blematisk. Ett omfattande arbete krävs för att ta fram generella regler för anslutningen av kontorsväxlar. Det kan gälla såväl tekniska krav på gränssnittet vid anslutningen till det allmänna telenätet som krav på de fastighetsnät eller andra anslutningar som finns till kontorsväxeln och som fortsättningsvis kan komma att ägas av andra än televerket. Nuvarande fastighetsnät, som ägs av televerket, kan behöva säljas till andra i samband med avvecklingen av monopol. Televerket har i en särskild skrivelse den 21 januari 1988 angett att verket är berett att så snart vederbörliga beslut tagits tillsätta en samarbetsgrupp med leverantörsorganisationerna för att klara ut olika praktiska problem inför upplösningen av kontorsväxelmonopolet. Verket har i skrivelsen också gjort en bedömning av hur lång tid detta arbete kommer att ta. Enligt verket kan avvecklingen av monopol ske stegvis och vara avslutad under år 1989. Jag biträder denna bedömning. Det bör ankomma på regeringen att bestämma om de närmare detaljerna i samband med avvecklingen.

Omställningsproblem

Avvecklingen av kontorsväxelmonopolet kommer naturligtvis att innebära vissa omställningsproblem för televerket. Referensgruppen har bedömt att de marknadsandelar som verket kommer att förlora direkt efter att monopol upphävs till stor del kommer att återvinnas när televerkets starka ställning på marknaden ger utslag i bättre service m. m. Enligt min mening kommer televerkets generellt sett expansiva verksamhet att på ett godtagbart sätt kunna ta hand om den omställning som är nödvändig.

Av central betydelse i detta sammanhang är naturligtvis att marknaden för kontorsväxlar kommer att fungera på rimliga villkor när monopol avvecklats. De förslag om inrättande av statens telenämnd som jag lagt i det föregående kommer enligt min mening att bidra härtill. Televerket har för sin del i skrivelsen den 21 januari deklarerat att verket givetvis avser att erbjuda anslutningar och olika slag av nättjänster på villkor som är oberoende av om televerket eller någon annan levererar kundutrustningar i form av kontorsväxlar, datorer eller terminaler. Även jag anser att det är av största betydelse att någon otillbörlig sammanblandning inte kommer att ske av televerkets roll som dominerande nätförvaltare och som försäljare av kontorsväxlar. De konkurrensvårdande myndigheterna har att övervaka detta. STN skall, som jag framhållit tidigare, kunna bidra med teknisk expertis.

Myntapparater

I prop. 1984/85:158 med bl. a. förslag om slopande av anslutningsmonopolet för telefonapparater angavs att monopol på utrustningar för offentlig telefoni (telefonautomater o. d.) skulle bibehållas. Inte heller riksdagen (TU 1984/85:28) ansåg att någon förändring i detta avseende då var motiverad. Utskottet påpekade dock att den tekniska utvecklingen kunde komma att medföra ändrade förutsättningar som skulle motivera en anpassning av monopolavgränsningen.

Televerket har nu föreslagit att verkets monopol på att ansluta myntapparater i det allmänna telenätet avvecklas. Verket anser att detta mono-

pol på grund av den tekniska utvecklingen blivit meningslöst. Så har det t. ex. varit möjligt för andra företag att sätta upp kontokortsautomater utan att bryta mot monopolbestämmelserna.

Televerket har för regeringen redogjort för sin policy när det gäller telefonautomater. Verket redovisar följande inriktning:

i orter med flera telefonautomater skall respektive automat bära sina egna kostnader samt ge ett rimligt överskott

i en ort eller på en plats där det bara finns en telefonautomat får den bibehållas även om den går med förlust. Förlusterna får dock inte bli orimliga i förhållande till servicebehovet. Någon absolut gräns har inte satts utan de lokala förhållandena får avgöra.

Utän monopol säger sig verket kunna fortsätta med samma policy under förutsättning att det inte krävs någon avkastning på det kapital som investeras i telefonautomaterna. Lönsamma automater får då finansiera automater i glesbygd som ger ett rimligt underskott. För att förbättra ekonomin totalt och möjligheten att uppnå rimlig ekonomi för ett stort antal av glesbygdens automater höjer verket avgifterna för utnyttjande av automaterna. Utöver detta avser verket att fortsätta med olika åtgärder för att nedbringa kostnaderna.

Det finns idag ca 17 000 telefonautomater som televerket sköter i egen regi samt ca 25 000 som abonneras av hotell, restauranger etc. De 17 000 automaternas placering ses ständigt över och anpassas till servicebehovet genom omplacering, nedtagning och nyuppsättning.

Även jag anser att den tekniska utvecklingen nu gjort att monopoliet på myntapparater förlorat sin betydelse. Jag tillstyrker därför televerkets förslag. Konkurrens på området kan enligt min mening också bidra till en bättre service. Ensamrätten bör upphöra senast den 1 januari 1989. Denna verksamhets speciella karaktär bör beaktas i samband med utvecklingen av särredovisningen av konkurrensutsatt verksamhet som jag tidigare berört (3.3.4).

Om mina förslag om kontorsväxlarna och myntapparaterna genomförs kvarstår inget anslutningsmonopol för televerket. Detta tillsammans med övriga åtgärder innebär att den svenska telemarknaden kommer att vara bland de öppnaste i världen.

7 Inriktning och omfattning av televerkets verksamhet under perioden 1988–1991

7.1 Allmän inriktning

Mitt förslag: Televerkets verksamhet under perioden 1988–1991 skall inriktas på

- en fortsatt koncentration på nätutveckling och nättjänster,
- effektivisering och behovsanpassning av investeringarna,
- åtgärder för att möta en ökande konkurrens inklusive
- en ökad kostnadsanpassning av avgifterna som delvis får ske selektivt.

Bakgrund till mitt förslag: Televerket har i sitt förslag till reviderad treårsplan för 1988–1990 och treårsplan för 1989–1991 redovisat sin syn på inriktningen av verksamheten.

Effektivare styrning av investeringarna

I samband med det interna budgetarbetet hösten 1986 beslöt verkets ledning öka ansträngningarna att förbättra televerkskoncernens långsiktiga lönsamhet och konkurrenskraft. Beslut fattades om ett åtgärdsprogram: *Kraftsamling 90*. I programmet ingår – förutom mer kostnadsanpassade taxor – bl. a. förbättrad investeringsstyrning för att bromsa kapitalkostnaderna och en effektivisering av säljorganisationen. Arbetet med åtgärdsprogrammet har redan avsatt en del konkreta resultat i form av reducerade investeringar för treårsperioden utan att servicekraven åsidosätts. När det gäller investeringar i mellanortslinjenätet sker ingen ändring i förhållande till tidigare planer.

Ökade investeringar föreslås på mobiltelefonområdet för att möta den starka efterfrågan. NMT 900 måste byggas ut parallellt med NMT 450 och vidgas till att täcka större delen av landet.

Televerket måste med sina stora investeringsbehov göra allt för att åstadkomma maximal effektivitet och behovsanpassning och därigenom dämpa kapitalkostnadsutvecklingen, vilken kraftigt påverkar resultaträkningen. Televerket satsar hårt på att digitalisera nätet i samband med ersättningsinvesteringar och kapacitetsutbyggnad. Inom ramen för det med Ericssonkoncernen ägda utvecklingsföretaget Ellemtel har ett intensivt arbete bedrivits för att sänka AXE-systemets kostnader. En långt gången digitalisering av det svenska telenätet tillsammans med kraftigt sänkta grundkostnader för ny AXE-utrustning medför tillsammans att tiden nu är mogen att ändra strategi vid modernisering av telefonstationer.

Idag sker modernisering av telefonstationer genom att en station med äldre teknik (s. k. analog teknik) helt ersätts av en AXE-station och att nertagen materiel i stor utsträckning används för kapacitetsökningar på andra analoga stationer. Nettoökningen av nummer sker således med digital teknik. Denna nertagning och uppsättning av använd materiel är kostnadskrävande. Den nya moderniseringsstrategin innebär att kapaciteten vid fullgoda analoga stationer byggs ut med AXE-utrustning. Detta kan

ske även vid förhållandevis små utökningsbehov. För en given ökning av antalet nummer kan investeringsbehovet reduceras med uppemot 25%. Effekterna av den nya investeringsstrategin för investeringsplaneringen börjar göra sig gällande fr. o. m. år 1989. Televerket har mot slutet av perioden dessutom nerjusterat sina investeringsplaner genom en hårdare prioritering av investeringsprojekten.

Den nya investeringsstrategin har fördelar även från marknadssynpunkt. AXE-investeringar kan bättre och snabbare styras till områden med kunder som vill ha moderna nättjänster. Rimligen kommer härigenom spridningen av AXE även att bli jämnare över landet än annars.

Landsomfattande utbyggnad

Den redan pågående landsomfattande och kraftfulla utbyggnaden av riksnätet kommer att fortsätta. Härigenom erhålls inte bara en förbättrad framkomlighet i nätet utan också en klart förbättrad driftsäkerhet. Detta medför bättre kommunikation för inte minst glesbygdsområdena och därmed ökad möjlighet för en regional utveckling i dessa områden.

Under år 1987 erbjöds vissa kunder anslutna med elektroniska kontorsväxlar att delta i en provverksamhet med 56/64 Kbit/s kopplad höghastighetstjänst. Tjänsten ger förutsättningar att erbjuda kunder avancerade kommunikationslösningar oberoende av deras geografiska placering. Detta kommer att underlätta etablering av högteknologiska arbetsplatser även utanför storstadsregionerna.

Minskad sårbarhet

Televerket bedriver ett aktivt arbete för att minska nätets sårbarhet. Den vanligaste orsaken till allvarliga driftavbrott är att kablar skadas av grävmaskiner. Sådana händelser kan innebära en tillfällig förlust av flera tusen förbindelser. Vid sidan av en fortlöpande effektivisering av drifts- och underhållsorganisationen ökas kontinuerligt den s. k. maskformigheten i nätet. Därigenom kan trafiken dirigeras förbi en del av nätet som drabbas av fel eller skadegörelse. Dessutom införs kontinuerligt nya funktioner i syfte att begränsa verkningarna av stora fel och förkorta återställningstiderna.

Ökad konkurrenskraft

Verket framhåller att utvecklingen på telekommunikationsmarknaden i allt snabbare takt går i riktning mot ökad konkurrens både vad gäller kundutrustning och nättjänster. Den taxepolitik, som statsmakterna nu ställt sig bakom, är en utomordentligt viktig utgångspunkt för de förändringar i pris- och taxestruktur som måste göras under kommande år för att anpassa verksamheten till en alltmer konkurrensbetonad miljö.

Televerket har i sitt förslag till reviderad treårsplan och i en kompletterande skrivelse till regeringen den 21 januari 1988 tillkännagett sin avsikt att s. k. tredjepartstrafik skall tillåtas fullt ut när taxorna för förhyrda ledningar hunnit anpassas till de faktiska kostnaderna. Enligt televerket är en förutsättning för att detta skall kunna ske också att verket har möjlighet att genom individuella avtal kunna lämna konkurrenskraftiga volymrabat-

ter för telefontrafik på vissa sträckor i det kopplade nätet till vissa storkunder. Det rabatterade priset skall givetvis innebära att verket får täckning för alla sina kostnader samt erhåller skälig vinst.

Som ett ytterligare led i ansträngningarna att förbättra sin konkurrenskraft har televerkskoncernen etablerat ett särskilt bolag för internationella nättjänster. Avsikten är att erbjuda näringslivet ändamålsenliga internationella kommunikationslösningar.

Teleinvestgruppen

Teleinvest AB är ett helägt förvaltningsbolag för televerkets bolagssektor (med vissa undantag). Bolaget skall verka inom områdena telekommunikation och elektronik. Teleinvest AB har vidare till uppgift att äga och förvalta fastigheter och aktier samt sköta vissa gemensamma funktioner inom televerkskoncernen. Fr. o. m. den 1 juli 1984 svarar Teleinvest AB för den upplåning på den allmänna kreditmarknaden som erfordras för såväl televerket som bolagssektorn.

Teleinvestgruppen består av moderbolaget Teleinvest AB, ett antal helägda dotterbolag (7 st våren 1988), ett antal hel- eller delägda dotterdotterbolag samt ett antal delägda bolag i övrigt. Gruppen beräknas omsätta 6400 milj. kr. år 1988 och 7700 milj. kr. år 1991 i löpande priser. Antalet anställda var år 1988 ca 6200. Bland bolagen kan följande nämnas.

Telefinans finansierar och hyr ut olika typer av terminaler och telekommunikationssystem som televerket marknadsför. Telefinans erbjuder televerkets kunder konkurrenskraftiga finansieringsformer för andra delar av verksamheten än nättjänster.

Teleannonskoncernen fungerar idag både som försäljningsagent för televerkets kommersiella katalogprodukter t. ex. Gula Sidorna och Företagskatalogen samt som utgivare av lokala telefonkataloger.

Televerkskoncernens speciella nättjänster organiseras i *Teledelta*. Teledelta strukturerar, utvecklar, driver och säljer sina tjänster i allt väsentligt i egen regi.

Scandinavian Telecommunications Services (STS) skräddarsyr internationella kommunikationer för näringslivet. Försäljning och kundkontakter sker genom televerket. STS avser att ge "end-to-end-service" genom att bl. a. arbeta med agenter i olika länder. Genom att STS inte har några standardtjänster till standardtaxor kan bolaget möta konkurrensen inom sitt arbetsområde på ett mycket flexibelt sätt.

Tele Larm är televerkskoncernens specialistföretag för säkerhet och har sin ryggrad i larmkommunikationen. Verksamheten kan i hög grad ses som en förädling av "råvaran" telekommunikation.

Telis roll inom televerkskoncernen är att utveckla och tillverka produkter som stöder koncernens ambitioner att vara ledande på den svenska marknaden. För den svenska marknaden kan utvecklingsinsatserna koncentreras kring televerkets behov av strategiska produkter inom områdena telefonstationer, kontorsväxlar, telefoner samt nödvändiga tillbehör inom dessa produktområden.

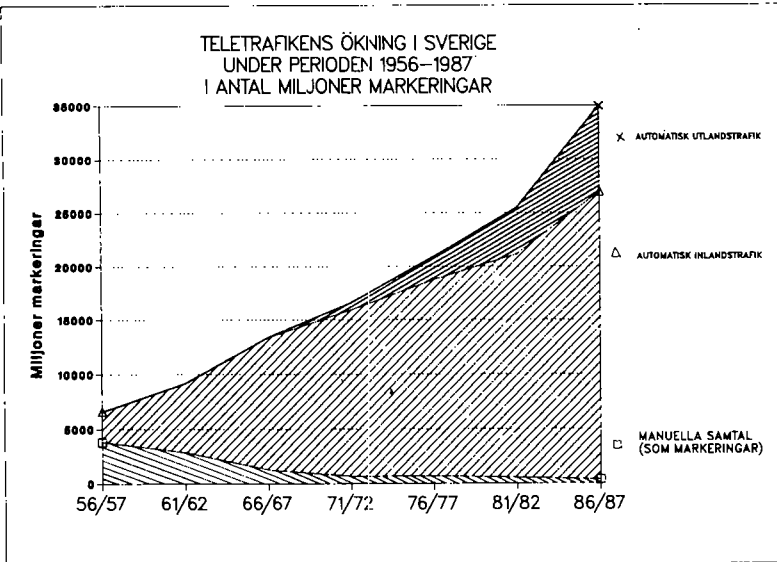
Telelogicgruppen sysslar med utveckling av metoder, språk och hjälpmedel för utveckling av programvara. Telelogic deltar i ett antal stora

Infovox arbetar i princip med att marknadsföra resultaten av ett mång-årigt svenskt forskningsarbete framför allt på KTH i Stockholm inom talteknologiområdet. Företaget får troligen en unik nisch, nämligen talsvarutrustningar för telefonstationer. En annan nisch för detta bolag är handikapputrustningar.

Swedtel arbetar sedan år 1967 med att föra ut svenskt telekunnande genom internationell konsultverksamhet företrädesvis till Asien, Afrika och Latinamerika. Swedtel möter en hård konkurrens från väl etablerade konsultföretag och från ett ökande antal nybildade konsultföretag.

Skälen för mitt förslag: Televerkskoncernens omsättning beräknas under perioden 1988–1991 stiga från 24 miljarder till 31 miljarder kronor per år i löpande priser. Antalet anställda i koncernen beräknas minska från ca 49 400 den 1 januari 1988 till 47 300 år 1991.

Teletrafiken ökar mycket snabbt liksom antalet anslutningsledningar till televerkets telefonstationer. Trafiken har från år 1985 ökat betydligt mer än under tidigare år på 1980-talet. En avgörande orsak är att olika former av datakommunikation ökar med ca 30 % per år. Telefontrafikens öknings-takt är relativt sett lägre (ca 5 %) men av stor omfattning i absoluta tal. Trafiken beräknas fortsätta öka kraftigt under de närmaste åren. Totalt beräknas trafiken i de gemensamma anläggningarna växa med 10 % per år under perioden fram till år 1991.



För att förnya anläggningarna och för att klara den ökande trafiken krävs mycket stora investeringar. Ny effektiv (digital) teknik används. Moderniseringen medför höjning av standard och framkomlighet i nätet för vanliga telefonsamtal och ger samtidigt kraftigt ökad kapacitet för datatrafik. Detta är en förutsättning för en storskalig utbyggnad av data/texttjänster såsom Dateg, Datapak och Videotex. Den tidigare fastlagda strategin för koncentration på nättjänster och nätutveckling, inklusive åtgärder för att minska nätets sårbarhet, bör bibehållas. Den har varit lyckosam i så måtto att framkomligheten för teletrafiken starkt förbättrats och målen för framkomligheten har med marginal klarats. Mina förslag till servicemål har jag redovisat tidigare (3.2.2).

En god investeringsstyrning är nödvändig med hänsyn till verkets effektivitet och ekonomi. Jag noterar med tillfredsställelse verkets ansträngningar i detta avseende. Såsom jag tidigare framhållit bör de samhällsekonomiska aspekterna på teleinvesteringarna studeras närmare. Jag konstaterar också att den pågående landsomfattande utbyggnaden av riksnätet medför ökade möjligheter för utvecklingen inte minst i glesbygdsområdena.

Sammantaget bedömer jag att televerkets nätinvesteringar ligger väl i linje med de telepolitiska målen.

Det förutsedda avskaffandet av kontorsväxelmonopolet accentuerar den ökande konkurrensen på telecområdet som jag tidigare redogjort för. Också i fråga om utlandstrafiken skärps konkurrensen. Verket planerar att möta denna med bl. a. sänkta utlandstaxor och ett nytt bolag för försäljning av internationella kommunikationslösningar till näringslivet. Televerket har ambitionen att även i en konkurrenssituation vara den svenska marknadens ledande telekommunikationsleverantör. Jag bedömer att televerkets taxeåtgärder, som sker inom ramen för statsmakernas beslut om en successiv omstrukturering av teletaxorna, och övriga åtgärder ger verket goda förutsättningar att förverkliga denna ambition. Åtgärderna ligger också i linje med den inriktning av telepolitiken som jag föreslagit.

Televerket har i sitt förslag till reviderad treårsplan tagit upp frågan om att vidga möjligheterna för andra att bedriva verksamhet inom telekommunikationsområdet. Ett sätt att göra det är att, såsom televerket anfört, fullt ut tillåta andrahandsuthyrning av teleföbindelser – s. k. tredjepartstrafik. Det innebär att andra får sälja exempelvis data- och informationstjänster via förbindelser som hyrts av televerket. Televerket avser att före 1989 års utgång helt acceptera tredjepartstrafik under förutsättning att taxorna fått en bättre kostnadsanpassning. Som jag anfört i det föregående (3.4) anser jag att den parlamentariska utredningen bör studera effekterna av ett tillåtande av tredjepartstrafik fullt ut.

Televerket har i sammanhanget framhållit att det bör vara möjligt för verket att kunna lämna vissa volymrabatter för telefontrafik i det kopplade nätet och därmed selektivt kostnadsanpassa taxorna. Jag anser att televerket bör ha en sådan möjlighet och bedömer att en viss flexibilitet i taxesättningen kan medföra att televerket lättare kan behålla företagens teletrafik. Det kan i sin tur möjliggöra en något långsammare takt i den generella omstruktureringen av teletaxorna och kan därmed mildra effekterna av

denna. En sådan långsammare oms:rukturering av teletaxorna ligger enligt min mening i linje med de sociala hänsyn som bör tas i telepolitiken.

7.2 Soliditet

Mitt förslag: Televerkskoncernen skall år 1992 ha en soliditet på minst 65 %, vilket innebär att statskapitalet plus avsättningar minst skall utgöra 65 % av totalkapitalet.

Bakgrund till mitt förslag: Televerket har i sin reviderade treårsplan för perioden 1988–1990 antagit att marknaden för kontorsväxlar gradvis öppnas för konkurrens under åren 1988 och 1989 i takt med att nödvändiga tekniska specifikationer blir färdiga. Denna förändring beräknas leda till en nedgång i försäljningsvolymen för televerket. Detta kommer i sin tur att leda till en nedgång i finansieringsbehovet för kontorsväxlar. Koncernens upplåningsbehov kommer att minska som en följd därav. Hänsyn har tagits till dessa effekter i de finansiella beräkningarna i den reviderade treårsplanen.

Televerkskoncernens investeringar åren 1988–1991 (milj. kr.)

1987	1988	1989	1990	1991
Ber. utfall	Plan	Plan	Plan	Plan
9 270	8 734	8 180	7 900	7 900

Televerkskoncernens samlade investeringar för åren 1988–1990 beräknas, jämfört med den tidigare behandlade treårsplanen för perioden, minska med 1,8 miljarder kronor till 24,8 miljarder. Detta påverkar både resultatutvecklingen och lånebehovet. Investeringsvolymen i treårsplanen 1989–1991 är 24 miljarder.

I sin planering utgår televerkskoncernen från de av riksdagen beslutade målen för soliditet och real avkastning. Den planerade taxeutvecklingen under perioden speglar då i stor utsträckning önskan att höja självfinansieringsgraden så att koncernens soliditet år 1990 uppgår till 65 %. Det förutsätter en real räntabilitet på 7,6 %, 10 % respektive 11,6 % åren 1988 till 1990. För år 1991 anger televerket en real räntabilitet på 8,9 % och en soliditet på 68,7 %. Beräkningarna bygger bl. a. på att verket får göra årliga taxehöjningar i samma takt som inflationen som beräknas till 4 % per år. Sammantaget innebär detta att koncernen kan minska sitt ianspråktagande av utrymme på kapitalmarknaden så att utestående lån år 1990 blir en miljard lägre än tidigare beräknat.

I samband med behandlingen av ett förslag från televerket till ändrade taxor har Statens pris- och kartellnämnd (SPK) yttrat att soliditetsmålet – 65 % år 1990 – är förhållandevis högt och kommer i direkt konflikt med det för närvarande högt prioriterade målet om låg inflationstakt. Soliditetsmålet får enligt SPK också särskilda konsekvenser för prishöjningstakten om

det skall uppnås under en tidsperiod när investeringsprogrammet är omfattande, vilket varit fallet på senare år. Efter en investeringstopp år 1987 kommer investeringsnivån successivt att sjunka vilket framgår av televerkets reviderade 3-årsplan för åren 1988–1990. Konsekvenserna av detta blir att dagens användare av televerkets tjänster till en del får betala även för det framtida utnyttjandet av telenätet.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har beslutat att televerkskoncernens soliditet skall vara 65% år 1990. Regeringen har den 3 december 1987 beslutat att televerket skall få höja den genomsnittliga nivån på sina taxor med högst 4,5% under år 1988. Beslutet fattades under hänsynstagande till behovet av att dämpa den allmänna prisutvecklingen och innebär en lägre höjning än vad som skulle erfordras för att televerket, utan mycket stora taxehöjningar åren 1989 och 1990, skall klara att uppnå den av riksdagen angivna soliditeten. Jag anser därför att regeringen bör föreslå en förändring av målet för televerkets soliditet så att verket åläggs att uppnå den angivna soliditeten först år 1992.

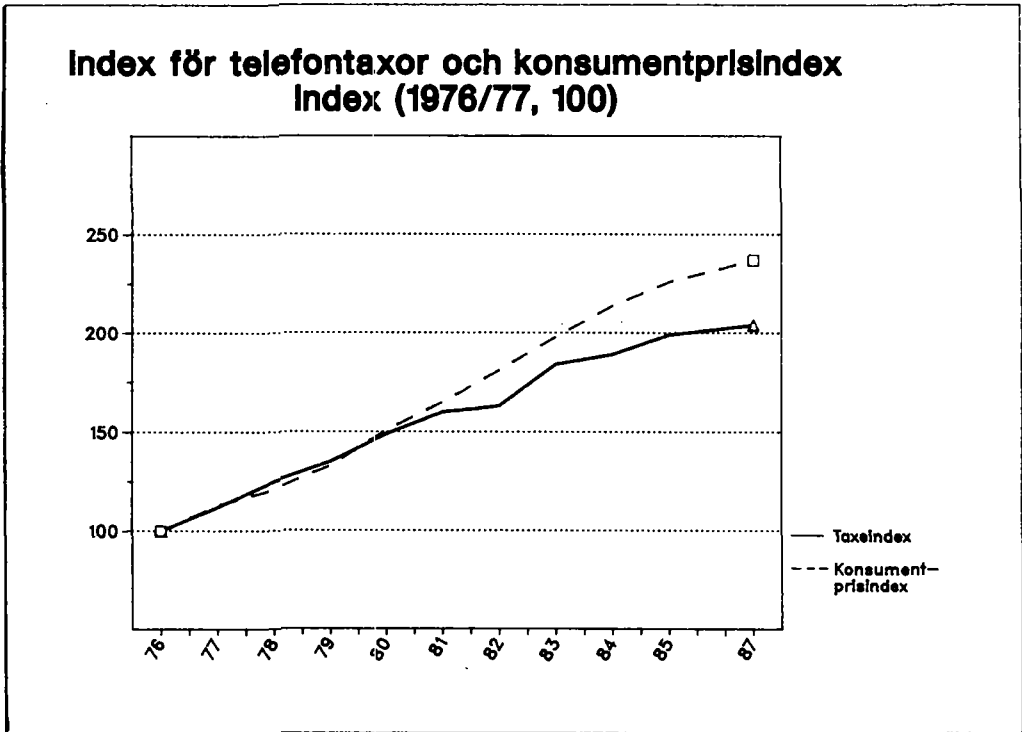
Jag noterar att en översyn av avskrivningstiderna för televerkets anläggningstillgångar pågår inom verket. Resultatet kommer att redovisas i nästa treårsplan. Denna översyn kan leda till en sänkning av den redovisade soliditeten. Huruvida detta bör leda till nya soliditetsmål får bedömas i samband med behandlingen av nästa treårsplan.

Riksdagen har lagt fast principen att avkastningen på televerkets kapital, räntabiliteten, skall vara så hög att den i kombination med planerad investeringsnivå räcker för att klara soliditetsmålet. Genom den förändring av soliditetsmålet som jag föreslår kan avkastningskravet således sänkas något i förhållande till vad televerket utgått från och erforderliga prishöjningar hållas tillbaka. För tydlighetens skull vill jag dock framhålla att jag bedömer att det krävs högre avkastning än det avkastningskrav på 3% reallt som tidigare fastställts. Detta krav bör således inte gälla för den nu aktuella perioden.

Televerkskoncernens soliditet och avkastning har utvecklats enligt följande sedan budgetåret 1982/83.

(%)	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Soliditet vid årets slut	80,2	79,0	68,1	58,5
Räntabilitet reallt	0,8	2,5	0	3,0

I förhållande till treårsplanerna blev räntabiliteten budgetåren 1984/85 och 1985/86 (18 mån.) något sämre än planerat medan soliditeten blev avsevärt lägre. Televerket har angett att orsakerna till avvikelserna huvudsakligen är att inflationstakten och investeringsbehoven underskattades dessa år. Med den effektivare investeringsstyrning som verket inför bör förutsättningarna för mer korrekta bedömningar av investeringsbehoven förbättras.



Televerkets generella taxenivå steg under tiden 1983/84–1985/86 med ca 8%. Inflationen var under samma period ca 15%. Jag är nu inte beredd att ange något precist mål för utvecklingen av teltaxorna för de kommande åren. Alla ansträngningar bör dock göras för att förena en god service med en låg prisnivå. Den tekniska utvecklingen skapar goda förutsättningar för detta. Priset på elektronik sjunker snabbt och utrustningarnas prestanda förbättras. Arbetsproduktiviteten i verket – mätt i försäljning i fast pris per anställd – ökade med 9,5% budgetåret 1984/85 och med 3,6% budgetåret 1985/86. Den relativt låga ökningen 1985/86 berodde på att mycket personal rekryterades när investeringsprogrammet utökades. Denna personal måste utbildas innan den kunde sättas in i full produktiv verksamhet. Den genomsnittliga produktivitetsökningen under perioden 1983/84–1985/86 uppgick till 6,6% per år. Produktivitetsökningen beräknas i televerkets reviderade treårsplan för perioden 1988–1990 till 5,3% per år.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna mina förslag till mål och inriktning för telepolitiken (3),

2. godkänna att en ny myndighet inrättas med de uppgifter som jag har förordat (4),

3. godkänna att televerkets ensamrätt att ansluta kontorsväxlar och myntapparater till televerkets anläggningar upphör senast fr. o. m. den 1 januari 1990 respektive den 1 januari 1989 (6),

4. godkänna vad jag har förordat rörande inriktningen och omfattningen av televerkets verksamhet och investeringar under perioden 1988–1991 (7.1),

5. godkänna att televerkets verksamhet skall inriktas på det soliditetsmål som jag har förordat (7.2).

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av förslagen från referensgruppen för telefrågor i rapporten "Tele i förändring" (DsK 1987:9)

Prop. 1987/88:118
Bilaga 1

Referensgruppen föreslår

att statens agerande skall styras av att

- Fördelnings- och regionalpolitiska hänsyn skall tas.
- Resurserna i telesystemet skall utnyttjas effektivt.
- Utvecklingsmöjligheterna skall tas tillvara.
- Det skall finnas en stabil kontinuerlig tillgång på viktiga teletjänster i landets alla delar.

att staten skall värna om ett starkt allmänt telenät

att ett nytt regleringssystem övervägs som tillgodoser de övergripande målen

att en dialog, som innebär informationsutbyte, samråd och förankring om det starkt föränderliga telekommunikationsområdet kommer till stånd

att televerket förankrar sina planer på kommunnivå genom någon form av samrådsförfarande

att de industripolitiska frågorna blir föremål för ytterligare studium

att abonnentväxelmonopolet avvecklas

att televerket överväger om det är möjligt att helt ta bort televerkets anslutningsmonopol för modem.

Sammanfattning av betänkandet "Televerkets myndighetsutövning" (DsK 1987:10)

Prop. 1987/88:118
Bilaga 2

Utredaren anförde i en sammanfattning av betänkandet:

"Mitt uppdrag enligt direktiven är att utreda om nuvarande organisation för viss myndighetsutövning vid televerket är lämplig. Härvidlag ingår ordningen för provning och godkännande av utrustning för anslutning till det allmänna telenätet i uppdraget. Vidare skall televerkets myndighetsutövning på radioområdet granskas.

Som en bakgrund till mina överväganden och förslag lämnas en kort redovisning av televerkets uppgifter och organisation (avsnitt 2). Mera detaljerat redovisas nuvarande ordning och organisation för provning och godkännande av utrustning för anslutning till det allmänna telenätet (avsnitt 3). Därefter lämnas en motsvarande redovisning av televerkets myndighetsutövning på radioområdet (avsnitt 6).

De frågor som mitt uppdrag omfattar har uppmärksammats i andra utredningar m. m. Jag redovisar i detta hänseende främst de uttalande, som gjorts av verksledningskommittén och i vissa remissyttranden över kommitténs betänkande. För egen del ansluter jag mig till den kritik mot nuvarande ordning med myndighetsutövning inom televerket, som framförts av kommittén och i vissa remissyttranden. Objektiviteten i myndighetsutövande verksamhet får inte sättas ifråga. Sammanblandning av myndighetsfunktioner och affärsverksamhet får självfallet inte förekomma. Det är därför enligt min mening nödvändigt att ändra nuvarande förhållanden och skilja ut i vart fall viss del av den aktuella myndighetsutövningen till en organisation utanför televerket. Mina överväganden härvidlag är principiella och grundar sig inte på några iakttagna missförhållanden. En utgångspunkt bör då vara att omorganisationen inte görs mer ingripande än vad som föranleds av dessa principiella synpunkter. Även andra omständigheter talar enligt min mening för att omorganisationen begränsas till sin omfattning.

Min redovisning av nuvarande ordning och organisation visar att televerkets myndighetsutövning på de aktuella områdena gäller både beslut som har generell giltighet (normbeslut) och beslut i enskilda ärenden (förvaltningsbeslut).

Mot bakgrund av mina principiella utgångspunkter har jag stannat för ett förslag som innebär att beslutsfunktionen när det gäller normbesluten förs över till en från televerket helt skild ny myndighet, som jag föreslår får namnet statens telenämnd (STN). Det är däremot enligt min mening inte erforderligt att föra över förvaltningsbesluten till STN. Jag anser att de principiella kraven i dessa fall tillgodoses genom att televerkets beslut kan överklagas hos STN.

Mina utgångspunkter och principiella överväganden redovisas i avsnitt 7.

Mitt förslag till ny organisation framgår mera i detalj av redovisningen i avsnitt 8. STN föreslås bestå av ordförande och fyra ledamöter med ersättare. Till STN knyts ett kansli bestående av fem personer. Det är svårt att i förväg beräkna personalbehovet och jag har stannat för att i nuläget tillgodose ett minimibehov. Kostnaderna för STN:s verksamhet

har jag uppskattat till tre–fyra miljoner kronor per år. Dessa kostnader bör täckas genom de avgifter som televerket tar ut i tillståndsärenden av olika slag. I första instans skall STN fatta normbeslut. Detta innebär att STN har att fastställa de grundläggande föreskrifterna för att en utrustning skall få anslutas till det allmänna telenätet. På radioområdet skall STN besluta om frekvensplaner och normerande föreskrifter. Jag anser att STN också skall få uppgiften att godkänna de laboratorier, som kan prova om olika utrustningar stämmer med de generella föreskrifterna. STN:s beslut i första instans skall kunna överklagas hos regeringen.

Förvaltningsbesluten – dvs. godkännande av utrustning för anslutning till det allmänna telenätet, tillstånd att inneha radiosändare och frekvens-tilldelning – skall enligt mitt förslag ligga kvar hos televerket men kunna överklagas hos STN som sista instans. Jag anser att de principiella kraven, som talar för en ändring av nuvarande ordning, är tillgodosedda på detta sätt. Förvaltningsbesluten är mestadels enkla och kommer ofta att närmast få karaktären av en registrering. En stor del av förvaltningsbesluten berör inte televerkets affärsverksamhet.

Som en konsekvens av mitt förslag anser jag att en viss omorganisation bör göras inom televerket. Denna innebär att de enheter inom verket, som har ansvar för de aktuella förvaltningsbesluten och som utarbetar underlag och förslag till STN, bildar en fristående enhet inom televerket utan samband med verkets affärsmässiga verksamhet.

Slutligen lägger jag fram förslag till behövliga författningsmässiga regleringar för den nya organisationen och verksamheten.”

Sammanställning av remissvaren över rapporterna ”Tele i förändring” (DsK 1987:9) och ”Televerkets myndighetsutövning” (DsK 1987:10)

1 Allmän inriktning av statens agerande på teleområdet

Inga remissinstanser har protesterat mot de mål för statens agerande på teleområdet som skisseras av referensgruppen för telefrågor i rapporten ”Tele i förändring”. Målen tillstyrks uttryckligen av bl. a. *statskontoret*, *konsumentverket*, *Landstingsförbundet*, *Leverantörföreningen Kontor Data AB (LKD)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. *Överbefälhavaren (ÖB)*, *försvarets forskningsanstalt (FOA)* och *televerket* har påpekat att ett mål bör vara uthållighet och tillgänglighet hos telekommunikationssystemet i kris och under krig. *Televerket* accepterar helt den grundläggande synen på allmän tillgång på den vanliga telefonitjänsten. *Näringsfrihetsombudsmannen (NO)* anser att intresset av konkurrens för att främja effektivitet och prispress klart bör framgå i de formulerade målen. Tillgodoseendet av sociala och regionalpolitiska mål bör enligt NO inte medföra att hinder mot konkurrens uppställs från statsmakternas sida. *Konsumentverket* anser att de enskilda konsumenternas intresse inte kommit tillräckligt tydligt till uttryck i gruppens förslag. *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* betonar särskilt det fördelnings- och regionalpolitiska målet. *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* anser att fri konkurrens är den bästa metoden för att åstadkomma en effektiv produktion av varor och tjänster. Fri konkurrens skall därför tillämpas på samtliga områden där så är möjligt. Målet för statens agerande på teleområdet måste vara att till lägsta kostnad tillhandahålla ett telesystem som kunderna är nöjda med. Teleområdet måste därför innehålla både offentlig och privat verksamhet. Ett starkt allmänt telenät är enligt SAF en bra utgångspunkt för kompletterande tjänster på en fri marknad.

Konsumentverket m.fl. delar referensgruppens bedömning att de medel som används för att nå de uppställda målen inte bör låsas fast från början utan att regelsystemet bör vara flexibelt.

Alla remissinstanser som tagit upp frågan instämmer i önskemålet om ett starkt allmänt telenät. *Industriförbundet*, *Näringslivets Telekommitté (NTK)* och *Riksdataförbundet* anser att ett sådant nät bör vara en utgångspunkt för kompletterande tjänster, inklusive transmission. Sådana tjänster bör, liksom hittills varit möjligt, kunna tillgodoses på en konkurrensmarknad för att ge både tillräcklig bredd i utbudet och för att fungera som en taxeåterhållande faktor i det allmänna nätet. *TCO* betonar att televerkets starka ställning rent allmänt är bra för svensk teletrafik. Av särskild vikt är ett sammanhållet telenät. *Televerket* anser att det vid tilldelning av radiofrekvenser finns anledning att ge företräde till publika nättjänster. Öppna för trafik alla-till-alla, på bekostnad av tjänster och lösningar som bara är begränsat tillgängliga för ett fåtal företag.

Flera remissinstanser däribland *televerket* påpekar behovet av att ta hänsyn till den internationella utvecklingen och att inte eftersträva samlös-

ningar. *Industriförbundet*, *NTK*, *Tjänsteförbundet* och *Riksdataförbundet* har särskilt framhållit att det är angeläget att den svenska utvecklingen anknyter till den inom EG.

Televerket anser att man i första hand bör ordna telemarknaden genom kommersiella avtal direkt mellan televerket och andra nätoperatörer, där det allmänna telenätet utnyttjas av såväl televerket som andra. Verket har föreslagit att det skall bli tillåtet att fullt ut vidareförsälja kapacitet i ledningar som hyrs av televerket – s. k. *tredjepartstrafik* – när prisstrukturen för förhyrda ledningar ändrats. När det gäller internationell trafik kan det enligt verket krävas någon form av formellt godkännande på regeringsnivå. *Statskontoret* anser att regler och procedurer för tredjepartstrafik måste utvecklas. En prövning måste göras i det enskilda fallet innan medgivande ges. Den som erbjuder tjänster i telenätet bör ha någon form av tillstånd – exempelvis från en särskild myndighet – och viss teknisk kompetens och ekonomisk styrka bör krävas. Frågan bör tas upp i internationella fora. *NTK*, *Riksdataförbundet*, *SAF* och *LKD* anser att tredjepartstrafik bör tillåtas i de publika näten. *LKD* anser därutöver att allmänna teletjänster bör finnas tillgängliga såväl via det allmänna telenätet som via privata telenät. Allmänna teletjänster bör uppfylla vissa krav som staten ställer. *Landstingsförbundet* anser att det bör övervägas om inte landstingen och andra kan överta ansvaret för de delar av de allmänna telekommunikationerna som i praktiken kan ses som interna nät.

ÖB framhåller att ett sådant regionalt samråd om televerkets planer som referensgruppen förordar då det gäller kommunerna också är angeläget för försvarsmakten. *ÖB* pekar på Totalförsvarets Teleberednings viktiga roll och anser att ett regelverk bör fastställa totalförsvarsmyndigheternas möjligheter att påverka de stora investeringarna i telenätet. *Landstingsförbundet* anser att det kan vara av stort värde att televerket förankrar sina planer på regional och lokal nivå. Förbundsstyrelsen förutsätter att landstingen erbjuds att delta i samrådet. *Svenska kommunförbundet* anser att förslaget om samråd är alltför vagt och lämnar för mycket åt televerket att självt avgöra i vilket läge planerna skall förankras. *Kommunförbundet* anser att samrådsskyldigheten bör lagfästas och att kommunerna bör tillerkännas någon form av besvär rätt över televerkets planer. *Televerket* förklarar i sitt yttrande att det är självklart att verket är berett att medverka i positiv anda vad gäller ökat informationsutbyte och förankring av verkets planer på kommunnivå. *Konsumentverket* framhåller att de lokala serviceråd som televerket har inrättat i de olika teleområdena bör kunna spela en viktig roll när det gäller att fånga upp konsumentsynpunkterna.

Kostnaderna för det sammanhållna nätet och de samhälleliga uppgifterna bör enligt *ÖB* regleras i särskild ordning. Enligt *FOA* bör televerket få ansvaret att upprätta normer för beredskapshänsynen inom telekommunikationsområdet och övervaka deras efterlevnad. *Televerket* har framhållit att om verket utsätts för en omfattande konkurrens är det nödvändigt att alla aktörer på lämpligt sätt får ta på sig sin andel av kostnaderna för statsmakternas fördelnings- och regionalpolitiska krav och för totalförsvaret. *NO* anser att ett tillgodoseende av sociala och regionalpolitiska mål inte bör medföra att hinder uppställs mot konkurrens. *NO* föreslår att de

olönsamma tjänster, som av sociala och regionalpolitiska skäl skall tillhandahållas, skall finansieras antingen via statsbudgeten eller genom att en konkurrensneutral avgift införs på sådan teletrafik som bedöms kunna bära kostnaderna för de sociala och regionalpolitiska aspekterna. *Industriförbundet* och *NTK* anser att merkostnaderna för de sociala, regional- och försvarspolitiska uppgifterna i första hand bör finansieras över statsbudgeten. Under alla omständigheter måste den korssubventionering som idag sker för dessa ändamål noga bevakas så att den inte medför verkligt allvarliga nackdelar för näringslivets konkurrenskraft. *Riksdataförbundet* anser att regionalpolitiska och fördelningspolitiska hänsyn beträffande telefontillgänglighet i första hand bör åläggas televerket. Den korssubventionering som finns idag bör, enligt förbundet, upphöra.

Enligt *statens pris- och kartellnämnd (SPK)*, *Tjänsteförbundet* och *LKD* bör televerkets monopol- och konkurrenssektor särskiljas. *Riksdataförbundet* och *NTK* har rekommenderat att dagens televerk funktionsuppdelas i en nätoperatör, ett utrustnings- och tjänstebolag samt en myndighet. Telemarknaden måste enligt *Riksdataförbundet* kännetecknas av en effektiv konkurrens mellan jämnstarka parter.

SPK och *LKD* anser att det är viktigt att televerket åläggs att tillämpa kostnadsanpassad prissättning på alla monopol-tjänster. *SPK* anser att detta gäller speciellt där företag som befinner sig i en ren konkurrenssituation med televerket är i direkt beroendeställning till televerket som köpare av televerkets monopol-tjänster. *Svenska kommunförbundet* avråder bestämt från en fullständig kostnadsanpassning.

Konsumentverket förordar att bestämmelserna ändras så att televerkets avtal med sina kunder kan prövas enligt avtalsvillkorlagen.

Beträffande televerkets uppgifter framhåller *televerket* att televerkskoncernen bör ges möjligheter att utvecklas på ett företagsmässigt normalt sätt innebärande bl. a. att de samlade resurserna används på effektivast bästa sätt oavsett verksamhetens juridiska form. Enligt *LO* är televerkets grundläggande uppgift att svara för att det finns en stabil kontinuerlig tillgång på viktiga teletjänster i landets alla delar. Det är inte fråga om någon traditionell vinstmaximering. Att vinstmaximera innebär enligt *LO* i princip två grundläggande uppgifter. Den ena att producera med hjälp av effektivast möjliga resursanvändning. Den andra att maximera intäkterna. Den första uppgiften skall självfallet också präglade televerkets produktion. Den andra är inte lämpad för televerkets funktion. Där bör prissättningen förutom kostnadstäckning (i vid och långsiktig mening) istället syfta till maximal användning av teletjänster. Enligt *Svenska kommunförbundet* bör frestelsen att vilja utnyttja den faktiska monopolställningen kunna minskas om man på olika sätt ser till att abonnenterna liksom regering och riksdag får ett större inflytande över televerket.

2 Inrättande av statens telenämnd

Utredarens förslag i betänkandet "Televerkets myndighetsutövning" om bildandet av en ny myndighet – statens telenämnd (STN) – tillstyrks av *justitiekanslern (JK)*, *ÖB*, *luftfartsverket*, *vägverket*, *konsumentverket*, *ra-*

diologsutredningen, statens vattenfallsverk, FOA, LO, Svenska Leverantörföreningen för Landmobil Radiokommunikationsutrustning (SLRK), Svenska Åkeriförbundet, SAF, SACO/SR, Sveriges Radio AB, Sveriges Sändareamatörer och Stats tjänstemannaförbundet. ÖB betonar att frekvensplaneringen måste göras i nära samarbete mellan televerket och ÖB.

Statens mät- och provråd (MPR) tillstyrker förslaget att STN skall fatta normbesluten och televerket besluta om godkännande av apparater.

Flera remissinstanser anser att även de aktuella förvaltningsbesluten om godkännande av utrustning och tillstånd att inneha radiosändare bör tas av statens telenämnd. Dessa är teleanslutningsnämnden, televerket, statskontoret, SPK, Comvik AB, Industriförbundet, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, NTK, Riksdatabönder, Tjänsteförbundet och Sveriges Kommunikations Elektronik Företagsförening (SKEF). Televerket anser att den personal som idag utfärdar godkännanden av utrustning för anslutning till televerkets anläggningar bör överföras från televerket till STN. SPK anser att den nya myndigheten bör främja tillkomsten av nya laboratorier för provning av abonnentutrustningar med tanke på att det idag finns få alternativ till televerkets laboratorier.

Stockholms Handelskammare anser att nämndens funktion bör utredas ytterligare.

Många remissinstanser anser också att det till Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) hörande fackorganet SIS-Informationstekniska Standardiseringen (SIS-ITS) bör få en betydande roll när det gäller kravspecifikationer, provning och godkännande. Denna uppfattning framför teleanslutningsnämnden, televerket, Industriförbundet, LM Ericsson, LKD, Sveriges Elektronikindustrieförening (Elif), Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten (SEMKO) och SIS. Olika instanser framför i detaljer olika åsikter om SIS-ITS uppgifter.

Teleanslutningsnämnden framhåller att förändringarna av televerkets myndighetsutövning är påkallade av principiella skäl – inte av konstaterade missförhållanden. Det ger enligt nämndens mening anledning att ställa frågan om inte också en reform måste vara principiell, dvs. helt "befria" televerket från uppgifter som innebär myndighetsutövning. Teleanslutningsnämnden framkastar tanken på en reform i två steg. Först skulle STN ta över ansvaret för normbesluten och senare för förvaltningsbesluten. Under tiden skulle SIS-ITS hinna etableras och pågående monopolavveckling avslutas.

Energiverket anser att samma organ bör prova och godkänna utrustning och att provningen på teleområdet bör inrymmas i det generella riksprövningsplatssystemet.

Statens provningsanstalt anser att man bör överväga att till oberoende provningslaboratorier, t. ex. statens provningsanstalt, delegera såväl godkännande som typefterkontroll.

Kontrollformutredningen och MPR föreslår att MPR skall auktorisera laboratorier för provning av teleutrustning. MPR anser att teleområdet inte skall undantas från kontrollagens tillämpningsområde.

Elif anser att tekniska regler för radioutrustning huvudsakligen bör utar-

Flera remissinstanser förordar att STN skall få vidare uppgifter än vad som föreslås av utredaren. Exempelvis anser *NO* att nämnden bör bistå de konkurrensvårdande myndigheterna med teknisk värdering och synpunkter. *Industriförbundet*, *NTK* och *Riksdataförbundet* anser att nämnden bör avgöra tvister om bl.a. access till det allmänna nätet och om priser. *Teleanslutningsnämnden* väcker frågan om inte STN bör ha en reglerande funktion även beträffande privata telenät, i varje fall om de är av större omfattning. Enligt *Elif* bör STN vara statens organ för telepolicy och taxepolicy samt ge koncessioner, i den mån sådana blir aktuella. *LKD* föreslår att myndigheten bör få det övergripande ansvaret för vad föreningen benämner "de allmänna teletjänsterna" i Sverige. Till nämndens ansvarsområde bör höras internationella kontakter, att vara tillsynsmyndighet för vissa nätadministratörer, fastställa regler för kris- och krigsplanering och villkor för hur nätadministratörer skall tillhandahålla de allmänna teletjänsterna.

Handikappförbundets Centralkommitté anser att statens telenämnd skall få inskrivet i sin myndighetsförordning att se till att handikappaspekter läggs in i allt arbete som myndigheten gör.

Teleanslutningsnämnden och *Stockholms Handelskammare* anser i motsats till utredaren att även representanter för olika intressegrupper bör kunna ingå i nämnden.

3 Avveckling av anslutningsmonopol

Referensgruppens förslag om avveckling av kontorsväxelmonopolet tillstyrks av *SPK*, *konsumentverket*, *ÖB*, *NO*, *SAF*, *televerket*, *Svenska kommunförbundet*, *statskontoret*, *LO*, *Riksdataförbundet*, *TCO*, *Stockholms Handelskammare*, *Tjänsteförbundet* och *Landstingsförbundet*. Provning och godkännande av kontorsväxlar bör enligt *LKD* kunna påbörjas under våren 1988 och monopolet upphävas från juli 1988. *Industriförbundet* anser att avvecklingen bör ske inom högst 1–1,5 år. För de mindre systemen som linjetagare bör avvecklingen kunna ske lika snabbt som för modemer.

Enligt *NTK* bör monopolet för modemer kunna avvecklas omgående och för abonnentväxlar inom högst ett år. *Televerket* meddelar att man beslutat avveckla monopolet på modemer inom talbandet från den 1 mars 1988.

1 Inledning	2
2 Historik och utveckling av telepolitiken	3
3 Telepolitikens mål och inriktning	6
3.1 Inledning	6
3.2 Telepolitikens mål	8
3.2.1 Det övergripande målet för telepolitiken	8
3.2.2 God tillgänglighet och service	9
3.2.3 Effektivitet	11
3.2.4 Utvecklingsmöjligheter	12
3.2.5 Regional balans och sociala hänsyn	13
3.2.6 Uthållighet under kriser och i krig	13
3.3 Telepolitikens inriktning	14
3.3.1 Inledning	14
3.3.2 Dialog och förankring	14
3.3.3 Valfrihet	15
3.3.4 Effektiv konkurrens	15
3.3.5 Ett sammanhållet öppet telenät	16
3.3.6 Solidariskt betalningsansvar	17
3.4 Behov av ytterligare utredning	18
4 Inrättande av statens telenämnd	20
5 Lagstiftningen på radiokommunikationsområdet	24
6 Avveckling av anslutningsmonopol	25
7 Inriktning och omfattning av televerkets verksamhet under perioden 1988–1991	29
7.1 Allmän inriktning	29
7.2 Soliditet	34
8 Hemställan	36
9 Beslut	37
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av förslagen från referensgruppen för telefrågor i rapporten "Tele i förändring" (DsK 1987: 9)	38
<i>Bilaga 2</i> Sammanfattning av betänkandet "Televerkets myndighetsutövning" (DsK 1987: 10)	39
<i>Bilaga 3</i> Sammanställning av remissvaren över rapporterna "Tele i förändring" (DsK 1987: 9) och "Televerkets myndighetsutövning" (DsK 1987: 10)	41