



Bredband i världsklass?

– Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet

RIR 2017:13



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-441-4

RIR 2017:13

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: THOMAS ADOLFSÉN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

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

Bredband i världsklass?

– Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Post- och telestyrelsen, Statens jordbruksverk och Konkurrensverket.

Företrädare för Näringsdepartementet, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk och Konkurrensverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisor Linda Talme har varit föredragande. Revisionsdirektör Philippe Jolly och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Linda Talme

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet
Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket,
Statens jordbruksverk, Konkurrensverket

BREDBAND I VÄRLDSKLASS?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

1	Inledning	13
1.1	Syfte och avgränsningar	13
1.2	Bedömningsgrunder	15
1.3	Metod och tillvägagångssätt	17
1.4	Rapportens disposition	18
2	Regeringens politik och åtgärder	19
2.1	Regeringens utgångspunkt är att marknaden ska tillhandahålla bredband	19
2.2	Regeringens mål för bredbandstäckningen	19
2.3	Många statliga aktörer för att uppfylla regeringens bredbandspolitik	20
2.4	Regelverk som styr bredbandsmarknaden	24
2.5	Regeringen har begränsat handlingsutrymme för genomförandet av bredbandsmålet	25
2.6	Sammanfattande iakttagelser	25
3	Tillgänglighet och robusthet	26
3.1	En heterogen marknad med många aktörer	26
3.2	Bredbandstillgången i Sverige är god men det finns skillnader inom landet	28
3.3	PTS beräknar att regeringens mål till 2020 inte uppfylls	33
3.4	Huvudregeln är att operatörerna är ansvariga för bredbandsnäten	34
3.5	Svårt att bedöma robustheten	36
3.6	Sammanfattande iakttagelser	39
4	Förutsättningar för marknaden att tillhandahålla bredband	41
4.1	Konkurrensbegränsningar i bredbandsnätets värdekedja	41
4.2	Kommunerna kritiserar för att begränsa konkurrensen	44
4.3	Diskussion om de offentligägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden	47
4.4	Verktygen för att hantera konkurrensproblem upplevs inte som tillräckliga	48
4.5	Sammanfattande iakttagelser	53
5	Bredbandsstöden	55
5.1	Bredbandsstöd för fjorton miljarder sedan 2001	55
5.2	Stödet i landsbygdsprogrammet går i allt mindre utsträckning till fiberföreningar	57
5.3	Risk att bredbandsstödet snedvrider konkurrensen	62
5.4	Bredbandsstödet har varit svårt att samordna och staten har fått kritik	65
5.5	Sammanfattande iakttagelser	68
	Referenslista	69
	Bilaga 1. Sammanställning av bredbandsstöd 2001–2020	72
	Bilaga 2. Intervjuförteckning	75

BREDBAND I VÄRLDSKLASS?

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och slutsatser

Bakgrund

Regeringen anser att digitaliseringen är den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid och har som övergripande mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Det utvecklas kontinuerligt nya digitala lösningar inom till exempel hälso- och sjukvård, handel och offentlig förvaltning. Relationen mellan stat och medborgare utvecklas till följd av detta mot att bli alltmer digital. För att alla ska kunna delta i samhället på lika villkor är därmed tillgängliga och tillförlitliga elektroniska kommunikationer en förutsättning.

Regeringen och riksdagen har fastställt ett bredbandspolitiskt mål för Sverige. Målet är att Sverige ska ha ett bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Målet ska i första hand uppnås genom väl fungerande marknader. Regeringens roll är därför att se till att marknaden fungerar effektivt, och att ge bredbandsstöd till de områden där det bedöms att marknaden, av lönsamhetsskäl, inte kommer att bygga bredband.

Det står klart att internetaccess via bredband har en viktig roll för samhällets tillväxt, utveckling och digital delaktighet. Därför har Riksrevisionen valt att granska regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet.

Syfte och metod

Granskningens syfte är att undersöka om regeringen på ett effektivt sätt har verkat för att uppfylla det bredbandspolitiska målet, det vill säga ett bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda elektroniska samhällstjänster och service via bredband.

Granskningen fokuserar på bredbandsutbyggnaden i förhållande till det bredbandspolitiska målet, marknadsaktörernas förutsättningar att tillhandahålla bredband och på bredbandsstödet utformning.

Granskningens revisionsfrågor är följande:

- Hur ser bredbandsutbyggnaden ut i förhållande till det bredbandspolitiska målet?
- Finns det ändamålsenliga förutsättningar för marknadsaktörerna att tillhandahålla bredband?
- Har bredbandsstöden utformats så att de möjliggör bredbandsutbyggnad i områden där marknaden inte tillhandahåller bredband?

Det empiriska underlaget för granskningen utgörs av ett femtiotal intervjuer samt analys av relevanta rapporter, statistik, dokument och andra skrivelser.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

God bredbandstäckning men ojämn tillgång mellan stad och landsbygd
Sverige är ett av de länder i världen där hushåll och företag har högst tillgång till internetaccess via bredband. Undersökningar från Post- och telestyrelsen (PTS) visar att cirka 73 procent av de svenska hushållen har tillgång till bredband om lägst 100 Mbit/s. Sverige har framför allt en god utbyggnad av bredband med snabb överföringshastighet i tätorter. Enligt PTS prognos kommer utbyggnaden av bredband med snabb överföringshastighet nå 91–94 procent av hushållen och företagen till 2020.

Granskningen visar att regeringen har vidtagit ett antal åtgärder som har varit och även fortsättningsvis kan bli viktiga för att uppnå bredbandsmålen. Det gäller exempelvis stödet till bredbandsutbyggnad i områden där marknaden inte betraktar det som lönsamt att bygga, tillsättandet av regionala bredbandskoordinatorer samt Bredbandsforum för samverkan mellan marknads aktörer. Därtill har regeringen aviserat ett antal åtgärder i sin bredbandsstrategi som kan bidra till att uppfylla bredbandsmålet, till exempel att utreda lokaliseringsprincipen och se över nivån för funktionellt tillträde till internet (det vill säga miniminivån för hushållens och företagets tillgång till internet).

Riksrevisionens granskning visar dock att regeringen står inför utmaningar för att nå målsättningen om att alla hushåll och företag ska ha tillgång till ett bredband i världsklass samt ha goda möjligheter att använda elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Utmaningen består främst i att överbrygga skillnaderna mellan stad och landsbygd i fråga om tillgången till bredband med snabb överföringshastighet och robusta nät.

Skillnader mellan stad och landsbygd i tillgång till snabbt bredband

Det finns stora skillnader inom Sverige med avseende på vilka som har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet (om lägst 100 Mbit/s). Skillnaderna gäller främst mellan tätort och områden utanför tätort. På nationell nivå var tillgången till bredband med snabb överföringshastighet i tätort i genomsnitt 78 procent, medan tillgången i områden utanför tätort var 22 procent under 2016. Det är dock få hushåll och arbetsställen som helt saknar tillgång till den i dagsläget reglerade miniminivån för tillgång till internet med en hastighet om lägst 1 Mbit/s.

Dessutom pågår ett teknikskifte där det kopparbaserade nätet är på väg att ersättas av optisk fiber eller mobil teknik. Bredband via kopparnätet är den teknik som ger flest hushåll och arbetsställen tillgång till bredband, både i tätort och på landsbygd.

På landsbygd ersätts kopparnätet huvudsakligen med mobila tekniker, vilket påverkar tillgången till fast bredband.

Risk för ojämn fördelning av robusta fibernät

Riksrevisionens granskning visar att det finns risk för ojämn fördelning av robusta fibernät. Granskningen har visat att det huvudsakligen finns indikationer på bristande robusthet i accessnät, till exempel nät som ägs av ideella föreningar som bygger bredbandsinfrastruktur på landsbygd (så kallade fiberföreningar) och stadsnät. De faktorer granskningen identifierat som bristfälliga omfattar därmed en mindre andel av befolkningen, men får ändå en påverkan för de hushåll och företag som drabbas. I takt med att relationen mellan medborgare och stat blir alltmer digital, är en likvärdig tillgång till snabb och robust internetaccess en förutsättning för att alla hushåll och företag ska kunna använda elektroniska samhällstjänster och service via bredband.

Det är dock svårt att få en helhetsbild av fibernätens robusthet, bland annat eftersom bredbandsmarknaden består av runt 500 aktörer och ett tusental fiberföreningar. Det är svårt för andra än de som drabbas av bristande internetaccess eller de som tillhandahåller infrastrukturen att veta om det finns problem med robusthet, och var i fiberinfrastrukturen problemen i så fall förekommer.

Statliga fibernät kan användas mer effektivt för att uppfylla bredbandsmålen

Flera utredningar har visat att den statligt ägda bredbandsinfrastrukturen inte används på ett effektivt sätt. Regeringen rekommenderas därför i dessa utredningar att samordna den statliga infrastrukturen för att kunna utnyttja den på ett effektivare sätt. Utöver minskade kostnader samt ökad säkerhet och robusthet i näten, skulle en samverkan också kunna leda till att bredbandsutbyggnaden underlättas. Sådana rekommendationer framförs till exempel i betänkandet *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs* (SOU 2016:1) och Riksrevisionens rapport *Staten på telekommarknaden* (RiR 2013:5).

Bristande förutsättningar för marknadsaktörerna att tillhandahålla bredband

Målbilden för en effektiv konkurrens i bredbandsnäten är, enligt såväl EU-kommissionen som regeringen, att de ska vara öppna och konkurrensneutrala. Det innebär att den passiva och aktiva nivån i infrastrukturen ska vara tillgänglig för aktörer på icke-diskriminerande villkor.

Det finns huvudsakligen tre roller som en operatör på bredbandsmarknaden kan ha. Vissa operatörer väljer att inneha endast en roll, medan andra väljer att inneha fler roller. Definitioner av rollerna varierar, vilket delvis försvårar en beskrivning och analys av problemen.

Vi väljer att använda följande benämningar av dessa roller:

- Nätägare (infrastrukturnivå)
- Kommunikationsoperatör (eller på annat sätt aktivera ett nät och tillhandahålla transmission)
- Tjänsteleverantör (tillhandahållare av till exempel tv- eller internetaccess)

Det finns inneboende risker för bristande konkurrens på bredbandsmarknaden eftersom den tenderar att skapa monopolsituationer. Nätägaren kontrollerar den fysiska infrastrukturen i form av ledningar (fiber) som är nedgrävda i marken. De ekonomiska incitamenten för andra aktörer att bygga en parallell infrastruktur och konkurrera på infrastrukturnivå är låga. Nätägare har således en stark position och bör inte diskriminera potentiella aktörer om konkurrens på lika villkor ska kunna upprätthållas.

Det är dock lägre inträdesbarriärer för operatörer att etablera sig som kommunikationsoperatör och tjänsteleverantör jämfört med rollen som nätägare. Bristfällig konkurrens kan uppstå när en kommunikationsoperatör eller tjänsteleverantör har exklusivitet att agera på respektive nivå i ett nät, vilket medför svårigheter för andra operatörer att etablera sig. Detta kan antingen uppstå genom att nätägare också agerar kommunikationsoperatör, eller att rollen som kommunikationsoperatör enbart innehas av en operatör utan möjlighet för andra att etablera sig. För att möjliggöra konkurrens på icke-diskriminerande villkor bör alltså nätägaren behandla alla operatörer lika.

Riksrevisionens granskning visar emellertid att det förekommer att operatörer inte hyr ut kanalisation, svartfiber och annan passiv utrustning på icke-diskriminerande villkor. Det förekommer även att operatörer innehar fler än en roll i fibernätet, det vill säga är vertikalt integrerade.

Granskningen visar dessutom att det finns olika uppfattningar om de offentligägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden. De privata aktörerna upplever att kommunerna i olika stor utsträckning hindrar dem från att etablera sig. Kommunerna har dock flera aspekter att ta hänsyn till vid sin handläggning av marktillträde, vilket gör att processerna kan ta tid. Till exempel måste kommuner ta hänsyn till kommunens, allmänhetens och övriga ledningsägares intressen och därmed ställa krav på den som nyttjar marken.

Ansvariga myndigheter har inte fullt ut förmått komma till rätta med de hinder som marknadsaktörerna upplever

Det bredbandspolitiska målet ska i första hand uppnås genom väl fungerande marknader. En central del i den statliga styrningen av området är därmed en ändamålsenlig konkurrenslagstiftning. Riksrevisionens granskning visar dock att PTS och Konkurrensverket med stöd av den sektorspecifika regleringen (LEK) och konkurrenslagen, utifrån respektive myndighetsroll inte har förmått komma till

rätta med de hinder marknadsaktörerna upplever vid utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur. Dessa upplevda hinder kan sammanfattas som kommunernas och fiberägarens starka ställning samt begränsat tillträde till den vertikala värdekedjan. Riksrevisionens bedömning är att det till viss del föreligger konkurrensproblem på marknaden som försvårar bredbandsutbyggnaden, men att det också handlar om de olika aktörernas skilda verksamhetslogiker och intressen.

Enligt den sektorsspecifika förhandsregleringen lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) har till exempel den relevanta marknaden hittills bedömts vara nationell, trots att de hinder mot en effektiv konkurrens som granskningen har identifierat uppstår på lokal nivå. Detta har resulterat i att PTS med stöd av LEK har bedömt att en aktör har betydande inflytande på nationell nivå. Därmed är det endast *en* aktör på marknaden för nätinfrastuktur tillträde som omfattas av de konkurrensreglerande bestämmelserna i LEK. Det kan också noteras att Konkurrensverket inte har fått något fall materiellt prövat i domstol om tillträde till den vertikala värdekedjan eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på bredbandsmarknaden.

I intervjuer har de privata aktörerna sagt att de anser att de verktyg som finns för att hantera konkurrensproblem på bredbandsmarknaden är otillräckliga eller till och med tandlösa. Det beror dels på att de upplevda hindren kvarstår, dels på långa processer för att handlägga konkurrensärenden. Enligt uppgift avstår privata aktörer från att anmäla konkurrensproblem eftersom de vet att en rättslig process kommer att ta så lång tid att driva att det inte är affärsmässigt motiverat.

Skilda intressen leder till friktion och målkonflikter

Ett problem som framkommit i granskningen är att de aktörer som regeringen anser ska svara för bredbandsutbyggnaden styrs av olika verksamhetslogiker och mål, vilket medför att de ibland har motstående intressen. Kommunerna är i vissa fall marknadsaktörer genom sina kommunägda bredbandsnät. Samtidigt styrs de av sitt kommunala ansvar som gör att de behöver ta hänsyn till andra frågor än bredband. De privata aktörerna styrs av avkastningskrav medan stadsnäten styrs av ägarinstruktioner, och de statliga aktörerna som äger bredbandsinfrastruktur styrs av sina uppdrag och intressen. Resultatet är att det uppstår friktion och att bredbandsaktörernas individuella ageranden sammantaget inte fullt ut bidrar till att uppfylla regeringens mål.

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att privata aktörer uppfattar maktbalansen som asymmetrisk i och med att kommunerna fattar flera av de beslut som aktörerna är beroende av för att kunna bygga bredband. De privata aktörerna upplever stundtals att kommuner motarbetar dem och agerar på ett sätt som inte främjar bredbandsutbyggnaden. Enligt Riksrevisionens mening kan detta emellertid främst vara ett uttryck för att samtliga aktörer arbetar utifrån sina respektive verksamhetslogiker och att det är därför som det uppstår friktion och målkonflikter.

Regeringen har i bredbandsstrategin fastställt att offentliga aktörer inte ska tränga undan privata investeringar och att det är privata aktörer som i första hand ska tillhandahålla bredband. Vid intervjuer under granskningen har det framförts att regeringens formuleringar om detta i bredbandsstrategin har bidragit till den otydlighet som råder på bredbandsmarknaden när det gäller rollfördelningen mellan de privata, kommunala och statliga aktörerna. Som exempel på den friktion som otydligheten medfört kan nämnas att Sveriges Kommuner och Landsting har lämnat den överenskommelse om kommunala principer på bredbandsmarknaden som man hade med Konkurrensverket och PTS.

Risk för att stödet har gått till kommersiellt attraktiva områden

Regeringen har sedan 2001 erbjudit statligt stöd för utbyggnad av it-infrastruktur i flera stödprogram. Regeringen har avsatt ungefär 14 miljarder kronor för bredbandsstöd under perioden 2001–2020, vilket har resulterat i omfattande bredbandsutbyggnad. Det nuvarande bredbandsstödet kommer från den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (landsbygdsprogrammet). ERUF har gett stöd till ortssammanbindande nät och möjliggjort länsgemensamma bredbandsprojekt i de nordligaste regionerna. Regeringen har allokerat störst andel resurser för bredbandsstödet till landsbygdsprogrammet, där stöd går till byggandet av slutkundsnät på landsbygd. Stödet i landsbygdsprogrammet är populärt och efterfrågan är högre än vad som kan tillgodoses med tillgängliga medel.

Bredbandsstöden har varit svåra att samordna och staten har fått kritik

Det har funnits krav från Europaparlamentet och Europeiska rådet på att de europeiska struktur- och investeringsfonderna ska få en bättre samordning. Samordningen för bredbandsstöden i ERUF och landsbygdsprogrammet har dock inte kunnat genomföras i den utsträckning som varit önskvärd, bland annat till följd av olika regelverk i de två stödprogrammen, många inblandade aktörer och förseningar i processen. Vidare har Jordbruksverket fått kritik för hanteringen av bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet, bland annat för förseningar av it-stödet, bristande stöd till länsstyrelserna och bristande kommunikation till fiberföreningar.

Stödet går i ökad utsträckning till större projekt

Urvalskriterierna i landsbygdsprogrammet har förändrats mellan de två programperioderna och det har påverkat vilka ansökningar som beviljats stöd. Jämfört med föregående programperiod går stödet i allt mindre utsträckning till fiberföreningar och i större utsträckning till de stora projekten, samt till privata företag och kommuner. Förändringen har skapat en frustration hos fiberföreningar, eftersom syftet med bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet har uppfattats som ett "gräsrotsstöd", även om det inte har varit de statliga myndigheternas intention att gynna specifika aktörer.

Risk för att stödet stör konkurrensen på bredbandsmarknaden

Bredbandsstödet styrs av statsstödsreglerna som säger att statlig stödgivning inte får störa konkurrensen på marknaden. För bredbandsstödet innebär det att stöd inte får beviljas till områden där det bedöms att marknadsaktörer inom tre år kommer att bygga bredband utan stöd.

Det finns en risk för att bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet har styrts till kommersiellt attraktiva områden. Denna risk uppstår som en följd av flera faktorer: att urvalskriterierna premierar stora projekt, att stöd beviljas till privata aktörer och kommunala bolag, samt att den höga utbyggnadstakten på marknaden ändrar gränserna för var kommersiellt attraktiva områden finns. Faktorerna riskerar att styra stödet till områden med större befolkningsunderlag och därmed mer lönsamma projekt. Den höga utbyggnadstakten på marknaden har dessutom påverkat var kommersiellt attraktiva områden finns: i takt med att tätorterna byggs ut sker utbyggnaden mer och mer utanför tätort.

Dessutom har verktygen för att säkerställa att stöd inte beviljas till kommersiellt attraktiva områden haft svårt att uppfylla sitt syfte, det vill säga marknadsanalysen och det offentliga samrådet. Enligt flera intervjuer under granskningen har stöd beviljats till områden där marknadsaktörer sannolikt hade byggt även utan stöd. Det finns därmed en risk för att bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet har gått till kommersiellt attraktiva områden.

Bredbandsutbyggnaden har varit framgångsrik, men det finns utmaningar framöver

Sverige har en god täckning av bredband med snabb överföringshastighet, och utbyggnaden går framåt. Riksrevisionens granskning visar att den svenska modellen med en kombination av marknadsstyrd bredbandsutbyggnad, statliga stödpengar och kommunala insatser kan anses ha varit framgångsrik eftersom den har möjliggjort att majoriteten av hushåll och företag har fått tillgång till bredband med snabb överföringshastighet.

Enligt Riksrevisionens bedömning har den nuvarande marknadsmodellen emellertid ställts inför ökade svårigheter när det gäller att tillhandahålla bredband med snabb överföringshastighet till de hushåll och företag som kvarstår. Gränsen för vad som är lönsamma områden omdefinieras i takt med fortsatt utbyggnad och ökad efterfrågan på bredband med snabb överföringshastighet. Det kommer dock inte vara lönsamt för marknadsaktörer att bygga ut bredband till alla, samtidigt som det finns hinder som marknadsaktörerna upplever påverkar deras möjlighet att tillhandahålla bredband. Bredbandsstödet har dessutom utformats på ett sätt som gör att det riskerar att tillfalla kommersiellt attraktiva områden, istället för att underlätta bredbandsutbyggnad i områden som inte anses lönsamma av marknadsaktörerna.

Bredbandsutbyggnaden är beroende av att marknadsaktörerna drar åt samma håll, men eftersom aktörerna styrs av olika verksamhetslogiker finns det inte ett gemensamt mål utan flera. För att alla hushåll och företag ska få tillgång till ett bredband i världsklass och goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband är det viktigt att regeringen och ansvariga aktörer tillsammans verkar för att breddbandsmålen uppnås. För att nå riksdagens och regeringens mål krävs fler kompensatoriska insatser och att de olika aktörerna måste intensifiera sitt samarbete.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör överväga att uppdra åt Post- och telestyrelsen att samverka med Konkurrensverket och Sveriges Kommuner och Landsting för att ta fram nya principer för bredbandsutbyggnad med syfte att uppnå riksdagens och regeringens breddbandsmål.
- Regeringen bör se över utformningen av breddbandsstödet till nästa programperiod för att säkerställa att stödet enbart tillfaller hushåll och företag som inte finns i kommersiellt attraktiva områden.
- Regeringen bör uppdra åt Konkurrensverket att analysera om det föreligger konkurrensproblem på breddbandsmarknaden. Det kan till exempel gälla tillträde till den vertikala värdekedjan.

Riksrevisionens rekommendationer till Post- och telestyrelsen (PTS):

- PTS bör i den marknadsanalys som myndigheten arbetar med inför 2018 särskilt analysera om breddbandsmarknaderna också bör avgränsas lokalt.

1 Inledning

Digitaliseringen är enligt regeringen den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid¹ och har som övergripande mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.² Det utvecklas kontinuerligt nya digitala lösningar inom till exempel hälso- och sjukvård, handel och offentlig förvaltning. Relationen mellan stat och medborgare utvecklas till följd av detta mot att bli alltmer digital. För att alla ska kunna delta i samhället på lika villkor är därmed tillgängliga och tillförlitliga elektroniska kommunikationer en förutsättning.

Regeringen och riksdagen har fastställt ett bredbandspolitiskt mål för Sverige. Målet är att Sverige ska ha ett bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Målet ska i första hand uppnås genom väl fungerande marknader.³ Regeringens roll är därför att se till att marknaden fungerar effektivt, och att ge bredbandsstöd till de områden där det bedöms att marknaden, av lönsamhetsskäl, inte kommer att bygga bredband.⁴

Det står klart att internetaccess via bredband har en viktig roll för samhällets tillväxt, utveckling och digital delaktighet. Därför har Riksrevisionen valt att granska regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet.

1.1 Syfte och avgränsningar

Granskningens syfte är att undersöka om regeringen på ett effektivt sätt har verkat för att uppfylla det bredbandspolitiska målet, det vill säga ett bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda elektroniska samhällstjänster och service via bredband.

Granskningens revisionsfrågor är följande:

- Hur ser bredbandsutbyggnaden ut i förhållande till det bredbandspolitiska målet?
- Finns det ändamålsenliga förutsättningar för marknadsaktörerna att tillhandahålla bredband?
- Har bredbandsstöden utformats så att de möjliggör bredbandsutbyggnad i områden där marknaden inte tillhandahåller bredband?

¹ Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utg.omr. 22).

² Budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/2012:1, utg.omr. 22).

³ Prop. 2009/10:193. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*, s. 1.

⁴ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D.

Granskningens fokus

Regeringens utgångspunkt är att marknadsaktörerna i första hand ska tillhandahålla bredband. Statens roll är att skapa förutsättningar för aktörerna på bredbandsmarknaden, främja utbyggnaden och rikta offentliga insatser dit marknadsaktörer annars inte bedöms investera.⁵ Granskningen fokuserar därför på bredbandsutbyggnaden i förhållande till det bredbandspolitiska målet, marknadsaktörernas förutsättningar att tillhandahålla bredband och på bredbandsstödet utformning.⁶

Granskningen fokuserar vidare på så kallad trådbunden bredbandsutbyggnad och speciellt anläggandet av fiberinfrastruktur. Trådlöst bredband (via satellit, mobilnäten eller radiolänk) ingår inte som en del i granskningen. Avgränsningen görs dels för att mobila lösningar huvudsakligen kräver fibernät, vilket innebär att utbyggnad av fibernät är en förutsättning för mobila tekniker. Dels för att trådlöst bredband är ett eget område med speciella förutsättningar, till exempel frekvenser i radiospektrum. Inte heller kopparbaserad trådbunden utbyggnad inkluderas i granskningen, eftersom marknaden i Sverige anses väl utbyggd med sådan och att det dessutom sker ett teknikskifte där kopparnätet successivt monteras ner och ersätts med andra tekniker. En annan typ av kopparbaserad access finns dock ofta de sista meterna i nät, speciellt i flerbostadsfastigheter där fiber inte alltid går till lägenheterna. Denna granskning fokuserar inte heller på fastighetsnät.

Bredband

Bredband är ett samlingsnamn på olika tekniker för snabb dataöverföring och är en förutsättning för slutkundens tillgång till en internetaccess. Begreppet bredband är därmed inte teknikbundet, utan finns att tillgå genom flera olika tekniker, däribland trådbundet eller via mobilnäten. Den utbyggnad som sker i dag gäller huvudsakligen trådbundet bredband i form av optisk fiber och mobila nät. Bredband via kopparnätet är den teknik som i dag ger flest hushåll och arbetsställen tillgång till bredband. Det sker för närvarande ett teknikskifte på marknaden, där bredband via kopparnätet successivt byts ut mot bredband via andra tekniker.

Regeringen och Post- och telestyrelsen definierar bredband som en "anslutning till internet via en accessteknik vilken levererar faktisk överföringshastighet nedströms om minst 1 Mbit/s i genomsnitt".⁷ Hastigheter om minst 100 Mbit/s anses vara bredband med snabb överföringshastighet. För att nå snabb överföringshastighet krävs fiber, kabel-tv eller mycket goda mottagnings- och kapacitetsförhållanden för 4G (mobilt bredband).⁸

⁵ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D, s. 37.

⁶ Riksrevisionens mandat omfattar inte kommuner och landsting.

⁷ PTS 2017. *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige*. PTS-ER-2017:7, s. 13.

⁸ Artikel på Bredbandsforums hemsida, "Vad är bredband?", hämtad 2017-04-25, <http://www.bredbandsforum.se>.

1.2 Bedömningsgrunder

För att uppfylla granskningens syfte och besvara revisionsfrågorna presenteras nedan granskningens bedömningsgrunder i förhållande till granskningens tre revisionsfrågor.

1.2.1 Hur ser bredbandsutbyggnaden ut i förhållande till det bredbandspolitiska målet?

För att besvara granskningens första revisionsfråga kommer vi att utgå från regeringens och riksdagens bredbandspolitiska mål. Målet är att Sverige ska ha "ett bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda elektroniska samhällstjänster och service via bredband".⁹

Bredband i världsklass

Regeringen definierar inte vad "bredband i världsklass" innebär, eftersom regeringen anser att definitionen kommer att förändras över tid i takt med teknik- och tjänsteutvecklingen. Dessutom beror definitionen på användarnas efterfrågan. Däremot uttalar regeringen följande i bredbandsstrategin från 2009:

Det övergripande målet är att Sverige ska ha bredband i världsklass. En hög användning av IT och internet är bra för Sverige och landets konkurrenskraft. En förutsättning för detta är tillgång till bredband med hög kapacitet i hela landet som ger en robust och tillförlitlig åtkomst till internet och andra bredbandstjänster.¹⁰

Granskningen utgår därmed från att bredband i världsklass innebär en hög bredbandstäckning i hela landet med hög kapacitet och robusthet som ger hushåll och företag internetaccess med snabb överföringshastighet.

Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband

Regeringen och riksdagens mål är att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.¹¹ Regeringen utvecklar inte heller här vad "alla" och "bör" innebär. Vi väljer därmed att utgå från två perspektiv i bedömningen: hushålls och företags tillgång till funktionellt tillträde till internet (reglerad miniminivå) och regeringens mål för bredbandstäckning i Sverige (målvärde):

⁹ Prop. 2009/10:193. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*, s. 1, och Trafikutskottets betänkande 2009/10:TU18. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*.

¹⁰ Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige*. Dnr N2009/8317/ITP, s. 21.

¹¹ Prop. 2009/10:193. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*, s. 1.

- Förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation fastställer miniminivån för tillträde till internet om lägst 1 Mbit/s.¹²
- Regeringen har satt upp mål om hur hög bredbandstäckning som bör uppnås fram till 2025. Målen fastställer bland annat att hela Sverige bör ha tillgång till bredband med snabb överföringshastighet (se kapitel 2 för täckningsmålen).¹³

1.2.2 Finns det ändamålsenliga förutsättningar för marknadsaktörerna att tillhandahålla bredband?

Regeringens bredbandsstrategi har som utgångspunkt att det är marknaden som ska förse Sverige med bredband. Det är i första hand de privata marknadsaktörerna som ska tillhandahålla bredband och de offentliga aktörer som agerar på marknaden ska inte tränga ut de privata investeringarna.¹⁴ Regeringens utgångspunkt är dessutom att statens roll på bredbandsmarknaden är att skapa förutsättningar för aktörerna på bredbandsmarknaden, framför allt genom att undanröja hinder för utvecklingen.¹⁵

Enligt den strukturekonomiska teoribildningen¹⁶ är hinder mot en effektiv konkurrens på marknaden till exempel inträdesbarriärer, imperfekt information och transaktionskostnader. För att främja konkurrensen och pressa priserna måste därför staten bedriva konkurrenspolitik och intervensera på marknaden genom reglering och normering.¹⁷ Marknaden för bredband är enligt denna teori utbudsstyrd, det vill säga åtgärderna bör riktas in på utbudssidan.¹⁸

Vi kommer att granska vilka problem marknadsaktörerna upplever och bidrar till att skapa i utbyggnaden av bredband och internetaccess. Vi kommer dessutom att granska om regeringen har vidtagit adekvata åtgärder för att komma till rätta med dessa problem. På så sätt kan vi sedan bedöma om regeringen har skapat ändamålsenliga förutsättningar för marknaden att tillhandahålla internetaccess via bredband.

¹² 29 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

¹³ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D.

¹⁴ Ibid, s. 6–7.

¹⁵ Ibid, s. 37.

¹⁶ Se exempelvis Mattsson, L G (red.), 2008. *Marknadsorientering när världen förändras – myter och möjligheter i Marknadsorientering – myter och möjligheter*. Liber, Malmö.

¹⁷ Häckner, J, 2009. *Konkurrenspolitik i Häckner, J. m.fl. (red.) 2009. Tillämpad mikroekonomi. Studentlitteratur, Lund.*

¹⁸ Mattsson, L G (red.), 2008. *Marknadsorientering när världen förändras – myter och möjligheter i Marknadsorientering – myter och möjligheter*. Liber, Malmö, s. 11.

1.2.3 Har bredbandsstöden utformats så att de möjliggör bredbandsutbyggnad i områden där marknaden inte tillhandahåller bredband?

Regeringen har gett aktörer möjligheten att söka stöd för att anlägga bredbandsinfrastruktur i form av fibernät. Stödet ska göra det möjligt att tillhandahålla bredband till områden där marknaden inte anser det lönsamt att bygga. Regeringen anger i bredbandstrategin att den ska säkerställa att statliga medel används på ett effektivt sätt utifrån mål och prioriteringar för it-politiken.¹⁹

För att bedöma om regeringen har använt statliga resurser på ett effektivt sätt i förhållande till de övergripande bredbandspolitiska målen kommer vi att utgå från de effekter som utformningen av bredbandsstödet har gett och om det system som skapats för att administrera stödpengarna har varit effektivt.

1.3 Metod och tillvägagångssätt

För att uppfylla granskningens syfte och besvara granskningsfrågorna har vi använt flera metoder: intervjuer samt statistik- och dokumentstudier. Vi har haft professor Claes-Fredrik Helgesson vid Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet, som referensperson i granskningen. För att kvalitetssäkra rapporten ur ett tekniskt och nätarkitektoniskt perspektiv har Patrik Fältström, teknisk chef vid Netnod, fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

1.3.1 Intervjuer

Vi har genomfört ett femtiotal intervjuer med aktörer på bredbandsmarknaden (se bilaga 2 för intervjuförteckning). Intervjuerna har syftat till att granska

- förutsättningar, hinder och konkurrens på marknaden
- effekterna av de statliga bredbandsstöden samt processen för framtagandet av dessa.

Intervjuerna har genomförts med regionala bredbandskoordinatorer, kommuner, kommunala stadsnätbolag, privata bredbandsoperatörer, kunder till bredbandsoperatörer, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Svenska Stadsnätförbundet (SSNf). Vi har också intervjuat relevanta statliga myndigheter såsom Post- och telestyrelsen (PTS), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Konkurrensverket (KKV), Jordbruksverket, Tillväxtverket och Regeringskansliet.

Regeringen har satsat på att göra det möjligt för varje aktör med regionalt utvecklingsansvar att ha funktionen regional bredbandskoordinator (totalt 21 stycken). Vi har valt att intervjuas samtliga, eftersom vi ville få en bild av vad som eventuellt skiljer länen åt i förutsättningar för bredbandsutbyggnad. Dessutom ville vi se vilka eventuella

¹⁹ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D, s. 29.

likheter de olika länen uppvisade. Intervjuerna med bredbandskoordinatorerna var strukturerade och genomfördes utifrån en frågemall för att skapa jämförbarhet vid analysen av materialet. Intervjumaterialet har sammanställts i en matris, där informanternas svar strukturerades enligt granskningens huvudsakliga frågor om konkurrens, bredbandsstödet och robusthet. Matrisen har legat till grund för den analys av materialet som vi har gjort. Vi använde ett liknande tillvägagångssätt vid intervjuerna med övriga aktörer på bredbandsmarknaden. Vi försökte även kategorisera aktörerna till olika aktörsgupper så långt det gick. De privata operatörerna behandlades till exempel som en kategori.

Materialet i granskningen består till stor del av intervjuer. Det fanns dock en försvårande aspekt i att välja intervjuer som huvudsaklig metod, nämligen att bredbandsmarknaden är föremål för starka intressen och konfliktytor mellan olika aktörer. Det har gjort att vi har fått analysera intervjuerna kritiskt utifrån det intresse som respektive aktör representerar (bredbandskoordinator, kommun, kommunalt bolag, privat aktör, statlig myndighet och så vidare). Vi har också stämt av faktauppgifter från intervjuer med motsvarande dokument och statistik.

1.3.2 Dokument- och statistikstudier

De dokument och den statistik som vi har analyserat är framför allt:

- bredbandskartläggningar
- beviljade ansökningar i föregående och nuvarande programperiod för landsbygdsprogrammet och Europeiska regionala utvecklingsfonden
- styrdokument för bredbandsstöden
- regeringsuppdrag
- regeringens bredbandsstrategier och propositioner
- statliga utredningar.

1.4 Rapportens disposition

I rapportens första kapitel presenteras granskningens syfte, revisionsfrågor, utgångspunkter och tillvägagångssätt. Kapitel 2 är en översikt av regeringens insatser på bredbandsområdet. Nästföljande tre kapitel är strukturerade enligt revisionsfrågorna och syftar till att analysera dem i tur och ordning. Kapitel 3 handlar om måluppfyllnaden, kapitel 4 om förutsättningar att tillhandahålla bredband och kapitel 5 om bredbandsstödet.

2 Regeringens politik och åtgärder

I rapportens andra kapitel beskrivs regeringens politik och åtgärder för att skapa förutsättningar för bredbandsutbyggnaden. Regeringen utgår från att det är marknaden som ska tillhandahålla bredband och att staten inte ska investera i bredbandsutbyggnad. Staten ska enbart se till att marknaden fungerar effektivt samt ge stöd till områden som inte är kommersiellt attraktiva.²⁰

Det finns flera statliga aktörer och rättsliga regleringar som påverkar hur marknaden bygger bredband, genom att antingen reglera, bedriva tillsyn eller sätta normer för hur marknadsaktörerna ska agera.

2.1 Regeringens utgångspunkt är att marknaden ska tillhandahålla bredband

Regeringen har sedan 2009 formulerat två bredbandsstrategier och måluppsättningar för Sveriges bredbandstäckning (2009 och 2016). I bredbandsstrategin från 2009 fastställde regeringen att det är marknaden som ska tillhandahålla bredband, och att det är regeringens uppgift att se till att marknaden fungerar på ett effektivt sätt.²¹ För att uppnå detta har regeringen satt upp mål och regelverk samt gett uppdrag åt ett flertal statliga aktörer. Sedan 2001 har regeringen dessutom erbjudit statligt stöd för utbyggnad av it-infrastruktur i olika stödprogram. Stödet ska gå till de områden där marknaden inte kan förväntas bygga bredband. Totalt har regeringen avsatt 14 miljarder kronor för bredbandsstöd under perioden 2001–2020 (se bilaga 1 för sammanställning av regeringens bredbandsstöd, eller läs mer i kapitel 5).

2.2 Regeringens mål för bredbandstäckningen

Regeringens mål för Sveriges bredbandstäckning är en avspeglning av EU:s mål för it-politiken.²² I den första nationella bredbandsstrategin fastslog regeringen målet att ”år 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s”.²³

I slutet av 2016 antog regeringen en ny bredbandsstrategi. Den nya bredbandsstrategin är en uppdaterad version av strategin från 2009. Den bygger på samma grundprincip, det vill säga att det i första hand är marknadsaktörerna som ska tillhandahålla bredband och att offentliga aktörer inte ska tränga ut de privata. Regeringens mål för

²⁰ Regeringen 2011. *It i människans tjänst. En digital agenda för Sverige*. Dnr 2011/342/ITP.

²¹ Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige*. N2009/831/ITP, s. 6.

²² European Commission broadband strategy and policy: “Connectivity for a European Gigabit Society” (September 2016).

²³ Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige*. N2009/831/ITP, s. 6.

Sveriges bredbandstäckning inkluderar nu hela befolkningen, till skillnad från den tidigare strategin:

- År 2020 bör 95 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s.
- År 2023 bör hela Sverige ha tillgång till stabila mobila tjänster av god kvalitet.
- År 2025 bör hela Sverige ha tillgång till snabbt bredband:
 - 98 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 1 Gbit/s.
 - 1,9 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 100 Mbit/s.
 - 0,1 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 30 Mbit/s.

2.3 Många statliga aktörer för att uppfylla regeringens bredbandspolitik

Regeringen har organiserat bredbandspolitiken på ett sätt som involverar många statliga aktörer. I detta avsnitt presenteras först samtliga statliga aktörer som är involverade på bredbandsområdet. Därefter beskrivs regeringens centrala insatser.

2.3.1 De statliga aktörerna och deras roller

Regeringen har organiserat bredbandspolitiken på ett sätt som involverar många statliga aktörer, vilket beskrivs i tabell 1. Post- och telestyrelsen (PTS) är den centrala statliga myndigheten på bredbandsområdet. Regionala bredbandskoordinatorer²⁴ och Bredbandsforum är i sin tur två verktyg för att möjliggöra att regeringens bredbandspolitik uppnås. Regeringen har dessutom allokerat resurser till att stödja bredbandsutbyggnad i geografiska områden som inte anses vara kommersiellt attraktiva. Bredbandsstödet involverar myndigheterna Tillväxtverket, Jordbruksverket, PTS och länsstyrelserna. Fem statliga aktörer äger it-infrastruktur: Affärsverket svenska kraftnät, Forsvarsmakten, Teracom AB, Trafikverket och Vattenfall AB. Dessutom hanterar Trafikverket ansökningar om marktillträde längs med vägar och järnvägar. Konkurrensverket är den statliga myndighet som utreder anmälningar om konkurrensstörande verksamhet, enligt bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579).

²⁴ Bredbandskoordinatorerna är inte en statlig aktör, utan en funktion som regeringen finansierar. Funktionen finns hos de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret, det vill säga landsting eller motsvarande.

Tabell 1 Statliga aktörer på bredbandsområdet

Aktör	Roll
Affärsverket svenska kraftnät	Ägare av it-infrastruktur.
Bredbandsforum	Forum på nationell nivå för samordning mellan aktörer som är verksamma på bredbandsmarknaden. Ett kansli som stödjer verksamheten finns hos PTS och finansieras av Näringsdepartementet.
Bredbandskoordinatorer (21 st)	Syftar till att främja samverkan mellan aktörer på bredbandsområdet på den regionala marknaden. Regionala bredbandskoordinatorer finns hos den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret, det vill säga region eller länsstyrelse. Satsningen finansieras av Näringsdepartementet. PTS administrerar ett nationellt sekretariat inom ramen för Bredbandsforums kansli.
Försvarsmakten	Ägare av it-infrastruktur.
Jordbruksverket	Förvaltningsmyndighet för bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet.
Konkurrensverket	Förvaltnings- och tillsynsmyndighet för konkurrenslagen.
Myndigheten för samhällsberedskap	Övergripande ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Ansvarig myndighet för statens kommunikationstjänst för samhällsviktig verksamhet (Rakel).
Länssamverkan bredband	En samverkansgrupp med fokus på det arbete som myndigheterna bedriver inom bredbandstödsområdet, vilket inkluderar informationsspridning och kompetensutveckling. PTS har i uppdrag att leda nätverket som har deltagare från länsstyrelser, Jordbruksverket och Tillväxtverket.
Länsstyrelserna (21 st)	Handlägger och beslutar om bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet.
Post- och telestyrelsen	Expertmyndighet, tillsynsmyndighet och konkurrensfrämjande myndighet på området för elektronisk kommunikation.
Teracom AB	Ägare av it-infrastruktur.
Tillväxtverket	Förvaltningsmyndighet för bredbandsstödet i Europeiska regionala utvecklingsfonden.
Trafikverket	Handlägger tillträde till mark längs med vägar och järnvägar (där bredbandsinfrastruktur ofta anläggs). Ägare av it-infrastruktur.
Vattenfall AB	Ägare av it-infrastruktur.

2.3.2 Post- och telestyrelsen är den centrala myndigheten för regeringens bredbandspolitik

Post- och telestyrelsen (PTS) är en förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom områdena post och elektronisk kommunikation. Uppdragen som PTS har inom elektronisk kommunikation omfattar bland annat att

- främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer
- främja bredbandsutbyggnad och följa upp den
- pröva frågor om tillstånd och skyldigheter
- fastställa och analysera marknader
- utöva tillsyn och pröva tvister enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
- vara tvistlösnings- och tillsynsmyndighet enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät.²⁵

Därutöver får PTS årligen ett flertal regeringsuppdrag. Myndigheten hade till exempel ett tjugotal regeringsuppdrag på bredbandsområdet under 2016, utöver de uppdrag som beskrivs i myndighetens instruktion och regleringsbrev.²⁶ Regeringsuppdragen omfattar bland annat att sammanställa underlag om utvecklingen av it-infrastruktur i länen, utföra en bredbandskartläggning samt följa och redovisa tillgången till samtliga statliga bredbandsstöd.²⁷

2.3.3 Bredbandskoordinatorer infördes för att främja regional bredbandsutbyggnad

Under 2015 gav regeringen fyra länsstyrelser uppdraget att upprätta en funktion som regional bredbandskoordinator under perioden 2015–2020. Dessutom erbjöd regeringen samma möjlighet till berörda regioner (landsting, kommuner och samverkansorgan). Syftet med bredbandskoordinatorerna är att de ska verka för att bredbandet byggs ut i det egna länet, men de ska också stötta länsöverskridande samarbeten. Regeringen gav sedan PTS uppdraget att upprätta och administrera ett nationellt sekretariat inom ramen för Bredbandsforums kansli.²⁸

Bredbandskoordinatorerna är enligt regeringen en viktig del i bredbandspolitiken och verkar för att bredbandsmålet ska uppnås.²⁹ De arbetar med att samordna bredbandsaktörer i länet, stödja och främja kommunernas arbete i bredbandsfrågor

²⁵ 1 och 4 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

²⁶ E-post från PTS, 2016-09-07.

²⁷ Ibid.

²⁸ Regeringsbeslut 2016-12-22. *Uppdrag att administrera ett nationellt sekretariat för regionala bredbandskoordinatorer*. N2016/08066/D.

²⁹ Regeringens pressmeddelande, 2015-05-28, "Regeringen beslutar om bredbandskoordinatorer".

samt kartlägga bredbandssituationen i länet.³⁰ Bredbandskoordinatorerna upplever att de fyller ett tomrum mellan aktörer på lokal och nationell nivå. De har däremot en svår och bred roll. Dessutom har de begränsade resurser³¹ för att bedriva egen verksamhet utöver den egna arbetsinsatsen.³²

2.3.4 Bredbandsforum för samverkan och dialog om utbyggnad av bredband

Syftet med Bredbandsforum är att bidra till en ökad samverkan om frågor som kan främja utbyggnaden av fast och mobilt bredband, för att nå målen för regeringens bredbandspolitik. I Bredbandsforums arbete ingår det bland annat att samla bredbandsmarknadens nationella aktörer för att utbyta åsikter och dela erfarenheter. Det ingår också att uppmärksamma och identifiera såväl möjligheter som hinder för att bygga ut bredbandet. För närvarande ska verksamheten även stödja sammanslutningar på landsbygden som ideellt bygger egna bredbandsnät genom det så kallade Byanätsforum. Bredbandsforum har funnits sedan 2010 och har mandat fram till 2020.³³ PTS har regeringens uppdrag att ansvara för ett kansli åt forumet. Det nationella sekretariatet för de regionala bredbandskoordinatorerna utgör en del av Bredbandsforums kansli.

Under 2015 utvärderade Statskontoret Bredbandsforums verksamhet. Statskontorets slutsats var att Bredbandsforum har ökat dialogen och stärkt samverkan mellan berörda aktörer inom bredbandsutbyggnaden. Vidare anser Statskontoret att forumet har haft en viktig kunskapsutvecklande funktion. Forumet anses även ha bidragit till konkret utveckling på vissa områden, även om det fanns vissa brister i genomförbarheten och uppföljningen av de förslag som forumet har lämnat.³⁴

2.3.5 Staten som ägare av bredbandsinfrastruktur

Den svenska staten äger olika typer av bredbandsinfrastruktur genom Svenska kraftnät AB, Vattenfall AB, Teracom AB, Trafikverket och Försvarsmakten. De statliga aktörerna äger infrastrukturen för att kunna utföra sina respektive uppdrag. Teracom AB är det statliga bolag som agerar utförare på marknaden. Bolaget säljer

³⁰ Sekretariatet för de regionala bredbandskoordinatorerna 2017. *Uppföljning av de regionala bredbandskoordinatorernas verksamhet 2016*.

³¹ Observera att vissa län eller regioner har valt att tilldela bredbandskoordinatorerna extra medel, till exempel finns det i Västra Götalands län finansiering om 20 miljoner kronor per år för att bygga bredband i de områden som saknar det. Källa: e-post från bredbandskoordinator för Västra Götalands län, 2017-04-12.

³² Sammanställning av intervjuer med bredbandskoordinatorer. Intervjuer genomförda november–december 2016.

³³ Bredbandsforum 2016. *Verksamhetsplan 2016. För Bredbandsforums kansli*.

³⁴ Statskontoret 2015. *Samverkan för bredband i hela landet* (2015:4).

kommunikationslösningar för bland annat tv och radio samt agerar kommunikationsoperatör i stadsnät.

Flera rapporter har visat att den statligt ägda it-infrastrukturen inte utnyttjas på ett optimalt sätt, och att den skulle kunna användas mer effektivt om det fanns en samordning mellan aktörerna. Regeringen rekommenderas därför i dessa utredningar att samordna den statliga infrastrukturen för att kunna utnyttja den på ett effektivare sätt. Utöver minskade kostnader samt ökad säkerhet och robusthet i näten, skulle en samverkan också kunna leda till att bredbandsutbyggnaden underlättas.³⁵ Sådana rekommendationer framförs till exempel i betänkandet *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs* (SOU 2016:1) och Riksrevisionens rapport *Staten på telekommarknaden* (RiR 2013:5).

I en revisionsrapport från Riksrevisionens årliga revision påtalas till exempel att Trafikverket styr sin försäljning av överskottskapacitet i fibernätet med utgångspunkten att det ska ske på konkurrensneutrala villkor.³⁶ I praktiken innebär det att Trafikverket säljer överskottskapaciteten med utgångspunkten att det ska ge största möjliga lönsamhet. Detta riskerar att medföra att kapaciteten fördelas till kommersiellt attraktiva områden i stället för att fördelas till områden där marknaden inte kommer att tillhandahålla bredband.³⁷

2.4 Regelverk som styr bredbandsmarknaden

Marknaden för elektronisk kommunikation har en sektorspecifik reglering genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK. LEK bygger på EU-direktiv, och EU-kommissionen följer implementering och tillämpning av lagen.³⁸ Lagen syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer. De ska också få största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet ska uppnås främst genom att främja konkurrensen och den internationella harmoniseringen

³⁵ SOU 2016:1. *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*. Betänkande av Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur, s. 11.

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Trafikverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

³⁷ Riksrevisionen 2017. *Trafikverket. Revisionsrapport – Granskning av avgiftsfinansierad verksamhet 2016*. Dnr 3.1.2-2016-0569.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster; Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv); Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (Text av betydelse för EES).

på området.³⁹ Post- och telestyrelsen är den statliga myndighet som ska verka för att de mål som anges i lagen uppnås.⁴⁰

Utöver LEK är ett antal andra regleringar viktiga på bredbandsmarknaden, till exempel konkurrenslagen (2008:579), kommunallagen (1991:900), lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, plan- och bygglagen (2010:900) samt ledningsrättslagen (1973:1144).

2.5 Regeringen har begränsat handlingsutrymme för genomförandet av bredbandsmålet

Regeringen har organiserat bredbandsområdet som en kombination av marknadsstyrd bredbandsutbyggnad, statligt stöd till områden som inte är kommersiellt attraktiva och kommunala insatser. Regeringen har därför ett begränsat handlingsutrymme för genomförandet av bredbandsmålet. Det beror dels på att kommunerna är nyckelaktörer på marknaden samtidigt som de är självstyrande, dels på att det trettiotal statliga aktörer som är involverade i bredbandspolitiken arbetar med att främja bredbandsutbyggnad på olika sätt, inte att faktiskt tillhandahålla bredband till hushåll och företag. Regeringens begränsade handlingsutrymme är sannolikt en förklaring till att strategier, samverkan och koordinering är viktiga verktyg för att bedriva regeringens politik på bredbandsområdet.

2.6 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens utgångspunkt är att marknaden ska tillhandahålla bredband och att statens ansvar är att se till att konkurrensen fungerar. Regeringen ger dessutom stöd till de områden där marknadsaktörer av lönsamhetsskäl inte kan antas vara intresserade av att investera i bredbandsutbyggnad.
- Bredbandsmarknaden karaktäriseras av en hög grad av reglering och många inblandade statliga aktörer som påverkar bredbandsmarknadens utformning och funktionssätt. De statliga aktörerna har olika roller: De kan bland annat äga it-infrastruktur, reglera och utföra tillsyn samt analysera och beskriva bredbandsmarknaden.
- Regeringen har organiserat bredbandsområdet som en kombination av marknadsstyrd bredbandsutbyggnad, statliga stödpengar och kommunala insatser. Regeringen har till följd av detta ett begränsat handlingsutrymme för genomförandet av bredbandsmålet.
- Staten äger bredbandsinfrastruktur i olika former, men har i flera utredningar kritiserats för att inte använda denna på ett effektivt sätt.

³⁹ Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, 1 §.

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

3 Tillgänglighet och robusthet

I rapportens tredje kapitel analyserar vi hur bredbandstillgången i Sverige ser ut i förhållande till det bredbandspolitiska målet att Sverige ska ha bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.⁴¹ Kapitlet fokuserar på tillgången till bredband och nätens robusthet.⁴²

Granskningen visar att hushållens och företagens tillgång till internet via bredband ökar. Det finns dock stora skillnader inom landet mellan vilka som har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet och inte. Skillnaderna gäller framför allt mellan tätort och landsbygd. Granskningen visar vidare att det i systemet finns inbyggda faktorer som kan leda till bristande robusthet och att det finns en risk för ojämn fördelning av robusta nät i Sverige.

3.1 En heterogen marknad med många aktörer

Sektorn för elektronisk kommunikation, bredbandsmarknaden, omfattar ett femhundra-tal aktörer som tillhandahåller bredband. Vissa aktörer är multinationella företag, medan andra är nationella, regionala eller lokala.⁴³ Både privata och offentliga (statliga och kommunala) aktörer äger bredbandsinfrastruktur. Bredbandsmarknaden består dessutom av ett tusental fiberföreningar, det vill säga ideella föreningar som äger och förvaltar mindre fibernät. Fiberföreningar förekommer främst på landsbygd och uppstår när det finns ett lågt intresse hos marknadsaktörerna att tillhandahålla bredband.

3.1.1 Investeringarna ökar på bredbandsmarknaden

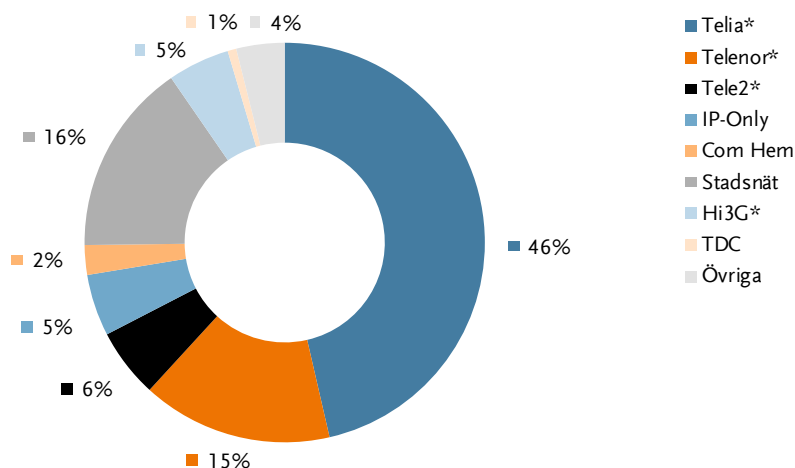
Sedan 2008 har de totala investeringarna i fasta och mobila nät i genomsnitt varit 9,4 miljarder kronor per år. Under 2014 låg investeringarna på drygt 10,6 miljarder kronor. Fördelningen mellan investeringar i fasta och mobila nät har varit förhållandevis jämn; två tredjedelar investeras i fast bredbandsinfrastruktur och en tredjedel i mobilnät. Telia är den marknadsaktör som har investerat mest i bredbandsinfrastruktur. Övriga aktörer som investerar i bredbandsinfrastruktur är Telenor, Tele2, IP-Only, Com Hem, Hi3G, TDC och stadsnäten (se diagram 1 för investeringsandelar 2014).⁴⁴

⁴¹ Prop. 2009/10:193. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*, s. 1.

⁴² Robusthet är ett brett begrepp som på en övergripande nivå avser förmågan att motstå störningar och avbrott samt förmågan att minimera konsekvenserna om de ändå inträffar. Källa: PTS 2012. *Strategi för robust elektronisk kommunikation 2012–2014*. PTS-ER-2012:8.

⁴³ PTS 2016. *2016-års risk- och sårbarhetsanalys för PTS och dess ansvarsområden*. Dnr 16-4837, s. 8.

⁴⁴ PTS 2016. *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2016*. PTS-ER-2016:17, s. 23–24.

Diagram 1 Aktörernas andelar av investeringarna i fast och mobil bredbandsinfrastruktur 2014

Anm. * Investeringar i gemensamma nätbolag är fördelade enligt ägarandelar för respektive ägarbolag.
Källa: PTS 2016. Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2016. PTS-ER-2016:17.

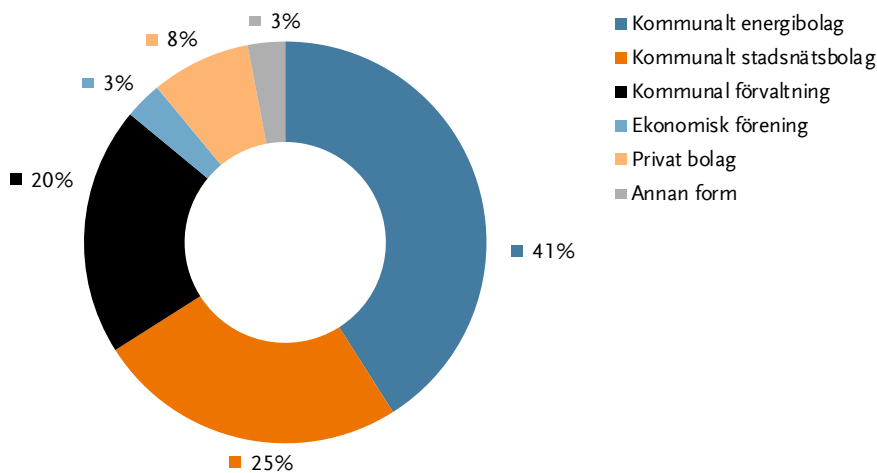
3.1.2 Majoriteten av stadsnäten ägs av kommuner

Stadsnät är ett begrepp som avser bredbandsnät som är lokalt etablerade, vanligen inom en kommun. Definitionen av stadsnät är till viss del otydlig; oftast används begreppet i de fall en nätägare tillhandahåller någon typ av grossisttjänst som i sin tur kan användas för att leverera tv, telefoni och internet till konsumenter.

Stadsnät har funnits i Sverige sedan 1990-talet och anses av många vara en av anledningarna till att Sverige har en så pass väl utbyggd bredbandsinfrastruktur.⁴⁵ Enligt Svenska Stadsnätsföreningen finns det 180 stadsnät i Sverige, som har etablerat sig i 220 av Sveriges 290 kommuner. Stadsnäten ägs till 86 procent av kommuner i olika förvaltningsformer, endast ett fåtal ägs av privata bolag (se diagram 2).

⁴⁵ Se exempelvis Mölleryd, B. (2015), "Development of High-speed Networks and the Role of Municipal Networks", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris.

Diagram 2 Stadsnätets ägarform



Källa: Svenska Stadsnätsföreningen 2016.⁴⁶

3.2 Breddbandstillgången i Sverige är god men det finns skillnader inom landet

Post- och telestyrelsen (PTS) har sedan 2000-talet följt it-infrastrukturens utveckling och sedan 2007 utför myndigheten årligen en breddbandskartläggning.⁴⁷ När regeringen presenterade sin första breddbandsstrategi 2009 fick PTS i uppdrag att följa upp hur utvecklingen ser ut i förhållande till regeringens mål. Regeringens nya breddbandsstrategi publicerades i slutet av 2016, vilket gör att det ännu inte finns en uppföljning i förhållande till de nya målen.⁴⁸

Definition av tillgång till breddband⁴⁹

Tillgång till breddband definieras i PTS breddbandskartläggning som att ett internetabonnemang på kort tid och utan särskilda kostnader, kan beställas till adressen för ett hushåll eller ett arbetsställe. Till särskilda kostnader räknas kostnader utöver vad som normalt debiteras slutkunder vid försäljning av internetabonnemang, det vill säga utöver abonnemangs-, anslutnings-, uppsägningsavgifter, samt mindre kostnader i syfte att förbättra bithastigheten.

⁴⁶ Artikel från Svenska Stadsnätsföreningens hemsida, "Sveriges stadsnät", hämtad 2017-04-01, <http://www.ssnf.org>.

⁴⁷ PTS 2017. *PTS mobiltäcknings- och breddbandskartläggning 2016. En geografisk översikt av tillgången till breddband och mobiltelefoni i Sverige*. PTS-ER-2017:7, s. 22.

⁴⁸ Ibid, s. 9.

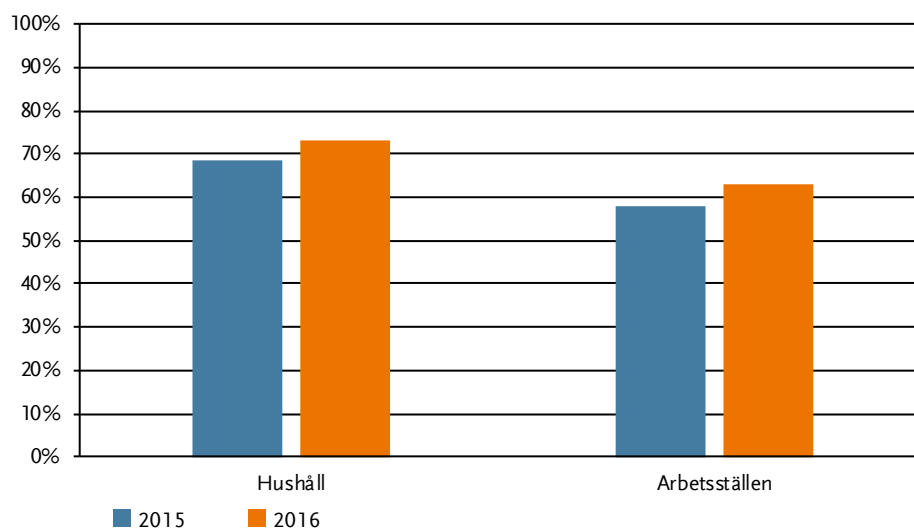
⁴⁹ Artikel hämtad från PTS Breddbandskartan, "Definitioner", hämtad 2017-04-01, <http://breddbandskartan.se/Om-breddbandskartan/Definitioner/>.

Definition av tillgång till bredband med faktisk hastighet⁵⁰

Faktisk hastighet är den hastighet en slutanvändare kan förvänta sig i praktiken när den använder sin internetanslutning från hushållet eller arbetsplatsen. Begreppet kan sättas i relation till *teoretisk hastighet* som är den maxhastighet som endast kan uppnås i extremt gynnsamma fall. Som ett mått på faktisk överföringshastighet används i PTS kartläggning den hastighet ett internetabonnemang ger i genomsnitt enligt Bredbandskollen.

3.2.1 Tillgången till bredband med snabb överföringshastighet ökar

Under 2016 hade 73 procent av hushållen tillgång till bredband med snabb överföringshastighet (om lägst 100 Mbit/s). Året innan hade 69 procent av hushållen tillgång till samma hastighet. För arbetsställena har ökningen gått från 58 procent under 2015 till 63 procent ett år senare. Bredbandstillgången för hushållen har ökat sedan år 2010 med ungefär 4 procentenheter årligen.⁵¹

Diagram 3 Tillgång till fast bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet), 2016.

Källa: PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning för 2016.

⁵⁰ Artikel hämtad från PTS Bredbandskartan, "Definitioner", hämtad 2017-04-01, <http://bredbandskartan.se/Om-bredbandskartan/Definitioner/>.

⁵¹ Vid jämförelse under perioderna 2010–2014, 2015–2016. PTS har gjort en förändring i statistiken som gör att det inte går att jämföra 2010–2016 eftersom åren 2007–2014 avser *befolkning* och arbetsställen, medan 2015 och framåt avser *hushåll* och arbetsställen. Källa: PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016.

3.2.2 Få saknar tillgång till internet men miniminivån är för låg för dagens behov

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation fastställer ett ansvar för staten att säkerställa tillgången till funktionellt tillträde till internet, det vill säga en miniminivå för internetaccess.⁵² Det funktionella tillträdet har bestämts till en nivå om lägst 1 Mbit/s.⁵³ Om ett stadigvarande hushåll eller fast verksamhetsställe saknar tillträde till miniminivån, utser PTS den operatör som bedöms lämplig att tillhandahålla anslutningar. Om det med hänsyn till kostnaderna skulle vara oskäligt betungande för den utsedda operatören att säkerställa anslutningarna, ska staten tillhandahålla anslutningarna.⁵⁴

PTS började sin nuvarande form av bredbandskartläggning år 2007. Det året saknade 7 100 hushåll och arbetsställen ett funktionellt tillträde till internet. Vid bredbandskartläggningen för 2016 var det däremot färre än 90 hushåll och arbetsställen som inte hade tillgång till en internetuppkoppling om lägst 1 Mbit/s. PTS bedömer att förändringen beror dels på förbättrad täckning av det mobila bredbandet, dels på demografiska förändringar.⁵⁵ Under februari 2017 aviserade regeringen att den kommer se över miniminivån eftersom den är ”för låg för att vara praktiskt användbar för vardagslivets behov”.⁵⁶ PTS fick i uppdrag av regeringen att utreda funktionellt tillträde till internet.⁵⁷ I maj 2017 redovisade PTS sitt uppdrag och rekommenderade en höjning av nivån till 5 Mbit/s.⁵⁸

3.2.3 Tillgången till bredband varierar

Det finns skillnader inom Sverige när det gäller vilka som har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet (om lägst 100 Mbit/s). Skillnader finns mellan olika län, kommuner och framför allt mellan tätort och landsbygd. Det beror på olika faktorer, bland annat på historiska och strategiska val i kommunerna, de skilda förutsättningarna på marknaden och tillgången till bredbandsstöd. En anledning till de skilda förutsättningarna är att små kommuner med stor andel glesbygd inte erbjuder samma lönsamma affär för marknadsaktörer, jämfört med större och mer tätbefolkade kommuner.⁵⁹ De regionala bredbandskoordinatorerna poängterar dessutom vikten av kommunalt engagemang för att driva bredbandsutbyggnaden

⁵² Funktionellt tillträde till stadigvarande bostäder och fasta verksamhetsställen.

⁵³ 29 a § förordningen (2003:396) om elektroniska kommunikationer.

⁵⁴ E-post från PTS, 2017-04-12.

⁵⁵ PTS 2017. *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige*. PTS-ER-2017:7, s. 22.

⁵⁶ Regeringens pressmeddelande 2017-02-23, ”PTS ska se över garanterad tillgång till Internet”.

⁵⁷ Regeringsbeslut 2017-02-23. *Uppdrag om att se över funktionellt tillträde till internet*. N2017/01417/D.

⁵⁸ PTS 2017. *Översyn av nivån för funktionellt tillträde till internet*. PTS-ER-2017:8.

⁵⁹ Intervju vid Norbergs kommun, 2017-05-09.

framåt. För vissa kommuner har eldsjälar haft nyckelroller i utvecklingen mot en god bredbandstäckning.⁶⁰

Skillnader i tillgång till bredband mellan län och kommuner

Stockholms län är det län där högst andel av hushållen har tillgång till bredband om lägst 100 Mbit/s, nämligen 92 procent. Hushållen i Dalarnas län har lägst tillgång: 60 procent. Tillgången till bredband med snabb överföringshastighet skiljer sig alltså 32 procentenheter mellan Stockholms och Dalarnas län.

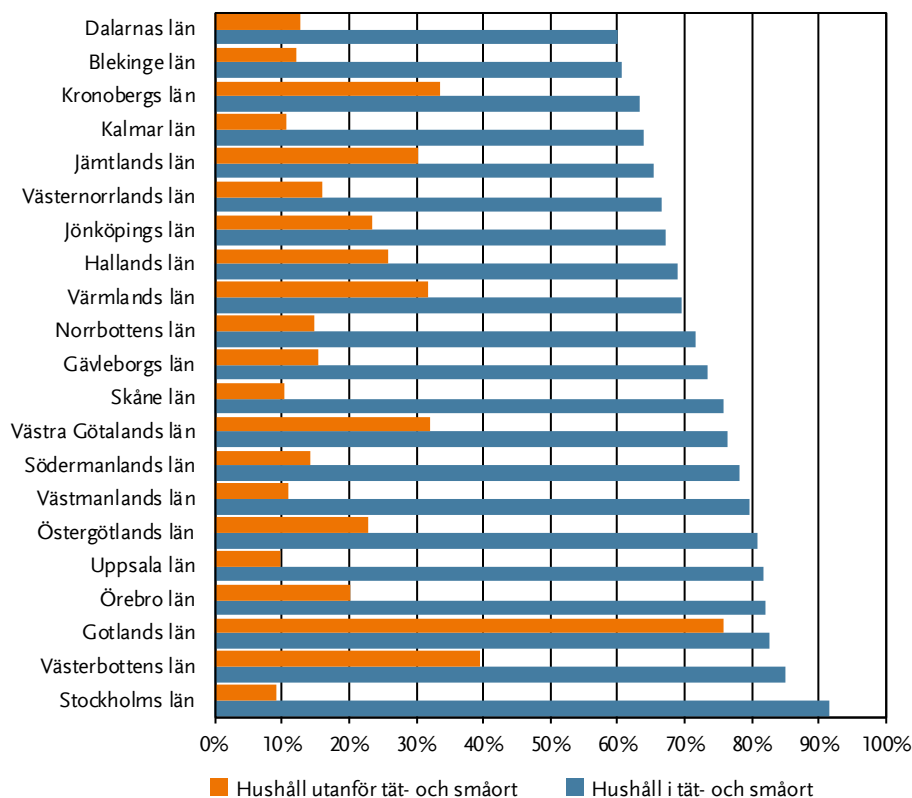
Det finns även skillnader i bredbandstillgång mellan kommuner. Sundbybergs kommun är den kommun i Sverige där högst andel av hushållen har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet: 98 procent. Solna och Stockholm är två andra kommuner som har många hushåll anslutna. Som jämförelse är det 16 procent av hushållen i Surahammars kommun som har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet.

Tillgången till snabbt bredband skiljer sig mellan stad och landsbygd

Det finns dessutom skillnader på tillgången till bredband om lägst 100 Mbit/s mellan stad och landsbygd. På nationell nivå var tillgången till bredband med snabb överföringshastighet i tätort 2016 nästan 78 procent, medan tillgången utanför tätort var nästan 22 procent (se diagram 4).

Gotlands län har den högsta andelen av hushåll utanför tätort med tillgång till bredband med snabb överföringshastighet, 76 procent. Västerbottens län är det län där näst flest har tillgång till bredband med den hastigheten utanför tätort, 40 procent. Stockholms län har den lägsta andelen hushåll med tillgång till bredband med snabb överföringshastighet – endast 9 procent har bredband om lägst 100 Mbit/s utanför tätort.

⁶⁰ Sammanställning av intervjuer med bredbandskoordinatorer. Intervjuer genomförda november–december 2016.

Diagram 4 Hushållens tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s (faktisk hastighet), 2016

Källa: PTS bredbandskartläggning för 2016.

3.2.4 Bredband via olika tekniker

Regeringen och PTS definierar bredband som en "anslutning till internet via en accessteknik vilken levererar faktisk överföringshastighet nedströms om minst 1 Mbit/s i genomsnitt". Begreppet bredband är inte teknikbundet, utan syftar på tekniker med snabb överföringshastighet, det kan till exempel vara trådbundet eller via mobilnäten. Den utbyggnad som sker i dag gäller huvudsakligen de mobila näten samt trådbundet bredband i form av fiber. Bredband via koptarnätet är den teknik som i nuläget ger flest hushåll och arbetsställen tillgång till bredband, både i tätort och på landsbygd. Det sker dock ett teknikskifte på marknaden från koppar till fiber. Ett problem är dock att nedläggningen av koptarnätet huvudsakligen inte samordnas med fiberutbyggnaden, vilket gör att teknikskiftet påverkar landsbygdens tillgång till trådbundet bredband.⁶¹

⁶¹ PTS 2017. *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige.* PTS-ER-2017:7, s. 13, 23–28.

Teknikskiftet påverkar landsbygdens tillgång till fast bredband

Det svenska bredbandsnätet genomgår ett teknikskifte, där det kopparbaserade nätet är på väg att ersättas av fiber eller mobil teknik. Telia, som äger merparten av det kopparbaserade nätet, har arbetat med att ersätta det med andra tekniker sedan 2009.⁶² Enligt Telias planer kommer förändringarna att påverka cirka 10 000 kunder per halvår, från 2016 och framåt.⁶³ I nuläget är det svårt att veta hur den totala bredbandstillgången påverkas av avvecklingen av kopparnätet eftersom det teknikskifte som påverkar bredbandstillgången, och inte enbart telefoni, påbörjades först 2016.

Däremot påverkas landsbygdens tillgång till fast bredband av att kopparnätet huvudsakligen ersätts av mobila lösningar. Det är framför allt telestationer på landsbygden som läggs ner, vilket gör de boende oroliga för att de mobila lösningarna inte är tillräckliga för deras behov. De är också osäkra på om den mobila telefonin och mobila bredbandet är tillräckligt driftsäkert.⁶⁴ Vidare anser vissa att framförhållningen är för kort eftersom det är svårt att söka medel ur bredbandsstöden med så kort varsel. Dessutom är det kort om tid för kommunala stadsnät att eventuellt lägga om utbyggnadsplanerna.⁶⁵ Dock är det så att på landsbygden kan en mobil lösning ge mer kapacitet än dagens kopparaccess för vissa användare.⁶⁶

I våra intervjuer framkommer det att Telia anser att teknikskiftet är naturligt och nödvändigt att genomföra eftersom kopparnätet i berörda områden inte lever upp till de krav som ställs på driftsäkerhet. Telias planer publiceras 12–18 månader i förväg och alla kunder blir erbjudna mobila lösningar med en hög hastighet (upp till 30 Mbit/s). Telia menar dessutom att det i praktiken inte vore möjligt att samordna kopparnedläggningen med fiberutbyggnaden eftersom fiberutbyggnaden involverar ett hundratal aktörer samtidigt. Därtill är det inte önskvärt bland marknadsaktörer att delge varandra sina utbyggnadsplaner.⁶⁷

3.3 PTS beräknar att regeringens mål till 2020 inte uppfylls

I PTS prognos för bredbandsutbyggnad, beräknas 91–94 procent av hushållen och företagen få en internetaccess om lägst 100 Mbit/s till 2020. Prognosen baseras på

⁶² PTS hemsida, "Telia tekniskifte 2009–2015", hämtad 2017-03-13, <http://www.pts.se/tekniskiftet>.

⁶³ PTS 2016. *Tillgång till telefoni och grundläggande internet. PTS uppföljningsrapport 2016*. PTS-ER-2016:27, s. 24.

⁶⁴ Intervju med bredbandskoordinator för Jämtlands län 2016-12-09, intervju vid Arjeplogs kommun 2016-12-02, intervju med bredbandskoordinator för Östergötlands län 2016-12-07.

⁶⁵ Intervju med bredbandskoordinator för Västerbottens län 2016-12-08, intervju med bredbandskoordinator för Östergötlands län 2016-12-07.

⁶⁶ E-post från Regeringskansliet, 2017-04-12.

⁶⁷ Intervju vid Telia AB, 2017-02-13.

att investeringsnivåerna är på en fortsatt hög nivå.⁶⁸ Enligt prognosen kommer därmed regeringens mål i strategin från 2016 inte att uppnås, det vill säga att 95 procent av alla hushåll och företag har tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s.

Vid våra intervjuer har det framkommit att det finns ytterligare utmaningar som kan hindra att målen uppfylls. Måluppfyllelsen påverkas bland annat av att de privata marknadsaktörerna beräknar att bygga ut i samma takt i ett–två år till, räknat från 2016. Det antas därmed att den höga utbyggnadstakt som har varit på marknaden kommer att avmattas inom en nära framtid.⁶⁹ Bredbandsmålet är också beroende av att konkurrensen på marknaden fungerar, och att de stödpengar som delas ut går till de områden som inte är intressanta att bygga bredband i av kommersiella skäl. Eftersom bredbandsmarknaden uppges ”sätta sig” till 2020, menar marknadsaktörerna att det är viktigt att minimera det som hindrar utbyggnaden. Framför allt kommer det vara svårt att nå de sista procenten av hushållen eftersom de ofta finns på platser som det är kostsamt att bygga bredband i.⁷⁰

Enligt prognoser från Jordbruksverket och Post- och telestyrelsen kommer ungefär en halv miljon människor utanför landets tätorter att fram till 2020 få tillgång till bredband genom stödet i landsbygdsprogrammet. Det innebär att det är cirka 350 000 personer i landsbygden som fortfarande inte har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet vid 2020. Av dessa beräknas uppskattningsvis 40 procent bo i mycket glesa landsbygder.⁷¹

3.4 Huvudregeln är att operatörerna är ansvariga för bredbandsnäten

Den andra delen av målet om bredband i världsklass är tillgången till robusta nät. Robusthet är ett brett begrepp som på en övergripande nivå avser förmågan att motstå störningar och avbrott samt förmågan att minimera konsekvenserna om de ändå inträffar.⁷² Begreppet robusthet indikerar dock inte vad som är en ”tillräckligt” hög nivå av robusthet utan det beror på användarnas behov. Till exempel kräver förbindelser

⁶⁸ PTS gör prognoser enligt två investeringsnivåer. De siffror som redovisas ovan är utifrån den investeringsnivå som PTS anser som mest trolig. Källa: PTS 2017. *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2017*. PTS-ER-2017:6.

⁶⁹ Merparten av försäljningen i outbyggda områden kommer troligen att ske under de närmsta 1–2 åren. Byggnation av sålda accesser sker oftast inom 12 månader men kan i vissa fall dröja upp till 24 månader. Därefter går marknaden troligen in i en ny fas med förtätning i de områden där kunder valt att avstå i första säljvägen. Källa: E-post från IP-Only, 2017-04-10.

⁷⁰ Exempelvis intervju vid Konkurrensverket, 2016-09-05, intervju vid IP-Only, 2017-01-17, intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid Com Hem, 2017-01-27.

⁷¹ SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén, s. 104.

⁷² PTS 2012. *Strategi för robust elektronisk kommunikation 2012–2014*. PTS-ER-2012:8.

som omfattar många användare en högre nivå av robusthet jämfört med förbindelser som omfattar ett fåtal användare.⁷³

3.4.1 Robusthetsarbetet drivs av konkurrens, lagstiftning och föreskrifter

Ansvar för robustheten i nät och tjänster ligger som huvudregel hos respektive aktör. Robusthetsarbetet drivs av konkurrens, lagstiftning och föreskrifter.⁷⁴ I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) finns grundläggande krav på driftsäkerhet, men eftersom lagen är teknikneutral ställs inte krav på hur operatörerna ska bygga för att uppnå driftsäkerheten.⁷⁵ Det finns däremot krav på att aktörer är skyldiga att rapportera störningar och avbrott av betydande omfattning till Post- och telestyrelsen (PTS), som är tillsynsmyndighet med föreskriftsrätt på området.⁷⁶ PTS beslutade bland annat under 2015 om nya krav för ökad driftsäkerhet.⁷⁷ PTS förfogar därutöver över ett årligt anslag om 100 miljoner kronor till insatser för driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation. Anslaget används bland annat för att stärka näten, framtagna av branschstandarder och drift av hemsidan ledningskollen.se.⁷⁸

Investeringar i robusthet utöver den grundläggande nivån sker därför på kommersiella grunder och drivs utifrån användarnas behov och betalningsvilja. Det kan ske till exempel genom att slutkunder eller verksamheter efterfrågar en hög nivå av driftsäkerhet. Det kan också drivas fram av att operatörerna inte vill vara sämre än sina konkurrenter eller att operatörerna själva sätter värde i att hålla en hög nivå av robusthet. Det finns dock en risk för att operatörerna väljer att inte genomföra större satsningar än vad som motiveras av deras affärsmässiga bedömningar på grund av låg efterfrågan. Det finns även en risk för att information om inträffade driftsproblem och störningar inte delas mellan olika aktörer, eftersom detta riskerar att påverka företagens varumärken negativt.⁷⁹

Antal rapporterade störningar till PTS

Operatörer är skyldiga att rapportera avbrott och störningar av betydande omfattning till PTS sedan 2012.⁸⁰ Skyldigheten omfattar de som tillhandahåller ett så kallat

⁷³ E-post från Näringsdepartementet, 2017-04-12.

⁷⁴ PTS 2014. *Risk- och sårbarhetsanalys för sektorn elektronisk kommunikation. Myndighetens redovisning för 2014.* PTS-ER-2014:28, s. 12.

⁷⁵ Intervju vid PTS, 2016-08-30.

⁷⁶ Se 5 kap. 6 a–d §§ LEK.

⁷⁷ Se PTS föreskrifter, (PTSFS 2012:2) och (PTSFS 2015:2).

⁷⁸ Intervju vid PTS, 2016-08-30.

⁷⁹ Bredbandsforum 2013. *Utmaningar för att uppnå robusthet. Robusthetsgruppen. Maj 2013*, s. 3–10.

⁸⁰ Se 5 kap. 6 c § LEK samt PTS föreskrifter (PTSFS 2012:2).

allmänt kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.⁸¹ Antalet rapporterade störningar var 33 stycken under 2016, en minskning sedan året innan då 51 incidenter inrapporterades.⁸² PTS uppger att skillnaden mellan åren främst beror på antalet stormar.⁸³ Avbrotten och störningarna beror huvudsakligen på konfigurations- och andra handhavandefel samt fel i hård- och mjukvara. Endast en mindre andel orsakas av överbelastningsattacker.⁸⁴

PTS har tagit fram en branschstandard för robusta fibernät

PTS har i samverkan med marknadsaktörerna utarbetat en branschstandard för robusta fibernät, Robust fiber, under 2016. Innan dess saknades en gemensam standard för hur fibernät bör förläggas. Det har lett till en variation i hur nät har anlagts och vilken kvalitet de håller. Variationen gäller exempelvis förläggningsdjup, märkning, val av kanalisation och förläggningstekniker.⁸⁵ Den nya branschstandarderna utgår från en miniminivå och de största operatörerna har ställt sig bakom den, även om det inte är ett krav att operatörer bygger utifrån den nya standarden.⁸⁶ Det faktum att det nu finns en branschstandard är alltså ingen garanti för att det inte kommer att finnas variation i hur näten byggs även i framtiden.

3.5 Svårt att bedöma robustheten

Bilden är splittrad rörande den faktiska robustheten i näten. Flera personer som vi har intervjuat menar att de inte har upplevt några problem med dålig kvalitet eller låg tillgänglighet i internetaccessen. Andra säger att det är svårt att uttala sig och att det inte finns möjligheter att kontrollera robusthet i bredbandsnät.⁸⁷ Det finns också aktörer som upplever bristfällig säkerhet⁸⁸ och robusthet⁸⁹. Samtidigt säger ytterligare andra aktörer att det tidigare har varit låg kvalitet på näten men att medvetenheten om att det är viktigt med god kvalitet ökar med tiden⁹⁰.

Det är svårt att på ett tillförlitligt sätt uttala sig om de faktiska förhållandena i bredbandsnäten. Det är enbart de som drabbas av bristande internetaccess eller som tillhandahåller bredbandsinfrastrukturen som kan veta huruvida det föreligger

⁸¹ Allmänt kommunikationsnät är ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och som stödjer informationsöverföring mellan nätanslutningspunkter (se 1 kap. 7 § LEK).

⁸² E-post från PTS, 2017-03-21.

⁸³ Budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, utg.omr. 22), s. 105.

⁸⁴ PTS 2016. 2016-års risk- och sårbarhetsanalys för PTS och dess ansvarsområden. Dnr 16-4837, s. 34.

⁸⁵ Artikel på hemsidan Robust fiber, "Vad är robust fiber?", hämtat 2017-03-16, <http://robustfiber.se/>.

⁸⁶ Intervju vid PTS, 2016-08-30.

⁸⁷ Till exempel sammanställning av intervjuer med bredbandskoordinatorer. Intervjuer genomförda november–december 2016.

⁸⁸ Intervju vid MSB, 2017-01-20.

⁸⁹ Intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid Com Hem, 2017-01-27, intervju vid SUNET, 2017-01-19.

⁹⁰ Intervju vid Telia, 2017-02-13.

problem med robusthet, förutom vid de stora driftstörningarna som rapporteras till PTS. Även vid de stora driftstörningarna som rapporteras kan det vara problematiskt att dra korrekta slutsatser. En svaghet gällande robusthet i fibernätet kan exempelvis kompenseras i andra delar av bredbandsinfrastrukturen, till exempel i transmissionsnätet. En robust och motståndskraftig internetaccess kan göra att brister i fibernät och transmission inte märks. Därför kan en problematisk internetaccess innebära brister i flera nivåer i värdekedjan (för beskrivning av värdekedjan, se 4.1). Det gör det svårt att veta vad den faktiska orsaken är.⁹¹

PTS utför årligen en risk- och sårbarhetsanalys av sektorn för elektronisk kommunikation. I risk- och sårbarhetsanalysen identifieras och värderas de hot som kan få nationella konsekvenser. I riskanalysen för 2016 konstateras att bränder i vissa försörjningstunnlar, långvariga nationella elavbrott och tillgänglighetsattacker är de tre största riskerna. Fel och brister i hantering, programvara och hårdvara samt avbrott i förbindelser kan leda till allvarliga avbrott men bedöms vara låga risker. Avgränsningen till att endast analysera händelser som får nationella konsekvenser gör att riskbedömningar inte genomförs för händelser med lokala och regionala avbrott eller där ett mindre antal abonnenters personliga integritet påverkas negativt. Om antalet eller omfattningen lokala och regionala avbrott skulle öka från dagens nivåer, skulle det kunna uppstå negativ påverkan på nationell nivå.⁹²

3.5.1 Ojämn fördelning av robusta nät

Riksrevisionens granskning visar att det finns risk för ojämn fördelning av robusta fibernät. Den bristande robustheten gör sig framför allt gällande på lokal nivå och i accessnät – något som påverkar en mindre andel av befolkningen – och som därmed inte hanteras i PTS risk- och sårbarhetsanalys.

Bristande dokumentation av fibernät

Flera av de personer vi har intervjuat har framfört att bristande dokumentation av fibernät är ett problem på bredbandsmarknaden.⁹³ Avsaknaden av dokumentation gäller framförallt de äldre näten, mindre stadsnät och fiberföreningar.⁹⁴ Den bristande dokumentationen leder bland annat till avgrävningar av ledningar. PTS menar att en vanlig orsak till avgrävningar dessutom är att den som gräver inte använder de verktyg som finns eller inte efterfrågar markering av kablar innan grävarbeten.⁹⁵

PTS har i samarbete med Trafikverket och Svenska kraftnät tagit fram webbtjänsten ledningskollen.se för aktörer som planerar grävarbeten eller som äger befintliga

⁹¹ E-post från Patrik Fältström vid Netnod, 2017-05-02.

⁹² PTS 2016. 2016 års risk- och sårbarhetsanalys för PTS och dess ansvarsområden. Dnr 16-4837, s. 4, 35–36.

⁹³ Exempelvis intervju vid Rala Infratech, 2016-10-28, intervju med Patrik Fältström vid Netnod, 2017-02-20, intervju vid IP-Only, 2017-01-17.

⁹⁴ Bredbandsforum 2013. *Utmaningar för att uppnå robusthet. Robusthetsgruppen. Maj 2013*, s. 12.

⁹⁵ E-post från PTS, 2017-04-12.

ledning. Syftet med webbtjänsten är att förmedla information om var ledningar och annan nedgrävd infrastruktur finns, skydda ledningar mot avgrävningar samt förenkla och samordna grävarbeten.

Bristande kvalitet i stödfinansierade nät

Vid de intervjuer som vi har genomfört framhålls bristande kvalitet i fiberföreningars nät som en tydlig riskfaktor. Fiberföreningar är ideella föreningar som gemensamt har beslutat att bygga och sköta driften av ett fibernät. De fiberföreningar som finns har ofta fått bredbandsstöd från landsbygdsprogrammet.⁹⁶ Det finns över tusen fiberföreningar i Sverige som har möjliggjort internetaccess via bredband till uppskattningsvis 150 000 hushåll.⁹⁷

I landsbygdsprogrammets första programperiod (2007–2013) var kraven på att bygga robusta nät lägre jämfört med nuvarande programperiod (2014–2020).⁹⁸ Det händer till exempel att privata operatörer väljer att inte köpa upp stödfinansierade nät eftersom de är byggda med för låg kvalitet, även om det inte är en utbredd företeelse.⁹⁹ Personer som vi har intervjuat framhåller dock att fiberföreningarnas nät håller en tillräckligt hög kvalitet för de ändamål de har.¹⁰⁰

De ökade kraven på stödfinansierade nät innebär att de nät som byggs med stöd idag bedöms hålla en högre kvalitet.¹⁰¹ Kraven i den nuvarande programperioden baseras dock inte på en given robusthetsstandard, utan ställs till exempel på dimensionering av näten, tydlig dokumentation och förvaltning.¹⁰² Det är svårt att uttala sig om hur utbredd problemet med bristande robusthet i stödfinansierade nät är, eftersom det saknas kunskap om vilken kvalitet fiberföreningarnas nät håller.

Bristande robusthet i vissa accessnät

Vi har genomfört flera intervjuer med aktörer som hyr fiber av nätägare, och de har alla upplevt bristande robusthet i varierande omfattning. Erfarenheterna av bristande kvalitet gäller främst accessnät, det vill säga de nät som når slutkunden.¹⁰³ Driften av aktiva nät med hög driftsäkerhet kräver ofta stora organisationer med hög kompetens, och mindre organisationer har inte alltid den kompetens som

⁹⁶ Ungefär 550 fiberföreningar har fått stöd i landsbygdsprogrammets första programperiod och 147 fiberföreningar i den andra programperiodens första utbetalningsomgång. Källa: Utdrag från Jordbruksverkets ärendehanteringssystem, sammanställt av Riksrevisionen.

⁹⁷ Artikel på Byanätsforums hemsida, "Byanätsforum – en organisation för lokala bredbandsnät", hämtad 2017-04-01, <http://www.bredbandsforum.se/byanatsforum>.

⁹⁸ PTS medfinansierade utbyggnad av fiber i landsbygdsprogrammet 2007–2013, och dessa stöd var 2012–2014 förenade med krav på robusthet.

⁹⁹ Intervju vid Telenor, 2017-01-23.

¹⁰⁰ E-post från bredbandskoordinator för Västra Götalands län, 2017-04-18.

¹⁰¹ Intervju vid Telia, 2017-02-13, intervju vid Rala Infratech, 2016-10-28, sammanställning av intervjuer med bredbandskoordinatorer (intervjuer genomförda november–december 2016).

¹⁰² E-post från bredbandskoordinator för Stockholms län, 2017-04-11.

¹⁰³ Intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid Com Hem, 2017-01-27, intervju vid SUNET, 2017-01-19.

krävs.¹⁰⁴ Det är dock inte nödvändigtvis så att robusthetsproblem endast förekommer hos mindre aktörer, utan även hos större aktörer.¹⁰⁵

Bristande förmåga att hantera de ökande hoten, risken och sårbarheten

Samhället har blivit alltmer it-beroende, vilket har gjort bredband till en samhällstjänst som måste fungera även vid ansträngda situationer. Samtidigt är infrastrukturen för it och kommunikation föränderlig vad gäller teknik, organisation, metoder och kompetens. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, rapporterar att hoten, risken och sårbarheten ökar men att förmågan att hantera dessa inte ökar i samma takt.¹⁰⁶

MSB menar att det är viktigt för offentliga aktörer som tillhandahåller samhällstjänster att ställa krav på säkerhet i bredbandsnätet (antingen som aktör, operatör eller användare). Enligt MSB saknas mekanismer i staten för att kravställa och upphandla säkerhet i ett långsiktigt perspektiv. Myndigheten hävdar till exempel att offentliga aktörer ibland outsourcar it-tjänster utan tillräckliga krav på säkerhet.¹⁰⁷ PTS har tagit fram en handledning för upphandling av elektronisk kommunikation. Sådana upphandlingar bör enligt PTS ske utifrån en risk- och sårbarhetsanalys, och inte enbart utifrån pris.¹⁰⁸

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Bredbandstillgången i Sverige är god, och 73 procent av hushållen har tillgång till bredband om lägst 100 Mbit/s. Det finns däremot skillnader i landet mellan vilka som har tillgång till bredband med snabb överföringshastighet, framför allt mellan städer och landsbygd. Det är få hushåll och företag som saknar internetaccess om lägst 1 Mbit/s.
- Det sker ett tekniskifte på marknaden där kopparnätet ersätts av fiber och mobila tekniker. Det är framför allt telestationer på landsbygden som läggs ner, och det trådbundna bredbandet ersätts huvudsakligen med mobila lösningar. Det gör att det finns en oro bland de boende att de mobila lösningarna inte är tillräckliga för deras behov, eller att det kan kännas riskabelt att den mobila telefonin och bredbandet inte är tillräckligt driftsäkert. För vissa användare på landsbygden kan dock en mobil lösning ge mer kapacitet än via dagens kopparnät.

¹⁰⁴ Intervju med Patrik Fältström vid Netnod, 2017-02-20.

¹⁰⁵ E-post från Com Hem, 2017-04-11.

¹⁰⁶ MSB 2011. *Uppdrag på informationssäkerhetsområdet: Tillgänglig och skyddad kommunikationsinfrastruktur för offentlig sektor*. Dnr 2010-6304.

¹⁰⁷ Intervju vid MSB, 2017-01-20.

¹⁰⁸ PTS 2011. *Robust elektronisk kommunikation – vägledning för användare vid anskaffning*. PTS-ER-2011:16 (uppdaterad 2011-08-23).

- Robusthetsarbetet drivs av konkurrens, lagstiftning och föreskrifter. I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns grundläggande krav på driftsäkerhet, men eftersom lagen är teknikneutral ställs det inte krav på hur operatörerna ska bygga för att uppnå driftsäkerheten.
- PTS har under 2016 utarbetat en branschstandard för robusta nät, ”Robust fiber”. Innan dess saknades en gemensam standard för hur fibernät bör förläggas. Det har lett till en variation kring hur nät har anlagts och vilken kvalitet de håller. Det faktum att det nu finns en branschstandard är dock ingen garanti för att det inte kommer att finnas variation i hur näten byggs även i framtiden.
- Granskningen visar att det finns faktorer som kan leda till bristande robusthet, men att det är svårt att på ett tillförlitligt sätt uttala sig om de faktiska förhållandena i bredbandsnäten. Det finns en svårighet för andra aktörer än de som drabbas av bristande internetaccess eller de som tillhandahåller bredbandsinfrastruktur att veta huruvida det finns problem med robusthet. Det hela kompliceras av att bredbandsmarknaden består av ett femhundra-tal privata, kommunala och statliga aktörer samt ett tusental fiberföreningar.

4 Förutsättningar för marknaden att tillhandahålla bredband

Regeringens bredbandsmål ska i första hand uppnås med hjälp av fungerande marknader.¹⁰⁹ Regeringen anser att statens roll är att skapa förutsättningar för aktörerna på bredbandsmarknaden genom att formulera politiska mål och undanröja hinder för utvecklingen.¹¹⁰ Detta kapitel behandlar förutsättningarna för marknaden att tillhandahålla bredband. Kapitlet fokuserar på konkurrenssituationen eftersom regeringens styrning av bredbandsmarknaden till stor del handlar om konkurrensreglering.

Granskningen visar att marknadsaktörerna upplever ett antal hinder i utbyggnadsfasen. De upplevda hindren handlar om kommunernas och fiberägarens starka ställning samt om konkurrensen i det som kallas bredbandsmarknadens vertikala värdekedja. Riksrevisionens granskning visar dock att PTS och Konkursverket med stöd av den sektorsspecifika regleringen (LEK) och konkurrenslagen, utifrån respektive myndighetsroll inte har förmått komma till rätta med de hinder marknadsaktörerna upplever vid utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur. Detta, i kombination med långa processer för att driva konkurrensrättsliga frågor, har bland annat lett till uppfattningen bland marknadsaktörerna att regleringen är otillräcklig.

4.1 Konkurrensbegränsningar i bredbandsnätets värdekedja

Öppna och konkurrensneutrala nät är det uttryckssätt som används för att beskriva målbilden för en effektiv konkurrens i fibernäten. Det saknas dock en enhetlig definition av uttryckssättet: Oftast betyder det att den passiva och aktiva nivån i bredbandsinfrastrukturen ska finnas tillgänglig på icke-diskriminerande villkor. Det innebär att de olika nivåerna i fibernätets vertikala värdekedja ska finnas tillgängligt för alla aktörer att etablera sig i, på lika villkor.

Det här är något som flera instanser förespråkar, till exempel EU-kommissionen¹¹¹, regeringen¹¹² och statliga myndigheter som Post- och telestyrelsen samt Konkursverket¹¹³. Granskningen visar dock att det finns bristande möjligheter till tillträde i fibernätets vertikala värdekedja, vilket innebär att fibernäten inte alltid är öppna och konkurrensneutrala.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:193. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*, s. 1.

¹¹⁰ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D, s. 37.

¹¹¹ Se till exempel reglerna för beviljande av bredbandsstöd i ERUF och LBP.

¹¹² Se exempelvis Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D.

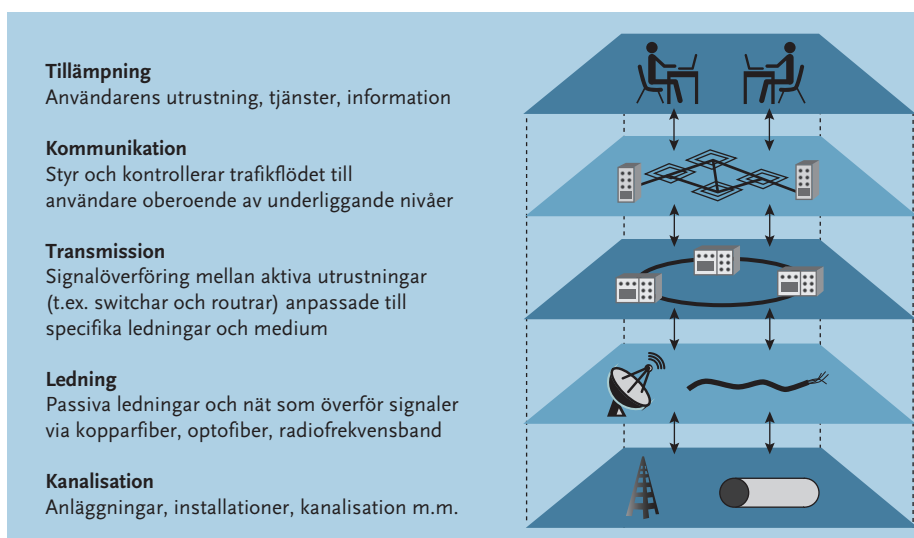
¹¹³ Se exempelvis PTS, KKV och SKL 2010. *Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet*.

4.1.1 Breddbandmarknadens horisontella och vertikala värdekedja

Breddbandsnätet kan delas in i en vertikal och en horisontell värdekedja.¹¹⁴ Den horisontella värdekedjan kan delas in i tre delar: stomnät, mellanortsnät och accessnät.¹¹⁵ Stomnätet binder samman it-infrastrukturen på nationell nivå, medan mellanortsnätet binder samman orter. Accessnät är nät inom orter som ger slutkunden tillgång till internet.

Breddbandsmarknaden består dessutom av olika nivåer i en vertikal värdekedja, från det att rör grävs ner i marken till det att slutkunden kan använda sig av internet. Breddbandsmarknadens vertikala värdekedja kan delas in i fem olika nivåer: tillämpningsnivån, kommunikationsnivån, transmissionsnivån, ledningsnivån och kanalisationsnivån (se figur 1). Den som äger de två lägsta nivåerna (ledning och kanalisationsnivån) kallas vanligen för nätägare och är den som äger den så kallade passiva infrastrukturen. Den som agerar på transmissionsnivån kallas för kommunikationsoperatör och äger den aktiva infrastrukturen. Tjänsteleverantören är den aktör som sedan levererar internetaccessen till slutkunden. Det förekommer att aktörer agerar på alla nivåer i värdekedjan, liksom att den är uppdelad med aktörer i olika roller.

Figur 1 Breddbandsnätets vertikala värdekedja



Källa: PTS 2009. *Öppna nät och tjänster*. PTS-ER-2009:32.

¹¹⁴ Begreppet värdekedja är en modell för att förstå ett företag och de aktiviteter som ingår i ett företag. En värdekedja identifierar de aktiviteter som tillför värde till företagets erbjudanden, och värde definieras som det belopp som köparna är villiga att betala för den produkt som företaget erbjuder (Porter, 1985, s. 36–37).

¹¹⁵ Det finns olika benämningar för breddbandsnätets horisontella struktur, t.ex. stomnät (stamnät, corenät), mellanortsnät (ortssammanbindande nät, regionala nät), accessnät (slutkundsnät).

4.1.2 Konkurrensproblem kopplade till tillträde i den vertikala värdekedjan

Hinder 1: Bristande konkurrens på infrastrukturnivå

Bredbandsmarknaden karaktäriseras av bristande konkurrens på infrastrukturnivå, det vill säga kanalisationsnivån och ledningsnivån. Det beror på att aktörernas ekonomiska incitament är svagare när det gäller att gräva ned rör och ledningar i marken på platser där en konkurrerande aktör redan har ett nät.

Det är flera samverkande faktorer som höjer inträdesbarriärerna för att förlägga bredbandsnät. Det är bland annat en stor investering att gräva ner rör och ledningar, samtidigt som det är långa avskrivningstider på ett fibernät. Dessutom är kunderna delvis låsta vid sin nätleverantör eftersom det är förenat med kostnader att byta leverantör. Resultatet blir i dessa fall att aktörer sällan konkurrerar med egen infrastruktur i samma geografiska område.¹¹⁶ Det är därför viktigt initialt att "knyta upp" kunder för att se om det finns ekonomiska incitament till att etablera sig på infrastrukturnivå. Sedan blir det ofta det företag som fått högst täckningsgrad (fått flest kunder) inom ett givet geografiskt område som bygger fibernätet.¹¹⁷ Ju mer gles befolkning ett område är, desto svagare blir incitamenten att bygga parallell infrastruktur. Det är därför viktigt att vara först på plats, och konkurrensen sker i många fall främst i utbyggnadsfasen.¹¹⁸

Hinder 2: Bristande konkurrens i den vertikala värdekedjan

Det är däremot lägre inträdesbarriärer för aktörer att etablera sig på transmissionsnivån och kommunikationsnivån, jämfört med infrastrukturnivån. Kommunikationsoperatörerna hyr utrymme i befintlig fiber av nätägaren. De investerar och installerar den aktiva utrustningen, sluter avtal med tjänsteleverantörer, svarar för drift, underhåll och övervakning av nätet samt har support för tjänsteleverantörerna. Tjänsteleverantören är den aktör som levererar till exempel internet och telefoni till slutkunden.

Bristfällig konkurrens kan uppstå när en kommunikationsoperatör eller tjänsteleverantör har exklusivitet att agera på respektive nivå i ett fibernät. Det medför svårigheter eller gör det omöjligt för andra aktörer att etablera sig. Det kan antingen ske genom att nätägare också agerar kommunikationsoperatör, eller att rollen enbart innehas av en aktör – utan möjlighet för andra att etablera sig. När en aktör innehar fler än en roll i den vertikala värdekedjan, kallas det för att aktören är vertikalt integrerad.

PTS har rapporterat att det finns olika affärsmodeller för kommunikationsoperatörsrollen, till exempel att nätägare är kommunikationsoperatörer i det egna fibernätet

¹¹⁶ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-03-15.

¹¹⁷ E-post från Konkurrensverket, 2017-04-10.

¹¹⁸ PTS 2016. *Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus*. PTS-ER-2016:13, s. 32.

och inte alltid erbjuder andra aktörer att etablera sig.¹¹⁹ Vissa av våra informanter menar att det finns exempel på aktörer som inte hyr ut kanalisation, svartfiber och annan passiv utrustning på icke-diskriminerande villkor.¹²⁰ Andra informanter säger att det förekommer att aktörer är vertikalt integrerade i olika led, vilket gäller både för kommunägda stadsnät och för de privata aktörerna.¹²¹

Det förekommer till exempel att allmännyttan, bostadsrättsföreningar eller kommuner upphandlar en kommunikationsoperatör. Det innebär i praktiken att kommunikationsoperatören får exklusivitet, även om detta från en teknisk synvinkel inte behövs. Argumentet för denna exklusivitet är ofta antingen att denna även ska hjälpa till med förläggning av den passiva infrastrukturen eller att motkrav ställs, som att fibernätet ska aktiveras i hela sin utsträckning och inte bara där det finns flest abonnenter. Begreppet ”öppet nät” kan innebära att tillhandahållaren av ett fibernät upphandlar en kommunikationsoperatör. Kommunikationsoperatören tillhandahåller sedan en transmissionstjänst på lika villkor för de tjänsteleverantörer som i sin tur vill erbjuda tjänster i nätet. Begreppet öppet nät är därför delvis vilseledande, eftersom det indikerar att fibernätet är öppet för aktörer att etablera sig på alla nivåer i värdekedjan samtidigt som det i praktiken innebär att fibernätet enbart är öppet för tjänsteleverantörer att etablera sig på kommunikationsnivån.¹²²

4.2 Kommunerna kritiserar för att begränsa konkurrensen

Kommunernas agerande uppfattas, i olika stor utsträckning, av de privata aktörerna som hinder mot bredbandsutbyggnad. Det är dock långt ifrån alla kommuner som uppfattas som hindrande, men den bild som framkommer i granskningen är att problemet är omfattande. De upplevda hindren handlar till exempel om att

- det är svårt att etablera sig som nätägare i kommunerna
- det är svårt att få tillträde till kommunägda stadsnäts befintliga bredbandsinfrastruktur
- kommunägda stadsnät har konkurrensfördelar, jämfört med de privata aktörerna.

Hinder 1: Etableringsfasen

När det gäller etablering av fiberinfrastruktur är marktillträde ett viktigt steg. Kommunerna är markägare och beslutar om rätt till marktillträde. De privata aktörerna

¹¹⁹ PTS 2016. *Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus*. PTS-ER-2016:13, s. 35–36.

¹²⁰ Till exempel intervju med Patrik Fältström vid Netnod, 2017-02-20.

¹²¹ Artikel på Svenska Stadsnätets hemsida, ”Sveriges stadsnät”, hämtad 2017-04-01, <http://www.ssnf.org> samt e-post från Regeringskansliet, 2017-04-12, e-post från Konkurrensverket, 2017-04-10.

¹²² E-post från Patrik Fältström vid Netnod, 2017-05-01.

uppges att de möter långa processer vid handläggning av marktillträde och i vissa fall att de hindras från att etablera sig.¹²³

Begreppet grävmonopol avser en situation som uppstår när kommuner inte tillåter andra aktörer att etablera sig som nätägare. Grävmonopolet kan antingen vara direkt (totalt nekande till andra aktörer) eller indirekt (höga grävkostnader för andra aktörer än det kommunägda stadsnätet).¹²⁴ Stockholms kommun är ett exempel där det kommunägda stadsnätsbolaget har grävmonopol i innerstaden. Det behöver dock inte betyda att kommunen vill främja det egna stadsnätsbolaget, utan det kan också handla om att kommunen vill ha kontroll över grävprocesserna.¹²⁵

Regeringen har uppmärksammat etableringshindret och skriver bland annat i bredbandsstrategin:

En dialog mellan privata och kommunala aktörer behövs också för att undvika förfaranden som begränsar möjligheten till infrastrukturbaserad konkurrens. Dialogen bör ske på egna initiativ eller via de samverkansfora som redan finns idag.¹²⁶

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting har vissa kommuner reagerat på regeringens skrivningar i bredbandsstrategin och anser att denna bild inte stämmer. SKL uppger att kommunerna har flera aspekter att ta hänsyn till vid sin handläggning av marktillträden, vilket gör att processerna kan ta tid och inte är ett resultat av ett medvetet hinder i etableringsfasen.¹²⁷ Till exempel måste kommuner ta hänsyn till kommunens, allmänhetens och övriga ledningsägares intressen och därmed ställa krav på den som nyttjar marken.¹²⁸

Hinder 2: Tillträde till befintlig bredbandsinfrastruktur

När det redan finns ett nät etablerat i en kommun finns det hinder i form av begränsat tillträde till befintlig fiberinfrastruktur. Det finns tre roller som en aktör på bredbandsmarknaden är intresserad av att etablera sig som: nätägare, kommunikationsoperatör (eller på annat sätt aktivera ett nät och tillhandahålla transmission) eller att vara tjänsteleverantör. Vissa aktörer väljer att inneha endast en roll, medan andra är så kallat vertikalt integrerade genom att inneha fler roller.

De flesta stadsnät är både nätägare och kommunikationsoperatör. Det är enligt Svenska Stadsnätsföreningen fem stadsnät som dessutom agerar tjänsteleverantör

¹²³ Intervju vid IP-Only, 2017-01-17, intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid Com Hem, 2017-01-27.

¹²⁴ Intervju vid PTS, 2016-10-27.

¹²⁵ Intervju vid Stockholms stadshus AB, 2016-12-01.

¹²⁶ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D, s. 17.

¹²⁷ Intervju vid SKL, 2017-01-19.

¹²⁸ E-post från SKL, 2017-04-12.

och ungefär lika många som inte hyr ut den passiva infrastrukturen (svart fiber).¹²⁹ De privata operatörerna upplever att de kommunägda stadsnäten tenderar att gå högre upp i den vertikala värdekedjan, det vill säga i större utsträckning har flera roller genom att agera nätägare, kommunikationsoperatör och i vissa fall tjänsteleverantör.¹³⁰ Det kan göra det svårare för de privata aktörerna att etablera sig som aktörer på marknaden. Svenska Stadsnätsföreningen menar dock att stadsnäten ska kunna få agera på alla nivåer i värdekedjan för att kunna hävda sig som aktörer på marknaden.¹³¹

Hinder 3: Kommunägda stadsnät har konkurrensfördelar

Kommunägda stadsnät har konkurrensfördelar som kan göra det svårt för de privata operatörerna att etablera sig på den lokala marknaden. De hinder som de privata operatörerna kan möta handlar om att stadsnäten redan är etablerade aktörer, vilket gör att det inte alltid är lönsamt att konkurrera på infrastrukturnivå (se avsnitt 4.1.2). Dessutom har de kommunägda stadsnäten en fördel i att ha en stark ägare. En annan skillnad mellan de kommunala stadsnäten och de nationella privata aktörerna är dessutom den lokala närvaron: Kommunägda stadsnät är bekanta med de kommunala rutinerna och kan utnyttja fördelar med exempelvis samförläggning.¹³²

Därutöver agerar kommunala stadsnät till stor del som privata aktörer om de drivs i bolagsform. Stadsnätsbolagen styrs av ägardirektiv med avkastningskrav, även om majoriteten dessutom har som uppdrag att bygga till alla områden i kommunen.¹³³ Det finns därför incitament för dem att, liksom privata aktörer, bygga i de mest lönsamma områdena till största del, så länge som kommunen inte ger andra ägardirektiv.¹³⁴ De kommunala stadsnätsbolag som endast styrs av avkastningskrav, agerar utifrån samma logik som privata aktörer, och agerar därmed i full konkurrens med de privata aktörerna. Ett exempel på ett problem som privata aktörer vittnar om är att när de vill etablera sig i en kommun med stadsnät, så hänvisas de ibland till just stadsnätet för vidare kontakt. För en marknadsaktör är det av konkurrensskäl känsligt att delge sina planer till en konkurrent, vilket ett stadsnätsbolag kan vara.¹³⁵

¹²⁹ Artikel på Svenska Stadsnätsföreningens hemsida, "Sveriges stadsnät", hämtad 2017-04-01, <http://www.ssnf.org>.

¹³⁰ Intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid Com Hem, 2017-01-27.

¹³¹ Intervju vid Svenska Stadsnätsföreningen, 2016-09-06.

¹³² E-post från SKL, 2017-04-12.

¹³³ Svenska Stadsnätsföreningen 2016. *Stadsnätsundersökning. Statistikrapport år 2016*.

¹³⁴ Intervju vid Gothnet, 2016-11-30.

¹³⁵ Intervju vid IP-Only, 2017-01-17, intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid Com Hem, 2017-01-27.

4.3 Diskussion om de offentligägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden

Det pågår en diskussion mellan flera instanser om de kommunägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden. Diskussionen handlar om huruvida det bör vara så att kommunägda stadsnät inkluderas i begreppet ”marknadsaktör” och därmed bör tillhandahålla bredband till så många som möjligt, eller om de endast bör träda in där marknaden saknar kommersiella förutsättningar att bygga bredband.¹³⁶

4.3.1 Regeringens bredbandsstrategi sätter agendan för diskussionen

Regeringens utgångspunkt är att marknaden ska tillhandahålla bredband och elektroniska kommunikationstjänster. I regeringens strategi från 2009 framhävs att alla aktörer har en viktig roll för att uppnå bredbandsmålen men att de offentliga aktörer som agerar på marknaden inte ska störa konkurrensen.¹³⁷ I regeringens nya bredbandsstrategi (2016) är utgångspunkten en fortsatt marknadsstyrd utveckling kompletterad med offentliga insatser, där det poängteras att det offentliga inte ska tränga ut privata investeringar, men att det offentliga har ett ansvar för att se till att medborgare har tillgång till och användning av digitala tjänster.¹³⁸

Regeringens formuleringar har satt agendan för diskussionen om de kommunägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden. Bredbandsmarknadens faktiska utformning avspeglas inte till fullo i regeringens strategi eftersom de kommunägda stadsnäten, i och med nästan etthundrafemtio stadsnät, är befintliga aktörer på marknaden. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har till exempel reagerat mot regeringens beskrivning av bredbandsmarknaden och anser att kommunerna och de kommunägda stadsnäten fått en alltför nedtonad roll i bredbandsstrategin. SKL anser dels att kommunerna är lämpliga ägare av bredbandsinfrastruktur, dels att regeringen ger kommunerna obefogad kritik för att bland annat försena utbyggnaden.¹³⁹

4.3.2 SKL har gått ur överenskommelsen om kommunala principer på bredbandsmarknaden

Post- och telestyrelsen (PTS), Konkursverket (KKV) och SKL kom 2010 överens om gemensamma principer för kommuners agerande på bredbandsmarknaden.

¹³⁶ Observera att ”bredbandsmarknaden” består av ett flertal produkt- och tjänstemarknader, på den så kallade marknaden för elektronisk kommunikation. Begreppet bredbandsmarknaden används i rapporten i en generell, mer allmänspråklig betydelse.

¹³⁷ Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige*. N2009/8317/ITP, s. 24.

¹³⁸ Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. N2016/08008/D, s. 13.

¹³⁹ Intervju vid SKL, 2017-01-19.

SKL valde under 2016 att gå ur överenskommelsen. De tre aktörerna har inte kommit överens om nya principer utan har gjort uppehåll i arbetet med att ta fram nya.¹⁴⁰

Principerna omfattade allmänna skyldigheter för kommuner enligt gällande lagar och förordningar samt principer för kommunen som markägare och som ägare av bredbandsnät. Principerna innebar till exempel att "Svensk bredbandspolitik baseras på att marknaden i första hand ska tillgodose behovet av bredband. Kommunala aktörer bör träda in endast när kommersiella marknadsförutsättningar inte föreligger."¹⁴¹

SKL gick ur överenskommelsen bland annat med hänvisning till skrivningen om att kommuner ska träda in endast när kommersiella marknadsförutsättningar inte föreligger. SKL anser att de kommunägda stadsnäten har en viktig roll på marknaden och är bra för ett långsiktigt ägande av bredbandsnät.¹⁴² Det är även vissa privata aktörer som vill lyfta fram att offentligt ägda nät, när det gäller den grundläggande infrastrukturen, är en förutsättning för bredbandsutbyggnad och stabilitet. Argumentet handlar om att offentligägda bredbandsnät kan innebära en långsiktig garant för att spelreglerna inte förändras.¹⁴³ Medlemsorganisationen It & telekomföretagen representerar den motsatta åsikten: att det är de privata aktörerna som i första hand ska bygga bredband och det offentligas roll är att bygga bredband där marknaden saknar kommersiella förutsättningar.¹⁴⁴

4.4 Verktögen för att hantera konkurrensproblem upplevs inte som tillräckliga

Granskningen visar att PTS och Konkurrensverket med stöd av den sektorsspecifika regleringen lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, och konkurrenslagen (2008:579), utifrån respektive myndighetsroll inte har förmått komma till rätta med de hinder marknadsaktörerna upplever vid utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur. Dessa upplevda hinder kan sammanfattas som kommunernas och fiberägarens starka ställning och begränsat tillträde till den vertikala värdekedjan.

I intervjuer har de privata aktörerna sagt att de anser att de verktyg som finns för att främja konkurrensen på bredbandsmarknaden är otillräckliga. Det beror dels på att de upplevda hindren kvarstår, dels på långa processer i handläggningen av konkurrensreglerande ärenden. En konsekvens av detta är att de privata aktörerna avstår från att anmäla konkurrensproblem. De anser att det inte är någon idé eftersom de vet

¹⁴⁰ Intervju vid SKL, 2017-01-19, intervju vid Konkurrensverket, 2017-03-15, intervju vid PTS, 2016-10-27.

¹⁴¹ SKL, PTS, KKV 2010. *Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet*, s. 6.

¹⁴² Intervju vid SKL, 2017-01-19.

¹⁴³ Bahnhof 2016-09-09: "Principer för kommunala insatser bredbandsområdet", remissvar på PTS och Konkurrensverkets förfrågan om synpunkter angående kommunala insatser på bredbandsområdet.

¹⁴⁴ It & telekomföretagen 2016-09-16. *IT & Telekomföretagens synpunkter angående principer för kommunala insatser på bredbandsområdet*.

att en rättslig process kommer att ta lång tid att driva innan ett avgörande kommer, vilket gör att det inte är affärsmässigt motiverat.¹⁴⁵ En aktör uttryckte sig på följande sätt: "Bredbandsfönstret är öppet nu och kanske ett och ett halvt år framåt. Det tar flera år att driva ett konkurrensärende, så vi avstår och går vidare till nästa område."¹⁴⁶

4.4.1 Reglering av bredbandsmarknaden

Bredbandsmarknaden¹⁴⁷ har speciella särdrag och kännetecknas av tidigare monopol, höga inträdeshinder (till exempel att det är dyrt att anlägga infrastruktur) och att den generella konkurrensrätten har svårt att ingripa med förebyggande åtgärder.¹⁴⁸ Bredbandsmarknaden omfattas därför av en specifik sektorreglering, lagen om elektronisk kommunikation (2003:389), LEK. Post- och telestyrelsen (PTS) är den statliga myndighet som har tillsynsansvar över LEK. Konkurrensverket är den myndighet som har uppdraget att utöva tillsyn över konkurrensrättsliga frågor i förhållande till konkurrenslagen (2008:579).

De två lagarna har båda till syfte att se till att det finns en fungerande konkurrens. Den metod som tillämpas är till största del gemensam: marknadsanalys och bedömning av marknadsstyrka. De har däremot olika funktioner; medan LEK syftar till att förebygga problem genom att på förhand reglera den dominanta aktören, reagerar konkurrenslagen i stället på missbruk av dominerande ställning (proaktiv, respektive reaktiv reglering).

4.4.2 Den sektorsspecifika regleringen tar sikte på nationell nivå

Vid fastställandet av vilka marknader som ska förhandsregleras ska PTS beakta EU-kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader.¹⁴⁹ PTS ska också beakta de riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande som EU-kommissionen tagit fram.¹⁵⁰ PTS genomför en marknadsanalys var tredje år för att fastställa vilka produkt- och tjänstemarknader som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter.¹⁵¹

¹⁴⁵ Intervju vid Telenor, 2017-01-23, intervju vid IP-Only, 2017-01-17, intervju vid Com Hem, 2017-01-27.

¹⁴⁶ Intervju vid Telenor, 2017-01-23.

¹⁴⁷ Observera att "bredbandsmarknaden" består av ett flertal produkt- och tjänstemarknader, på den så kallade marknaden för elektronisk kommunikation. Begreppet bredbandsmarknaden används i en generell, mer allmänspråklig betydelse.

¹⁴⁸ Intervju vid PTS, 2017-04-19.

¹⁴⁹ EU-kommissionens rekommendation av den 9 oktober 2014 om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

¹⁵⁰ EU-kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/C 165/03).

¹⁵¹ Material från PTS, 2017-04-19.

PTS reglering av bredbandsmarknaderna omfattar i dag marknaden för tillträde till ledningar i accessnätet (marknad 3a) och marknaden för tillträde på transmissionsnivån (marknad 3b). För närvarande finns det endast reglering på marknaden för tillträde till ledningar (3a), där Telia bedöms vara den dominerande aktören (så kallad SMP). Hittills har den relevanta marknaden bedömts vara nationell¹⁵² och endast en aktör har i nuläget bedömts ha betydande inflytande. Därmed är det endast *en* aktör på marknaden för nätinfrastukturtillträde som omfattas av de konkurrensreglerande bestämmelserna i LEK.¹⁵³

4.4.3 Tillträde till den vertikala värdekedjan är inte konkurrensrättsligt prövat

Konkurrensverket uppger att tillträde till den vertikala värdekedjan inte är rättsligt prövat i förhållande till bestämmelserna i konkurrenslagen och att myndigheten inte har utrett om det föreligger faktiska konkurrensproblem kopplade till tillträde i den vertikala värdekedjan.¹⁵⁴

Vid misstankar om att en aktör har missbrukat sin dominerande ställning ska Konkurrensverket fastställa den relevanta produktmarknaden och geografiska marknaden utifrån EU-kommissionens tillkännagivande om hur den anser att man ska gå till väga vid avgränsningen av den relevanta marknaden i konkurrenslagstiftningen.¹⁵⁵ Konkurrensverket uppger att definitionen av den relevanta marknaden är en av anledningarna till att det är svårt att pröva de potentiella konkurrensproblemen på bredbandsmarknaden.¹⁵⁶ Konkurrensverket menar dock att konkurrenslagsärenden är generellt komplexa och resurskrävande inom alla områden, och bredbandsområdet utgör inget undantag.¹⁵⁷

¹⁵² PTS menar att mot bakgrund av "... att det inom sektorn för elektronisk kommunikation traditionellt har funnits en ägare av infrastruktur som har haft ett nät med nationell täckning har marknaderna ofta befunnits vara nationella men en analys av konkurrensvillkoren ska alltid genomföras. Av punkt 59 i riktlinjerna (2002/C 165/03) framgår vad som sägs i etablerad rättspraxis om fastställandet av en marknadsavgränsning, i korthet ser man till konkurrensvillkoren är likartade vilket kan medföra att en marknad kan bli lokal eller för den delen gränsöverskridande." Källa: e-post från PTS, 2017-05-04.

¹⁵³ Material från PTS, 2017-04-19.

¹⁵⁴ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-03-15.

¹⁵⁵ EGT C 372, 9.12.1997, s. 5.

¹⁵⁶ Intervju vid Konkurrensverket, 2016-09-05.

¹⁵⁷ E-post från Konkurrensverket, 2017-04-10.

4.4.4 Kommuner får bedriva bredbandsverksamhet men det saknas vägledande rättspraxis

De privata aktörerna hävdar att vissa kommuner inskränker möjligheten att bedriva bredbandsverksamhet inom kommungränser eller begränsar tillträdet till befintliga kommunägda stadsnät – men det saknas i dag vägledande rättspraxis på området.

Kommunallagen (1991:900) reglerar vilken verksamhet en kommun får engagera sig i. Kommunallagen har särskilda bestämmelser om bland annat näringsverksamhet som säger att kommuner och landsting får bedriva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget (principen om den kommunala befogenheten och lokaliseringsprincipen). Det finns ett avgörande av intresse, som avser Vellinge kommun.¹⁵⁸ Förvaltningsrätten konstaterade i det fallet att det fanns ett allmänt intresse av att kommuner investerar i utbyggnad av bredband. Det får således ingå i kommuners allmänna kompetens att bedriva och tillhandahålla bredband. Fallet har dock ett begränsat prejudicerande värde.

På bredbandsområdet har Konkurrensverket hittills valt att ta ett ärende (Mälarenergi Stadsnät AB) vidare till domstol med stöd av regleringen gällande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS-bestämmelserna¹⁵⁹). Förutom överträdelse av KOS-bestämmelserna ansåg Konkurrensverket att stadsnätsbolagets agerande stred mot lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Det var alltså ett fall där ett kommunalt stadsnätsbolag agerade utanför kommunens gränser. Efter att Konkurrensverket hade ansökt om stämning i domstol ändrade stadsnätsbolaget sin ägarform till ett kommungemensamt bolag. Det gjorde att ärendet inte längre var aktuellt för prövning i domstol och Konkurrensverket återkallade därmed sin talan. Därför har ännu inte något fall prövats materiellt i domstol som gäller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på bredbandsmarknaden.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 10045-13 och 10048-13, dom meddelad 2014-05-20 (laglighetsprövning).

¹⁵⁹ Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS), 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579).

¹⁶⁰ KKV, Ansökan om stämning, 2011-06-22. Dnr 438/2011, Stockholms tingsrätt, slutligt beslut meddelat 2014-04-11, mål nr T 9290-11.

Praktiskt exempel på konflikt mellan privata och kommunala aktörer

Konkurrensverket utreder sedan november 2015 ett fall om ett potentiellt konkurrensbegränsande förfarande i Hässleholms kommun.¹⁶¹ Fallet är principiellt viktigt och det är många aktörer som väntar på utredningens resultat.

Hässleholms kommun har fattat ett principbeslut om att inte ge privata företag nya markavtal för nedläggning av fiber i kommunen (vissa aktörer har sedan tidigare markavtal med kommunen). Hässleholms kommun bedriver själv säljverksamhet i form av försäljning av fiberanslutning till hushåll. Kommunens principbeslut innebär att ingen aktör, utom Telia och kommunen själv, har möjlighet att få tillgång till kommunens mark för fiberanslutning. Konkurrensverket utreder om Hässleholms kommun genom detta bryter mot bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.¹⁶²

Medlemsorganisationen It & telekomföretagen anmälde Hässleholms kommun till Konkurrensverket eftersom den ansåg att kommunens agerande hämmar konkurrensen. De menar vidare att effekten av kommunens förfarande är att privata aktörer helt utestängs från marknaden, bland annat en aktör som uttryckligen sagt sig villig att investera i en fullskalig bredbandsutbyggnad och erbjuda samtliga fastighetsägare i kommunen anslutning till svart fiber.¹⁶³

Hässleholms kommun har tre kriterier för bredbandsutbyggnad som styr det principbeslut som tagits: 1. Hela kommunen ska omfattas, 2. Likvärdig anslutningsavgift i hela kommunen, 3. Öppet nät. Hässleholms kommun uppger att det inte har varit någon privat aktör som har visat intresse för en utbyggnad i hela kommunen och inte heller ett intresse av att tillgodose kriteriet om en likvärdig anslutningsavgift. Kommunens uppfattning är att It & telekomföretagens påstående är felaktigt om att det finns privata aktörer som har visat intresse för samverkan kring fiberutbyggnad som omfattar 95 procent av kommunens invånare. Kommunen anser vidare att om marknaden aktörer plockar "russinen ur kakan" och endast ansluter de mest lönsamma hushållen, innebär det att utbyggnaden på landsbygden blir dyrare. Kommunen anser att det inte heller kan förväntas av kommunerna att enbart etablera fiber i de olönsamma delarna av landet.¹⁶⁴

4.4.5 Ny lagstiftning syftar till att minska kostnader för bredbandsutbyggnad

Lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) infördes vid halvårsskiftet 2016 utifrån ett EU-direktiv.¹⁶⁵ Syftet med lagen var att förenkla bredbandsutbyggnad genom att göra det billigare för aktörer att anlägga it-infrastruktur. Lagen ska bland annat möjliggöra tillträde till befintlig fysisk infrastruktur, till exempel andra aktörers kanalisation. Den ska också öka möjligheterna att samordna bredbandsutbyggnad. Lagen är så pass ny att det är svårt att uttala sig

¹⁶¹ Dnr 749/2015.

¹⁶² Konkurrensverket 2017. *Konkurrensverkets konkurrenstillsyn 2015–2016* (2017:5).

¹⁶³ Bokwall Rislund Advokatbyrå, klagomål, 2015-11-24. *Hässleholms kommuns vägran att ingå markavtal och ge grävtillstånd för nedläggning av fiber*.

¹⁶⁴ Gärde Wasslau, 2016-02-10. *Hässleholms kommuns svar på Konkurrensverkets skrivelse med dnr 749/2015*.

¹⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

om vilka effekter lagstiftningen kan få. PTS har hittills prövat två tvistlösningsärenden inom ramen för den nya lagstiftningen.¹⁶⁶ Konkurrensverket rapporterar att sedan lagen infördes har klagomålen till myndigheten uteblivit när det gäller utebliven samförläggning.¹⁶⁷

Kritik har dock riktats mot att utbyggnadslagen endast omfattar tillträde till kanalisation. Enligt kritiken kommer lagen därmed inte att möjliggöra ett utökat tillträde till den vertikala värdekedjan eftersom det är tillträde till infrastrukturnivån¹⁶⁸ som är mest attraktivt för aktörer på marknaden. Lagkravet på tillträde till kanalisation riskerar i stället att leda till en minskad vilja för marknadsaktörer att lägga ner överkapacitet, om det innebär att andra aktörer kan få tillträde till denna.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns konkurrensbegränsningar kopplade till bredbandsnätets vertikala värdekedja; genom svaga incitament till att konkurrera på infrastrukturnivå och genom bristande tillträde till de övre nivåerna i den vertikala värdekedjan.
- Kommunerna är nyckelaktörer på marknaden, men de kritiseras av de privata aktörerna för att begränsa konkurrensen eller att hindra en effektiv bredbandsutbyggnad. De hinder som de privata aktörerna upplever handlar om svårigheter att etablera sig inom kommungränser, tillträde till kommunägda stadsnäts befintliga bredbandsinfrastruktur och de kommunägda stadsnäts konkurrensfördelar.
- Det pågår en diskussion om de kommunägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden, det vill säga om kommunägda stadsnät inkluderas i begreppet "marknadsaktör" och därmed bör tillhandahålla bredband till så många som möjligt, eller endast träda in där marknaden saknar kommersiella förutsättningar att bygga bredband. Regeringens formuleringar i bredbandsstrategin har delvis satt agendan för diskussionen om de kommunägda bredbandsnätens uppdrag på marknaden, formuleringar som har tydliggjort konfliktytorna mellan kommunala och privata aktörer. Konfliktytorna beror delvis på att de olika aktörerna styrs av olika incitament: kommunerna har samhällsintresset att beakta, kommunala stadsnät styrs ofta både av avkastningskrav och samhällsintresset, medan de privata aktörerna huvudsakligen styrs av avkastningskrav.

¹⁶⁶ PTS beslut den 11 november 2016 - Tvistlösning enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, dnr: 16-8191. PTS beslut den 15 november 2016 - Tvistlösning enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, dnr: 16-9502.

¹⁶⁷ Intervju vid Konkurrensverket, 2017-03-15.

¹⁶⁸ Observera att det är passiv infrastruktur, det vill säga icke-upplyst fiber (svart fiber), som är det mest intressanta.

- De privata aktörerna upplever verktygen för att hantera konkurrensproblemen som otillräckliga. Det beror dels på att hindren som de privata aktörerna upplever på marknaden kvarstår, dels på långa processer i handläggningen av konkurrensreglerande ärenden.
- Granskningen visar att PTS och Konkurrensverket med stöd av den sektors-specifika regleringen lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, och konkurrenslagen (2008:579), utifrån respektive myndighetsroll inte har förmått komma till rätta med de hinder marknadsaktörerna upplever vid utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur. Dessa upplevda hinder kan sammanfattas som kommunernas och fiberägarnas starka ställning och begränsat tillträde till den vertikala värdekedjan.
- Enligt den sektorsspecifika förhandsregleringen (LEK) har den relevanta marknaden hittills bedömts vara nationell, trots att de hinder mot en effektiv konkurrens som granskningen har identifierat uppstår på lokal nivå. Detta har resulterat i att PTS med stöd av LEK har bedömt att en aktör har betydande inflytande på nationell nivå. Därmed är det endast *en* aktör på marknaden för nätinfrastrukturtillträde som omfattas av de konkurrensreglerande bestämmelserna i LEK.
- Det kan också noteras att Konkurrensverket inte har fått något fall materiellt prövat i domstol om tillträde till den vertikala värdekedjan eller konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på bredbandsmarknaden.

5 Bredbandsstöden

De statliga bredbandsstöden är ett komplement till marknadsaktörernas utbyggnad av it-infrastruktur. Det är en insats regeringen gör för att hushåll och företag i områden som inte är kommersiellt attraktiva ska få tillgång till bredband med snabb överföringshastighet. I detta kapitel analyserar vi hur de nuvarande statliga bredbandsstöden är utformade och hur väl de fungerar.

Granskningen visar att regeringen sedan tidigt 2000-tal har allokerat bredbandsstöd för sammanlagt fjorton miljarder och att stöden har resulterat i omfattande bredbandsutbyggnad. Men den nuvarande utformningen av landsbygdsprogrammet¹⁶⁹ medför dock att det finns risker för att stöd ges till områden som är kommersiellt attraktiva och där marknadsaktörer planerat att bygga även utan stöd. Det innebär att det sannolikt kan bli svårare att uppnå bredbandsmålet, eftersom stödet inte alltid går till de områden som har störst behov, även om det möjliggör internetaccess via bredband till fler.

5.1 Bredbandsstöd för fjorton miljarder sedan 2001

Regeringen har sedan 2001 fördelat statligt stöd för utbyggnad av it-infrastruktur genom flera stödprogram. Regeringen har avsatt cirka 14 miljarder kronor för bredbandsstöd under perioden 2001–2020, vilket har resulterat i omfattande bredbandsutbyggnad (se bilaga 1 för sammanställning av regeringens bredbandsstöd och kvantifierade effekter).

Det första bredbandsstödet kallades för Rosengrenpengarna (2001–2007) och beviljades huvudsakligen till kommuner. Det var under denna period som många kommunala stadsnät bildades, samtidigt som en första grundläggande it-infrastruktur byggdes ut.¹⁷⁰ Sedan Rosengrenpengarna har bredbandsstöd huvudsakligen hanterats inom ramen för de europeiska investeringsfonderna: Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (landsbygdsprogrammet). Det har även funnits stöd till att bygga it-infrastruktur genom det statliga kanalisationsstödet (2008–2016) och statlig medfinansiering (2010–2014).¹⁷¹

¹⁶⁹ Granskningen har fokuserat på det nuvarande bredbandsstödet och huvudsakligen på landsbygdsprogrammet eftersom huvuddelen av stödet återfinns inom denna fond, jämfört med Europeiska regionala utvecklingsfonden.

¹⁷⁰ SOU 2013:47. *Effektivare bredbandsstöd*. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin.

¹⁷¹ Ibid, s. 77.

5.1.1 ERUF ger stöd till ortssammanbindande nät i de nordligaste regionerna

Bredbandsstödet inom Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) ges till ortssammanbindande it-infrastruktur i de nordligaste regionerna – där det generellt finns en lägre grad av mellanortsnät än i de södra regionerna.¹⁷² I programperioden (2007–2013) fanns det 1,8 miljarder kronor att söka¹⁷³, medan det i den nuvarande perioden (2014–2020) finns 600 miljoner kronor.¹⁷⁴

Den svenska regeringen ansåg det prioriterat att ha med bredbandsstöd i ERUF (liksom i landsbygdsprogrammet). Regeringen fick därför förhandla med EU-kommissionen, eftersom bredbandsstödet inte var med i det ursprungliga positionspapperet för stödet till Sverige.¹⁷⁵ De nordligaste regionerna är mindre ekonomiskt lönsamma att bygga i, ofta på grund av långa geografiska avstånd och mindre befolkning. Den lägre lönsamheten gör att färre aktörer är intresserade av att tillhandahålla bredband till hushåll och företag.

Den utbyggnad som sker med ERUF-medel sänker bland annat tröskeln för aktörer att bygga slutkundsnät i anslutning till de ERUF-finansierade ortssammanbindande näten. Det har dessutom i flera län initierats gemensamma projekt mellan exempelvis länsstyrelsen och länets kommuner för att bygga fibernät med delfinansiering av ERUF-medel.¹⁷⁶ Vissa regionala bredbandskoordinatorer uppger att deras län inte hade haft en så pass väl utbyggd ortssammanbindande it-infrastruktur om det inte vore för stödet i ERUF.¹⁷⁷

5.1.2 Stor efterfrågan på stödet i landsbygdsprogrammet

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (landsbygdsprogrammet) består av stöd och ersättningar för landsbygdsutveckling. I landsbygdsprogrammet har det funnits bredbandsstöd för 1,625 miljarder kronor (2007–2013) respektive 4,25 miljarder kronor (2014–2020).¹⁷⁸ I landsbygdsprogrammet 2014–2020 fanns

¹⁷² ERUF 2007–2013: Övre Norrland, Norra Mellansverige, Mellersta Norrland, Östra Mellansverige. ERUF 2014–2020: Övre Norrland, Norra Mellansverige, Mellersta Norrland.

¹⁷³ Detta var medel som kunde användas till bland annat bredband, men som inte var öronmärkta för just bredband vilket är fallet i nuvarande programperiod. Källa: E-post från Näringsdepartementet, 2017-04-12.

¹⁷⁴ PTS 2015. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel*. Dnr: 15-1774, s. 2.

¹⁷⁵ Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-01-27.

¹⁷⁶ Intervju med bredbandskoordinator för Dalarnas län, 2016-11-24, intervju med bredbandskoordinator för Värmlands län, 2016-11-23, intervju med bredbandskoordinator för Gävleborgs län, 2016-11-28, intervju med bredbandskoordinator för Västernorrlands län, 2016-11-29, intervju med bredbandskoordinator för Västerbottens län, 2016-12-08.

¹⁷⁷ Intervju med bredbandskoordinator för Värmlands län, 2016-11-23, intervju med bredbandskoordinator för Gävleborgs län, 2016-11-28.

¹⁷⁸ PTS 2015. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel*. Dnr: 15-1774, s. 2.

det ursprungligen bredbandsstöd för 3,25 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2017 aviserade regeringen om en ytterligare satsning på bredbandsutbyggnad i landsbygdsprogrammet med 850 miljoner kronor. Därutöver beslutade regeringen i november 2016 att inom ramen för landsbygdsprogrammet omfördela 150 miljoner kronor till bredbandsstöd. Det innebär att den totala summan för stödet i programperioden 2014–2020 är 4,25 miljarder kronor.¹⁷⁹

Storleken på det stöd som beviljas bestäms av en procentsats, så kallad stödprocent. Stödprocenten anger hur stor andel av den totala investeringen som respektive projekt kan få i bidrag. Eftersom förhållandena skiljer sig åt i landet har stödets storlek anpassats till varje läns förutsättningar. Stödprocenten varierar mellan 40 och 70 procent. De flesta län har dock en stödprocent på 60 procent.¹⁸⁰ Det innebär att stödet i respektive län matchas med 30–60 procent privata investeringar.

Det är högt söktryck på bredbandsstödet i landsbygdsprogrammets nuvarande programperiod. I juli 2016 fanns det ansökningar för en summa av nästan tio miljarder kronor, vilket tillsammans med stödprocenten innebär ett stödbehov av uppskattningsvis fem till sex miljarder – och det endast i landsbygdsprogrammets första ansökningsomgång.¹⁸¹ I en enkät till Post- och telestyrelsen (PTS) uppskattar länsstyrelserna ett liknande behov om 5,9 miljarder kronor under 2017–2018 för att kunna bygga fiber till de områden där det saknas kommersiellt intresse inom de närmaste tre åren. Det uppskattade behovet beräknas utöver den ursprungliga summan om 3,25 miljarder kronor.¹⁸²

5.2 Stödet i landsbygdsprogrammet går i allt mindre utsträckning till fiberföreningar

Jordbruksverket har ändrat urvalskriterierna för vilka ansökningar som beviljas stöd genom landsbygdsprogrammet. Förändringen har påverkat vilka ansökningar som får stödet; i den förra programperioden (2007–2013) gick huvuddelen av stödet till fiberföreningar, medan i den nuvarande programperioden (hittills) har stödet främst gått till större aktörer som till exempel privata aktörer och kommunala bolag.

¹⁷⁹ Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-01-27.

¹⁸⁰ Artikel på Jordbruksverkets hemsida, "Att söka bredbandsstöd", hämtad 2017-04-01, <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/stodilandsbygdsprogrammet/bredband/attsokabredbandsstod>.

¹⁸¹ Intervju vid Jordbruksverket, 2016-09-08.

¹⁸² PTS 2017. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan*. Dnr 17-626, s. 6.

5.2.1 Den svenska modellen för tilldelning av stöd skiljer sig åt från den traditionella modellen

Bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet går till att bygga accessnät, det vill säga det nät som når slutkunden. I landsbygdsprogrammet ges bredbandsstöd till juridiska personer och enbart till passiv infrastruktur.¹⁸³ Enligt Jordbruksverket skiljer sig den svenska modellen för tilldelning av bredbandsstöd i landsbygdsprogrammet från en mer traditionell modell för tilldelning av stöd till infrastrukturprojekt.

Den traditionella modellen utgår från att ansvarig myndighet kartlägger var det saknas infrastruktur. Därefter genomförs ett offentligt samråd för att ta reda på eventuell kommersiell utbyggnad. Sedan genomförs en upphandling av byggnation av infrastrukturen samt drift av det färdiga nätet.

I landsbygdsprogrammet används en annan modell än den traditionella för tilldelning av stöd som utgår från att aktörer inkommer med ansökningar. Den ansvariga myndigheten kontrollerar att alla villkor för stödberättigande är uppfyllda och gör ett urval med hjälp av urvalskriterierna. Sedan utförs ett offentligt samråd för att ta reda på eventuell kommersiell utbyggnad. Därefter fattar ansvarig myndighet beslut om stöd. Sedan är det upp till stödmottagaren att upphandla och verkställa utbyggnaden. Stödmottagaren redovisar sina utgifter till myndigheten som granskar dessa och betalar ut stödet.¹⁸⁴

Modellen för tilldelning av stöd får både kritik och beröm

Post- och telestyrelsen (PTS) uppger att den svenska modellen för tilldelning av stöd lyfts fram i internationella sammanhang som lyckad. Det som framhävs är att modellen med små medel får en förhållandevis god bredbandsutbyggnad och att betalningsviljan i hushållen är så pass stor.¹⁸⁵

Den parlamentariska landsbygdskommittén uppger dock att den i stället vill se riktade insatser till de kommuner som har uttalade landsbygdsutmaningar. Kommittén föreslår att den nuvarande modellen för tilldelning av stöd förändras så att länsstyrelserna tillsammans med regionalt utvecklingsansvariga och kommuner kan upphandla bredband med hög överföringskapacitet, vilket påminner om den mer traditionella modellen för tilldelning av stöd. Dessutom föreslår kommittén att regeringen anslår 300 miljoner årligen för att inleda innovationsupphandlingar för att fullborda bredbandsutbyggnaden.¹⁸⁶

¹⁸³ (SJVFS 2015:50), se 57 §.

¹⁸⁴ E-post från Jordbruksverket, 2017-04-25.

¹⁸⁵ Intervju vid PTS, 2016-10-27.

¹⁸⁶ SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén, s. 16, 101.

5.2.2 Förändringar i regelverket påverkar vilka som får stöd

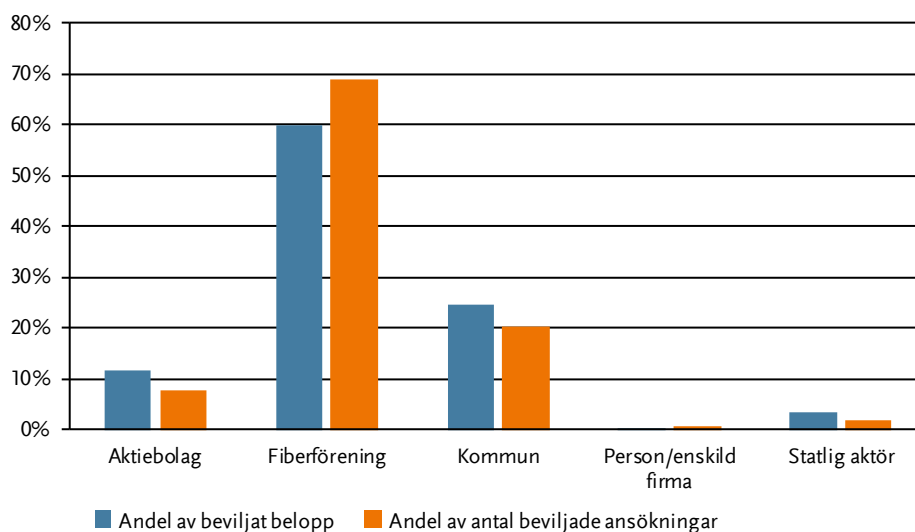
EU-kommissionen efterfrågade en mer transparent process för beviljandet av bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet, eftersom de ansåg att det var svårt att urskilja varför vissa projekt beviljades stöd medan andra nekades.¹⁸⁷ Jordbruksverket har därför tagit fram nationella urvalskriterier till den nuvarande programperioden. Urvalskriterierna utgår från:

- antal möjliga anslutna inom ansökt område
- andel möjliga anslutna inom ansökt område
- kompetensen i projektets styrgrupp.

I landsbygdsprogrammets första programperiod gick stödet främst till fiberföreningar

I landsbygdsprogrammet 2007–2013 blev totalt 788 projekt beviljade stöd för en summa av nästan 1,2 miljarder kronor (se diagram 5). Då beviljades sju av tio ansökningar från fiberföreningar, två av tio ansökningar beviljades till kommuner och en av tio till aktiebolag. Det var även ett fåtal kommunförbund och länsstyrelser som blev beviljade stöd.

Diagram 5 Andel beviljat stöd och andel beviljade ansökningar per bolagsform (landsbygdsprogrammet 2007–2013)



Källa: Statistik från Jordbruksverket.

¹⁸⁷ Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-01-27.

I nuvarande landsbygdsprogrammet gynnas de stora projekten

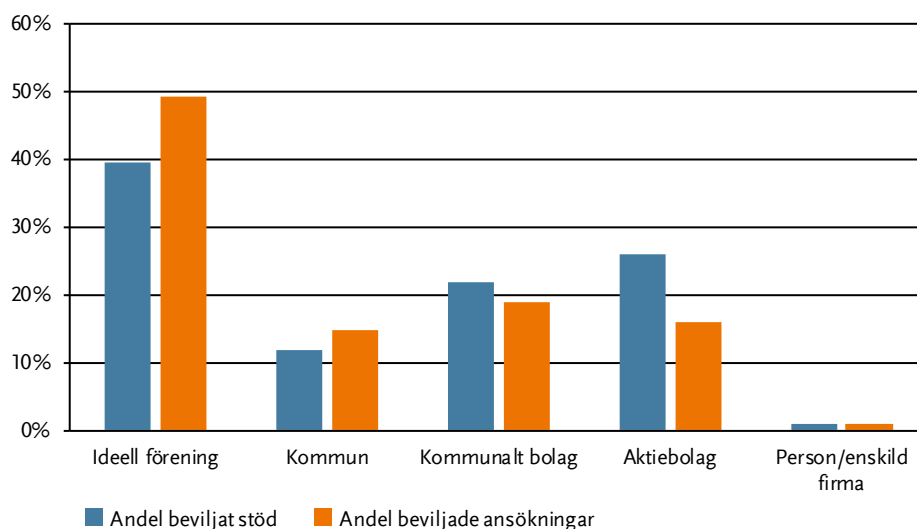
Totalt var det 299 projekt som beviljades stöd för drygt 1,97 miljarder kronor i det nuvarande landsbygdsprogrammets första beslutsomgång, det vill säga våren 2016 (se diagram 6).¹⁸⁸ Sammanställningen visar att nästan fem av tio beviljade ansökningar gällde fiberföreningar, drygt tre av tio gällde kommuner eller kommunala bolag och nästan två av tio gällde aktiebolag. Däremot har en mindre andel av de totala beviljade medlen gått till fiberföreningarna, eftersom fiberföreningarna i genomsnitt har lägre kostnad per projekt, jämfört med de större aktörerna.

Efter den första beslutsomgången (våren 2016) går det att se att stödet i högre utsträckning har gått till de större aktörerna och de större projekten, jämfört med förra programperioden. De stora aktörerna har varit bättre än fiberföreningarna på att få en högre anslutningsgrad och ett större antal anslutna. Till exempel hade Länsstyrelsen i Stockholm femton sökande under våren 2016 till de 96,7 miljoner kronor de hade att dela ut, varav åtta ansökningar kom från fiberföreningar, sex ansökningar från kommunala bolag och en ansökning från ett aktiebolag. Resultatet av sökomgången var att två projekt fick ta del av de anslagna medlen, och båda ansökningarna kom från samma kommunägda stadsnät.¹⁸⁹ Länsstyrelsen i Stockholms län har därefter sett att vissa fiberföreningar går samman för att skapa större föreningar till den andra ansökningsomgången, för att möjliggöra att de blir beviljade stöd.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Variabeln "aktör" skiljer sig åt i statistiken mellan de två programperioderna. Det beror på att variabeln från den nuvarande programperioden är framtagen av Riksrevisionen och är den bolagsform som aktören är registrerad på i bolagsregistret. Statistiken från förra programperioden är sedan tidigare framtagen av Jordbruksverket och benämns som "företagsbeskrivning". Variabeln fiberförening är en sammanslagning av kategorierna föreningar, ideella föreningar och hushållningssällskap. Variabeln aktiebolag är en sammanslagning av privat och publikt aktiebolag.

¹⁸⁹ Material från Länsstyrelsen i Stockholms län, 2016-10-17.

¹⁹⁰ E-post från bredbandskoordinator för Stockholms län, 2017-04-11.

Diagram 6 Andel beviljat stöd och andel beviljade ansökningar per bolagsform (landsbygdsprogrammet 2014–2020)

Källa: Statistik från Jordbruksverket.

5.2.3 Tilldelningen av stöd har skapat frustration hos fiberföreningar

Landsbygdsprogrammet har delvis uppfattats som ett ”gräsrotsstöd”, det vill säga ett stöd som främst har varit till för fiberföreningar. Det gällde framför allt landsbygdsprogrammets första programperiod, där stöd för lokalt engagemang stöddes och deltagande från fler målgrupper eftersträvades.¹⁹¹ Stödets syfte har dock inte varit att gynna olika aktörer, varken fiberföreningar eller stora aktörer. Regeringskansliet och Jordbruksverket menar i stället att det har varit prioriterat att så många som möjligt ska få tillgång till bredband med hjälp av stödet i områden där det inte kommer att ske en marknadsmässig utbyggnad.¹⁹²

I den nuvarande programperioden har en majoritet av de regionala bredbandskoordinatorerna upplevt en frustration från fiberföreningar. Frustrationen grundar sig i att privata aktörer och kommuner har tagit del av bredbandsstödet i stället för fiberföreningarna, samt att stora projekt har prioriterats framför små.¹⁹³ Vissa fiberföreningar har gått samman för att skapa större föreningar till landsbygdsprogrammets andra ansökningsomgång, för att möjliggöra att de blir beviljade stöd.¹⁹⁴ Andra fiberföreningar har däremot välkomnat att företag i större utsträckning tar över

¹⁹¹ Se exempelvis formulering i Landsbygdsdepartementet 2012. *Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, 64.

¹⁹² Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-01-27.

¹⁹³ Sammanställning av intervjuer med bredbandskoordinatorer. Intervjuer genomförda november–december 2016. Observera att så inte har varit fallet för Dalarnas län och Jämtlands län.

¹⁹⁴ E-post från bredbandskoordinator för Stockholms län, 2017-04-11.

utbyggnaden av stödfinansierade nät eftersom det är krävande att bedriva arbetet på ideell basis.¹⁹⁵

5.2.4 Jordbruksverket följer upp handläggningen och stödmottagarna

Jordbruksverket följer regelbundet upp länsstyrelsernas handläggning av stöd och om stödmottagarna har uppfyllt kraven för att få stöd. Jordbruksverket kontrollerar detta genom att ta stickprov på 1 procent av ansökningarna för att se om länsstyrelserna handlägger korrekt, och på 5 procent av stödmottagarna.

Jordbruksverket uppger att det är ovanligt att de hittar fel hos stödmottagarna. Det är desto vanligare att myndigheten hittar brister i länsstyrelsernas handläggning. Där handlar felet främst om att dokumentation i handläggningen brister, inte att medel har betalats ut på felaktiga grunder. I de fall som brister upptäcks, ska de korrigeras, både för länsstyrelse och stödmottagare. Om stödmottagare inte uppfyller kraven kan det i vissa fall bli aktuellt med vite.¹⁹⁶

I den föregående programperioden (2007–2013) utfördes totalt 61 kontroller av bredbandsstödet, varav 48 kontroller var med anmärkning. I 17 fall innebar anmärkningarna att mottagaren borde få avdrag på stödet. De vanligaste felet som Jordbruksverket identifierade var rimlighetsbedömning av budgeterade kostnader, avsaknad av tillstånd och försumbart stöd. Jordbruksverket såg i 11 av de 61 kontrollerna att mottagaren hade använt stödet till kostnader som inte var stödberättigade.¹⁹⁷

5.3 Risk att bredbandsstödet snedvrider konkurrensen

Det centrala regelverket som styr bredbandsstöden är EU-rättens regler om statsstöd.¹⁹⁸ Statsstödsreglerna syftar till att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids genom statlig stödgivning. För bredbandsstödet innebär det att stöd ska beviljas områden där marknaden inte planerar att bygga bredband utan stöd, inom tre år.¹⁹⁹

Myndigheterna använder i huvudsak tre verktyg för att säkerställa att stödet inte snedvrider konkurrensen och går till kommersiellt attraktiva områden: marknadsanalys i landsbygdsprogrammet, behovskartläggning i respektive län i ERUF och offentligt samråd. Granskningen har dock visat att marknadsanalysen och det offentliga samrådet tillsammans inte uppfyller syftet om att garantera att stöd inte går till kommersiellt attraktiva områden.

¹⁹⁵ E-post från bredbandskoordinator för Hallands län, 2017-04-21.

¹⁹⁶ Intervju vid Jordbruksverket, 2017-01-24.

¹⁹⁷ Material från Jordbruksverket, 2017-02-08.

¹⁹⁸ De grundläggande bestämmelserna framgår av artiklarna 107–109 i EUF-fördraget.

¹⁹⁹ (SJVFS 2015:50), 57 d §.

I våra intervjuer med de regionala bredbandskoordinatorerna anser en majoritet att delar av stödet har gått till kommersiellt attraktiva områden, eller till områden som snart kommer att bli kommersiellt attraktiva. De bredbandskoordinatorer som tycker annorlunda, uppger att det antingen inte stämmer för just deras län eller att deras län inte har sökt så mycket stöd.²⁰⁰ Det är dessutom vissa privata aktörer som upplever att stödet har blivit skevt fördelat och inte alltid går till de områden som bäst behöver stödet.²⁰¹

5.3.1 Stödet riskerar att fördelas till kommersiellt attraktiva områden

Konkurrensverket har påtalat för Jordbruksverket att det finns risker med att dela ut stöd till företag och kommunala bolag. Risken är att det blir svårare att fastställa vilka områden som är kommersiellt attraktiva.²⁰² Denna risk uppstår som en följd av flera faktorer:

- att urvalskriterierna gynnar stora projekt
- att stöd kan ges till företag och kommunala bolag
- den höga utbyggnadstakten på marknaden.

De tre faktorerna riskerar att styra stödet till områden med större befolkningsunderlag och därmed mer lönsamma projekt. Den höga utbyggnadstakten på marknaden har dessutom påverkat var kommersiellt attraktiva områden finns: i takt med att tätorterna byggs ut, sker utbyggnaden av bredband mer och mer utanför tätort. Det finns därmed en risk för att utformningen av stödet i landsbygdsprogrammet går till kommersiellt attraktiva områden.

5.3.2 PTS marknadsanalys har fått kritik för gränsdragningen av kommersiellt attraktiva områden

Post- och telestyrelsen (PTS) utför på uppdrag av Jordbruksverket en marknadsanalys. Den ligger till grund för vilka områden som har möjlighet att söka stöd i landsbygdsprogrammet.²⁰³ I marknadsanalysen bedömer PTS att marknads aktörer inte anser det lönsamt att anlägga ett fibernät utanför tätort. PTS menar att det inte funnits något exempel där marknaden på egen hand och i stor skala rullat ut fibernät utanför tätort och småort under perioden 2008–2012. PTS använder sig av Statistiska centralbyråns definition av tätort, det vill säga områden som har fler än 200 invånare

²⁰⁰ Sammanställning av bredbandskoordinatorernas intervjuer. Intervjuer genomförda november–december 2016.

²⁰¹ Intervju vid Com Hem, 2017-01-27, intervju vid Telenor, 2017-01-23.

²⁰² Konkurrensverket 2015-09-28. *Förslag till Statens jordbruksverks föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling*. Dnr 3.2.16–6558/15, s. 3–4.

²⁰³ (SJVFS 2015:50), 57 d §.

och mindre än 200 meter mellan husen. Stöd beviljas därmed till områden som ligger utanför tätort.²⁰⁴

PTS marknadsanalys har dock fått kritik. En person vi har intervjuat säger till exempel att ”200-gränsen” är bra i teorin, men att bredbandsmarknaden har utvecklats på ett annat sätt i praktiken.²⁰⁵ Ytterligare kritik är att gränsen inte är tillämplig för länets specifika behov av bredbandsutbyggnad.²⁰⁶ PTS har även fått kritik för att basera beviljandet av stöd på SCB:s lista från 2010, där vissa orter var i gränssonen för att beviljas stöd.²⁰⁷ Listan uppdaterades hösten 2016, vilket medförde att 60 000 hushåll färre fanns utanför tätort och småort. Uppdateringen skedde efter det att länsstyrelserna hade genomfört den första beslutsomgången. Det är dock inte klarlagt om stöd har utgått till områden som påverkades av uppdateringen.²⁰⁸

PTS menar dock att det är bättre att det finns en nationell marknadsanalys att utgå ifrån i dag, jämfört med tidigare programperiod, då varje sökande gjorde sin egen marknadsanalys. PTS menar vidare att de områden som marknaden anser är intressanta att bygga bredband i har ändrats de senaste 18 månaderna.²⁰⁹

5.3.3 Offentliga samråd är beroende av marknadsaktörernas vilja att delge information

Offentligt samråd är det andra steget i att avgöra om ett område är kommersiellt attraktivt. Steget inträffar efter länsstyrelserna har fått in ansökningar i landsbygdsprogrammet. Respektive länsstyrelsen publicerar projekten på sin webbplats för ett så kallat offentligt samråd. Aktörer kan då uppge om de antingen redan har byggt it-infrastruktur i berörda områden eller om de har planer på att bygga bredband där. Länsstyrelsen är dessutom skyldig att, vid kännedom om planer på utbyggnad, utreda om så är fallet. Om länsstyrelsen genom offentligt samråd eller vid egen utredning finner att det finns planer på utbyggnad kommer stöd inte att utgå till dessa områden.²¹⁰

Länsstyrelserna är beroende av marknadsaktörernas incitament att delge information för att det offentliga samrådet ska fungera som verktyg för att definiera kommersiellt attraktiva områden.²¹¹ Det finns en risk att aktörer i första hand väljer att söka stöd

²⁰⁴ PTS 2015-03-10. Remissvar till Jordbruksverket. Dnr: 15-2355.

²⁰⁵ Intervju vid Telia, 2017-02-13.

²⁰⁶ Intervju med bredbandskoordinator för Stockholms län, 2016-11-08.

²⁰⁷ Intervju med bredbandskoordinator för Jönköpings län, 2016-12-06.

²⁰⁸ PTS 2017. *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige*. PTS-ER-2017:7, s. 16.

²⁰⁹ E-post från PTS, 2017-04-12.

²¹⁰ (SJVFS 2015:50), 57 e §.

²¹¹ Konkurrensverket 2015-12-04. *Uppdatering av föreskriften (SJVFS 2015:35) – Statens jordbruksverks föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling*. Dnr 3.2.16-6558/15.

i områden som är stödberättigade, i stället för att själva bygga ut i samma område utan stöd. Det finns dessutom en risk för att aktörerna väljer att inte delge information om var de har planer på att bygga utan stöd. Vidare kan det vara svårt för länsstyrelserna att avgöra om aktörernas planerade investering är rimlig, och det kan utgöra ett skäl till att inte bevilja stöd till det området.

Praktiskt exempel på svårigheten med att bedöma kommersiellt attraktiva områden

Västernorrland har ett läns- och kommungemensamt projekt som kallas Dig.2020. I samband med projektet har de kommunala stadsnäten ansökt om medel från landsbygdsprogrammet för att bygga accessnät – fibernät som kopplar samman slutkunderna till det mellanortsnät som projekteras med bland annat ERUF-medel.

Vid ett offentligt samråd meddelade en av de större privata aktörerna att de planerade att bygga fibernät utan stöd i delar av ett område som ett kommunalt stadsnätbolag hade sökt stöd för i landsbygdsprogrammet. Länsstyrelsen bedömde att den privata aktörens ansökan inte var trovärdig, eftersom aktören inte hade ett befintligt kundunderlag. Det kommunala stadsnätbolaget hade däremot redan ett samverkansavtal med fiberföreningen i området.²¹²

Den privata aktören ansåg att länsstyrelsen var partisk vid handläggningen och favoriserade de kommunala stadsnäteten inom projekt Dig.2020.²¹³ Jordbruksverket har dock sett över ärendet och anser att länsstyrelsens handläggning var korrekt.²¹⁴

Fallet visar att det är svårt att avgöra om områden är kommersiellt attraktiva eller inte. Länsstyrelsen har handlagt ärendet i enlighet med regelverket, genom att utgå både från marknadsanalysen och det offentliga samrådet. Trots det är det en trolig bedömning att delar av området var marknadsmässigt intressant eftersom marknadsaktören ville bygga fibernät där utan stöd.

5.4 Bredbandsstödet har varit svårt att samordna och staten har fått kritik

Det har varit krav på att samordna de två bredbandsstöden men samordningen har inte kunnat genomföras i den utsträckning som varit önskvärd, bland annat till följd av olika regelverk i de två stödprogrammen, många inblandade aktörer och förseningar i processen. Vidare har Jordbruksverket fått kritik för hanteringen av bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet, bland annat för förseningar av it-stödet, bristande stöd till länsstyrelserna och bristande kommunikation till fiberföreningar.

5.4.1 Det har varit svårt att samordna de två stöden i praktiken

De europeiska struktur- och investeringsfonderna ska få en bättre samordning på nationell nivå inför programperioden 2014–2020.²¹⁵ Det bestämdes i enlighet med

²¹² E-post från länsstyrelsen i Västernorrlands län, 2017-03-07.

²¹³ Intervju vid IP-Only, 2017-01-17.

²¹⁴ E-post från länsstyrelsen i Västernorrlands län, 2017-03-07.

²¹⁵ Skr. 2013/14:218. Partnerskapsöverenskommelsen, s. 3–4.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 och den svenska partnerskapsöverenskommelsen. För bredbandsstödet del innebar det att stöd ges till olika delar av it-infrastrukturen; inom ERUF ges stödet till orts-sammanbindande nät i de nordligaste regionerna, medan stödet inom landsbygdsprogrammet ges till accessnät på landsbygd.²¹⁶ Trots den tydliga uppdelningen har ett antal faktorer gjort att det varit svårt att samordna de två stöden.

Det är flera olika myndigheter inblandade i de två stöden, vilket också har gjort det svårt att samordna. För landsbygdsprogrammet är Jordbruksverket programägare, och de 21 länsstyrelserna är handläggande och beslutande organisationer. I ERUF fyller Tillväxtverket båda funktionerna.²¹⁷

En faktor som har försvårat samordningen är de skilda regelverken för beviljande av stöd. I ERUF är det regionala prioriteringar som avgör var stödet ska sättas in, medan det är nationella urvalskriterier som bestämmer vilka som beviljas stöd i landsbygdsprogrammet.²¹⁸ På grund av de skilda regelverken har det varit svårt att samordna beviljande av stöd, till exempel för att bygga accessnät i områden som ligger i anslutning till nät som har fått stöd genom ERUF.

Därtill blev förhandlingarna mellan EU-kommissionen och medlemsländerna försenade, vilket ledde till att ERUF-programmen beslutades först i slutet av 2014 och landsbygdsprogrammet vid halvårsskiftet 2015. Det har både skapat en försening och en försvårande faktor i att samordna de två programmen för Tillväxtverket och Jordbruksverket. Det har till exempel varit svårt att samordna ansökningar till de två stöden, eftersom ansökningsomgångarna för de olika programmen inte är i samma fas.

5.4.2 Jordbruksverkets hantering av landsbygdsprogrammet kritiserar av flera aktörer

Jordbruksverket har blivit kritiserat för hur de har hanterat bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet. Kritiken handlar om att det har varit en bristande kommunikation vid förseningen av landsbygdsprogrammet och att länsstyrelserna upplever att de inte har fått tillräckligt med stöd vid handläggningsprocessen. Dessutom har Jordbruksverkets interna it-utvecklingsarbete försenat handläggningen och utbetalningar till de sökande.

Bristande kommunikation vid försenad programperiod

Landsbygdsprogrammet blev försenat med två år till följd av de försenade förhandlingarna med EU-kommissionen och medlemsländerna. Programperioden skulle

²¹⁶ Stöd i de två stödprogrammen ges enbart till passiv infrastruktur (SJVFS 2015:50), 57 a §.

²¹⁷ Intervju vid Tillväxtverket, 2017-01-17.

²¹⁸ Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-01-27.

börja januari 2014 men stöd började inte handläggas förrän våren 2016. Jordbruksverket öppnade dock upp för ansökningar om stöd redan hösten 2014, för att eventuellt bevilja stöd retroaktivt.

Vissa aktörer hade därför påbörjat utbyggnaden eftersom de utgick från att de skulle få stöd, trots att det sedan visade sig att de inte blev beviljade stöd. Det har resulterat i en kritik mot Jordbruksverket, trots att det inte fanns några garantier om beviljande av stöd. Kritiken kommer huvudsakligen från fiberföreningar, till följd av att de inte har samma ekonomiska förutsättningar som marknadsaktörerna. De har därmed mindre möjlighet att i samma utsträckning finansiera projekten utan stöd.²¹⁹

Länsstyrelserna har inte fått tillräckligt stöd i handläggningen

Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet för landsbygdsprogrammet, och länsstyrelserna är handläggande organisationer. För att möjliggöra att strukturen fungerar finns det två samverkansgrupper. Dessutom har Jordbruksverket utbildat länsstyrelsernas handläggare i bredbandsstödet.²²⁰ Jordbruksverket har trots det fått kritik för att inte ge tillräckligt med stöd till länsstyrelserna i handläggningen av stödet. Till exempel upphörde, under hösten 2015, den ”fråge- och svarsfunktion” som Jordbruksverket tagit fram, trots att ansökningarna skulle bedömas våren 2016. Länsstyrelserna har därmed sett sig tvungna att kontakta varandra för att diskutera bedömningar i handläggningen.²²¹ Den bristande dialogen mellan länsstyrelser och Jordbruksverket riskerar att skapa en grund för olika bedömningar av ansökningar hos länsstyrelserna.²²²

Problem med it-systemutveckling har försenat handläggningen

Inför programperioden 2014–2020 skulle Jordbruksverket utveckla ett nytt it-system för handläggningen av EU-stöd. Utvecklingsarbetet har kantats av problem, och Statskontoret rapporterade hösten 2016 att flera funktioner för handläggning och beslutsfattande ännu inte var färdigställda. Det medförde att det var komplicerat och resurskrävande för länsstyrelserna att handlägga stöd. Därför fick en del stödmottagare vänta längre än vanligt på att få sina stöd utbetalade. Problemen berodde dels på förseningar i processen, dels på Jordbruksverkets interna utvecklingsarbete.²²³ Till exempel avvaktade vissa länsstyrelser till maj 2016 innan de fattade besluten. De ville undvika att arbeta manuellt innan it-stödet var på plats för att inte riskera att det skulle bli fel i handläggningen.²²⁴

²¹⁹ Intervju vid Jordbruksverket, 2016-09-08.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Intervju vid Länsstyrelsen i Stockholms län, 2016-09-09.

²²² E-post från Länsstyrelsen i Stockholms län, 2017-04-11.

²²³ Statskontoret 2016. *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, 2016:25, s. 7.

²²⁴ Intervju vid Jordbruksverket, 2016-09-08.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har sedan tidigt 2000-tal har allokerat bredbandsstöd för 14 miljarder kronor. Stöden har resulterat i omfattande bredbandsutbyggnad.
- Stödet i ERUF går till ortssammanbindande nät i de nordligaste regionerna. Stödet har resulterat i gemensamma projekt för bredbandsutbyggnad inom län och mellan kommuner.
- Stödet i landsbygdsprogrammet går till accessnät på landsbygd. Stödet i landsbygdsprogrammet är populärt och efterfrågan är högre än vad som kan tillgodoses med tillgängliga medel.
- Stödet i landsbygdsprogrammet går i allt mindre utsträckning till fiberföreningar och i större utsträckning till privata företag och kommuner. Det beror dels på nya urvalskriterier för beviljande av stöd, dels på ett ökat marknadsintresse för att bygga bredband på landsbygden. Denna förändring har skapat en frustration hos fiberföreningar, eftersom syftet med bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet har uppfattats som ett "gräsrotsstöd", även om det inte har varit de statliga myndigheternas intention att gynna specifika aktörer.
- Det finns en risk att landsbygdsprogrammets bredbandsstöd snedvrider konkurrensen. Denna risk uppstår som en följd av flera faktorer: att urvalskriterierna premierar stora projekt, stöd beviljas privata aktörer och kommunala bolag samt att den höga utbyggnadstakten på marknaden ändrar gränserna för var kommersiellt attraktiva områden finns.
- Granskningen har visat att verktygen för att säkerställa att stöd inte beviljas till bredbandsutbyggnad i kommersiellt attraktiva områden har haft svårt att uppfylla sitt syfte. Det innebär att det finns risk för att stöd har beviljats till kommersiellt attraktiva områden. Vid intervjuer har flera personer vi har talat med uppgett att stöd faktiskt har beviljats till områden där marknadsaktörer skulle ha byggt utan stöd.
- Det har funnits krav på att samordna de två bredbandsstöden men samordningen har inte kunnat genomföras i den utsträckning som varit önskvärd, bland annat till följd av olika regelverk i de två stödprogrammen, många inblandade aktörer och förseningar i processen.
- Jordbruksverket har fått kritik för hanteringen av bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet, bland annat för förseningar av it-stödet, bristande stöd till länsstyrelserna och bristande kommunikation till fiberföreningar.

Referenslista

Bredbandsforum 2013. *Utmaningar för att uppnå robusthet. Robusthetsgruppen.*

Bredbandsforum 2016. *Verksamhetsplan 2016. För Bredbandsforums kansli.*

Bokwall Rislund Advokatbyrå, klagomål, 2015-11-24. *Hässleholms kommuns vägran att ingå markavtal och ge grävillstånd för nedläggning av fiber.*

Budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/2012:1, utg.omr. 22).

Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utg.omr. 22).

Budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1, utg.omr. 22).

Gärde Wasslau, 2016-02-10. *Hässleholms kommuns svar på Konkurrensverkets skrivelse med dnr 749/2015.*

Häckner, J. 2009. *Konkurrensolitik*, i Häckner, J m.fl. (red.)2009. *Tillämpad mikroekonomi*. Studentlitteratur, Lund.

It & telekomföretagen, 2016-09-16. *IT& Telekomföretagens synpunkter angående principer för kommunala insatser på bredbandsområdet.*

Jordbruksverket. *Nationell handlingsplan 2016 för landsbygdsprogrammet.*

Konkurrensverket, 2015-09-28. *Förslag till Statens jordbruksverks föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling. Dnr 3.2.16-6558/15.*

Konkurrensverket, 2015-12-04. *Uppdatering av föreskriften SJVFS 2015:35 – Statens jordbruksverks föreskrifter om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling. Dnr 3.2.16-6558/15.*

Konkurrensverket 2017. *Konkurrensverkets konkurrenstillsyn 2015–2016 (2017:5).*

Landsbyggsdepartementet 2012. *Landsbyggsprogram för Sverige 2007–2013.*

Mattsson, L G, (red.), 2008. *Marknadsorientering när världen förändras – myter och möjligheter i Marknadsorientering – myter och möjligheter*. Liber, Malmö.

MSB 2011. *Uppdrag på informationssäkerhetsområdet: Tillgänglig och skyddad kommunikationsinfrastruktur för offentlig sektor. Dnr 2010-6304.*

Mölleryd, B 2015. "Development of High-speed Networks and the Role of Municipal Networks", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, nr. 26, OECD Publishing, Paris.

Skr. 2013/14:218. *Partnerskapsöverenskommelsen.*

Prop. 2007/08:73. *Funktionell separation för bättre bredbandskonkurrens.*

Prop. 2007/08:135. *Ny konkurrenslag m.m.*

Prop. 2009/10:193. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer.*

- PTS, KKV och SKL 2010. *Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet.*
- PTS 2009. *Öppna nät och tjänster.* PTS-ER-2009:32.
- PTS 2011. *Robust elektronisk kommunikation – vägledning för användare vid anskaffning.* PTS-ER-2011:16 (uppdaterad 110823).
- PTS 2012. *Strategi för robust elektronisk kommunikation 2012–2014.* PTS-ER-2012:8.
- PTS 2014. *Risk och sårbarhetsanalys för sektorn elektronisk kommunikation. Myndighetens redovisning för 2014.* PTS-ER-2014:28.
- PTS 2014. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel.* Dnr: 14-2093.
- PTS 2015-03-10. Remissvar till Jordbruksverket. Dnr: 15-2355.
- PTS 2015. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel.* Dnr: 15-1774.
- PTS 2016. *2016-års risk- och sårbarhetsanalys för PTS och dess ansvarsområden.* Dnr 16-4837.
- PTS 2016. *Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus.* PTS-ER-2016:13.
- PTS 2016. *Tillgång till telefoni och grundläggande internet. PTS uppföljningsrapport 2016.* PTS-ER-2016:27.
- PTS 2016. *Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2016.* PTS-ER-2016:17.
- PTS 2017. *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2016. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige.* PTS-ER-2017:7.
- PTS 2017. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan.* Dnr 17-626.
- PTS 2017. *Översyn av nivån för funktionellt tillträde till internet.* PTS-ER-2017:8.
- Porter, M (1985). *Competitive advantage. Creating and sustaining superior performance.* The Free Press.
- Regeringen 2009. *Bredbandsstrategi för Sverige.* Dnr N2009/8317/ITP.
- Regeringen 2011. *It i människans tjänst. En digital agenda för Sverige.* Dnr 2011/342/ITP.
- Regeringen 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi.* N2016/08008/D.
- Riksrevisionen 2016. *Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap.* RiR 2016:18.
- Riksrevisionen 2017. *Trafikverket. Revisionsrapport – Granskning av avgiftsfinansierad verksamhet 2016.* Dnr 3.1.2-2016-0569.
- Sekretariatet för de regionala bredbandskoordinatorerna 2017. *Uppföljning av de regionala bredbandskoordinatorernas verksamhet 2016.*
- SKL, PTS, KKV 2010. *Principer för kommunala insatser på bredbandsområdet.*

Skr. 2013/14:218. Partnerskapsöverenskommelsen.

SOU 2008:40. *Bredband till hela landet*. Betänkande av utredningen Bredband 2013.

SOU 2013:47. *Effektivare bredbandsstöd*. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin.

SOU 2016:1. *Statens bredbandsinfrastruktur som resurs*. Betänkande av Utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur.

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén.

Statskontoret 2015. *Samverkan för bredband i hela landet* (2015:4).

Statskontoret 2016. *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar* (2016:25).

Svenska Stadsnätsföreningen. *Kommunikationsoperatör – en komplex roll med många funktioner*.

Svenska Stadsnätsföreningen 2016. *Stadsnätsundersökning. Statistikrapport år 2016*.

Trafikutskottets betänkande 2009/10:TU18. *Tillgängliga elektroniska kommunikationer*.

Bilaga 1. Sammanställning av bredbandsstöd 2001–2020

Nationellt bredbandsstöd ("Rosengrenpengarna")

Tid: 2001–2007 Budgeterat belopp: 5,25 mdkr²²⁵

Syfte: Främja utbyggnad av it-infrastruktur med hög överföringskapacitet i områden som saknar förutsättningar för utbyggnad på kommersiell grund.²²⁶

Resultat: 85 % av utbetalat stöd gick till utbyggnad av nya nätdelar, 15 % till att uppdatera befintlig infrastruktur. Stödet gick till Teracom, TeliaSonera, SkåNet och Tele2, lokala bredbandsnät i kommunal eller privat regi.²²⁷

Kanaliseringsstödet

Tid: 2008–2016 Budgeterat belopp: 216 mnkr²²⁸

Syfte: Stöd för kanalisering för it-infrastrukturutbyggnad. Med kanalisering avses anläggandet av rör, eller liknande, som är avsedda för it-infrastruktur.²²⁹

Resultat: 200,7 mnkr beviljades i stöd. 650 projekt fick stöd. Projekten omfattade 7 055 km kanalisering.²³⁰

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (landsbygdsprogrammet)

Tid: 2007–2013 Budgeterat belopp: 1,625 mdkr²³¹

Syfte: Programmet ska främja att bredband ska finnas tillgänglig i landets glesbefolkade områden så att alla får möjlighet att delta i informationssamhället och få del av kommersiell och offentlig service. Lokalt engagemang, t.ex. genom partnerskap, lokala utvecklingsgrupper och Leader eller liknande metoder, ska stödjas. Deltagande från fler målgrupper ska eftersträvas.²³²

Resultat: 719 projekt fick stöd. 93 500 hushåll och 13 500 företag fick tillgång till bredband. Projekten omfattade 37 700 km kanalisering.²³³

²²⁵ SOU 2013:47. *Effektivare bredbandsstöd*. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin, s. 46.

²²⁶ SOU 2008:40. *Bredband till hela landet*. Betänkande av utredningen Bredband 2013, s. 104.

²²⁷ SOU 2013:47. *Effektivare bredbandsstöd*. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin, s. 49–51.

²²⁸ PTS 2015. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel*. Dnr: 15-1774, s. 4.

²²⁹ 1 och 3 § förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisering

²³⁰ Ibid, s. 5.

²³¹ PTS 2015. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel*. Dnr: 15-1774, s. 2.

²³² Landsbygdsdepartementet 2012. *Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, s. 64.

²³³ Ibid.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)**Tid:** 2007–2013 **Budgeterat belopp:** 1,8 mdkr²³⁴

Syfte: Bredbandsstöd i fyra av åtta regionalfonds-program (Övre Norrland, Norra Mellansverige, Mellersta Norrland samt Östra Mellansverige). Bredbandsstödet syftar till att binda samman orter och områden med målet att öka den regionala konkurrenskraften.

Resultat: 307,6 mnkr har beviljats i stöd. 48 projekt fick stöd. 33 600 hushåll och 1 700 företag fick tillgång till bredband. Projekten omfattade 1 700 km kanalisation.²³⁵

Statlig medfinansiering**Tid:** 2010–2014 **Budgeterat belopp:** 366 mnkr

Syfte: Bredbandsstödet i landsbygdsprogrammet och ERUF krävde under programperioden 2007–2013 medfinansiering, antingen privata eller offentliga pengar. Syftet med medfinansieringsstödet var att bidra med medfinansiering för att det skulle vara enklare att komma igång med bredbandsprojekt på landsbygden.²³⁶

Resultat: Medfinansiering har skett inom ramen för ERUF, landsbygdsprogrammet och kanalisationsstödet. 346 mnkr har beviljats i stöd. 550 projekt fick medfinansiering. 65 % av medfinansieringen gick till lokala utvecklings-grupper, 28 % till kommuner och stadsnät, 7 % till övriga (t.ex. energibolag, privatpersoner).²³⁷

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (landsbygdsprogrammet)**Tid:** 2014–2020 **Budgeterat belopp:** 4,25 mdkr²³⁸

Syfte: Främja social utveckling och skapa ekonomisk utveckling på landsbygden. Stöd ges för anläggning och projektering av passiv bredbandsstruktur på glesbygd (accessnät).²³⁹

Resultat: Pågående insats.

²³⁴ Landsbygdsdepartementet 2012. *Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013*, s. 64.

²³⁵ PTS 2015. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel*. Dnr: 15-1774, s. 2.

²³⁶ SOU 2013:47. *Effektivare bredbandsstöd*. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin, s. 77.

²³⁷ PTS 2014. *Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel*. Dnr: 14-2093, s. 6.

²³⁸ I landsbygdsprogrammet 2014–2020 fanns det ursprungligen bredbandsstöd för 3,25 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2017 aviserade regeringen om en ytterligare satsning på bredbandsutbyggnad i landsbygdsprogrammet med 850 miljoner kronor. Därutöver beslutade regeringen i november 2016 att inom ramen för landsbygdsprogrammet omfördela 150 miljoner kronor till bredbandsstöd. Källa: Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-01-27.

²³⁹ Jordbruksverket. *Nationell handlingsplan 2016 för landsbygdsprogrammet*, s. 6.

BREDBAND I VÄRLDSKLASS?

Europeiska regionala utvecklingsfonden

Tid: 2014–2020 Budgeterat belopp: 600 mnkr

Syfte: Breddbandsstöd i tre av åtta regionalfundsprogram (Övre Norrland, Mellersta Norrland och Norra Mellansverige). Stöd ges för projektering av passiv breddbandsinfrastruktur i form av ortssammanbindande nät.

Resultat: Pågående insats.

Bilaga 2. Intervjuförteckning

Datum	Organisation/aktör	Aktörskategori
2016-08-23	Netnod (Patrik Fältström)	Teknisk expert
2016-08-29	Näringsdepartementet	Statlig myndighet
2016-08-30	Post- och telestyrelsen (PTS)	Statlig myndighet
2016-09-05	Konkurrensverket	Statlig myndighet
2016-09-06	Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)	Medlemsorganisation för kommuner
2016-09-06	Svenska Stadsnätsföreningen	Medlemsorganisation för stadsnät
2016-09-08	Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)	Statlig myndighet
2016-09-09	Länsstyrelsen i Stockholms län	Statlig myndighet
2016-10-26	Österåkers kommun	Kommun
2016-10-27	PTS	Statlig myndighet
2016-10-28	Rala Infratech	Privat aktör
2016-10-31	Stokab	Kommunägt stadsnätsbolag
2016-11-08	Bredbandskoordinator för Stockholms län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-09	ÖSAB	Kommunägt stadsnätsbolag
2016-11-09	Tunaborgen (av ÖSAB upphandlad konsult)	Kommunägt stadsnätsbolag
2016-11-23	Bredbandskoordinator för Värmlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-23	Bredbandskoordinator för Kronobergs län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-24	Bredbandskoordinator för Dalarnas län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-24	Bredbandskoordinator för Skåne län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-25	Bredbandskoordinator för Norrbottens län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-25	Bredbandskoordinator för Västra Götalands län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-28	Bredbandskoordinator för Gävleborgs län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-29	Teleservice AB	Privat aktör

BREDBAND I VÄRLDSKLASS?

Datum	Organisation/aktör	Aktörskategori
2016-11-29	Bredbandskoordinator för Västernorrlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-11-30	Gothnet	Kommunalt stadsnätbolag
2016-12-01	Stockholms stadshus AB	Kommun
2016-12-02	Arjeplogs kommun	Kommun
2016-12-06	Bredbandskoordinator för Jönköpings län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-06	Bredbandskoordinator för Kalmar län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-07	Bredbandskoordinator för Östergötlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-07	Bredbandskoordinator för Västmanlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-07	Bredbandskoordinator för Blekinge län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-08	Bredbandskoordinator för Sörmlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-08	Bredbandskoordinator för Västerbottens län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-09	Bredbandskoordinator för Örebro län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-09	Bredbandskoordinator för Jämtlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-12	Bredbandskoordinator för Gotlands län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-13	Bredbandskoordinator för Hallands län	Regional bredbandskoordinator
2016-12-14	Bredbandskoordinator för Uppsala län	Regional bredbandskoordinator
2017-01-17	IP-Only	Privat aktör
2017-01-17	Tillväxtverket	Statlig myndighet
2017-01-19	SKL	Medlemsorganisation för kommuner
2017-01-19	SUNET	Bredbandsoperatör
2017-01-20	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	Statlig myndighet
2017-01-23	Telenor	Privat aktör
2017-01-24	Jordbruksverket	Statlig myndighet
2017-01-24	Jordbruksverket	Statlig myndighet
2017-01-27	Com Hem	Privat aktör
2017-01-27	Näringsdepartementet	Statlig myndighet

Datum	Organisation/aktör	Aktörskategori
2017-01-30	Bredbandsforum	Samverkansforum
2017-02-13	Telia	Privat aktör
2017-02-20	Netnod (Patrik Fältström)	Teknisk expert
2017-03-15	Konkurrensverket	Statlig myndighet
2017-04-19	PTS	Statlig myndighet
2017-05-09	Norbergs kommun	Kommun

Regeringens och riksdagens bredbandspolitiska mål är att Sverige ska ha ett bredband i världsklass och att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Målet ska i första hand uppnås genom en väl fungerande marknad. Regeringens roll är att se till att marknaden fungerar effektivt och att ge stöd till områden där marknadsaktörerna anser att det saknas kommersiella förutsättningar för att bygga bredband.

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet. Rapporten visar att modellen med marknadsstyrd bredbandsutbyggnad, statligt stöd och kommunala insatser kan anses ha varit framgångsrik eftersom den har gett huvuddelen av hushåll och företag tillgång till bredband. Den nuvarande modellen har emellertid ställts inför ökade svårigheter när det gäller att tillhandahålla bredband till de hushåll och företag som kvarstår.

Marknadsaktörerna upplever att det finns hinder som påverkar deras möjligheter att tillhandahålla bredband och att statliga myndigheter inte fullt ut förmått komma till rätta med dessa hinder. Stödet har dessutom utformats på ett sätt som gör att det riskerar att tillfalla kommersiellt attraktiva områden, istället för att underlätta utbyggnad i områden där det saknas kommersiella förutsättningar. För att nå det bredbandspolitiska målet behövs fler kompensatoriska insatser och att aktörerna måste intensifiera sitt samarbete.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-441-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

