

# Effektivare bredbandsstöd

*Delbetänkande av  
Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:47

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23967-4  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Anna-Karin Hatt

Den 13 december 2012 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om utvärdering av bredbandsstrategin. Samma dag förordnades landshövdingen i Kronobergs län Kristina Alsér till särskild utredare.

Till experter förordnades den 19 mars 2013 sakkunnige Patrik Sandgren, analytikern Stina Levin, statsstödsexperten Peter Blomquist, enhetschefen Annett Kjellberg, konkurrensakkunniga Maria Wieslander, affärsområdeschefen Ann-Christine Wengrud, it-strategen Jörgen Sandström, näringspolitiska experten Mikael von Otter, näringspolitiska handläggaren Björn Galant, verkställande direktören Eva-Marie Marklund, teknologie doktorn Per Torphammar, planeringsdirektören Allan Karlsson, departementssekreteraren Nima Poushin samt departementssekreteraren Nina Björesten.

Den 6 februari 2013 förordnades Mattias Viklund till huvudsekreterare samt Carl-Öije Segerlund till sekreterare i utredningen.

Enligt direktiven (dir. 2012:123) ska utredningen redovisa sitt arbete senast den 31 december 2013. Ett delbetänkande ska lämnas senast den 31 maj 2013.

Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin överlämnar härmed sitt delbetänkande Effektivare bredbandsstöd (SOU 2013:47).

Stockholm i maj 2013

Kristina Alsér

/Mattias Viklund  
Carl-Öije Segerlund

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Utredningens uppdrag, avgränsningar och genomförande .....</b>	<b>33</b>
1.1 Uppdrag .....	33
1.2 Avgränsningar och preciseringar.....	34
1.3 Genomförande .....	36
<b>2 Varför är bredband viktigt? .....</b>	<b>39</b>
2.1 It och bredband är viktiga samhällsfrågor .....	39
2.2 Varför är hastigheten på bredbandet så viktig? .....	40
<b>3 Nationell hantering av stöd till bredbandsutbyggnad .....</b>	<b>43</b>
3.1 Bakgrund .....	43
3.2 Nationellt bredbandsstöd i Sverige 2001–2007 .....	46
3.2.1 Regelverk.....	47
3.2.2 Organisation .....	49
3.2.3 Finansiellt utfall.....	50
3.2.4 Konsekvenser för bredbandsmarknaden.....	50
3.2.5 Avslutande reflektioner.....	53
3.3 Statligt bredbandsstöd i Sverige 2008–2012 .....	54
3.3.1 Regelverk.....	54
3.3.2 Landsbygdsprogrammet.....	67
3.3.3 Regionala strukturfondsprogram .....	71
3.3.4 Kanalisationsstödet.....	74

3.3.5	PTS medfinansieringsmedel .....	77
3.3.6	Sammanfattning av nuvarande bredbandsstöd .....	80
<b>4</b>	<b>De regionala stödprocesserna .....</b>	<b>87</b>
4.1	Länsnivåns formella uppdrag .....	88
4.2	Regionalt utvecklingsansvar och ansvar för bredbandsutbyggnad på landsbygden .....	89
4.2.1	Signatärskap .....	91
4.2.2	Örebros uppdrag rörande kanalisering .....	92
4.3	Bredbandsforums arbetsgruppers synpunkter på regionala bredbandsfrågor .....	92
4.4	Länssamverkan Bredbands synpunkter på skillnader i stödmöjligheter .....	94
4.5	PTS och regionerna .....	96
4.5.1	PTS och regionalt tillväxtarbete .....	96
4.5.2	PTS sammanställning av länens rapportering avseende utveckling på it-infrastrukturuområdet för år 2012 .....	98
4.6	Beskrivning av några regionala bredbandsstrategier .....	100
4.6.1	Mål och vision .....	101
4.6.2	Varför bredbandsstrategi? .....	101
4.6.3	Handlingsplan, genomförande .....	101
4.6.4	Nulägesbeskrivning .....	101
4.6.5	Användningsområden och nyttan med bredband och it .....	102
4.6.6	Aktörer .....	102
4.6.7	Kostnader, finansiering .....	102
4.7	Intervjuer med bredbandsansvariga i länen .....	102
4.8	Byanät .....	108
4.8.1	Bredbandsforums byanätsgrupp .....	108
4.8.2	Intervjuer med företrädare för byanät .....	109
4.9	Sammanfattande synpunkter på den regionala nivån .....	112
<b>5</b>	<b>Värdering av samhällsnytta och kostnader med bredbandsstödet .....</b>	<b>115</b>

5.1	Inledning.....	115
5.2	Bedömning av samhällsnytta i förhållande till kostnaderna på kort sikt .....	116
5.3	Bedömning av övriga, kort- och långsiktiga effekter av stöd till höghastighetsbredband.....	120
5.4	Slutsatser och reflektioner.....	122
<b>6</b>	<b>En internationell jämförelse.....</b>	<b>125</b>
6.1	Bakgrund .....	125
6.2	Den finländska bredbandsmarknaden .....	126
6.3	Finlands bredbandsstrategi.....	127
6.4	Subventionerade bredbandsprojekt .....	129
6.4.1	Organisation .....	129
6.4.2	Process.....	129
6.4.3	Utfall .....	131
6.4.4	Kopplingar till den svenska modellen .....	134
<b>7</b>	<b>Överväganden och analys .....</b>	<b>137</b>
7.1	Bredbandsstöd som ett organisatoriskt system .....	137
7.2	Komponenter inom ramen för det organisatoriska systemet för hantering av bredbandsstöd.....	140
7.2.1	Regelverk.....	140
7.2.2	Styrning och uppföljning .....	140
7.2.3	Samordning .....	141
7.2.4	Legitimitet.....	141
7.3	Vad fungerar bra? .....	142
7.4	Var finns utrymme för förbättring?.....	143
7.4.1	Regelverk – identifierade problem och överväganden.....	143
7.4.2	Styrning och uppföljning – identifierade problem och överväganden .....	145
7.4.3	Samordning – identifierade problem och överväganden.....	149

7.4.4	Legitimitet – identifierade problem och överväganden.....	150
<b>8</b>	<b>Förslag .....</b>	<b>157</b>
8.1	Allmänna överväganden.....	157
8.2	Förslag.....	159
8.2.1	Nationell nivå.....	159
8.2.2	Regional nivå.....	167
8.2.3	Övriga förslag.....	172
8.3	Sammanfattning av förslagen.....	173
<b>9</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>175</b>
9.1	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	175
9.2	Konsekvenser för små företag.....	176
9.3	Prövning av det offentliga åtagandet.....	176
 <b>Bilagor</b>		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2012:123 .....	179
	Bilaga 2 Samhällsnytta med avseende på bredbandsstöd.....	193

# Sammanfattning

I detta kapitel sammanfattas först utredningens förslag. Därefter följer samtliga övriga kapitel i nummerordning.

## Utredningens förslag (kap 8)

Förslagen i denna utredning syftar till att hantera nuvarande och potentiella problemområden, avseende regelverk, styrning och uppföljning, samordning och legitimitet. Vår bedömning är att dessa förslag främjar en mera effektiv hantering av frågor om bredbandsstöd i Sverige, på alla organisatoriska nivåer, vilket i sin tur möjliggör ett mera effektivt arbete för att nå målen i regeringens bredbandsstrategi. Förslagen riktar sig till aktörer på nationell och regional nivå.

Vår ambition har varit att föreslå åtgärder som inte medför att byalagens engagemang i bredbandsutbyggnad minskar, även om vi föreslår något striktare nationella styrformer än vad som för närvarande föreligger. Vi bedömer också att våra förslag, som syftar till tydlighet och enkelhet, främjar ett lokalt engagemang och aktiva byalag.

## Förslag gällande den nationella nivån

**Förslag:** Nya förordningar tas fram för samtliga stödprogram. Förordningarna uppdateras i linje med kommissionens nya riktlinjer och införlivar de förslag som lämnas i detta delbetänkande.

Det finns ett behov av nya, uppdaterade förordningar för samtliga program för statligt stöd till bredbandsutbyggnad i Sverige. Detta är dels en följd av att kommissionen har tagit fram nya riktlinjer för



bredbandsstöd, vari trådlös bredbandsinfrastruktur ingår under vissa förutsättningar, men det finns också andra orsaker till att en uppdatering är nödvändig. Ett viktigt skäl är att det finns flera olika stödprogram i Sverige, vilket medför att det är viktigt att göra tillämpningen av de olika förordningarna så enkel och tydlig som möjligt, genom att så långt möjligt ha samma innehåll och principer.

**Förslag:** PTS tar fram nationella riktlinjer för öppenhet i näten, marknadsanalys, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller. Dessa riktlinjer ska vara tillämpliga för samtliga stödprogram.

Det finns ett behov av tydliga nationella riktlinjer i ett antal mycket viktiga delar av hanteringen av bredbandsstödet. Efterfrågan finns egentligen på alla organisatoriska nivåer. Kommissionen och regeringen har ett intresse av att övergripande riktlinjer tillämpas på ett klokt sätt. De regionala aktörerna är i behov av stöd när det gäller tolkning av existerande regelverk. Mottagarna av stöden, inte minst byalagen, har ett behov av riktlinjer som förenklar deras vardag och som på ett tydligt sätt visar hur de ska hantera vissa komplicerade områden.

När det gäller hantering av marknadsanalyser har vi övervägt var ansvaret för marknadsanalyserna ska ligga. Vår bedömning är att *ansvaret* även fortsättningsvis bör ligga på mottagarna av stöd, mot bakgrund av att det är stödmottagarna som kan bli återbetalnings-skyldiga om det visar sig att projekten har fått statligt stöd på ett sätt som strider mot kommissionens riktlinjer. Vi ser dock att *utförandet* av marknadsanalyser bör ligga på regional nivå (länsstyrelse) och att stödmottagarna i samband med ansökan om stöd godkänner den marknadsanalys som har genomförts. Som utgångspunkt för marknadsanalyserna används PTS riktlinjer, vilka tydliggör en metodik för analysen.

Vi bedömer att PTS kan ta fram nationella riktlinjer som kan börja gälla den 1 oktober 2014. Det bör framgå i nya, uppdaterade stödförordningar att PTS har detta ansvar, för att säkerställa att riktlinjerna får en stabil rättslig grund. Det bör också tydliggöras genom förordning inom vilka områden PTS ska fastställa riktlinjer samt formerna för fastställandet. PTS bör ta fram riktlinjerna i dialog med berörda nationella och regionala aktörer.

**Förslag:** PTS hanterar nationell uppföljning (inklusive prognoser) av bredbandsstödet. Detta avrapporteras årligen till regeringen, och kan lämpligen ske i samband med den årliga uppföljningen av bredbandsstrategin. Uppföljningen ska beskriva, i kvalitativa och kvantitativa termer, hur bredbandsstödet har bidragit till målen i bredbandsstrategin och hur det finansiella utfallet av bredbandsstödet har blivit. I egenskap av ansvarig myndighet för nationella riktlinjer och nationell uppföljning ska PTS biträda regeringen i frågor som rör bredbandsstöd, till exempel i notifieringsärenden.

Det finns på nationell nivå utrymme för en bättre överblick över effekterna av statliga stödsatser. Vi har i utredningen försökt att uppskatta dessa effekter, men i mångt och mycket är vi hänvisade till separata, mycket grova, uppskattningar och schabloner. Det är således svårt att dra slutsatser om historiska effekter av bredbandsstödet. Möjligheten att göra tillförlitliga prognoser och bedömningar av nyttor och kostnader med bredbandsstödet är därför också begränsad. Tillsammans med förslaget om utökad och standardiserad information om stödprojekten bedömer vi att ett tydligt uppföljningsansvar, som inkluderar prognoser för fortsatt behov av offentligt stöd, för PTS bör medföra en väsentligt bättre överblick än i dag. PTS uppföljningsansvar bör även inbegripa regelbundna uppföljningar av de kostnader och nyttor som är förenade med bredbandsstödet. PTS bör i sina prognoser ta hänsyn till de bedömningar som görs på regional nivå, exempelvis utifrån inrapportering av uppgifter till byanätskartan (se nedan). Väl underbyggda prognoser kring behovet av offentligt stöd har inte minst betydelse för regeringen i samband med att stödprogram notifieras till kommissionen enligt EU:s statsstödsregler. Med en nationell regleringsmyndighet som intar expertrollen i dessa frågor skapas en legitimitet i arbetet, som grundar sig i att medlemsstaten Sverige har god kunskap om effekterna av nationella stödprogram och deras koppling till andra bredbandsinitiativ i landet.

**Förslag:** Stödförvaltande myndigheter samlar in uppgifter från projekt som finansieras med bredbandsstöd. Uppgifterna ska vara så pass omfattande att de kan utgöra underlag till den nationella uppföljningen av bredbandsstödet. Myndigheterna rapporterar dessa uppgifter, i lämplig form, till PTS inom en månad efter varje avslutat kalenderår.

För att underlätta uppföljning av det statliga bredbandsstödet behöver den information som lämnas från projekten till stöd-givande myndigheter vara mera omfattande än i dag. Informationen bör också i möjligaste mån vara gemensam för alla stödprogram. Det bör i nya, uppdaterade stödförordningar på en övergripande nivå anges vilka uppgifter som ska lämnas från stödprojekten. PTS bör därefter få mandat att ta fram riktlinjer som mera utförligt reglerar vilka uppgifter som ska tas in. Vi är av uppfattningen att preliminära uppgifter bör lämnas i ansökan om stöd och slutliga uppgifter i samband med slutrapportering från projekten. Uppgiftslämnandet bör i vart fall omfatta antal hushåll och företag som får tillgång till bredband som en följd av projektet, koordinater/adresser för samtliga berörda hushåll och företag, samt övrig mer kvalitativ information om vad stödet medför. Det är även viktigt att uppgifter om stödprojekten som kan utgöra underlag för samhällsekonomiska analyser och nyttoberäkningar samlas in. Den information som lämnas av projekten kan därmed inte begränsas till antal hushåll som får tillgång till bredband, utan det är också viktigt att informationen möjliggör en analys av de långsiktiga effekterna av åtgärder som bredbandsstödet har finansierat, t.ex. uppgraderingar av befintliga nät som har ökat kapaciteten i dessa nät.

Vi är av uppfattningen att informationshanteringen bör vara så enkel som möjligt och att det därför bör utvecklas en standardiserad, digital lösning för hantering av information om bredbandsprojekten. Vi föreslår därför att PTS får i uppdrag att ta fram en sådan lösning. Arbetet bör ske i dialog med länen, vilket lämpligen kan ske inom ramen för Länsamverkan Bredband 2.0.

Förslaget omfattar tre moment. I ett första skede tar PTS fram ett förslag till riktlinjer om vilka uppgifter som bör samlas in rörande berörda projekt samt, via ovan beskrivna dialog med länen, ett förslag till en standardiserad, digital form för att hantera dessa uppgifter. Riktlinjerna och förslaget bör presenteras senast 1 juli

2014. I ett andra skede tar PTS fram och beslutar om den standardiserade, digitala lösningen. Detta bör ske senast 1 oktober 2014. I det tredje skedet arbetar berörda myndigheter i enlighet med riktlinjer och genom den standardiserade, digitala lösningen, för att göra en första avrapportering av information till PTS senast 1 februari 2015.

**Förslag:** En nationell byanätskarta upprättas. Denna ska innehålla geografiska och tekniska uppgifter om befintliga nät, om stödfinansierade byanät och om geografiska områden inom vilka länsstyrelsen eller regionen gör bedömningen att en utbyggnad bör ske. Det huvudsakliga syftet med en sådan karta är att den ska underlätta ett samarbete mellan byalagen och olika operatörer. PTS föreslås få ett nationellt ansvar för kartan.

Vi har tidigare beskrivit att det i många fall finns skäl att betrakta byalagen som delar av kluster, snarare än som separata öar. När byalagen kopplas samman med varandra och samarbetar med professionella krafter skapas större möjligheter för byanäten att bli delar av en större marknad och att dra största möjliga nytta av den nätutbyggnad som har skett. För att underlätta en sådan utveckling är det också viktigt att tydliggöra i vilka områden som det har etablerats byanät, eller kluster av byanät, och hur marknadspotentialen ser ut i dessa områden. Vi föreslår därför att PTS ansvar som expertmyndighet inom sektorn elektronisk kommunikation med ansvar för nationell uppföljning av stöden kompletteras med ett ansvar för att ta fram en s.k. byanätskarta, som innehåller både infrastruktur som etablerats utan offentligt stöd och stödfinansierad infrastruktur.

PTS bör i utformningen av byanätskartan ha en dialog med Lantmäteriet. Vår bedömning är att en första version av kartan kan presenteras i samband med att övrig information som PTS sammanställt som en följd av sitt nationella uppföljningsansvar presenteras, dvs. i samband med bredbandskartläggning alternativt uppföljning av bredbandsstrategin och senast den 1 maj 2015. PTS bör sedan vid ett årligen återkommande tillfälle, i samband med rapporteringen av övrigt uppföljningsarbete, presentera en uppdaterad version av byanätskartan (även om den också bör uppdateras löpande).

## Förslag gällande den regionala nivån

**Förslag:** Det som i dag är nationella medfinansieringsmedel slås ihop med ordinarie bredbandsstöd inom landsbygdsprogrammet. Länsstyrelserna handlägger ansökningar om dessa medel. Nationella medfinansieringsmedel fördelas ut på varje länsstyrelse enligt den fördelningsnyckel som i dag används för regional fördelning inom landsbygdsprogrammet.

Vi föreslår att de medel som i dag är nationella medfinansieringsmedel, som tillförs och hanteras av PTS, bör slås ihop med det ordinarie bredbandsstödet (huvudstödet) inom landsbygdsprogrammet. Detta innebär i praktiken att bredbandsprojekten ansöker om en form av stöd (huvudstöd) från länsstyrelserna. Vi föreslår därför att det från och med den 1 januari 2014, då förändringen föreslås ske, inte ska finnas några krav på offentlig medfinansiering av medel som tilldelas projekt inom ramen för landsbygdsprogrammet, vilket bör tydliggöras i en ny förordning.

Länsstyrelserna bör således vara handläggande myndigheter för ansökningar om stöd till bredbandsprojekt inom ramen för landsbygdsprogrammet, och PTS bör som en följd därav från och med 1 januari 2014 inte längre ha i uppgift att handlägga ansökningar om medfinansiering av bredbandsstöd. Vi bedömer att det uppstår en ineffektivitet i stödsystemet när det finns olika nationella stödmedel att söka och när handläggningen av dessa stödmedel dessutom sköts av olika myndigheter. Det fanns tidigare större skäl för att låta PTS ta denna roll, bland annat för att det möjliggjorde ett närmande mellan nationell och regional nivå och utgjorde en tydlig åtgärd som underlättade för bredbandsutbyggnaden i Sverige.

PTS har under de senaste åren i viss mån medfinansierat bredbandsprojekt som har fått kanalisationsstöd, något som upphör med vårt förslag. Vår bedömning är att det kan finnas skäl att, i samband med en ny förordning för kanalisationsstödet, se över det belopp som kanalisationsstödet maximalt kan omfatta.

**Förslag:** Ett särskilt stöd föreslås för tillsättande av bredbandskoordinatorer. De årliga kostnaderna kan beräknas till 10 000 000 kronor för riket som helhet. Stödet föreslås i vart fall finnas under den period som regeringen satt upp för att bredbandsmålen ska uppnås, alltså till 2020.

Bredbandskoordinatören har fyra huvudsakliga uppgifter.

- För det första att bidra till ökade regionala insatser vad gäller information till, samverkan mellan och koordinering av berörda regionala aktörer i bredbandsfrågor.
- För det andra att arbeta med strategiska frågor på bredbandsområdet. I detta ingår också ett behov av ökade insatser vad gäller regionala uppföljningar inom bredbandsområdet.
- För det tredje att i samverkan med berörda regionala aktörer vara en drivande kraft i regionala marknadsanalyser.
- För det fjärde att underlätta ansökningsförfarandet och utifrån nationella riktlinjer bistå kommuner och byalag med frågor om prissättning, robusthet och driftsäkerhet, öppenhet och affärsmodeller.

Den grundläggande orsaken till att det finns ett stort behov av bredbandskoordinatorer på regional nivå är att införandet av sådana koordinatorer kan bidra till att effektivisera det regionala arbetet och därigenom underlätta Sveriges arbete för att uppnå målen i regeringens bredbandsstrategi. Det finns flera vinster med införandet av bredbandskoordinatorer. Genom att bidra till förbättrad styrning och uppföljning i regionala bredbandsfrågor används resurserna mera effektivt. Det handlar dels om personella resurser, genom att bredbandskoordinatorerna medför att det finns tillräckliga resurser för både strategiskt arbete och operativt handläggningsarbete, men det handlar inte minst om att genom bättre styrning och uppföljning säkerställa att de resurser som finns i form av tillgängligt stöd för bredbandsutbyggnad verkligen riktas till de områden där behoven är som störst och där offentligt stöd inte riskerar att snedvrída konkurrensen på marknaden.

Vi vill inte i detta delbetänkande fastställa att bredbandskoordinatorerna med nödvändighet ska vara placerade vid exempelvis länsstyrelser. Som tidigare nämnts pågår förhandlingar om kommande bredbandsstöd på EU-nivå och utfallet av dessa för-

handlingar kan få konsekvenser för bedömningen av hur förslaget om bredbandskoordinatorer blir mest ändamålsenligt.

Det råder stor enighet på alla organisatoriska nivåer om att regional samverkan och en tydlig regional kontaktyta på bredbandsområdet är en framgångsfaktor för arbetet med bredbandsstöd.

Vi gör, mot bakgrund av uppdragets storlek, bedömningen att det är nödvändigt att regeringen årligen avsätter 10 000 000 kronor för ändamålet. Fördelningen av medel till olika delar av landet bör göras av regeringen efter en väl avvägd bedömning, där behovet av insatser på de områden som pekats ut ovan bör vara styrande. Regeringen bör i samband med beslut om medel fastställa riktlinjer för bredbandskoordinatorernas arbete. Förutsatt att beslut sker under 2014 bör berörda regionala aktörer under 2014 förbereda sig organisatoriskt (t.ex. genom rekrytering) för införandet av bredbandskoordinatorer. Tillskottet av medel bör inkluderas i regeringens budgetproposition inför 2015 och således kunna utnyttjas av berörda regionala aktörer från 1 januari 2015.

### Övriga förslag

**Förslag:** PTS ges i uppdrag att ta fram en central webbplats som innehåller alla nationella riktlinjer för bredbandsstöden, samt övrigt relevant material. Arbetet bör ske i samverkan med regionala aktörer i alla län, vilket lämpligen sker inom ramen för Länssamverkan Bredband 2.0.

Det finns på bredbandsområdet behov av ett samverkansforum mellan län, på handläggare- och/eller koordinatornivå, och det finns även behov av ett forum för informationsutbyte och samverkan mellan nationella och regionala myndigheter. Ett sådant forum, som numera drivs av PTS, finns etablerat sedan flera år tillbaka och går under namnet Länssamverkan Bredband 2.0..

Vår uppfattning är att detta forum väl fyller sin funktion och bör fortsätta att arbeta på inslagen linje. Det finns emellertid utrymme för ökade informationsinsatser från detta forum och vi föreslår därför att gruppen skapar/alternativt använder sig av existerande webbplats för att ge relevant information om bredbandsstöd. Målgrupperna för denna informationsinsats är i första

hand regionala aktörer, som i sin tur kan vidareförmedla informationen till kommuner och byalag. Förslaget bör enligt vår bedömning realiserars senast 1 juli 2014.

### Sammanfattning av förslagen

I nedanstående tabell sammanfattas förslagen, med avseende på genomförandetidpunkter och kostnader.

Tabell Sammanfattning av delbetänkandets förslag		
Förslag	När	Kostnad
Nya förordningar	1 januari 2014	-
PTS tar fram nationella riktlinjer	1 oktober 2014	1 miljon kronor 2014 och därefter samma belopp årligen
PTS ansvarar för nationell uppföljning	1 maj 2015 (första avrapportering)	0,5 miljoner kronor 2014. 1,5 miljoner kronor 2015 och därefter samma belopp årligen
Informationshantering	1 juli 2014	1 miljon kronor 2014
PTS tar via dialog inom ramen för LSB 2.0 fram riktlinjer om uppgifter och förslag till standardiserad, digital form	1 oktober 2014 Rapportering av information till PTS senast 1 februari 2015	
PTS tar fram och beslutar om standardiserad, digital form Berörda myndigheter arbetar enligt riktlinjer och med standardiserad, digital form		
PTS tar fram byanätskarta	Rapportering av information till PTS senast 1 februari 2015  PTS tar fram en första version av byanätskartan senast 1 maj 2015, därefter årligen vid samma tidpunkt uppdaterade versioner av kartan	1 miljon kronor 2015. Detta belopp inkluderas i budgetpropositionen inför budgetår 2015.
Medfinansiering slås ihop med huvudstöd inom landsbygdsprogrammet och PTS	Länsstyrelserna handlägger ansökningar om stödmedel inom ramen för landsbygds-	Intäkt om 3 miljoner kronor (minskade kostnader för administration av hand-



Förslag	När	Kostnad
uppdrag att handlägga medfinansiering upphör	programmet fr.o.m. 1 januari 2014	läggning av medfinansiering), används för finansiering av PTS tillkommande uppgifter 2014 och därefter samma belopp årligen
Bredbandskoordinatörer införs på regional nivå	Beslut om bredbandskoordinatörer fattas under 2014. Berörda regionala aktörer förbereder införandet av koordinatörer (t.ex. rekryteringsprocesser). Medel utgår fr.o.m. 1 januari 2015	10 miljoner kronor 2015. Detta belopp inkluderas i budgetpropositionen inför budgetår 2015. Därefter samma belopp årligen, åtminstone till och med 2020
PTS tar via dialog inom ramen för LSB 2.0 fram central webbplats med relevant information	1 juli 2014	0,5 miljoner kronor 2014 och därefter samma belopp årligen

## Utredningens uppdrag, avgränsningar och genomförande (kap 1)

Utredningens uppgift är att göra en utvärdering av regeringens bredbandsstrategi. Det innebär att följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi samt i förhållande till den digitala agendan för Europa. I uppdraget ingår även att göra en närmare analys av två insatsområden i bredbandsstrategin, nämligen Offentliga aktörer på marknaden och Bredband i hela landet.

Huvuduppdraget delas in i tre punkter vilka i sammanfattning är att:

- följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi och vid behov föreslå eventuella justeringar av bredbandsstrategin med syftet att möjliggöra för marknaden att åstadkomma den täckningsgrad för bredband som anges i målen för bredbandsstrategin,
- utreda hur kommunernas agerande i olika roller påverkar bredbandsutbyggnaden och utreda möjligheterna att inrätta ett Infrastructure Clearing House (ICH) enligt förslag från Post- och telestyrelsen eller föreslå en annan lösning för att främja samordning och samförläggning för bredbandsutbyggnad, och

- kartlägga den nationella hanteringen av stöd till bredbandsutbyggnad och vem som har varit mottagare av stöden under perioden 2008–2012, analysera om det finns behov av en mer enhetlig stödhantering med utgångspunkt i nu gällande organisationsstruktur och göra en internationell jämförelse.

Utredningens direktiv är dessutom tydligt tudelat i uppgifter som ska redovisas i ett delbetänkande och i ett slutbetänkande. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 maj 2013 och uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2013.

## Varför är bredband viktigt? (kap 2)

I den digitala agendan för Sverige konstateras att möjligheterna med it är enorma – en positiv utveckling på it-området ger effekter på den ekonomiska tillväxten, den sociala välfärden och miljön. It och internet ses också som en kraftfull global möjliggörare för en allt mer gränslös innovation över världen. Det växer fram nya erbjudanden som kombinerar produkter och tjänster, nya affärsmodeller och processer för att producera, konsumera och distribuera i samspel mellan kund och användare.

Det konstateras också att det krävs en grundläggande infrastruktur med väl fungerande elektroniska kommunikationer, dvs. en bredbandsinfrastruktur, för att det ska vara möjligt att använda och erbjuda digitala tjänster.

I regeringens bredbandsstrategi formuleras två mål. Dels bör 90 procent av alla hushåll och företag senast år 2020 ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s, dels bör alla hushåll och företag ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Vad dessa möjligheter egentligen motsvarar, i termer av hastigheter på bredbandet, konkretiseras inte i bredbandsstrategin. Den europeiska digitala agendan kan dock fungera som ett riktmärke – kommissionens målsättning är att alla i Europa ska ha tillgång till bredband om minst 30 Mbit/s år 2020.

En naturlig fråga är varför just hastigheten på bredbandet är så viktig. Räcker inte de nivåer som finns på marknaden i dag?

Det mesta talar för att betydelsen av snabbt bredband inte alls är överdriven. Redan i dag ser vi på den svenska marknaden att allt fler kan få tillgång till bredband med hastigheter på 100 Mbit/s – och att allt fler faktiskt också köper sådana abonnemang. Av PTS

senaste bredbandskartläggning framgår att 53 procent av hushållen och företagen hade tillgång till bredband om 100 Mb/s och att uppskattningsvis 27 procent av alla hushåll med nödvändig infrastruktur för att köpa internetabonnemang som medgav 100 Mb/s hade gjort så i oktober 2012.

Efterfrågan på tjänster som kräver högre bredbandshastigheter driver utvecklingen av både snabbare bredbandsnät och utvecklingen av sådana tjänster – men det finns också ett omvänt förhållande som innebär att utbudet på alltmera avancerade tjänster ständigt växer och i sin tur driver efterfrågan.

Att arbeta mot målet att 90 procent av Sveriges hushåll och företag får tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s är en utmaning i sig. Men vi ser att utmaningen att säkerställa att alla hushåll och företag har goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband är minst lika svår.

### Nationell hantering av stöd till bredbandsutbyggnad (kap 3)

I tabellen nedan sammanfattas det finansiella utfallet för de stödprogram som undersökts närmare av utredningen.

**Tabell** Sammanfattande tabell avseende statligt bredbandsstöd i Sverige (i miljoner kronor, per den 31 maj 2012)

Stödform	Totalt tillgängliga medel	Utnyttjade medel	Kvarvarande medel	Programperiod
Landsbygdsprogrammet	1 556*	496**	657**	2007–2013
Regionala strukturfonden	1800	279	0	2007–2013
Kanalisationsstödet	216	105	101	2008–2014
PTS medfinansiering	365	178,5	176,5	2010–2014

\* I beloppet ingår både medel som är öronmärkta för bredband och medel som kan användas till annat än bredband. Beloppet innehåller också offentlig medfinansiering. Om medfinansiering exkluderas uppgår summan till 1232 miljoner kronor.

\*\* I beloppet ingår inte offentlig medfinansiering.

Enligt direktivet till denna utredning ska vi utreda hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband genom stöden. Vi har funnit att det är mycket svårt att göra en exakt bedömning av hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband som en följd av de bredbandsstöd som har betalats ut under 2008–2012. Ett viktigt skäl är att berörda myndigheter inte historiskt har bedrivit ett systematiskt uppföljningsarbete när det gäller denna typ av uppgifter. Det finns också utrymme för förbättring när det gäller vilka uppgifter som ska lämnas i samband med ansökan om bredbandsstöd och slutrapportering av stödfinansierade projekt. Det ska också beaktas att bredbandsutbyggnad är en långsiktig process, vilket innebär att effekten av att ett stöd har beviljats inte omedelbart kan observeras. Vi vill också understryka att det är svårt att använda antal hushåll som ett generellt mått på effekten av bredbandsstöden, med tanke på att stödformerna varierar i betydande omfattning. Om inte de felkällor som identifierats av utredningen skulle beaktas, skulle vår uppskattning vara att drygt 75 000 hushåll får tillgång till bredband som en följd av det bredbandsstöd som har utgått under perioden 2008–2012. Vi bedömer dock att denna siffra kännetecknas av alltför mycket osäkerhet för att kunna tjäna som något annat än en ytterst grov indikator. Detsamma gäller i minst lika hög grad de siffror som utredningen har tagit del av när det gäller antalet företag som får tillgång till bredband som en följd av bredbandsstödet.

Det kan konstateras att alla delar av landet har tagit del av det bredbandsstöd som har funnits tillgängligt, även om det finns variationer mellan de olika länen. Dessa regionala variationer blir särskilt tydliga när varje stödprogram betraktas var för sig. Vad gäller den regionala strukturfonden är det Dalarna, Gävleborg och Värmland som har tagit emot störst belopp, men även exempelvis Jämtland är väl representerat. Kanalisationsstödet har till stor del tillfallit Kronobergs län och Västra Götaland, medan regioner som har tagit stor del av de statliga medfinansieringsmedlen inkluderar Örebro, Västra Götaland och Östergötland.

När det gäller landsbygdsprogrammets stödmedel (exklusive medfinansiering) är det Skåne och Västra Götaland som har tagit del av mest stöd, men utbetalningarna får ändå ses som väl utspridda över landet, eftersom även Gävleborgs, Jämtlands, Kronobergs, Norrbottens, Värmlands, Örebro och Östergötlands län har tagit del av stödmedel som överstiger 20 miljoner kronor.

En viktig faktor i hanteringen av bredbandsstöd är de fördelningsprinciper som används. I Sverige har både först-till-kvarnmetoden och regional fördelning baserad på en fördelningsnyckel använts. Generellt kan sägas att den förra metoden kan ge stora skillnader mellan mer och mindre aktiva regioner. Regional fördelning via en nyckel som baseras på demografiska aspekter i regionerna ger sannolikt mindre skillnader mellan regionerna, samtidigt som det kan hämma utbetalningarna på en aggregerad nivå, om mindre aktiva regioner "sitter på pengarna" trots att det borde finnas ett behov i deras region.

Det är framför allt kommuner (inklusive kommunägda bolag) och s.k. byalag som har tagit del av bredbandsstödet – kommunerna dominerar när det gäller tilldelningen av medel från den regionala strukturfonden, medan byalag har tagit del av mer pengar från övriga stödprogram.

Till stor del har bredbandsstödet använts för att anlägga fibernät (passiv infrastruktur) och när det gäller kanalisationsstödet har medlen naturligen avsett anläggning av kanalisation. Vi har inte fått uppgifter om den exakta fördelningen mellan olika nättyper, men vi har blivit informerade om att stödmedlen använts för olika slags nät – framför allt nät till och mellan hushåll och företag och ortssammanbindande nät.

#### **De regionala stödprocesserna (kap 4)**

PTS har till regeringen avrapporterat ett uppdrag att samla in och sammanställa länsstyrelsernas, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län samt Gotlands kommuns och samverkansorganet i Kalmar läns utveckling inom it-infrastrukturområdet. Här redovisas en sammanfattning av de resultat som PTS presenterat på basis av en webbenkät.

Tabell Sammanställning av PTS webbenkät

	Ja	Nej
Finns det en regional bredbandsstrategi i länet	10	11
Är strategin beslutad	7	3
Pågår arbete med att ta fram en bredbandsstrategi*	7	3
Finns en genomförandeplan för bredbandsstrategins implementering**	8	3
Följs bredbandsstrategin upp årligen eller oftare***	8	
Är den regionala bredbandsstrategin kopplad till annan regional planering**	8	1
Finns någon form av samarbete mellan länsstyrelsen och regionen/regionförbundet avseende bredbandsutbyggnad i strategifrågor	15	4
... i stödfrågor	8	11
Har länsstyrelsen/regionen/samverkansorganet avsatt personella resurser för att arbeta med bredbandsfrågor	14	7
Har länsstyrelsen/regionen/samverkansorganet under 2012 genomfört aktiviteter riktade till kommuner	20	1
... riktade till företag	11	10
... riktade till byalag	20	1
... riktade till andra aktörer	8	13
Finns det en kartläggning över den befintliga it-infrastrukturen	16	5
... över den planerade it-infrastrukturen	4	17
Behandlar länet robusthet i bredbandsnäten	18	3

\* Dessutom har en respondent svarat "vet ej". De sju som har svarat ja beräknar att bredbandsstrategin ska vara klar 2013.

\*\* En respondent har svarat "vet ej".

\*\*\* Två respondenter har svarat "vet ej".

Inom ramen för vår utredning genomfördes telefonintervjuer med tjänstemän vid nio länsstyrelser och regioner som arbetar med bredbandsfrågor. För att få en bild över den verklighet som möter de byalag som engagerat sig i frågan om bredbandsutbyggnad intervjuades dessutom några företrädare för byalag i Västerbottens och Kronobergs län. Dessa intervjuer ska ses som ett komplement till det material som PTS samlat rörande regionala aktörers verksamhet på bredbandsområdet, och vårt syfte var att få mer kvalitativa bedömningar av bredbandsverksamheten vid länsstyrelserna och länen.

Det samlade intrycket av intervjuerna och det material vi har tagit del av är att bredbandsarbetet i de flesta län funnit rimliga

former som på ett positivt sätt leder området framåt, även om länen har löst det konkreta arbetet på olika sätt. I de absolut flesta fallen går samverkan mellan länets olika aktörer bra.

Även om det allmänna intrycket är positivt har det enligt vår mening skäl funnits skäl att diskutera åtgärder som syftar till mer enhetliga och effektiva regionala stödprocesser.

## Värdering av samhällsnytta och kostnader med bredbandsstödet (kap 5)

I detta avsnitt görs en bedömning av den kortsiktiga direkta nyttan med stöden och jämför den med de kostnader som är associerade med de projekt som har mottagit stöd. Detta är således en kalkyl som riktar in sig på *kortsiktiga* intäkter och kostnader och motsvarar de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som är förknippade med stödet. Resultatet av kalkylen innebär att den kortsiktiga direkta nyttan av stöden till bredbandsutbyggnad inom ramen för landsbygdsprogrammet är lägre än de sammanlagda kostnaderna.

Vi konstaterar att en fullständig kalkyl även skulle behöva beakta *långsiktiga* intäkter och kostnader. Som ovan konstaterats är dock bristen på uppgifter om genomförda projekt en stor utmaning, bland annat när det handlar om att bedöma antal hushåll och företag som tagit del av bredband som en följd av stöden, men även när det gäller kostnads- och intäktsberäkningar. Inom ramen för detta betänkande finns därför inte tillräckligt underlag för att göra en sådan bedömning.

En del av problemet ligger i det faktum att höghastighetsbredband först de senaste åren har slagit igenom på den svenska marknaden, vilket naturligtvis försvårar möjligheten att göra bedömningar av de långsiktiga effekterna av investeringar i snabbt bredband. Detta gäller i ännu högre grad en analys av de stödfinansierade projekt som granskas inom ramen för detta betänkande, eftersom den absoluta majoriteten av projekten ännu inte är genomförda och slutrapporterade. Vidare är stöden riktade mot investeringar som inte kommer till stånd på marknadsmässiga grunder, vilket kan indikera att det handlar om projekt med lägre samhällsekonomisk lönsamhet. Motivet för stödet kan då främst handla om att säkerställa tillgång till grundläggande service i alla

delar av landet, snarare än om att maximera den ekonomiska avkastningen på investeringen.

Vår viktigaste reflektion handlar därför om att det finns stora behov av att underlätta framtida uppföljningar av bredbandsstöden, inklusive uppföljningar av nyttor och kostnader. Det finns härvidlag skäl att använda sig av de metodologiska kunskaper som förvärvats i motsvarande studier i andra sektorer. Det faktum att allt fler projekt med tiden kommer att avslutas, slutrapportera, och därmed förbättra möjligheten att göra uppföljningar är positivt och viktigt i sig, men det krävs också en ökad systematik i det kommande uppföljningsarbetet. Vi menar att våra förslag skapar bättre förutsättningar för framtida uppföljningar av nyttor och kostnader. Det finns mycket som talar för att en mer effektiv hantering av bredbandsstöd framledes kommer att öka nyttan i förhållande till kostnaderna, och det finns mycket som talar för att en mera effektiv hantering av bredbandsstödet de gångna åren hade kunnat medföra ett annat förhållande mellan intäkter och kostnader även på kort sikt, till exempel genom fler anslutna hushåll och därmed högre intäkter.

## En internationell jämförelse (kap 6)

Det konstateras i direktivet till denna utredning att Finland har en modell som, till skillnad från den svenska modellen, är mer centralt styrd. Utredningen ska därför göra en jämförelse mellan de modeller för hantering av stöd till bredbandsutbyggnad som finns i Sverige och Finland och peka på för- och nackdelar med respektive modell.

För att möta framtidens utmaningar på bredbandsområdet formulerade den finländska regeringen i sin bredbandsstrategi 2008 två konkreta mål: alla ska ha tillgång till bredband på minst 1 Mbit/s år 2010 och alla, åtminstone fler än 99 procent, ska ha tillgång till bredband på minst 100 Mbit/s inom en radie av två kilometer år 2015. Bedömningen i Finland är att utbyggnaden av hög-hastighetsnät till största delen kommer till stånd på marknads-mässig grund, upp till en befolkningstäckning om 95 procent. För att nå upp till 99 procent krävs dock subventioner som ska komma cirka 130 000 hushåll i ännu ej utbyggda områden till del. De projekt som krävs för dessa områden har angivits i så kallade regionala program. Sammantaget omfattar de regionala program-



men 800 projekt till ett värde av cirka 400 miljoner euro. Projekten utses av de finländska landskapsförbunden genom en konkurrensutsatt anbudsprocess.

Vi bedömer att det finns en del likheter mellan den svenska och den finländska modellen för hantering av bredbandsstöd. Det är i bägge fallen tydligt att modellerna bygger på en kedja av viktiga aktörer på olika organisatoriska nivåer i samhället. Vi ser också likheter på så vis att flera av de framgångsfaktorer som har identifierats i Finland även är relevanta i Sverige, exempelvis betydelsen av kommunernas engagemang och vikten av en koppling till den lokala marknaden.

När det gäller skillnader mellan de två modellerna anser vi att den grundläggande skillnaden är att den finländska modellen har större inslag av nationell styrning än den svenska modellen. Viktiga parametrar för styrningen av subventionerade bredbandsprojekt framgår tydligt i den finländska bredbandsstrategin, exempelvis hur stor kommunernas del av subventioneringen ska vara och huruvida stödmedel ska öronmärkas till olika län eller inte. Bredbandsstödet behandlas också som ett och samma paket. Vi upplever att det svenska bredbandsstödet på ett annat sätt spretar och innehåller olika stödprogram med i vissa avseenden olika riktlinjer. Det tydligaste exemplet på inslaget av nationell styrning i Finland är att det är den finländska regleringsmyndigheten FICORA som genomför de marknadsanalyser som ligger till grund för avgränsningen av stödberättigade områden och därmed fortsatt hantering i processen. Det finns olika modeller för hantering av marknadsanalyser, men vi ser att det finns stora vinster med en högre grad av närvaro från regleringsmyndighetens sida. Där finns en stor kompetens i analysfrågor, som är förmånlig för alla inblandade parter, och det skapar också förutsättningar för att man på den nationella nivån skapar sig en bra helhetsbild över marknaden.

## Överväganden och analys (kap 7)

### Vad fungerar bra?

Ett genomgående tema i diskussioner kring den svenska modellen för hantering av bredbandsstöd är att det lokala engagemanget lyfts fram som en framgångsfaktor. Många vittnar om att engagemanget för en gemensam sak, i ett byalag, har inneburit ett lyft för bygden.

Detta lokala engagemang har således haft positiva effekter som inte bara kan mätas i hur många som nu har fått tillgång till höghastighetsbredband. Många och viktiga insatser har gjorts på frivillig basis, vilket har inneburit att kostnaderna för det offentliga har kunnat hållas på förhållandevis låga nivåer.

Även på den regionala och kommunala nivån har det under de senaste åren varit en betydligt högre aktivitetsgrad när det gäller bredbandsområdet. I allt fler län och kommuner tas det fram digitala agendor och/eller bredbandsstrategier. Vi ser mycket positivt på dessa tecken på engagemang och aktivitet, eftersom regionala aktörer och kommuner spelar mycket viktiga roller i hanteringen av bredbandsstöd i Sverige – inte bara när det gäller handläggning av ansökningar om bredbandsstöd, utan även i frågor som handlar om strategiskt arbete, samordning och samverkan och stöd till byalag.

### **Var finns utrymme för förbättring?**

#### *Regelverk*

Det finns en problematik kring de förordningar som nu existerar för de olika stödprogrammen. Utan att föregripa eventuell framtida utformning av den nationella författningsregleringen av statligt stöd till bredbandsutbyggnad, så kan utifrån nuvarande stödsystem konstateras att dessa förordningar framledes behöver uppdateras, för att ligga i linje med kommissionens riktlinjer. I samband med denna uppdatering är det önskvärt om förordningarna så långt möjligt blir likartade.

En viktig utmaning är att tillse att ett antal centrala frågor i riktlinjer och förordningar tillämpas på ett enhetligt sätt i landets län. De centrala frågor som här avses är hanteringen av marknadsanalyser, öppenhet och tredjepartstillträde, prissättning, robusthet och driftsäkerhet och affärsmodeller. Med affärsmodeller avses i detta sammanhang i första hand frågor som rör upphandling och förvaltning av näten.

*Styrning och uppföljning*

I Sverige tillämpas i dag en s.k. nedifrån-och-upp-modell för hantering av bredbandsstöd. Det finns dock enligt vår bedömning utrymme för mer av statlig styrning på det här området. På regional nivå upplever man ofta att de regler som ska tillämpas har ett alltför stort tolkningsutrymme och det anses finnas behov av nationella riktlinjer i högre grad. Även för mottagarna av stöden innebär avsaknad av styrning och riktlinjer en utmaning – byalagen har till exempel otillräckliga resurser och kompetens för juridiska avvägningar och marknadsanalyser av den dignitet som kommissionens riktlinjer anger. Med en ökad statlig styrning, i form av riktlinjer för särskilt komplicerade frågor, uppnås därmed vinster på alla nivåer.

Det finns betydande skillnader mellan länen. Det handlar om olika arbetsformer för handläggning av stöd, olika sätt att hantera ansökningar och olika modeller för upphandling. Vi ser också att regionerna använder sig av regional samverkan i olika omfattning – en del regioner arbetar i nära och strukturerad samverkan med kommuner och byalag, andra inte.

Vårt ingångsvärde i utredningen har varit att hitta en balans mellan regional självständighet, flexibilitet och frihet å ena sidan, och de vinster som kommer av ökad enhetlighet å den andra sidan. Vår bedömning är att det finns ett behov av nationella riktlinjer avseende hanteringen av marknadsanalyser, öppenhet och tredje-partstillträde, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller.

Ett tänkbart problem, eller i vart fall en utmaning, har att göra med nationella och regionala prioriteringar. Bredbandsutbyggnad kan prioriteras på olika sätt. Vår bedömning är att det är viktigt att så långt möjligt öronmärka de medel som avsatts till bredbandsutbyggnad, eftersom erfarenheten visar att detta minskar osäkerheten kring hur stora belopp som faktiskt är tillgängliga att söka.

Relaterat till bristerna i statlig styrning är bristerna i statlig uppföljning. För att kunna göra kartläggningar och analyser på nationell och regional nivå behöver berörda myndigheter i högre grad än i dag tillgång till information om och från projekten. Det finns behov av bättre uppföljning på nationell nivå, vilket underlättas av att all relevant information om stödprojekten lämnas i både ansökan om stöd och i slutrapporter, men det finns också utrymme för förbättring av uppföljningsarbetet på regional nivå. Ett naturligt

sätt att arbeta med uppföljning på regional nivå är att utgå ifrån regionala digitala agendor och/eller bredbandsstrategier, förutsatt att dessa är utformade på ett sådant sätt att relevant effektmätning och annan uppföljning möjliggörs.

### *Samordning*

Det finns betydande skillnader mellan regionerna, bland annat när det gäller former för samordning. Det uppstår problem när frågor som kräver resurser och kompetens i en stor mängd komplicerade juridiska, administrativa och regleringsmässiga frågor hamnar på stödmottagarna, ofta enskilda byalag som även brottas med ekonomiska och tekniska frågor. Risken är i denna situation stor för felaktigheter, att olika stödmottagare och stödhandläggare tolkar reglerna på helt olika sätt, och att de riktlinjer och regelverk som finns helt enkelt inte följs, vilket i förlängningen bland annat kan leda till att stödmedel betalas ut till mottagare som inte borde få stöd (t.ex. på grund av att det finns potential för en naturligt framväxande marknad i området), att konkurrensen snedvrids och att det samhällsekonomiska utfallet blir dåligt.

Vi är övertygade om att samordning och samverkan är framgångsfaktorer, i synnerhet i en så pass decentraliserad modell för hantering av bredbandsstöd som den svenska.

### *Legitimitet*

På många håll upplevs hanteringen av bredbandsstöd som rörig. Det är många och komplicerade regelverk, stödmedel utbetalas vid olika tidpunkter och med olika villkor, och många aktörer är inblandade. Det är också ett digert och svårt arbete för enskilda byalag att ta sig an frågor som marknadsanalyser, villkor för tillträdande tredjepartsoperatörer, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt upphandlings- och eventuella överlåtelsefrågor. I en så decentraliserad modell för bredbandsstöd som den svenska är lokalt engagemang en framgångsfaktor – om det lokala engagemanget sviktar som en följd av att byråkratin är ogenomtränglig och svårförståelig, och de administrativa och juridiska pålagorna är alltför omfattande, finns risken att modellen tappar en viktig del av sin legitimitetsgrund.

En annan viktig del av modellens legitimitet bygger på att hanteringen av bredbandsstöd är anpassad till marknadssituationen och de behov som faktiskt föreligger. Den bärande tanken i kommissionens riktlinjer är också att medlemsstaterna genom att undvika konkurrenssnedvridningar och främja öppenhet ska främja konkurrensen på marknaden, vilket i sin tur ger positiva effekter på den ekonomiska tillväxten. Det har ovan konstaterats att det finns ett behov av bättre uppföljning både på nationell nivå och regional nivå. Det behövs fler och bättre analyser av effekterna av bredbandsstödet, till exempel i termer av antal hushåll och företag som har fått tillgång till bredband som en följd därav, och av hur bredbandsutbyggnaden fördelar sig.

Vår bedömning är att det finns behov av en starkare koppling till professionella krafter i det praktiska arbetet med att organisera och genomföra bredbandsprojekt inom län och kommuner. Kommersiella operatörer och stadsnät kan vara exempel på sådana professionella krafter. Även om det lokala engagemanget, som återspeglas i de många byalagen, är mycket positivt finns det en risk att dessa byalag agerar som separata öar, utan tillräcklig koppling till marknadsaktörer eller den kommun i vilken de verkar.

En mycket viktig, men svårfångad, del av legitimitetsgrunden för offentligt bredbandsstöd är att det upplevs att stödåtgärderna medför en nytta som överstiger kostnaderna för stödet. Vi konstaterar att detta förhållande i vart fall inte på kort sikt är självklart. Behovet av att effektivisera det system för hantering av bredbandsstöd som har vuxit fram är i detta perspektiv tydligt.

Vår bedömning när det gäller fördelning av stödmedel till regionerna är att det även framledes bör vara en öronmärkning av stödmedel till olika regioner, men att fördelningsprincipen också bör innehålla en incitamentsskapande mekanism. Den fördelningsmodell som används inom exempelvis landsbygdsprogrammet är dock inte tillämplig på de regionala strukturfondsprogrammen, som har ett annat upplägg och en annan programlogik än övriga stödformer.

## Konsekvenser (kap 9)

### Konsekvenser på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Numera är det en självklarhet att den digitala tekniken är en grundpelare i det moderna samhället, vare sig man bor i storstad eller på landsbygd. En bra digital infrastruktur i alla delar av landet är därmed en förutsättning för att upprätthålla sysselsättning och ha tillgång till en bra service i alla delar av landet. De förändringar av formerna för bredbandsstöd som vi föreslår kommer enligt vår bedömning att förbättra möjligheten för landsbygdsområden att få tillgång till bra bredbandskapacitet.

### Konsekvenser för små företag

Olika former av it-lösningar möjliggör för småföretag att lättare nå nya marknader, uppnå lägre kostnader, förbättra intern och extern kommunikation, förenkla samarbete och koordinera produktionen.

### Prövning av det offentliga åtagandet

Vi menar att våra förslag, vilka i huvudsak innebär att genom tydligare riktlinjer uppnå en något skärpt statlig styrning och uppföljning av bredbandsstödet, inte påverkar omfattningen av det statliga åtagandet nämnvärt. Förslagen underlättar för marknadsaktörer, länsstyrelser, regioner, kommuner och byalag att agera i frågan om bredbandsutbyggnad.

Under 2014 uppgår kostnaderna, till följd av våra förslag, till tre miljoner kronor. Vårt förslag innebär att de tre miljoner kronor som i dag används för att administrera medfinansieringsverksamheten även fortsättningsvis ska tillföras myndigheten på årlig basis. Denna lösning innebär att det inte under 2014 finns behov av att tillföra ytterligare statliga medel för att finansiera våra förslag. Vi bedömer dessutom att det tillkommande ansvaret för länsstyrelserna och regionerna är marginellt och inte motiverar resurstillskott från statens sida.

Under 2015 uppgår kostnaderna, enligt våra förslag, till 14 miljoner kronor. Utöver de tre miljoner kronor som nämns ovan uppstår ett behov av en engångskostnad för att finansiera PTS

initiala arbete med en s.k. byanätskarta. Vi föreslår att denna engångskostnad, på en miljon kronor, tillförs PTS i samband med budgetpropositionen för 2015. Från och med 2015 och i vart fall till 2020 föreslår vi också att de regionala aktörer som omfattas av ett beslut om bredbandskoordinatorer, i enlighet med vårt förslag, tillförs finansiering som årligen uppgår till 10 miljoner kronor. Förutsatt att beslut fattas under 2014 bör regeringens budgetproposition för 2015 innehålla en sådan kostnadspost.

Eftersom kostnaden för byanätskartan bedöms vara av engångskaraktär kommer den totala kostnaden för våra förslag att årligen, från och med 2016 och i vart fall till 2020, uppgå till 13 miljoner kronor.

Denna blygsamma ökning av det statliga åtagandet bidrar till att underlätta för marknadsaktörerna och de offentliga aktörerna att verka på bredbandsområdet.

# 1 Utredningens uppdrag, avgränsningar och genomförande

## 1.1 Uppdrag

Utredningens uppgift (dir. 2012:123) är att göra en utvärdering av regeringens bredbandsstrategi.<sup>1</sup> Det innebär att följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi samt i förhållande till den digitala agendan för Europa (KOM(2010) 245). I uppdraget ingår även att göra en närmare analys av två insatsområden i bredbandsstrategin, nämligen Offentliga aktörer på marknaden och Bredband i hela landet.

Huvuduppdraget delas in i tre punkter vilka i sammanfattning är att:

- följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi och vid behov föreslå eventuella justeringar av bredbandsstrategin med syftet att möjliggöra för marknaden att åstadkomma den täckningsgrad för bredband som anges i målen för bredbandsstrategin,
- utreda hur kommunernas agerande i olika roller påverkar bredbandsutbyggnaden och utreda möjligheterna att inrätta ett Infrastructure Clearing House (ICH) enligt förslag från Post- och telestyrelsen eller föreslå en annan lösning för att främja samordning och samförläggning för bredbandsutbyggnad, och
- kartlägga den nationella hanteringen av stöd till bredbandsutbyggnad och vem som har varit mottagare av stöden under perioden 2008–2012, analysera om det finns behov av en mer enhetlig stödhantering med utgångspunkt i nu gällande organisationsstruktur och göra en internationell jämförelse.

---

<sup>1</sup> Bredbandsstrategi för Sverige (N2009/8317/ITP).



Utredningens direktiv är dessutom tydligt tudelat i uppgifter som ska redovisas i ett delbetänkande och i ett slutbetänkande. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 maj 2013 och uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2013.

I delbetänkandet ska utredningen redogöra för sina resultat inom tre områden. Det gäller frågor om statligt stöd för bredbandsutbyggnad, regionernas/länens arbete med bredbandsfrågor samt en internationell jämförelse.

I slutbetänkandet ska utredningen bland annat följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen, kartlägga hur tillgången till bredband med hög överföringshastighet har uppnåtts, kartlägga vilka förutsättningar som har påverkat utbyggnaden av bredband med hög överföringshastighet i glest befolkade områden, utreda hur man kan arbeta mer effektivt för att samordna efterfrågan av bredband i lands- och glesbygder, samt vid behov föreslå justeringar av bredbandsstrategin för att nå målen.

I slutbetänkandet ska också redovisas hur kommuners agerande som markägare, ägare av bredbandsinfrastruktur och bostadsägare påverkar bredbandsutbyggnaden. Dessutom ska möjligheterna att inrätta ett Infrastructure Clearing House (ICH) enligt Post- och telestyrelsens (PTS) förslag utredas.<sup>2</sup>

## 1.2 Avgränsningar och preciseringar

Sammanfattningsvis kan utredningens uppdrag sägas omfatta frågor om resurser, procedurer och organisationslösningar för att på ett bättre sätt uppnå den täckningsgrad för bredband som anges i målen för bredbandsstrategin. Av strategin framgår att "statens huvudsakliga roll är att få marknaden att fungera effektivt och ge marknadsaktörerna goda förutsättningar för sin verksamhet. Samtidigt är förutsättningarna för att bygga ut infrastruktur sämre i de glest befolkade delarna av landet. För att de hushåll och företag som finns i de mer glesbefolkade delarna av landet ska få liknande möjligheter finns det behov av riktade insatser".

Vad gäller stöd till bredbandsutbyggnad har den nationella nivån, regionala aktörer, kommuner och byalag viktiga roller att fylla. I Sverige har det vuxit fram ett slags nedifrån-och-upp-modell för dessa stöd som bygger på att man på den lokala nivån, i byalaget, på frivillig grund initierar och driver bredbandsfrågan inom

---

<sup>2</sup> Se Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation – PTS-ER-2011:26.

sitt geografiska område samt ansöker om stödmedel. Det finns dock ett starkt beroende mellan lokala aktiviteter och kommunernas och länens engagemang i frågan. Mot bakgrund av denna modell har vi valt att så långt möjligt beskriva och analysera bredbandsområdet utifrån samma perspektiv. Ett mål är att länen, kommunerna och byalagen ska känna igen sig i våra beskrivningar.

En metodologisk avgränsning som tidigt gjordes efter kontakter med uppdragsgivaren, är att utredningen i huvudsak haft PTS rapporter om bredbandsstöd som utgångspunkt i kartläggningen av den nationella hanteringen av bredbandsstöd.<sup>3</sup> Det innebär att vi exempelvis inte genomfört någon egen studie av det bredbandsstöd som fördelas ur landsbygdsprogrammet, även om vi har granskat, följt upp och i vissa fall kompletterat PTS material med underlag från berörda myndigheter. Den gemensamma bedömningen är att PTS grundmaterial tillräckligt väl speglar de frågeställningar som finns i utredningsuppdraget.

Eget grundmaterial till delbetänkandet har samlats in rörande bredbandsfrågan i Finland, länens bredbandsarbete och beträffande nyttan med bredband.

Utredningens innehåll är enligt direktiven tidsmässigt avgränsat till 2008–2012. Vad gäller frågan om bredbandsstöd sammanfattar vi dock erfarenheterna även från perioden i början av 2000-talet.

Av direktiven framgår att utredningen i sina förslag ska ta hänsyn till bland annat pågående EU-förhandlingar om kommande stöd till bredband. Regeringens arbete rörande partnerskapsöverenskommelse med EU-kommissionen pågår och beräknas inte vara färdigt förrän under hösten 2013. Resultaten av arbetet avgör vad Sverige får prioritera i EU-stöden under kommande programperiod. Det innebär att det fortfarande är oklart om, och i så fall i vilken form, bredbandsstöd kommer att ingå i överenskommelsen.

Parallellt med detta arbete pågår inom regeringen utarbetande av riktlinjer för de regionala strukturfondsprogrammen och landsbygdsprogrammet. Den 16 maj 2013<sup>4</sup> beslutade regeringen om riktlinjer för framtagande av förslag till regionala strukturfondsprogram gällande Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). I dessa prioriteras bland annat insatser för utbyggnad av bredband där privata investeringar är otillräckliga och marknaden inte bedömer det vara lönsamt att bygga ut i tillräcklig omfattning.

---

<sup>3</sup> Dessa rapporter beskrivs i kapitel 3.

<sup>4</sup> N2013/2493/RT.

Vi har i denna utredning utgått från existerande regelverk. Om formerna för bredbandsstödet påtagligt skulle ändras, som en följd av resultatet av pågående förhandlingar, är vi av uppfattningen att de principer som våra förslag anger i allt väsentligt kan införlivas i de nya formerna. Det kan dock inte i detta skede uteslutas att ett resultat av de pågående förhandlingarna kan bli att vi får anledning att i slutbetänkandet komma tillbaka med något modifierade förslag.

### 1.3 Genomförande

Enligt direktiven ska utredningen tillvarata kunskaper och erfarenheter som finns hos ett stort antal aktörer inom utredningsområdet. Detta krav har fullföljts på olika sätt.

En expertgrupp har tillsatts med deltagare från Post- och telestyrelsen (PTS), Bredbandsforum, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Konkurrensverket, Region Skåne, Trafikverket, Regionförbundet Västerbottens län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), IT & Telekomföretagen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Näringsdepartementet och Finansdepartementet.

Intervjuer har dessutom genomförts med företrädare för Länsstyrelserna i Örebro, Kronobergs, Norrbottens, Västerbottens, Värmlands, Östergötlands och Gävleborgs län samt med företrädare för Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Intervjuer har också gjorts med företrädare för ett antal byalag i Västerbotten och Kronoberg, vilka samtliga har arbetat med nätutbyggnad i sin lokala miljö, samt med representanter för SmåKom, Hela Sverige Ska Leva, Bynet och EM Evolution AB.

Möten och/eller andra former av kontakter har hållits med företrädare för Svenska Stadsnätsföreningen, TeliaSonera, Com hem, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Lantmäteriet, Samverkansgrupp för bredband, Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07), Näringsdepartementet (motsv.) i Finland och Landskapsförbundet i Pohjois-Karjala i Finland.

Under våren har vi deltagit i ett kommunledningsmöte om bredbandsfrågor arrangerat av Västra Götalandsregionen. Vi har också presenterat utredningen vid ett möte med Bredbandsforum, vid ett möte med SKL:s beredning för tillväxt och regional utveckling, samt vid ett möte med samverkansgruppen för bredband (Länssamverkan Bredband 2.0).

Ett konsultföretag, A-Focus, har tagit fram grundmaterialet till den del av utredningsuppdraget som behandlar nyttan med bredband.

Under våren 2013, då detta delbetänkande utarbetats, har två möten med expertgruppen hållits.

Alla redogörelser, bedömningar och förslag presenteras i vi-form. Innebörden av detta är att själva utarbetandet av texterna sker i samarbete mellan utredaren, kansliet och experterna. Ansvaret för texterna är dock enbart utredarens.

## 2 Varför är bredband viktigt?

### 2.1 It och bredband är viktiga samhällsfrågor

I den digitala agendan för Sverige<sup>1</sup> konstateras att möjligheterna med it är enorma – en positiv utveckling på it-området ger effekter på den ekonomiska tillväxten, den sociala välfärden och miljön. It och internet ses också som en kraftfull global möjliggörare för en allt mer gränslös innovation över världen. Det växer fram nya erbjudanden som kombinerar produkter och tjänster, nya affärsmodeller och processer för att producera, konsumera och distribuera i samspel mellan kund och användare.

Det konstateras också att det krävs en grundläggande infrastruktur med väl fungerande elektroniska kommunikationer för att det ska vara möjligt att använda och erbjuda digitala tjänster.<sup>2</sup> Regeringens utgångspunkt på detta område är att bredband ska tillhandahållas av marknaden och att fortsatta investeringar är nödvändiga i alla delar av landet. Även om tillgången till bredband är relativt god i dag är marknaden i ständig förändring, och tekniken kommer under de närmaste åren att utvecklas snabbt. I regeringens bredbandsstrategi utpekas ett antal drivkrafter bakom den tekniska utvecklingen. Bland annat nämns en ökad efterfrågan och ett ökat utbud av bredband med högre överföringshastigheter för att kunna erbjuda och ta del av nya och mer krävande tjänster via internet. Trafikvolymerna ökar då vi tillbringar allt mer tid på nätet och då alltmer data överförs mellan applikationer och/eller personer. En ytterligare drivkraft är ett ökat behov av mobilitet och tillförlitliga internetanslutningar för att möjliggöra tillgång till tjänster när som helst och var som helst.

Regeringen konstaterar därför i bredbandsstrategin att den pågående teknikutvecklingen kommer att kräva en betydande utbyggnad av

---

<sup>1</sup> It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige (N2011/342/ITP).

<sup>2</sup> Det vill säga en bredbandsinfrastruktur, som enkelt uttryckt kan definieras som it-infrastruktur som möjliggör hög överföringskapacitet.

fibernet, och att både fasta och trådlösa nät uppgraderas med ny teknik. Hur Sverige klarar av denna utmaning kommer att påverka användningen av it och möjligheten att med hjälp av it nå politiska mål för hållbar tillväxt, konkurrenskraft, miljö och klimat, effektivare välfärdstjänster och en fungerande vardag för företag och medborgare i hela landet.

En annan fråga som aktualiseras är den så kallade digitala klyftan. Intresset för att göra investeringar är större i tätbebyggda områden, medan utmaningen är större i glesbefolkade områden där förutsättningarna för att bygga ut ny infrastruktur och att uppgradera tekniken är sämre. Det är helt enkelt mindre kostnadseffektivt att bygga bredbandsnät där det är längre avstånd mellan hushåll och företag, de potentiella kunderna, jämfört med i till exempel storstäderna. Det är en stor utmaning att säkra en grundläggande nivå av elektronisk kommunikation i alla delar av landet.

## 2.2 Varför är hastigheten på bredbandet så viktig?

I regeringens bredbandsstrategi formuleras två mål. Dels bör 90 procent av alla hushåll och företag senast år 2020 ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s, dels bör alla hushåll och företag ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. Vad dessa möjligheter egentligen motsvarar, i termer av hastigheter på bredbandet, konkretiseras inte i bredbandsstrategin. Den europeiska digitala agendan kan dock fungera som ett riktmärke – kommissionens målsättning är att alla i Europa ska ha tillgång till bredband om minst 30 Mbit/s år 2020.<sup>3</sup>

Om dessa mål uppnås bör Sverige stå väl rustat, avseende infrastruktur för elektroniska kommunikationer, när det gäller konkurrenskraft och förmåga att hantera samhällsrelaterade utmaningar. Likaså säkerställs på detta sätt att skillnaderna mellan tätbefolkade och glesbefolkade områden inte medför att delar av befolkningen hamnar utanför det digitala samhället.

En naturlig fråga är varför just hastigheten på bredbandet är så viktig. Räcker inte de nivåer som finns på marknaden i dag?

Det mesta talar för att betydelsen av snabbt bredband inte alls är överdriven. Redan i dag ser vi på den svenska marknaden att allt fler kan få tillgång till bredband med hastigheter på 100 Mbit/s – och att allt fler faktiskt också köper sådana abonnemang. Av PTS

<sup>3</sup> Målen i den europeiska digitala agendan lyfts även fram i direktiven till denna utredning.

senaste bredbandskartläggning (Bredbandskartläggning 2012 – en geografisk översikt av bredbandstillgången i Sverige – PTS-ER-2013:7) framgår att 53 procent av hushållen och företagen hade tillgång till bredband om 100 Mbit/s och att uppskattningsvis 27 procent av alla hushåll med nödvändig infrastruktur för att köpa internetabonnemang som medgav 100 Mbit/s hade gjort så i oktober 2012. Den senare siffran är en ökning med cirka fem procentenheter jämfört med oktober 2011 och med åtta procentenheter jämfört med oktober 2010. Användningen av bredband med lite lägre hastigheter är förstås ännu större – i PTS rapport Svensk Telemarknad (Svensk Telemarknad 2011 – PTS-ER-2012:17) konstateras till exempel att andelen abonnemang med en hastighet på 10 Mbit/s eller mer utgjorde 58 procent av samtliga abonnemang via fast bredband.

Efterfrågan på tjänster som kräver högre bredbandshastigheter driver utvecklingen av både snabbare bredbandsnät och utvecklingen av sådana tjänster – men det finns också ett omvänt förhållande som innebär att utbudet på alltmera avancerade tjänster ständigt växer och i sin tur driver efterfrågan. I den bredbandskartläggning som PTS publicerade 2010 (Bredbandskartläggning 2009 – PTS-ER-2010:5) delas bredbandstjänster in i tre huvudkategorier: kommunikationstjänster (t.ex. webbsurf, e-posthantering och videosamtal), underhållningstjänster (t.ex. musik, film och spel) och samhällsservicetjänster (t.ex. samhällsinformation). I rapporten förutspås en ökning av bandbreddsbehovet för att framledes hantera dessa tjänster – och på vissa områden förutspås en kraftig ökning av bandbreddsbehovet. I linje med dessa förutsägelser ligger också ett antal rapporter som indikerar att bandbreddsbehovet för den genomsnittlige slutkunden redan 2015 kommer att vara högt.<sup>4</sup> Det ska dock understrykas att prognoserna varierar påtagligt – alla tycks vara överens om att bandbreddsbehovet kommer att öka, men uppfattningarna om hur mycket det kommer att öka och hur fort divergerar.

Något som kanske var svårt att förutspå år 2010 var utvecklingen av sociala medier – vi ser bara i Sverige en explosion av användningen av Facebook och Twitter, av Instagram och Vine.<sup>5</sup> Denna utveckling har, utöver ett ökande bandbreddsbehov, gjort

<sup>4</sup> Bland annat nämns rapporter från den brittiska regleringsmyndigheten Ofcom och från Warwick Business School.

<sup>5</sup> Facebook är en social nätverkstjänst, Twitter är en mikroblogg där man skriver meddelanden på högst 140 tecken, Instagram är en mobilapplikation för fotodelning, och Vine är en mobilapplikation för filmklipp.

att skillnaden mellan kommunikations- och underhållningstjänster alltmer har suddats ut. De senaste åren har vi också sett hur den samtidiga användningen av bredbandet ökar – hushållets bredband ska inte bara räcka till att en familjemedlem kan surfa på nätet på en PC, det ska också räcka till att andra familjemedlemmar samtidigt tar bredbandet i anspråk för att se på tv, använda spelkonsolen, och nyttja läsplattan och den smarta telefonen. En annan viktig drivkraft för ett ökat bandbreddsbehov är den ökade mediekonsumtionen via bredband. När kvalitetskraven dessutom höjs, t.ex. genom en efterfrågan på hdtv<sup>6</sup>, ökar behovet av bandbredd än mer.

Det mesta talar alltså för att det bandbreddsbehov som pekas ut i regeringens bredbandsstrategi inte är en överskattning. Att arbeta mot målet att 90 procent av Sveriges hushåll och företag får tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s är en utmaning i sig. Men vi ser att utmaningen att säkerställa att alla hushåll och företag har goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband är minst lika svår. Vi kan mot bakgrund av den utveckling som ovan målas upp föreställa oss att nivåerna väsentligt behöver överstiga dagens grundläggande bredband.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tv med hög bildupplösning.

<sup>7</sup> Som ett exempel på hastigheter som motsvarar grundläggande bredband kan det funktionella tillträdet till internet nämnas, vilket i dag motsvarar 1 Mbit/s. Regeringen föreskriver om vad som ska vara ett funktionellt tillträde till internet, dvs. en hastighet som alla i Sverige ska ha tillgång till.



## 3 Nationell hantering av stöd till bredbandsutbyggnad<sup>1</sup>

### 3.1 Bakgrund

Europeiska kommissionen har tagit fram en digital agenda för Europa. Den är ett av huvudinitiativen inom ramen för Europa 2020-strategin (Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM(2010) 2020). Strategin lanserades i mars 2010 som ett led i att ta Europa ur den ekonomiska krisen och förbereda EU:s ekonomi för nästa årtionde och beskriver bland annat hur viktig användningen av informations- och kommunikationsteknik är för att Europa ska kunna uppnå ambitionerna för 2020. En av nyckelåtgärderna, som presenteras både i 2020-strategin och i den digitala agendan för Europa, är snabb internettillgång. Målet är att alla i Europa bör ha tillgång till grundläggande bredband senast 2013. Dessutom är en strävan att uppnå att alla i Europa har tillgång till internethastigheter på över 30 Mbit/s och att minst 50 procent av de europeiska hushållen abonnerar på internetförbindelser på över 100 Mbit/s år 2020.

Den 29 september 2011 beslutade regeringen om en ny strategi för it-politiken, en digital agenda för Sverige. Den digitala agendan

---

<sup>1</sup> Även om detta kapitel avser nationell hantering av stöd till bredbandsutbyggnad, så kommer regionala nivåer och aktörer att belysas. Det finns olika typer av regionala organ i Sverige och det finns mot den bakgrunden anledning att vara så tydlig som möjligt med hur vi hanterar de begrepp som förekommer.

Begreppet *län* avser både ett definierat geografiskt område och en administrativ enhet. Vår förhoppning är att vad vi avser med län ska framgå av textens sammanhang. Organisationen inom den administrativa enheten län kan se ut på olika sätt. De organisatoriska enheter som är aktuella inom ramen för den administrativa enheten län är länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan (landsting) och kommunala samverkansorgan. I detta delbetänkande sammanfattar vi vanligen regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan med begreppet region.

Begreppet *region* avser således en organisatorisk funktion inom ett län. Med region kan vi i vissa fall även avse ett odefinierat geografiskt område (i bemärkelsen en del av landet). Vår förhoppning är att vad vi avser med region ska framgå av textens sammanhang.

I kapitel 4.2 redogör vi närmare för det regionala ansvaret för bredbandsfrågor.

är en bred och sammanhållen strategi för it-politiken där regeringen presenterar ambitioner och insatser som tar till vara de möjligheter som digitaliseringen ger. Målet för it-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. I december 2011 beslutade riksdagen i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2012 att tidigare it-politiska mål och delmål om tillväxt och kvalitet skulle upphävas och ersättas med det nya it-politiska målet (prop. 2011/12:1, utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87).

När det gäller målen för tillgänglighet ska dessa fortsatt gälla (prop. 2009/10:193). Det riksdagsbundna målet för tillgänglighet är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband (prop. 2009/10:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297). Den 2 november 2009 beslutade regeringen om en bredbandsstrategi för Sverige för att tydliggöra politikens inriktning vad gäller tillgång till bredband.

Strategin tar sin utgångspunkt i det övergripande målet att Sverige ska ha bredband i världsklass för att främja tillväxt, konkurrenskraft och innovationsförmåga, vilket bidrar till utvecklingen av ett hållbart samhälle. Det hjälper också till att möta utmaningar i form av en ökad globalisering, klimatförändringar och en åldrande befolkning i ett glest bebyggt land. En förutsättning för att möta utmaningarna är att det finns tillgång till bredband med hög överföringshastighet i hela landet. Därför bör 40 procent av alla hushåll och företag i Sverige ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2015.<sup>2</sup> År 2020 bör 90 procent ha sådan tillgång. Detta för att företag och hushåll i alla delar av landet ska kunna dra nytta av de fördelar som tillgång till kraftfullt bredband ger. Ur ett demokrati- och rättighetsperspektiv är det också viktigt att alla hushåll och företag har goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband i takt med att allt fler tjänster i samhället blir digitala.

Bredbandsstrategin är utformad med utgångspunkten att elektroniska kommunikationstjänster och bredband ska tillhandahållas av marknaden. Det betonas att statens huvudsakliga roll är att skapa förutsättningar för marknaden, formulera politiska mål och undan-

<sup>2</sup> Detta mål har uppnåtts. Av PTS rapport Bredbandskartläggning 2010 (PTS-ER-2011:10) framgår att 44 procent av alla hushåll och företag i Sverige redan hösten 2010 hade tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. Tillväxten har dessutom fortsatt de senaste åren och i PTS senaste bredbandskartläggning konstateras att cirka 53 procent av alla hushåll och företag i Sverige, i oktober 2012, hade tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s.

röja hinder för utvecklingen. Förutsättningarna för att på kommersiella grunder bygga ut bredbandsinfrastruktur skiljer sig dock åt i olika delar av landet. I regeringens bredbandsstrategi anges därför att det finns behov av riktade insatser för att hushåll och företag som finns i de mer glesbefolkade delarna av landet ska få liknande möjligheter som i övriga delar av landet. Regeringen gör därför satsningar på bredband i områden där utbyggnad inte bedöms kunna ske på marknadsmässiga grunder.

Europeiska kommissionen är av uppfattningen att statliga stödåtgärder kan vara effektiva verktyg för att nå mål av allmänt intresse under vissa förhållanden.<sup>3</sup> Statligt stöd kan användas för att korrigera marknadsmisslyckanden och på så sätt få en marknad som fungerar bättre och därmed en ökad konkurrenskraft. Detta gäller enligt kommissionen särskilt inom bredbandsområdet som ett medel för att minska skillnaderna i tillgång till bredband mellan olika områden och regioner. Det är dock viktigt med garantier för att det statliga stödet inte tränger undan marknadsinitiativ. Målet med statligt stöd inom bredbandsområdet är att det leder till bättre och snabbare bredbandstäckning än vad som hade varit fallet utan stöd.

Under perioden 2001–2007 fanns i Sverige ett nationellt bredbandsstöd för kompletterande utbyggnad av it-infrastruktur där marknaden inte bedömdes kunna bygga ut på kommersiell grund. Sedan 2008 har flera riktade insatser genomförts, i form av förstärkning av bredbandsåtgärder genom kanalisationsstöd och medfinansieringsmedel. Med hjälp av EU-medel och offentlig medfinansiering finns det möjlighet att stödja bredbandsutbyggnad även via landsbygdsprogrammet samt via regionala strukturfondsprogram i vissa programområden.

I denna utvärdering av bredbandsstrategin ska vi kartlägga den nationella hanteringen av olika stöd till bredbandsutbyggnad under perioden 2008–2012 och hur stödgivningen förhåller sig till nationella och regionala mål och strategier inom it-politiken. För att sätta in denna tidsperiod i ett större sammanhang gör vi i nästföljande avsnitt en återblick på det ovan nämnda nationella bredbandsstödet under åren 2001–2007.

---

<sup>3</sup> I ett meddelande från EU-kommissionen (2013/C 25/01) publicerades kommissionens nya riktlinjer för tillämpning av statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät.

### 3.2 Nationellt bredbandsstöd i Sverige 2001–2007

Bredbandsstödet 2001–2007 beskrivs utförligt i utredningen Bredband 2013<sup>4</sup> och vi gör här en sammanfattning av detta.

Syftet med det bredbandsstöd som delades ut under denna period var att främja utbyggnad av it-infrastruktur med hög överföringskapacitet i områden som saknar förutsättningar för utbyggnad på rent kommersiell grund, dvs. glest bebyggda områden. Totalt omfattade stödet cirka 5 250 miljoner kronor av statliga medel.

Stödet bestod av flera olika stödformer, med olika mottagare. Den största delen av stödet riktade sig till kommuner genom ett antal stödformer som skulle användas för att bygga ut it-infrastruktur med hög överföringskapacitet.

I början av stödperioden fanns ett stöd som kommuner kunde använda för att upprätta it-infrastrukturprogram. Detta gällde fram till och med 2004. När det gäller att bygga ut it-infrastruktur, fanns det flera olika stödformer. Med hjälp av stöden kunde kommunerna anlägga lokala telenät (områdesnät), ortssammanbindande telenät och skapa anslutning till rikstäckande telenät (stomnät).<sup>5</sup> Dessutom inrättades ett särskilt stöd till orter där telenätet bedömdes som eftersatt. Stödet inrättades efter att 500 miljoner kronor omfördelades från ramen för skattereduktion för höga anslutningskostnader. Det totala stödet till kommuner omfattade sammanlagt 4 000 miljoner kronor, varav 1 900 miljoner kronor var anslag och 2 100 miljoner kronor var en möjlighet till skattekreditering. Det fanns också ett anslag om 150 miljoner kronor som avsatts för att täcka administrativa kostnader för bredbandsstödet.

Den andra delen kallades för fastighetsstödet. Den bakomliggande orsaken till att fastighetsstödet inrättades var en växande diskussion om bredband till alla. Syftet med skattereduktionen var att skapa goda förutsättningar för operatörer att leverera tjänster på nät med hög överföringskapacitet i båda riktningar till användare vid företag eller i bostäder.

---

<sup>4</sup> Bredband till hela landet, SOU 2008:40. Hädanefter används benämningen Bredband 2013.

<sup>5</sup> Den terminologi som används för att beskriva nättypen varierar, men vi bedömer att dessa termer fortsättningsvis kan användas i detta betänkande. Det som av Bredband 2013 beskrivs som områdesnät torde motsvara det som ofta kallas för accessnät, dvs. nät som når fram till hushållen och företagen. Ofta passerar områdesnäten de fastigheter som är anslutna, men det kan finnas behov av att koppla upp sig mot områdesnätet för att sedan dra bredbandet till själva bostaden. Detta diskuteras mera utförligt i kapitel 5.

Fastighetsstödet belastade statsbudgetens inkomstsida med en beräknad ram om 1 100 miljoner kronor och var utformat som en skattereduktion för särskilt höga anslutningskostnader. Fastighetsägare, juridiska personer och enskilda näringsidkare kunde ansöka om en skattereduktion som var baserad på kostnader för anslutningar till bredbandsnät. I lagen (2000:1380) om skattereduktion för utgifter för vissa anslutningar för tele- och datakommunikation reglerades detta.

Det totala beloppet för godkända skattereduktioner vid den tidpunkt då utredningen Bredband 2013 färdigställdes uppgick till knappt 200 miljoner kronor. Från början var intresset lågt för att utnyttja skattereduktionen för att ansluta fastigheter till accessnätet, men det växte något mot slutet. En förklaring till att ansökningarna blev fler kan vara att det måste finnas områdesnät att ansluta sig till för att det ska bli intressant att bygga fastighetsnät. En bidragande faktor kan också vara att det tar tid för marknaden att mogna. Intresset för att ansluta sig till ett bredbandsnät kommer först när tjänsterna på nätet har utvecklats. Av det utbetalda stödet gick cirka 70 procent till 900 företag. Resten gick till cirka 20 000 privatpersoner. Den genomsnittliga reduktionen till privatpersoner var 2 400 kronor, medan de 900 företagen i genomsnitt fick en reduktion på 137 500 kronor.

Beskrivningen av det nationella bredbandsstödet fokuserar fortsättningsvis på den första delen av det nationella bredbandsstödet, alltså det som berör kommuner.

### 3.2.1 Regelverk

Bredbandsstödet reglerades genom olika nationella förordningar. För att ta del av bredbandsstöden skulle kommunerna upprätta ett kommunalt it-infrastrukturprogram. Kommunerna kunde till och med år 2004 få stöd för att upprätta ett sådant program. Därför skapades en förordning (2001:349) om stöd till kommuner för upprättande av it-infrastrukturprogram. Möjligheten till stöd för att upprätta ett kommunalt it-infrastrukturprogram uppgick till 80 000–200 000 kronor, beroende på befolkningsantal i respektive kommun. Enligt förordningen skulle programmen gälla den kommunala it-infrastrukturen de närmaste fem åren.

Kommunerna kunde också få stöd för att anlägga områdesnät, enligt förordning (2000:1469) om stöd till kommuner för anlägg-

gande av lokala telenät. Stödet var utformat som en kreditering på kommunernas skattekonto och uppgick till sammanlagt 1 200 miljoner kronor fördelat på kommunnivå. Stödet skulle hjälpa kommunerna att anlägga lokala telenät till en fast anslutningspunkt med så hög överföringskapacitet i båda riktningarna att det går att föra över multimedietjänster med god teknisk kvalitet. Den här utbyggnaden gällde enbart de delar av en kommun som låg utanför tätort med minst 3 000 invånare. Syftet med stödet var att bygga spridningsnät i orter och områden.

Kommunerna kunde dessutom få stöd för att anlägga ortssammanbindande telenät enligt förordningen (SFS 2001:350) om stöd till kommuner för anläggande av ortssammanbindande telenät. Stödet omfattade anslag om 1 900 000 kronor, i huvudsak fördelat på kommunnivå. Detta stöd fick lämnas till projekt som hade till syfte att anlägga, förvärva eller hyra orts- och områdessammanbindande telenät. Avsikten med näten skulle vara att ansluta i huvudsak områdesnät till rikstäckande allmänt tillgängliga telenät, dvs. stomnät.

Ytterligare ett möjligt stöd för kommunerna var stöd för att anlägga stomnät enligt förordning (2003:62) om stöd till kommuner för anslutning till rikstäckande telenät. Detta stöd gjorde att kommunernas skattekonton kunde krediteras med sammanlagt 370 miljoner kronor. Stödet fick lämnas för att anlägga anslutning till ett rikstäckande allmänt tillgängligt telenät med hög överföringskapacitet eller ett telenät med hög överföringskapacitet som är anslutet till ett sådant rikstäckande nät.

I detta sammanhang kan vi nämna att Affärsverket Svenska Kraftnät fick i uppdrag av regeringen (N1999/1167/SÄ och N2002/8360/SÄ) att på kommersiella grunder ansluta landets samtliga kommuner. Mot slutet av 2001 stod det dock klart att detta inte var möjligt att göra och regeringen tillsatte därför en särskild utredning med syfte att skapa förutsättningar för alla kommuner att få en stomnätsanslutning. Syftet med stomnätsstöden, som beslutades i februari 2003, var att ge de kvarvarande kommunerna en sådan anslutning.

Slutligen kunde kommunerna även få stöd enligt förordningen (2004:619) om stöd till kommuner för etablering av telenät m.m. på orter och i områden där telenätet är eftersatt. Kommunerna kunde få kreditering på skattekontot om sammanlagt 500 miljoner kronor fördelat på länsnivå. Det kunde användas för att anlägga ortssammanbindande nät, områdesnät eller stomnät.

### 3.2.1.1 Några centrala bestämmelser

Vi kommer i senare avsnitt att redogöra för hur nuvarande bredbandsstöd till stor del regleras på europeisk nivå, genom kommissionens riktlinjer för nationellt bredbandsstöd. Det handlar t.ex. om vilka marknadsförhållanden som måste råda för att statligt stöd till utbyggnad ska kunna komma ifråga. Även det tidigare bredbandsstödet präglades emellertid av olika centrala riktlinjer, och vi redogör här för de mest centrala bestämmelserna.

Utbyggnaden skulle vara prioriterad av regional- och näringspolitiska skäl och kunde bara användas i orter och områden där man bedömde att marknadsmässig utbyggnad inte skulle ske inom fem år från det att programmet hade upprättats och godkänts.

Kommunen skulle upphandla tillhandahållandet av telenäten. Om det inte hade kommit in några skäliga anbud efter upphandlingsförfarandet, fick kommunerna själva dock tillhandahålla näten. Kommunerna skulle i sina program beskriva hur monopolisering av näten kunde undvikas och hur nätkapacitet skulle tillhandahållas på skäliga och icke-diskriminerande villkor. För att få stöd till områdesnät och ortssammanbindande nät krävdes att kommunerna stod för minst 5 procent av det stödberättigade underlaget. I förordningen som reglerar stöd till stomnät fanns inget krav på medfinansiering.

### 3.2.2 Organisation

I Bredband 2013 beskrivs att det statliga bredbandsstödet betalades ut via länen och kommunerna och uppgick till cirka 4 000 miljoner kronor. Det var fem mottagare eller grupper av mottagare som fick statligt bredbandsstöd: de helt eller delvis statliga bolagen Teracom och TeliaSonera, samarbetet mellan SkåNet och Tele2, samt lokala bredbandsnät i kommunal eller privat regi.

TeliaSonera och de lokala bredbandsnäten deltog i stödprojekt i flest kommuner, 88 respektive 86 stycken. Teracom var i detta avseende också en stor aktör, medan övriga privata operatörer deltagit i färre kommuner. De lokala bredbandsnäten var stora aktörer i de norra delarna av Sverige samt delar av Småland och Östergötland. Jämtland, Dalarna, Värmland och Södermanland valde Teracom som operatör medan TeliaSonera fanns representerat i hela landet.

### 3.2.3 Finansiellt utfall

Den 31 december 2007 hade kommunerna beviljats knappt 3 900 miljoner kronor i statligt stöd, varav nära 3 600 miljoner kronor hade betalats ut. I slutet av mars 2008 bedömde Länsamverkan Bredband att alla medel hade använts. Sammanlagt hade kommunerna vid denna tidpunkt finansierat stödprojekt med cirka 840 miljoner kronor. Operatörerna hade investerat knappt 2 300 miljoner kronor i stödprojekten. Vidare betalades drygt 530 miljoner kronor ut från strukturfonder och knappt 60 miljoner kronor från regionala utvecklingsmedel. Den totala omslutningen uppgick därmed till cirka 7 600 miljoner kronor.

Staten stod således via bredbandsstöden för den största delen av finansieringen, 51 procent, medan operatörerna ansvarade för 30 procent och kommunerna 11 procent. De regionala utvecklingsmedlen svarade för 1 procent och EU:s strukturfonder svarade för 7 procent. Värt att notera är dock att kommunerna indirekt stod för en större del av finansieringen, eftersom en betydande andel av operatörernas finansiering var investeringar som lokala bredbandsnät i kommunal regi gjorde.

Det fanns vissa regionala skillnader i hur finansieringen fördelade sig mellan de olika aktörerna. I Stockholms, Skåne och Hallands län svarade operatörerna för den högsta andelen av den totala investeringen i stödprojekten, över 50 procent. Däremot var operatörernas andel mycket låg i Västerbottens, Norrbottens och Gävleborgs län. Generellt hade kommuner i Uppsala, Östergötlands och Kalmar län haft en hög andel medfinansiering. Statens andel av de totala investeringarna i stödprojekten, det vill säga via bredbandsstödet, var störst i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län. Flera län använde sig också av EU:s strukturfondsmedel för att finansiera projekten, i synnerhet Gävleborgs, Västmanlands, Dalarnas och Västernorrlands län.

### 3.2.4 Konsekvenser för bredbandsmarknaden

I Bredband 2013 finns en redovisning av vad stödet har använts till i de olika stödprojekten. De investeringar som gjorts i stödprojekten har delats in i tre kategorier: nät, anslutningspunkter och aktiv utrustning. Nät betyder här kanalisation, fiberkablar, radiolänkutrustning och annan passiv utrustning som är nödvändig för



att en förbindelse ska kunna etableras. Vid investeringar i befintliga nät ingår också utrustning för våglängdsmultiplexering. Med investeringar i anslutningspunkter avses t.ex. nya byggnader, installation av el, värme, säkerhet, kablar m.m. Aktiv utrustning innebär switchar, routrar och annan elektronisk utrustning som är nödvändig för att slutkunden ska kunna ta del av bredbandstjänsterna.

Av totalt 7 600 miljoner kronor användes 6 450 miljoner kronor, det vill säga 85 procent, för investeringar i nya nätdelar. Resten av stödmedlen, det vill säga drygt 1 100 miljoner kronor eller 15 procent, användes till att bekosta uppgradering av befintlig it-infrastruktur. Cirka 12 procent av investeringarna var kostnader för ny aktiv utrustning, inklusive kostnader för xDSL-teknik<sup>6</sup>.

När det gäller vilka tjänster som tillhandahölls som en konsekvens av det statliga bredbandsstödet visade det sig att de tjänster som operatörerna tillhandahöll i första hand reglerades i de avtal som slutits med kommunerna. Utbudet påverkades också av operatörernas verksamhetsidé och regleringen enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Det visade sig att de allra flesta lokala bredbandsnäten erbjöd antingen svart fiber<sup>7</sup> eller kapacitetstjänster eller både och, medan operatörer som TeliaSonera och Teracom endast erbjöd kapacitetstjänster, och SkåNet endast tillhandahöll svart fiber till grossistkunderna.

Det har också visat sig att det utvecklades en omfattande kommunal samverkan som en följd av bredbandsstödet. Kommunerna samverkade på olika sätt med närliggande kommuner och inom länet i fråga om planering och konkurrensutsättning av utbyggnadsprojekten. Vissa kommuner valde att ha en gemensam konkurrensutsättning för stödprojekt i hela länet. I andra län samverkade grupper av kommuner i hela processen eller alla kommuner i delar av processen. I övriga län omfattade samverkan en mindre del av uppdraget. De län i vilka samarbetet var mer omfattande var Uppsala, Östergötland, Västra Götaland, Gävleborg och Norrbotten, medan Stockholm, Jönköping, Kronoberg, Blekinge, Halland och Västernorrland valde att samverka mer begränsat.

---

<sup>6</sup> DSL = Digital Subscriber Line. En höghastighetsanslutning mellan telefonstation och slutkund.

<sup>7</sup> Svart fiber är en förbindelse som inte är upplyst, dvs. fysisk fiberledning utan elektronisk utrustning.

I tabellen nedan beskrivs den sammanlagda fördelningen av stöd och medfinansiering.<sup>8</sup>

**Tabell 3.1 Fördelningen av statligt bredbandsstöd (inklusive medfinansiering), i miljoner kronor, per den 1 maj 2007**

Län	Operatör	Kommun	Stat	Övrig	Summa
Stockholm	155	13	122	0	290
Uppsala	81	55	96	0	232
Södermanland	72	21	102	0	195
Östergötland	72	65	122	9	268
Jönköping	118	31	121	16	286
Kronoberg	60	19	103	17	199
Kalmar	68	96	195	94	453
Gotland	30	8	64	0	102
Blekinge	45	41	71	6	163
Skåne	340	27	251	0	618
Halland	136	17	112	0	265
Västra Götaland	372	81	456	26	935
Värmland	80	34	192	15	321
Örebro	71	29	114	15	229
Västmanland	28	15	59	37	139
Dalarna	124	24	248	91	487
Gävleborg	42	42	174	97	355
Västernorrland	49	54	181	63	347
Jämtland	92	17	267	34	410
Västerbotten	0	33	378	74	485
Norrbotten	12	50	381	42	485
<b>Summa</b>	<b>2 078</b>	<b>772</b>	<b>3 809</b>	<b>636</b>	<b>7 264</b>

Utredningen diskuterade även vilken effekt bredbandsstödet hade haft på den samlade bredbandsutbyggnaden och huruvida stödet hade varit samhällsekonomiskt lönsamt eller inte. Utredningens samlade bedömning var att den absoluta huvuddelen av den bredbandsutbyggnad som skedde i stödområdena inte hade kommit till stånd under aktuell tidsperiod om det inte hade varit för stödinsatserna. Noterbart är att stödförordningarna som huvudregel inte föreskrev någon viss teknik, vilket medförde stor variation

<sup>8</sup> Uppgifter från Bengt Larsson, Länsstyrelsen i Örebro, som medverkade i en uppföljning av bredbandsstödet, vilken i sin tur utgjorde underlag för utredningen Bredband 2013.

mellan kommunerna avseende täckning och val av teknik. Dessa skillnader får naturligtvis betydelse för olika läns och kommuners förutsättningar att arbeta mot de mål som sattes i bredbandsstrategin efter stödperiodens slut (2009).

Utredningen lät även Statskontoret belysa de samhällsekonomiska effekterna av den statsstödda bredbandsutbyggnaden i en lönsamhetskalkyl. Kostnaderna för utbyggnaden och driften ställdes mot nyttan av bredband i orter med mindre än 3 000 invånare och områden utanför dessa. Nyttan definierades som hushållens och företagens betalningsvilja. Sammantaget visade kalkylen med god marginal en positiv samhällsekonomisk lönsamhet. Utredningen påpekade att det även finns andra samhällsekonomiska effekter som inte fångades av betalningsviljeundersökningen och som är svåra att uppskatta. Utredningens sammanfattande bedömning och slutsats var att samhällsnyttan av stödet stod i proportion till kostnaderna, dvs. att bredbandsinvesteringen 2001–2007 var samhällsekonomiskt lönsam.

### 3.2.5 Avslutande reflektioner

Det statliga bredbandsstödet är inte i fokus för denna utredning, men vi anser att en tillbakablick fyller en viktig funktion. En orsak är att den modell som användes under 2001–2007 på flera sätt skiljer sig från den modell för bredbandsstöd som har tillämpats sedan 2008, vilket kommer att framgå nedan. Den första satsningen får ses som ett samlat grepp från regeringens sida, att med avsevärt statligt stöd säkra att en grundläggande bredbandsinfrastruktur kunde byggas upp i alla delar av Sverige, medan nuvarande period snarare präglas av flera simultana insatser som till stor del härstammar från europeiska satsningar.

Bredbandsstödet under 2001–2007 ska framför allt ses som ett sätt att bygga upp en grundläggande infrastruktur, med stort fokus på ortssammanbindande nät och anläggning av infrastruktur som var fullt tillräcklig för den aktuella tidsperioden. När regeringen fastställde sin bredbandsstrategi stod det klart att delar av den infrastruktur och teknik som tidigare etablerats behöver uppgraderas och ersättas med teknik som är framtidssäker, i bemärkelsen att bredbandet möter samhällets och användarnas ständigt växande krav och kan leverera de hastigheter som utgör målsättningen i strategin.

### 3.3 Statligt bredbandsstöd i Sverige 2008–2012

Vi vill inledningsvis understryka att perioden 2008–2012 inte karaktäriseras av en enhetlig och tydligt avgränsad satsning på statligt bredbandsstöd, utan det stöd som har delats ut under dessa år har kommit från olika typer av program, som dessutom har löpt under olika perioder. I en del fall är det förenat med svårigheter att göra tydliga och korrekta uppföljningar av förbrukningen av bredbandsstödet – och dessa svårigheter accentueras vid en avgränsning som inte sammanfaller med de olika stödprogrammets löptider. Vi har därför valt att i likhet med PTS redovisa de olika stödprogrammen under den andra epoken i enlighet med de stödperioder som gäller för respektive stödform. Det ska dessutom noteras att PTS dokument<sup>9</sup> ger goda beskrivningar av de olika stödprogrammen, vilket innebär att vår beskrivning av dessa stödprogram i allt väsentligt bygger på dessa rapporter. Vi fokuserar vår framställning på de stödprogram som primärt har använts för statligt stöd till bredbandsutbyggnad under perioden, nämligen stöd via den regionala strukturfonden (ERUF) och landsbygdsprogrammet, det statliga kanalisationsstödet, och den statliga medfinansieringen av kanalisationsstödet och landsbygdsstödet.<sup>10</sup>

#### 3.3.1 Regelverk

Det finns en tydlig koppling mellan EU och Sverige när det gäller hantering av statligt bredbandsstöd. För det första kommer en stor del av medlen från EU:s budget och för det andra är användningen av medlen förknippade med vissa krav och riktlinjer som har formulerats på europeisk nivå.

I ett meddelande från EU-kommissionen (2013/C 25/01) publicerades kommissionens nya riktlinjer för tillämpning av statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät.

I riktlinjerna sammanfattar kommissionen sin politik vid tillämpningen av fördragets regler om statligt stöd på åtgärder till

---

<sup>9</sup> Främjandet av användning av tillgängliga medel för bredbandsutbyggnad, dnr 12-1666, samt Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende behov av medel till bredbandsutbyggnad för år 2013-2014, dnr 12-10006.

<sup>10</sup> I tidigare rapporter har andra möjliga former för statligt bredbandsstöd diskuterats, men dessa former har nyttjats i mycket liten utsträckning och har generellt ett annat tillämpningsområde än de stödformer som vi i denna rapport fokuserar på. Se Bredbandsforums rapport "Så skapas bredband i världsklass för hela landet" (2012:1) för en diskussion om alternativa stödformer.

stöd för utbyggnad av bredbandsnät i allmänhet, men även för utbyggnad av NGA-nät<sup>11</sup> med mycket hög hastighet. Kommissionen förklarar att man kommer att tillämpa dessa riktlinjer vid bedömningen av statligt stöd för bredband och att detta kommer att öka klarheten om rättsläget och öppenheten i kommissionens beslutsfattande.

Kommissionen understryker att ett antal villkor måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra ett statligt stöd. Dessa villkor är att stödet ska beviljas med statliga medel, ge vissa företag en selektiv ekonomisk fördel, snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, samt påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det är således viktigt att de offentliga medlen används med omsorg och att statligt stöd kompletterar och inte ersätter investeringar som görs av marknadsaktörer.

Två stödformer i Sverige finansieras med EU-medel. Det gäller Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).<sup>12</sup> Sverige har även valt att göra särskilda satsningar, i form av framför allt kanalisationsstödet och de medfinansieringsmedel som hanteras av PTS. På nationell nivå regleras hanteringen av nationellt bredbandsstöd genom olika förordningar<sup>13</sup>, som naturligtvis ska ligga i linje med kommissionens riktlinjer.

I detta avsnitt beskriver vi ett antal centrala villkor i kommissionens riktlinjer och i de nationella förordningarna. Dessa riktlinjer har fastslagits för att säkerställa att det statliga stödet inte stör marknaden och ersätter investeringar som skulle ha gjorts av kommersiella aktörer.

### 3.3.1.1 Kommissionens riktlinjer

Kommissionen beskriver i sina riktlinjer hur man gör en bedömning av huruvida en medlemsstats åtgärd (statligt stöd till bredbandsutbyggnad) är förenlig med principerna för den inre mark-

---

<sup>11</sup> NGA = Next Generation Access Networks. Vad som innefattas i NGA-nät diskuteras bl.a. av kommissionen (se kapitel 3.3.1.1).

<sup>12</sup> Hädanefter vi vanligen termen "landsbygdsprogrammet" när vi avser stöd som härstammar från EJFLU (där stöd delas ut via Jordbruksverket). Vi använder vanligen termen "regionala strukturfonden" alternativt "regionala strukturfondsprogram" när vi avser stöd som härstammar från ERUF (där stöd delas ut via Tillväxtverket).

<sup>13</sup> Förordning (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation, Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, och Förordning (2012:39) om offentlig medfinansiering av projekt för utbyggnad av it-infrastruktur.

naden, detta genom att förvissa sig om att stödåtgärdens positiva effekter när det gäller att nå ett mål av gemensamt intresse uppväger dess eventuella negativa bieffekter, såsom snedvridning av handel och konkurrens. Principerna för att åtgärden är förenlig med den inre marknaden framgår nedan. Innan stödåtgärder kan genomföras är medlemsstaterna skyldiga att inhämta kommissionens godkännande genom s.k. notifiering (enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget). Det är således av stor vikt att en medlemsstat som avser genomföra stöd till bredbandsutbyggnad säkerställer att utformningen av den tänkta åtgärden ligger i linje med dessa principer.

- *Stödet bidrar till att uppnå mål av gemensamt intresse.* Dessa mål förklaras närmare i den digitala agendan för Europa.
- *Tjänsterna kan inte levereras på marknaden på grund av marknadsmisslyckanden eller betydande ojämlikheter.* Kommissionen konstaterar att den potentiella efterfrågan och vinsten är större i tätbefolkade områden, vilket medför en risk att utbyggnad av bredband på kommersiella grunder enbart omfattar dessa områden, trots att en stor utbredning av bredband skapar positiva externa effekter eftersom det kan påskynda tillväxt och innovation inom alla sektorer av ekonomin. Statligt stöd till utbyggnad av bredband kan således vara motiverat av denna anledning.
- *Det statliga stödets lämplighet som politiskt instrument och åtgärdens utformning.* Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att samordna åtgärder på statlig, regional och kommunal nivå, genom att utforma ett nationellt system som innehåller de viktigaste principerna för offentliga initiativ och att ange de mest relevanta inslagen i de planerade näten. Som exempel på relevanta aktörer i en sådan process nämner kommissionen nationella reglerings- och konkurrensmyndigheter.
- *Stödet ger en stimulanseffekt.* Här måste medlemsstaterna enligt kommissionen undersöka huruvida den berörda investeringen i bredbandsnät inte skulle ha genomförts inom samma tidsram utan statligt stöd. Om en operatör har vissa skyldigheter<sup>14</sup> att

---

<sup>14</sup> Den skyldighet som främst är aktuell torde vara den s.k. USO-skyldigheten. Operatörer kan under vissa omständigheter åläggas en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (USO = Universal Service Obligation). På europeisk nivå regleras detta i det s.k. USO-direktivet – Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002

täcka målområdet kan det hända att denne inte är berättigad till statligt stöd, eftersom stödet sannolikt saknar stimulansseffekt.

- *Stödet är begränsat till vad som är absolut nödvändigt.*
- *De negativa effekterna av åtgärden är begränsade.* Med detta avser kommissionen risken för konkurrenssnedvridning, dvs. att konkurrenterna ser att deras grundinvestering blir mindre lönsam på grund av stödet, och kanske beslutar att minska sina egna framtida investeringar eller rentav att lämna marknaden helt och hållet. Likaså kan en konkurrenssnedvridning uppstå om stödmottagaren redan tidigare har en dominerande ställning på marknaden eller i vart fall kan förmodas få det tack vare den statliga finansieringen.
- *Stödet medger öppenhet och insyn.* Det är av vikt att medlemsstaterna, de ekonomiska aktörerna, den intresserade allmänheten och kommissionen lätt kan få tillgång till alla relevanta handlingar och uppgifter om stödet.
- *Övergripande avvägningsprocess och villkor för förenlighet ska begränsa snedvridningen av konkurrensen.* En noggrant utformad statlig stödordning för bredbandsområdet bör garantera att de sammantagna effekterna av åtgärden är positiva.

Detta är grundförutsättningarna för bredbandsstöd. Kommissionen övergår sedan till att mera konkret beskriva de principer som ligger till grund för bedömningen av statligt stöd för bredbandsutbyggnad. Kommissionens riktlinjer skiljer mellan basnät, grundläggande bredbandsnät, och NGA-nät. Till den förstnämnda kategorin hör bland annat ADSL-nät (upp till ADSL2+<sup>15</sup>), traditionella kabel-tv-nät (t.ex. DOCSIS 2.0<sup>16</sup>), mobila nät av tredje generationen och satellitbaserade system. För närvarande avser man med NGA-nät accessnät som helt eller delvis består av optiska element och som kan leverera bredbandstjänster med högre kapacitet än basnäten. I det nuvarande skedet av marknadsutveckling och teknisk utveck-

---

om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

<sup>15</sup> ADSL2+ är en snabbare variant av ADSL, som är en asymmetrisk höghastighetsanslutning mellan telefonstation och slutkund.

<sup>16</sup> DOCSIS är ett protokoll för kabel-tv-nät. DOCSIS 3.0 är en mera modern version än DOCSIS 2.0 och medger snabbare överföring via nätet.

ling är NGA-näten fiberbaserade accessnät (FTTx<sup>17</sup>), avancerade uppgraderade kabel-tv-nät (minst DOCSIS 3.0) och vissa avancerade trådlösa accessnät som kan erbjuda varje abonnent tillförlitliga höghastighetstjänster.

Kommissionen tar också upp förekomsten av s.k. ultrasnabba bredbandsnät, med hastigheter som kan överstiga 100 Mbit/s. NGA-nät och ultrasnabba bredbandsnät kan dock inte betraktas som helt separata kategorier. PTS gör i sin bredbandskartläggning (Bredbandskartläggning 2012 – en geografisk översikt av bredbandstillgången i Sverige – PTS-ER-2013:7) bedömningen att fiber-nät och uppgraderade kabel-tv-nät kan åstadkomma hastigheter på 100 Mbit/s, vilket innebär att i vart fall FTTH (fiber till hemmet) och uppgraderade kabel-tv-nät under gynnsamma omständigheter kan betraktas som ultrasnabba bredbandsnät, samtidigt som de också är att betrakta som NGA-nät. Däremot kan trådlösa nät och VDSL<sup>18</sup> (där fibersträckningen inte går ända in till hushållet) inte i dagsläget betraktas som ultrasnabba nät, men väl som NGA-nät.

Kommissionen skiljer mellan vita, grå och svarta s.k. målområden för grundläggande bredbandsnät respektive NGA-nät. I syfte att fastställa vilka geografiska områden som är vita, grå eller svarta måste den stödbeviljande myndigheten avgöra om det finns bredbandsinfrastrukturer i målområdet. Myndigheten måste också kontrollera om privata investerare har konkreta planer på att bygga ut sin egen infrastruktur inom tre år. Det senare bör ske genom att myndigheten offentliggör en sammanfattning av den planerade stödåtgärden och uppmana berörda parter att inkomma med synpunkter. För att undvika onödig försening av stödåtgärden, som en följd av att aktörer inkommer med ”intresseanmälan”, kan myndigheten kräva att aktörer som har utbyggnadsplaner gör vissa åtaganden.

Med vita områden avses områden där det inte finns och sannolikt inte kommer att finnas någon bredbandsinfrastruktur inom den närmaste framtiden (inom tre år). Eftersom kommissionens mål är att alla i EU ska ha tillgång till bredband med lägst 30 Mbit/s senast 2020 ska stöd till dessa områden prioriteras. Grå områden är sådana där en nätoperatör är verksam och där det är osannolikt att ett annat nät kommer att byggas ut inom den närmaste framtiden.

---

<sup>17</sup> FTTx indikerar att anslutningen är fiberbaserad fram till en viss punkt. I fallet med FTTH (Fiber To The Home) är anslutningen t.ex. fiberbaserad fram till slutkundens bostad.

<sup>18</sup> VDSL är tack vare att den delvis är fiberbaserad en snabbare höghastighetsanslutning än andra DSL-anslutningar (t.ex. ADSL).



Konkurrenssituationen i ett sådant område kan vara sådan att det finns risk för ett marknadsmisslyckande, med följderna att slutkunderna inte får tillgång till bredbandstjänster i tillräcklig grad, eller med en kombination av kvalitet och pris som inte är optimal. Statligt stöd till bredbandsutbyggnad i grå områden är dock motiverat endast om det tydligt kan påvisas att ett marknadsmisslyckande är fortlöpande. Svarta områden är sådana där det finns eller inom en nära framtid kommer att finnas minst två grundläggande bredbandsnät som tillhandahålls av olika operatörer, och bredbandstjänster tillhandahålls på konkurrensmässiga villkor (infrastrukturbaserad konkurrens). I sådana områden kan man utgå ifrån att inget marknadsmisslyckande föreligger och det finns därför inget behov av statligt stöd. Om en stödåtgärd skulle vidtas, för utbyggnad av ett ytterligare bredbandsnät med jämförbar kapacitet, skulle detta i princip leda till oacceptabel konkurrenssnedvridning och en utträngning av privata investerare, och kommissionen skulle därför förhålla sig negativt till åtgärden.

Kommissionen intar samma position, vad gäller stödåtgärd i olika målområden, för NGA-nät som den som redovisats för grundläggande bredbandsnät. Förutsatt att villkoren för förenlighet med den inre marknaden är uppfyllda, är stödåtgärder i vita områden således rimliga, medan de inte är acceptabla i svarta områden. Kommissionen noterar att det är mer komplicerat i grå områden. Här är det viktigt att i samband med bedömningen beakta alla befintliga reglerings- eller lagstiftningsåtgärder som kan ha sänkt trösklarna för att bygga ut nät (tillträde till kabelrör, möjlighet att dela infrastruktur, etc.). Kommissionen understryker dessutom att man kommer att behöva göra en mer detaljerad analys för att kontrollera huruvida ett statligt ingripande behövs, eftersom statliga åtgärder i grå områden innebär en hög risk för utträngning av befintliga investerare och snedvridning av konkurrensen.

Därefter övergår kommissionen till sina riktlinjer för hur stödåtgärden ska utformas i syfte att begränsa snedvridningen av konkurrensen. Dessa riktlinjer beskrivs nedan.

- Medlemsstaterna gör en detaljerad kartläggning och analys av täckningen, dvs. anger tydligt vilka geografiska områden som kommer att omfattas av stödåtgärden ifråga.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Samråd med regleringsmyndigheten uppmanas, men är inte obligatoriskt. En central databas kan med fördel upprättas.

- Medlemsstaterna genomför ett offentligt samråd, dvs. ger tillräcklig publicitet åt huvuddragen i åtgärden och förteckningen över målområden genom att offentliggöra relevant information och uppmuntra till lämnande av synpunkter.<sup>20</sup>
- Medlemsstaterna genomför en konkurrensutsatt urvalsprocess, dvs. en process som genomförs enligt andan och principerna i EU-direktiven om offentlig upphandling.<sup>21</sup>
- Medlemsstaterna säkerställer att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet väljs.<sup>22</sup>
- Medlemsstaterna säkerställer att anbudsprocessen är teknikneutral, dvs. att ingen särskild teknik- eller tjänsteplattform gynnas eller utesluts.
- Medlemsstaterna uppmuntrar anbudsgivarna att förlita sig på befintlig infrastruktur för att undvika onödig dubbling och slöseri med resurser och minska den offentliga finansieringen.<sup>23</sup>
- Medlemsstaterna säkerställer att grossisttillträde möjliggörs. Särskilt gäller att grossisttillträde gör det möjligt för tredjepartsoperatörer att konkurrera med den valda anbudsgivaren (när denne också tillhandahåller tjänster på slutkundsmarknaden).<sup>24</sup> Faktiskt grossisttillträde bör erbjudas för en period av minst sju år.
- Medlemsstaterna säkerställer att priset för grossisttillträde skapar marknadsvillkor som liknar dem som råder på andra konkurrensutsatta bredbandsmarknader. Nationella regleringsmyndigheter eller andra behöriga nationella organ uppmanas att offentliggöra vägledning för stödbeviljande myndigheter om principerna för fastställande av villkor och tariffer för grossisttillträde.

<sup>20</sup> Samråd kan ske genom publicering på central webbplats på nationell nivå.

<sup>21</sup> Till exempel är lika och icke-diskriminerande behandling av alla anbudsgivare obligatoriskt, liksom objektiva utvärderingskriterier.

<sup>22</sup> Stödbeviljande myndighet fastställer kvalitativa tilldelningskriterier, t.ex. uppnådd geografisk täckning, och dessa kriterier måste vägas mot det sökta stödbeloppet. Den anbudsgivare som begär den minsta mängden stöd bör i princip ges fler prioritetspoäng inom ramen för den allmänna bedömningen av anbudet.

<sup>23</sup> Medlemsstaterna bör inrätta en nationell databas över befintliga infrastrukturer som skulle kunna återanvändas för bredbandsutbyggnad.

<sup>24</sup> Kommissionen anser att stödmottagande företag i princip bör erbjuda ett större utbud av accessprodukter i grossistledet än de som agerar på uppdrag av nationella regleringsmyndigheter på grundval av sektorsspecifika regler till de operatörer som har betydande marknadsinflytande (s.k. SMP-operatörer), eftersom stödmottagaren använder inte bara sina egna resurser utan också skattebetalarnas pengar för att bygga ut sin egen infrastruktur.

- Medlemsstaterna säkerställer att stödåtgärden noga övervakas av de stödbeviljande myndigheterna under projektets hela löptid. En återkravsmekanism bör övervägas, i syfte att vidmakthålla en balans mellan projektets kostnader och intäkter.
- Medlemsstaterna säkerställer tillräcklig öppenhet och insyn, genom att på central webbplats offentliggöra viss information om de statliga stödåtgärderna.<sup>25</sup>
- Medlemsstaterna säkerställer tillräcklig rapportering om projektet – från den dag nätet tas i bruk bör stödmyndigheten, för den tid då stödåtgärden varar, vartannat år rapportera viktig information om stödåtgärden till kommissionen.

Även när det gäller NGA-nät kan statligt stöd vara motiverat. I likhet med stöd för grundläggande bredbandsnät måste dock förenligheten med den inre marknaden säkerställas, och de riktlinjer som gäller för utformning av stödåtgärden när det gäller grundläggande bredbandsnät ska följas även vad avser NGA-nät. Kommissionen gör också två tillägg, som är viktigt för att säkerställa ett effektivt tillträde.

Det handlar om att tredjepartsoperatörer ska få tillträde inte bara till aktiv nätinfrastruktur, utan även till passiv nätinfrastruktur (dvs. tillträde till kabelrör och stolpar, svart fiber eller kopplings-skåp). Tillträde i grossistledet bör beviljas för minst sju år och rätten till tillträde till kabelrör och stolpar bör inte tidsbegränsas, eftersom den är en avgörande del i en långsiktig hållbar konkurrenssituation. I vissa fall kan en så omfattande skyldighet innebära oproportionerligt höga investeringskostnader och då kan man enligt kommissionen tänka sig att vissa kostsamma accessprodukter erbjuds endast om en tredjepartsoperatör lägger fram en rimlig begäran.<sup>26</sup>

Det handlar också om att det subventionerade nätet ska göra det möjligt för konkurrerande operatörer att tillhandahålla konkurrenskraftiga och rimligt prissatta tjänster till slutanvändare. Om nätoperatören är vertikalt integrerad ska tillräckliga skyddsåtgärder

---

<sup>25</sup> Ätminstone den fullständiga texten till den godkända stödordningen och dess genomförandebestämmelser, stödmottagarens namn, stödbelopp, stödnivå och använd teknik.

<sup>26</sup> En sådan innebär att tredjepartsoperatören lägger fram en sammanhängande affärsplan som motiverar utvecklingen av accessprodukten ifråga inom det subventionerade nätet och den innebär också att ingen jämförbar accessprodukt redan erbjuds inom samma geografiska område av en annan operatör till priser som motsvarar dem som tillämpas i mer tätbefolkade områden.

vidtas för att förebygga intressekonflikter, otillbörlig diskriminering och eventuella andra dolda indirekta fördelar. På samma sätt bör tilldelningskriterierna innehålla en bestämmelse om att anbudsgivare som föreslår en modell med endast tjänster i grossistledet, en modell med endast passiv nätinfrastuktur eller både och ska få extrapoäng.

Slutligen förklarar kommissionen som tidigare nämnts att det finns s.k. ultrasnabba bredbandsnät och att det faktiskt i vissa undantagsfall kan vara motiverat att lämna statligt stöd till dessa även i svarta områden, förutsatt att det radikalt förändrar situationen vad gäller tillgången till bredband. Kommissionen anger ett antal kriterier som måste vara kumulativt uppfyllda och konstaterar att statligt stöd i sådana fall skulle kunna leda till betydande, hållbara konkurrensfrämjande och varaktiga tekniska framsteg.<sup>27</sup>

För mindre projekt där stöd är beloppsmässigt begränsat medger EU:s regelverk att stöd kan lämnas utan krav på notifiering. Dels gäller detta stöd som lämnas inom ramen för kommissionens förordning 1998/2006<sup>28</sup> om stöd av mindre betydelse, s.k. de minimis-stöd (max 200 000 euro per företag under treårsperiod), dels kommissionens förordning 360/2012<sup>29</sup> om stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (max 500 000 euro per företag under en treårsperiod). En annan möjlighet att lämna stöd utan föregående notifiering gäller åtgärder som anpassas till villkoren i kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i EUF-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>30</sup>

Sverige har bara två notifierade och godkända stödordningar på bredbandsområdet. Dels har Sverige notifierat det nationella stödet till bredband (passiv infrastruktural) inom ramen för landsbygdsprogrammet, dels har Västra Götalandsregionen notifierat ett stödprogram som omfattar hela regionen och där kommunerna kan söka stödmedel hos regionen för enskilda projekt.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Kortfattat innebär kriterierna att andra nät inte når slutanvändaren med fiberteknik, marknaden utvecklas inte så att operatörer på kommersiell grund erbjuder ultrasnabba tjänster på över 100 Mb/s inom en nära framtid, och det finns en tillräcklig efterfrågan på marknaden.

<sup>28</sup> EUT L 379, 28.12.2006, s. 5.

<sup>29</sup> EUT L 114, 26.4.2012, s. 8.

<sup>30</sup> EUT L 7, 11.1.2012, s. 3.

<sup>31</sup> Kanalisationsstödet har inte bedömts utgöra ett notifieringspliktigt stöd.

### 3.3.1.2 Nationella förordningar

Det framgår ovan att kommissionens riktlinjer är omfattande vad gäller beskrivningen av vilka principer som medlemsstaterna måste ta hänsyn till vid nationellt stöd för bredbandsutbyggnad, och hur dessa principer ska tillämpas för olika typer av nät och målområden. Här beskrivs de centrala riktlinjerna i Sveriges förordningar om statligt bredbandsstöd. Det ska inledningsvis sägas att de svenska förordningarna antogs innan kommissionens nya riktlinjer publicerades.<sup>32</sup>

Det kan konstateras att den förordning som behandlar *landsbygdsprogrammet*, dvs. förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, är den som mest ingående hanterar marknadsanalysen som ett verktyg för att hantera risken för en snedvridning av konkurrensen på marknaden. Stöd för utbyggnad eller uppgradering av bredbandsnät får enbart delas ut om marknadsanalysen visar att det inte, nu och inom en period av tre år, kommer att finnas alternativ på marknadsmässiga grunder. Marknadsanalysen ska innehålla en beskrivning av det område som omfattas av marknadsanalysen, kartläggning av i vilken utsträckning bredband finns att tillgå i det berörda området, och uppgift om huruvida den planerade åtgärden avser grundläggande bredband eller NGA-nät. Den stödgivande myndigheten<sup>33</sup> ska bereda marknadens aktörer tillfälle att yttra sig över marknadsanalysen genom att publicera denna på sin webbplats.<sup>34</sup> Den behöriga myndigheten får fatta beslut om att godkänna ansökan tidigast en månad efter publiceringen.

I landsbygdsprogrammets förordning uttrycks även andra viktiga delar av kommissionens riktlinjer, om än mera kortfattat. Det anges att bredbandet ska kunna användas samtidigt av flera operatörer, att det ska vara teknikneutralt, och att befintlig infrastruktur ska användas så långt möjligt, förutsatt att det inte leder till att befintliga dominerande aktörer gynnas. Tredjepartsoperatörer ska beviljas grossisttillträde till bredbandet på ett icke-diskriminerande sätt, under en period om minst sju år. Kravet på icke-diskriminerande behandling ska gälla hela perioden även om

<sup>32</sup> Det sker dock ett arbete som syftar att ta fram en nationell förordning, i linje med de nyligen publicerade riktlinjerna från kommissionen, kring användning av medel från den regionala strukturfonden.

<sup>33</sup> I förordningen kallas myndigheten för den behöriga myndigheten.

<sup>34</sup> Marknadsanalysen ska även publiceras på Jordbruksverkets webbplats och ska hållas offentligt tillgänglig i minst en månad.

ägarförhållandena ändras, om inte annat följer av andra bestämmelser. Sjuårsperioden kan förlängas om den stödgivande myndigheten vid sjuårsperiodens slut bedömer att innehavaren av bredbandet har betydande inflytande på den berörda marknaden. Priset för grossisttillträdet ska, om tillhandahållandet sker inom sju år från det att projektet färdigställdes, grundas på de grossistpriser som allmänt gäller för jämförbara tjänster. Den stödgivande myndigheten ska under denna period bevaka prissättningen.

Den stödgivande myndigheten ska, när fem år förflutit från det att bredbandet togs i bruk, kontrollera om vinsten för bredbandet under femårsperioden varit högre än den genomsnittliga vinsten inom bredbandssektorn för samma period. Kontrollen görs bland annat genom att myndigheten tar del av en obligatorisk separat redovisning av den aktuella verksamheten. Om kontrollen visar att vinsten för bredbandet under femårsperioden har varit högre än den genomsnittliga vinsten inom bredbandssektorn för samma period, ska den stödgivande myndigheten kräva tillbaka ett belopp som motsvarar den andel av den högre vinsten som motsvarar stödnivån för bredbandsprojektet.

Om stödbeloppet understiger 200 000 euro hamnar stödet under den s.k. de minimis-nivån, vilket medför mindre långtgående krav på projektet, bl.a. i fråga om publicering av genomförd marknadsanalys. Fortfarande gäller dock att tredjepartsoperatörer ska beviljas grossisttillträde till bredbandet på ett icke-diskriminerande sätt och att priset för detta tillträde ska grundas på de grossistpriser som allmänt gäller för jämförbara tjänster.

*Kanalisationsstödet* är ett svenskt initiativ och behandlas i förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation.<sup>35</sup> För att främja utbyggnad av bredband får stöd lämnas till kommun eller enskild för projekt där man anlägger kanalisation för it-infrastruktur. Den som samtidigt anlägger kanalisation för annan it-infrastruktur än den nu aktuella kan inte få stöd enligt denna förordning för båda kanalisationerna. Vid konkurrens mellan flera projekt som bedöms vara likvärdiga lämnas företräde till de projekt som bedöms vara mest näringspolitiskt motiverade. Stöd får dessutom bara lämnas för projekt där en utbyggnad av it-infrastruktur inte bedöms komma till stånd på marknadsmässiga grunder inom tre år från det att ansökan kom in till handläggande myndighet.

---

<sup>35</sup> Med kanalisation för it-infrastruktur avses fysiska utrymmen och tillhörande faciliteter i vilka kablage kan anläggas, t.ex. kabelrör.

Även när det gäller kanalisationsstöd finns bestämmelser kring icke-diskriminerande behandling och prissättning. Förordningen behandlar även tillsynsfrågor. Kanalisationen ska enligt förordningen utformas så att den kan användas samtidigt av två eller flera innehavare av it-infrastruktur. Den som innehar kanalisationen ska upprätthålla och förvalta dokumentation över den, samt hålla berörd stödgivande myndighet informerad om var informationen finns tillgänglig. Dokumentationen ska hållas allmänt tillgänglig under minst fem år från färdigställande av projektet, samma tidsperiod som gäller för kravet på icke-diskriminerande behandling av tredjepartsoperatörer. Priset för tillträdet, om det sker inom fem år, ska sättas utifrån självkostnad med skäligt vinstpåslag minskat med beviljat statligt stöd.

En stödmottagare kan under vissa förutsättningar bli återbetalningsskyldig. Stödgivande myndighet ska under en period av fem år efter projektets avslutande utöva tillsyn över den prissättning som stödmottagaren tillämpar vid tillträde i grossistledet.

Det finns även en nationell förordning som behandlar *medfinansiering* av statligt stöd för bredbandsutbyggnad, nämligen förordningen (2012:39) om offentlig medfinansiering av projekt för utbyggnad av it-infrastruktur. Förordningen avser offentlig medfinansiering av projekt som har fått kanalisationsstöd och/eller stöd från landsbygdsprogrammet. Stöd till medfinansiering får lämnas om villkoren i de andra berörda förordningarna är uppfyllda (se ovan), om andra aktörer kommer att få tillgång till it-infrastrukturen på ett öppet och icke-diskriminerande sätt, och om infrastrukturen ifråga är robust och driftsäker. I förordningen beskrivs tågordningen för ansökan om medfinansiering. En ansökan om stöd (medfinansiering) ska lämnas till relevant stödgivande myndighet för huvudstödet, och om denna myndighet finner att det finns skäl att bevilja huvudstöd ska ansökan överlämnas till PTS som behandlar medfinansieringsdelen.

PTS ska, när fem år förflutit från det att infrastrukturen togs i bruk, kontrollera om verksamhetens vinst under femårsperioden varit högre än den genomsnittliga vinsten inom samma sektor för samma period. Om så är fallet ska myndigheten kräva tillbaka ett belopp som motsvarar den andel av den högre vinsten som motsvarar stödnivån för projektet. PTS ska också under sju års tid,

efter att infrastrukturen togs i bruk, bevaka den prissättning som tillämpas vid tillträde i grossistledet.<sup>36</sup>

Huvudregeln när det gäller utbetalning av bredbandsstöd är att utbetalning sker efter att projektet är avslutat, dvs. har lämnat in en slutrapport med kostnadsunderlag.

Det stöd som beskrivs nedan har fördelats på olika sätt under perioden. De s.k. återhämtningspengarna, som var ett tillskott från EU i ett led att hantera den finansiella kris som inleddes 2009, delades ut på en först-till-kvarn-basis. Dessa medel har hanterats inom ramen för landsbygdsprogrammet, av Jordbruksverket och PTS (medfinansieringsdelen). Även kanalisationsstödet har delvis hanterats enligt först-till-kvarn-principen. De senaste tillskotten från regeringen har dock hanterats genom en fördelning till länen enligt en särskild fördelningsnyckel<sup>37</sup> som har använts av berörda myndigheter (Jordbruksverket, PTS och Länsstyrelsen i Örebro).<sup>38</sup> Medel inom ramen för EU:s regionala strukturfond har varit öronmärkta för olika regioner, enligt beskrivning i kapitel 3.3.3.

---

<sup>36</sup> Eftersom samma regler gällande kontroll av vinst och bevakning av prissättning finns inskrivna i landsbygdsförordningen och i medfinansieringsförordningen samarbetar Jordbruksverket och PTS i dessa frågor. Jordbruksverket har tillsammans med PTS arbetat fram instruktioner för handläggare hos länsstyrelser och regioner (stödgivande myndigheter) i form av en rutin för kontroll av vinst och bevakning av prissättning för att genomföra den uppföljning som krävs enligt förordningarna.

För att genomföra kontroll av vinst kommer de stödgivande myndigheterna att begära ut en särredovisning för bredbandet som byggts med hjälp av stöd fem år efter att bredbandet tagits i bruk. I särredovisningen ska vinsten för femårsperioden samt hur denna har beräknats framgå. PTS kommer att tillhandahålla ett jämförelsetal för att kunna utröna om vinsten för bredbandet har varit högre än genomsnittet på marknaden. PTS arbetar för närvarande med en metod för att få fram ett sådant jämförelsetal och avser att använda uppgifter från mindre stadsnät som jämförelse, då PTS bedömer att dessa nät är de nät på marknaden som är mest jämförbara med byanät och andra mindre nät som byggs med stöd. Om vinsten för bredbandet har varit högre än jämförelsetalet ska den överskjutande delen återkrävas. I rutinen framgår hur ett eventuellt återkrav ska beräknas och administreras. Här behandlas även PTS medfinansiering varpå ett eventuellt återkrav av projektstöd automatiskt medför att motsvarande andel av PTS medfinansiering återkrävs.

Enligt plan skickar Jordbruksverket under våren 2013 ut ett dokument, där samtliga föreslagna rutiner beskrivs, på samråd till samtliga stödgivande myndigheter innan dessa kan fastställas.

<sup>37</sup> Denna baseras på en ursprunglig fördelningsnyckel för axel 3 avseende landsbygdsbefolkning och gleshet, en utnyttjandenyckel baserad på beviljade medel i kronor per län exklusive avropade pengar, samt en nyckel som avser PTS statistik om bredbandsutbyggnad på landsbygden.

<sup>38</sup> Se PTS rapport "Fortsatt användning av PTS medel för medfinansiering av bredbandsstöd (N2012/2308/ITP)", med dnr. 12-5055, för en mera detaljerad beskrivning av principer för regional fördelning.



### 3.3.2 Landsbygdsprogrammet

#### 3.3.2.1 Bakgrund

Landsbygdsprogrammet, vars syfte är att stärka utvecklingskraften på landsbygden, är indelat i fyra axlar som vardera bär olika delar av de mål som satts upp för programmet som helhet. För Sveriges del ligger den totala budgeten för landsbygdsprogrammet på 36 miljarder kronor och dessa medel är alltså fördelade på fyra axlar.

Åtgärder inom axel 1 ska verka för ekonomisk modernisering och effektivisering med målet att göra den svenska landsbygden konkurrenskraftig. Enligt regeringens strategi ska 15 procent av medlen vara avsatta för dessa projekt.

Axel 2 har en levande landsbygd och minskad miljöpåverkan av landsbygdsföretagen som övergripande mål. Detta är den mest resursstarka axeln och cirka 70 procent av programmets medel är avsatta för dessa insatser.

Axel 3, som kallas ”Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden” syftar till att förbättra förutsättningarna för ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv. Utbyggnad av bredband är en prioriterad fråga inom denna axel. Axel 3 utgör cirka 10 procent av den totala budgeten för landsbygdsprogrammet, dvs. cirka 3,6 miljarder kronor fram till och med 2013.

Insatser inom axel 4 syftar till att skapa bättre förutsättningar för att uppnå landsbygdsprogrammets mål. Insatserna fokuserar på att främja den så kallade leader-metoden, där olika aktörer uppmuntras att bilda nätverk, så kallade LAG (local action group), för att utveckla ett geografiskt område.

Under den finansiella krisen 2008–2009 beslutade EU-kommissionen att anslå extra medel för att ge Europas länder bredband med hög överföringskapacitet. Av den totala satsningen, återhämtningen, på 10 miljarder fick Sverige drygt 250 miljoner kronor i EU-medel. Regeringen öronmärkte hela summan till bredband.

Ett krav för att kunna utnyttja de medel som finns inom landsbygdsprogrammet är att Sverige tillskjuter offentlig medfinansiering. För att underlätta möjligheten till att ta del av stödmedlen gav regeringen PTS i uppdrag att medfinansiera projekt, där annan offentlig medfinansiering inte gick att finna. De medel som varit öronmärkta till bredbandsutbyggnad inom landsbygdsprogrammet har varit möjliga att söka från maj 2010. Medfinansiering från PTS har varit tillgängligt sedan oktober 2010.

### 3.3.2.2 Organisation

Det är Jordbruksverket som håller samman landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket valde att dela upp fördelningen av det särskilda bredbandsstödet i två steg. 100 miljoner kronor fördelades ut på samtliga län enligt den bas som används i landsbygdsprogrammet för Axel 3, dvs. baserat på bland annat landsbygdsbefolkning. Övriga 100 miljoner kronor användes i en så kallad "först-till-kvarn" pott. Eftersom efterfrågan ute i länen blev större än förväntat gjordes en förstärkning av resursbasen för bredband under 2011. Denna förstärkning låg på 37 miljoner kronor. Länsstyrelserna, som handlägger ansökningar om bredbandsstöd, har därtill en möjlighet att omfördela medel inom axel 3, cirka 100 miljoner kronor har hittills omfördelats till bredband.

Tanken med landsbygdsprogrammet är att stödja lokal utveckling i form av småskaliga projekt. De primära målgrupperna för programmet är därför byalag och lokala utvecklingsgrupper. Cirka 60 procent av ansökningarna har kommit från byalag.

### 3.3.2.3 Utfall

Landsbygdsprogrammets innevarande programperiod löper mellan 2007 och 2013. Under dessa år har extra medel tillförts bredbandsområdet vid flera tillfällen. Det totala budgeterade stödet, inklusive dessa tillskott, uppgår till 1 556 miljoner kronor. Dessa medel fördelar sig på ursprungliga medel inom ramen för landsbygdsprogrammet (190 miljoner kronor), Jordbruksverkets förstärkning av resursbasen under 2011 (37 miljoner kronor), länens omfördelning till bredband (100 miljoner kronor), EU:s återhämtningsmedel (253 miljoner kronor), samt två tillskott från regeringen under 2012 (375 respektive 600 miljoner kronor). De tre sistnämnda posterna utgör öronmärkta medel till bredband (1 228 miljoner kronor), medan övriga medel (327 miljoner kronor) även kan användas till annat.<sup>39</sup> I dessa siffror inkluderas även, i förekommande fall, medel för offentlig medfinansiering.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Av de 327 MSEK som även kan användas till annat än bredband har 118 MSEK hittills gått till andra ändamål. Här ingår även offentlig medfinansiering.

<sup>40</sup> PTS har medel för medfinansiering av stöd från landsbygdsprogrammet: 63 miljoner kronor av EU:s återhämtningsmedel, samt 75 respektive 120 miljoner kronor av regeringens tillskott under 2012.

De extra satsningarna inom landsbygdsprogrammet motiveras av att efterfrågan på programmets medel för bredbandsutbyggnad är stor och att den har ökat de senaste åren, bland annat som en följd av möjligheten att söka medfinansiering hos PTS. Som ett illustrativt exempel kan nämnas att den totala summan (inklusive medfinansiering) för beslutade stöd till bredband via Landsbygdsprogrammet under perioden 2007–2011 var 439 miljoner kronor, dvs. i genomsnitt cirka 88 miljoner kronor per år. Detta ska jämföras med 267 miljoner kronor (inklusive medfinansiering) i beslutade stöd bara under 2012.

Sammantaget har 706 miljoner kronor således förbrukats hittills under programperioden (2007–2012). Ett år återstår av programperioden, vad gäller att ansöka, men medel kan betalas ut under 2014 och 2015. 732 miljoner kronor är tillgängligt för denna period<sup>41</sup> och enligt uppgifter från Jordbruksverket är 621 av dessa miljoner öronmärkta för bredband. Om medfinansieringsmedel<sup>42</sup> tas bort från denna summa återstår 546 miljoner kronor att disponera i öronmärkta medel per den 31 december 2012.

Det kan sammantaget alltså konstateras att efterfrågan på stöd för utbyggnad av bredband från landsbygdsprogrammet ter sig stark och att det dessutom finns goda möjligheter att möta denna efterfrågan med de medel som fortfarande finns tillgängliga. De senaste siffrorna vi har tagit del av från Jordbruksverket indikerar dessutom att efterfrågan sedan årsskiftet 2012/2013 är ännu starkare än tidigare – bara under perioden från årsskiftet till och med den 25 mars 2013 har länen sammantaget beviljat 183 miljoner kronor (exklusive medfinansiering). Alla inestående medel hos Jordbruksverket har bokats av länen.<sup>43</sup>

I tabellerna nedan framgår hur landsbygdsprogrammets medel fördelat sig på olika län respektive typer av mottagare.

---

<sup>41</sup> Per den 31 december 2012.

<sup>42</sup> Förutsatt att de regionala aktörerna använder sig av PTS medfinansieringsmedel – det kan dock inte uteslutas att även andra medfinansieringsmedel används.

<sup>43</sup> Många län har dessutom överbokat medel, vilket ytterligare stärker bilden av att efterfrågan på fortsatta medel från landsbygdsprogrammet är stor. För det fall medlen, trots dessa signaler på en stark efterfrågan, inte ser ut att förbrukas i den takt som är nödvändig för att medlen ska förbrukas under 2013 planerar Jordbruksverket en omfördelning av medel som inte har kommit tillräckligt långt i handläggningsprocessen till en central pott varifrån län som då har klara ärenden kan avropa medel.

**Tabell 3.2** Länsvis fördelning av landsbygdsstödet (i tusen kronor, per den 31 december 2012)

Län	Totalt stöd	Huvudstöd	Medfinansiering	Antal ärenden
Blekinge	18 191	13 376	4 815	12
Dalarna	5 960	4 240	1 721	6
Gotland	10 653	7 664	2 989	12
Gävleborg	56 416	32 717	23 699	38
Halland	14 974	11 604	3 370	16
Jordbruksverket	1 077	756	320	2
Jämtland	25 806	22 080	3 726	23
Jönköping	21 337	15 407	5 930	10
Kalmar	17 217	12 945	4 272	12
Kronoberg	41 300	26 714	14 586	40
Norrbottnen	35 406	27 467	7 939	5
Sametinget	986	782	204	2
Skåne	86 766	64 487	22 279	33
Stockholm	14 487	9 708	4 778	4
Södermanland	28 624	17 168	11 456	14
Uppsala	5 210	3 432	1 778	6
Värmland	34 934	24 952	9 982	25
Västerbotten	17 960	12 768	5 191	8
Västernorrland	29 584	18 468	11 116	9
Västmanland	7 161	5 025	2 136	6
Västra Götaland	106 835	77 499	29 336	46
Örebro	61 001	45 590	15 412	42
Östergötland	63 779	41 052	22 727	20
<b>Totalt</b>	<b>705 664</b>	<b>495 901</b>	<b>209 762</b>	<b>391</b>

*Källa:* Jordbruksverket.

**Tabell 3.3** Fördelning av landsbygdsstödet på olika typer av mottagare (i tusen kronor, per den 31 december 2012)

Typ av aktör	Totalt stödbelopp	% fördelning	Antal ärenden	% fördelning
Aktiebolag (främst kommunägda)	72 243	10	26	7
Förening/ideell förening	361 579	51	256	65
Hushållningssällskap	1 304	0	1	0
Kommuner/kommunalförbund	230 663	33	91	23
Enskild person/firma	7 295	1	7	2
Länsstyrelse	32 579	5	10	3
<b>Totalsumma</b>	<b>705 664</b>	<b>100</b>	<b>391</b>	<b>100</b>

Källa: Jordbruksverket.

I PTS uppföljning av bredbandsstrategin 2013<sup>44</sup> återfinns en sammanställning av hur den totala projektfinansieringen ser ut för de projekt som beviljats medel av landsbygdsprogrammet under 2012. Den totala projektinvesteringen för dessa projekt ligger på närmare 585 miljoner kronor, varav projektstöd från landsbygdsprogrammet står för 293 miljoner kronor, PTS medfinansiering för 73 miljoner kronor, kommunal medfinansiering för drygt 46 miljoner kronor och privat medfinansiering<sup>45</sup> för 169 miljoner kronor.

### 3.3.3 Regionala strukturfondsprogram

#### 3.3.3.1 Bakgrund

Europeiska unionen gör ett flertal satsningar på infrastrukturell ut- och uppbyggnad. Detta är ett led i den långsiktiga målsättningen att förstärka Europas konkurrenskraft samt bidra till att utjämna de skillnader som finns mellan unionens olika delar.

Fördelningen av tillgängliga finansiella resurser baseras på kriterier som kommissionen satt upp och nivån för finansiering inom dessa program varierar från 35–50 procent. Detta gör att resterande andel måste täckas upp med nationell medfinansiering, belopp som kan bli betydande. En källa till denna medfinansiering kan utgöras av regionala

<sup>44</sup> PTS-ER-2013:10.

<sup>45</sup> Med vilket avses anslutningsavgifter (deltagaravgifter).

tillväxtmedel, s.k. 1.1 medel, vilka vanligen uppgår till cirka en miljard kronor per år.<sup>46</sup> Finansiering från privata aktörer utgör i dagsläget inte grund för medfinansiering från strukturfonderna.

Jämfört med andra stödformer är projekten inom de regionala strukturfondsprogrammen relativt stora. Satsningar på bredband har gjorts inom hälften av programområdena, men de varierar i omfattning. Satsningarna på bredband har dock varit begränsade, vilket beskrivs närmare nedan.

### 3.3.3.2 Organisation

Strukturfondsmedlen i Sverige kanaliseras ut genom 22 strukturfondsprogram – en social fond, åtta regionalt baserade strukturfondsprogram och 13 territoriella samarbetsprogram. Den totala EU-finansieringen är 25 miljarder kronor och programperioden sträcker sig över en sjuårsperiod (2007–2013). Cirka 8 miljarder av dessa medel förmedlas genom de åtta regionala strukturfondsprogrammen och kommer från den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF).

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för de åtta regionala strukturfondsprogrammen samt det territoriella programmet Öresund-Kattegatt-Skagerrak. Medel från ERUF måste alltid matchas med nationell offentlig medfinansiering enligt en fastställd andel av projektets totala kostnader. Varje regionalt strukturfondsprogram utgår från ett operativt program för respektive region och ett så kallat åtgärdsdokument där det operativa programmet bryts ned ytterligare i konkreta strategier. Det innebär att strukturfondsprogrammen inte ser identiska ut då det finns möjlighet att göra regionala anpassningar. Prioriteringarna sker av s.k. regionala partnerskap inom ramen för de åtta regionala programkontorens verksamhet, varpå Tillväxtverket beslutar om stöd.

De åtta regionala strukturfondsprogrammen är alltså uppdelade efter geografi och har ett antal prioriterade områden för projektinsatser. Ett av dessa områden, tillgänglighet, inkluderar höghastighetsbredband.

Regeringen beslutar om en fördelning/öronmärkning av ERUF-medlen mellan de åtta olika programområdena. Under innevarande

---

<sup>46</sup> PTS och Bredbandsforum har i olika rapporter diskuterat dessa medel som medel för bredbandsstöd, men det har visat sig att de använts i mycket liten utsträckning för att finansiera bredbandsprojekt. Anledningen är framför allt att dessa medel ofta är tiltänkta för andra tillämpningsområden.

programperiod (2007–2013) är fördelningen: Övre Norrland 2,2 miljarder kronor, Mellersta Norrland 1,6 miljarder kronor, Norra Mellansverige 1,75 miljarder kronor, Östra Mellansverige 730 miljoner kronor, Stockholm 338 miljoner kronor, Småland och Öarna 607 miljoner kronor, Västsverige 572 miljoner kronor samt Skåne-Blekinge drygt 600 miljoner kronor.

### 3.3.3.3 Utfall

Av de 8,4 miljarder kronor som har anslagits i Sverige inom den regionala strukturfonden under nuvarande programperiod, har cirka 1,8 miljarder budgeterats för insatser som bland annat kan finansiera bredband inom ramen för insatsområdet tillgänglighet.

Av dessa 1,8 miljarder kronor har 279 miljoner kronor beviljats till bredband.<sup>47</sup> Medlen är knutna till påbörjade projekt. Av de beviljade medlen har 186 miljoner kronor investerats i bredband t.o.m. år 2012, dvs. att pengarna redan har utbetalats till olika projekt. Återstående medel (93 miljoner kronor) har beviljats och in-tecknats i olika projekt, men ännu inte utbetalats. Resterande del av programperioden, dvs. innevarande år, finns inga ytterligare medel att ansöka om, eftersom hela budgeten alltså har in-tecknats i projekt.

Antal projekt som har finansierats med strukturfondsmedel har totalt sett varit 41 st. Detta innebär att den genomsnittliga finansieringen är cirka 14,6 miljoner kronor (inklusive medfinansiering). På basis av de projektrapporter som har lämnats in uppskattar Tillväxtverket att projekten medför att cirka 22 000 hushåll får möjlighet till bredbandsanslutning.<sup>48</sup> Den absoluta merparten av stödmottagarna är kommuner (eller kommunägda bredbandsaktörer) och den stora ansamlingen av projekt finns i Norra Mellansverige, dvs. den region som omfattar Dalarna, Gävleborg och Värmland. Flertalet projekt avser anläggning av optiska fibernät, medan ett fåtal avser mobilnät (t.ex. uppgradering av befintliga master). Som nämnts ovan varierar omfattningen av projekten – alltifrån några hundratusen kronor till projekt som har fått närmare 40 miljoner i stödmedel.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Nationella medfinansierare har tillfört ytterligare cirka 321 miljoner kronor i offentlig medfinansiering.

<sup>48</sup> Tillväxtverkets uppgifter visar också att närmare 500 företag får möjlighet till bredbandsanslutning tack vare projekten – det ska dock noteras att siffrorna inte visar vilken typ av företag det handlar om.

<sup>49</sup> Jämtkraft Elnät AB har till exempel fått 38,9 miljoner kronor för bredbandsutbyggnad i västra Jämtland.

### 3.3.4 Kanalisationsstödet

#### 3.3.4.1 Bakgrund

Sedan 2008 finns ett stöd för anläggande av kanalisation avsedd för it-infrastruktur. Stödet infördes eftersom kraftnätsföretagen planerade omfattande nedgrävningar av kablar i stormdrabbade områden. Grävkostnaderna utgör en mycket stor del av den totala kostnaden (ofta mellan 60–80 procent av totalkostnaden) vid anläggande av trådbundet bredband och genom samförläggning i samband med utbyggnad av annan infrastruktur kan anläggningskostnaden minskas markant.

Till en början var efterfrågan på kanalisationsstödet begränsat. Detta berodde bland annat på krav på samförläggning, samt att kostnaderna för att anlägga kanalisation var betydande för mindre aktörer, exempelvis byalag. En förändring av regelverket genomfördes i juni 2010, varvid kravet på samförläggning togs bort. I samband med detta öppnades även möjligheten till ökad kostnadstäckning tack vare PTS möjlighet att medfinansiera stödet. Detta gjorde att efterfrågan ökade markant. Även om kravet på samförläggning har tagits bort, sker samförläggning i nära hälften av de projekt som har beviljats stödmedel hittills.

#### 3.3.4.2 Organisation

När stödet infördes utsågs Länsstyrelsen i Örebro till koordinerande aktör och länsstyrelser och i vissa fall regionförbund fick ansvar för att sköta handläggningen av stödet. Stödbeloppet fördelades på länen utifrån en fördelningsnyckel som utgick från landsbygdsbefolknings storlek. Stöd kan lämnas med högst 50 procent av stödberättigande underlag och stödet är ett s.k. stöd av mindre betydelse enligt kommissionens förordning nr 1998/2006. Stöd får endast ges i de fall som ett marknadsmisslyckande kan konstateras, dvs. att kommersiella krafter inte förväntas bygga ut inom tre år.



### 3.3.4.3 Utfall

Stödbeloppet har under år 2008–2011 utgjorts av 96 miljoner kronor (offentlig medfinansiering inte medräknad). Riksdagen beslutade i december 2011 att anta regeringens budget i vilken ytterligare 120 miljoner kronor avsätts till kanalisationsstödet år 2012–2014. Detta innebär ett totalt kanalisationsstöd om 216 miljoner kronor.

Av de pengar som sammanlagt har tillförts kanalisationsstödet för perioden 2008–2014 har hittills cirka 105 miljoner kronor beviljats olika projekt. De projekt som beviljats medel till och med 31 december 2012 omfattar sammantaget 3 730 km kanalisation. Det finns för åren 2013 och 2014 cirka 101 miljoner kronor kvar att använda för anläggning av kanalisation, eftersom det totala kanalisationsstödet inte enbart inkluderar anläggningskostnader utan även cirka 10 miljoner kronor i administrativa kostnader.

Som nämnts ovan var efterfrågan på kanalisationsstöd initialt förhållandevis låg, vilket förändrades i samband med ett slopat krav på samförläggning och möjligheten till medfinansiering från PTS. Det ska också tilläggas att PTS på basis av en länsenkät gjort bedömningen att det totala behovet av stöd för utbyggnad av bredband inklusive offentlig medfinansiering för år 2013 är cirka 185 miljoner kronor och för år 2014 cirka 267 miljoner kronor.<sup>50</sup>

Av den rapport som Länsstyrelsen i Örebro den 30 januari 2013 delgav regeringen ("Utnyttjandet av medel för stöd till anläggning av kanalisation") framgår att antalet slutrappporterade projekt under perioden 2008–2012 uppgår till 242 (sammantaget uppgår utbetalningarna till drygt 52 miljoner kronor). Dessa projekt fördelar sig på landets län enligt följande tabell.

---

<sup>50</sup> Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende behov av medel till bredbandsutbyggnad för år 2013–2014. Promemoria från 31 januari 2013, dnr. 12-10006.

**Tabell 3.4** Länsvis fördelning av kanalisationsstödet under perioden 2008–2012 (i tusen kronor, per den 31 december 2012)

Län	Antal projekt	Utbetalat stöd	Genomsnittligt stöd
Blekinge	2	870	435
Dalarna	9	2 462	274
Gotland	2	178	89
Gävleborg	5	1 707	341
Halland	2	895	448
Jämtland	10	2 188	219
Jönköping	8	2 146	268
Kalmar	8	1 712	214
Kronoberg	76	12 576	165
Norrbottn	1	70	70
Skåne	12	4 174	348
Stockholm	8	1 985	248
Södermanland	7	1 941	277
Uppsala	3	110	37
Värmland	6	2 936	489
Västerbotten	10	2 280	228
Västernorrland	4	855	214
Västmanland	1	263	263
Västra Götaland	39	8 920	229
Örebro	19	2 139	113
Östergötland	10	1 684	168
<b>Summa</b>	<b>242</b>	<b>52 091</b>	<b>215</b>

Källa: Länsstyrelsen i Örebro.

I rapporten ”Utnyttjandet av medel för stöd till anläggning av kanalisation”, som Länsstyrelsen i Örebro delgav regeringen den 31 juli 2012, konstateras att ekonomiska föreningar (vanligen s.k. byalag) per den 31 maj 2012 var i klar majoritet bland de grupper som sökt kanalisationsstöd. Ekonomiska föreningar stod för 62 procent, kommuner för 17 procent, bredbandsoperatörer för 7 procent, privatpersoner för 5 procent och övriga kategorier för 9 procent. PTS konstaterade i sin promemoria ”Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende behov av medel till bredbandsutbyggnad för år 2013–2014”<sup>51</sup> att byalag och kommuner är projektägare i ungefär 75 procent av de

<sup>51</sup> Publicerades 31 januari 2013, dnr. 12-10006.

projekt som hittills har fått ta del av kanalisationsstödet, och i rapporten ”Främjandet av användning av tillgängliga offentliga medel för bredbandsutbyggnad”<sup>52</sup> beskriver man att ökningen av stödansökningarna från byalag och lokala utvecklingsgrupper blev markant efter att PTS fick möjlighet att medfinansiera stödet.

### 3.3.5 PTS medfinansieringsmedel

#### 3.3.5.1 Bakgrund

För att ett bredbandsprojekt ska få tillgång till bredbandsstöd via offentliga stödprogram kan det krävas att delar av projektkostnaden finansieras av en annan stödgivare än den som betalar ut huvudstödet, något som kallas för medfinansiering. Trots en i grunden stor efterfrågan på bredbandsstöd via landsbygdsprogrammet och kanalisationsstödet tog stödfinansierade bredbandsprojekt inte riktigt fart efter den första epoken med bredbandsstöd i Sverige. Därför skapades en möjlighet att söka statlig medfinansiering. Syftet med medfinansieringen är alltså att det ska vara enklare att komma igång med bredbandsprojekt på landsbygden.

PTS har tilldelats en total budget om 366 miljoner kronor under perioden 2010–2014 för medfinansiering av bredbandsstöd.

#### 3.3.5.2 Organisation

Sedan PTS fick i uppdrag att medfinansiera stöd till bredbandsutbyggnad har myndigheten skapat en kommunikationsplattform där kontinuerlig dialog sker med både centrala och regionala myndigheter, men även lokala utvecklingsgrupper vars engagemang och drivkraft är avgörande för att de offentliga medlen ska nyttjas på ett effektivt sätt.

Samverkan mellan PTS och de stödgivande myndigheterna har kunnat ske genom det dagliga handlägningsförfarandet. Rutinerna för handläggningen av bredbandsstödsärenden är utformade på sådant sätt så att den stödgivande myndigheten (länsstyrelse, region eller Sametinget) skickar in bredbandsstödansökningar till PTS för sökandens räkning. Handläggningen sker därmed mellan PTS och den stödgivande myndigheten och sökanden involveras

---

<sup>52</sup> Publicerades 28 februari 2012, dnr. 12-1666.

först när beslut om stöd har fattats. PTS har valt denna typ av handläggningsrutiner, mot bakgrund av myndighetens ambition att underlätta ansökningsförfarandet och främja användningen av offentliga medel.

### 3.3.5.3 Utfall

Av de totala medlen för medfinansiering hade i januari 2013 178,5 miljoner kronor använts till medfinansiering av bredbandsprojekt inom såväl landsbygdsprogrammet som kanalisationsstödet. Återstående tillgängliga medel för år 2013 och 2014 är cirka 176,5 miljoner kronor.<sup>53</sup>

I tabellen nedan framgår fördelningen, per län, av PTS medfinansieringsstöd (beviljade medel) under åren 2010–2012.

---

<sup>53</sup> Utöver de medel som ovan har redovisats, vad avser PTS medel för medfinansiering av stöd via landsbygdsprogrammet, har myndigheten dessutom tilldelats andra medel som möjliggjort medfinansiering av inte bara stöd via landsbygdsprogrammet, utan även kanalisationsstödet.

**Tabell 3.5** Länsvis fördelning av PTS medfinansieringsstöd under åren 2010–2012 (i tusen kronor, per den 31 december 2012)

Län	Landsbygd	Kanalisation	Total
Örebro	12 650	5 350	17 999
Norrbottnen	7 884	0	7 884
Östergötland	20 871	882	21 753
Västerbotten	7 020	0	7 020
Södermanland	13 154	0	13 154
Värmland	9 742	1 486	11 227
Västmanland	1 005	1 307	2 312
Skåne	9 010	2 612	11 621
Kronoberg	8 451	1 686	10 137
Gävleborg	14 082	2 154	16 236
Jönköping	4 919	0	4 919
Sametinget	204	0	204
Dalarna	1 849	0	1 849
Kalmar	2 266	0	2 266
Halland	2 680	1 786	4 466
Blekinge	4 790	1 700	6 490
Västra Götaland	25 989	1 800 000	27 789
Uppsala	596	105	701
Jämtland	30	114	144
Västernorrland	8 135	0	8 135
Stockholm	2 181	0	2 181
<b>Total</b>	<b>157 507</b>	<b>20 982</b>	<b>178 489</b>

*Källa:* PTS. Av total beviljad summa avser 27 326 214 kronor medel för 2013, vilka betalas ut fr.o.m. januari 2013.

I första hand är det byalag och kommuner som har tagit del av PTS medfinansieringsmedel och PTS uppskattar att det är byalag som står för en majoritet av ansökningarna. På basis av inkomna ansökningar gör PTS en grov uppskattning som innebär att minst cirka 35 000 hushåll och företag hade fått tillgång till bredband tack vare stödmedlen vid slutet av 2012. När projekten slutrapporteras får PTS tillgång till slutliga uppgifter.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> I slutrapporten för landsbygdsprogrammet finns uppgifter om antal personer, antal företag/arbetsställen och antal hushåll som fått tillgång till bredband, samt uppgifter om bredbandsnät eller kanalisation i antal km. När det gäller kanalisationsstödet är det svårare att göra en bedömning av tillgången till bredband, på grund av att det handlar om just kanalisation och inte faktiska fibernät.

PTS gör bedömningen att behovet av offentlig medfinansiering kommer att vara fortsatt stort, med tanke på det behov av stöd från kanalisationsstöd och landsbygdsprogrammet som uppskattas för år 2013 och 2014 (sammantaget 1 190 miljoner kronor respektive 1 254 miljoner kronor, där offentlig medfinansiering inkluderas i beloppen).<sup>55</sup>

### 3.3.6 Sammanfattning av nuvarande bredbandsstöd

I tabellen nedan sammanfattas det finansiella utfallet för de stödprogram som beskrivits ovan. Som framgår av tabellen finns det (vid årsskiftet 2012/2013) fortfarande stödmedel att tillgå i flera av stödprogrammen. Det ska dock noteras att ansökningar om medel via landsbygdsprogrammet måste vara handläggande myndighet tillhanda under 2013, för att de återstående medlen ska kunna utbetalas. Av de 657 miljoner kronor som återstår av landsbygdsprogrammets medel under innevarande programperiod, när inte medfinansieringsmedel inräknas, är 546 miljoner kronor öronmärkta för bredband, vilket innebär att 111 miljoner kronor kan användas till annat.<sup>56</sup> När det gäller inestående medel för kanalisationsstöd och medfinansiering från PTS löper programperioderna till och med 2014, vilket innebär att ansökningarna måste vara handläggande myndigheter tillhanda senast 31 december 2014.

---

<sup>55</sup> Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende behov av medel till bredbandsutbyggnad för år 2013-2014. Promemoria från 31 januari 2013, dnr. 12-10006.

<sup>56</sup> Med tanke på den starka förbrukning av medel som har skett under de första månaderna under 2013 är den faktiska summan återstående medel som tidigare nämnts lägre.

**Tabell 3.6 Sammanfattande tabell avseende statligt bredbandsstöd i Sverige (i miljoner kronor, per den 31 maj 2012)**

Stödform	Totalt tillgängliga medel	Utnyttjade medel	Kvarvarande medel	Programperiod
Landsbygdsprogrammet	1 556*	496**	657**	2007–2013
Regionala strukturfonden	1800	279	0	2007–2013
Kanaliseringsstödet	216	105	101	2008–2014
PTS medfinansiering	365	178,5	176,5	2010–2014

\*I beloppet ingår både medel som är öronmärkta för bredband och medel som kan användas till annat än bredband. Beloppet innehåller också offentlig medfinansiering. Om medfinansiering exkluderas uppgår summan till 1232 miljoner kronor.

\*\*I beloppet ingår inte offentlig medfinansiering.

Enligt direktivet till denna utredning ska vi utreda hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband genom stöden. Vi har funnit att det är mycket svårt att göra en exakt bedömning av hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband som en följd av de bredbandsstöd som har betalats ut under 2008–2012. Ett viktigt skäl är att berörda myndigheter inte historiskt har bedrivit ett systematiskt uppföljningsarbete när det gäller denna typ av uppgifter. Det finns också utrymme för förbättring när det gäller vilka uppgifter som ska lämnas i samband med ansökan om bredbandsstöd och slutrapportering av stödfinansierade projekt. Det ska också beaktas att bredbandsutbyggnad är en långsiktig process, vilket innebär att effekten av att ett stöd har beviljats inte omedelbart kan observeras. Vi vill också understryka att det är svårt att använda antal hushåll som ett generellt mått på effekten av bredbandsstöden, med tanke på att stödformerna varierar i betydande omfattning.<sup>57</sup>

Vår bedömning baseras därför på de grova uppskattningar som vi har fått ta del av från de myndigheter som förvaltar bredbandsstöd i Sverige.

Från Tillväxtverket har vi fått uppgifter som innebär att 22 000 hushåll och närmare 500 företag har fått tillgång till bredband som en följd av tilldelning av regionala strukturfondsmedel. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att antal hushåll kan vara ett

<sup>57</sup> Vissa stöd används till exempel till kanalisation eller stomnät/ortssammanbindande nät. Även inom de olika stödprogrammen har stöd beviljats för olika ändamål.

mindre rättvisande mått och att t.ex. antal kilometer bredbandsinfrastruktur skulle kunna vara ett mera rättvisande effektmått.

Från PTS har vi fått uppgifter som anger att cirka 35 000 hushåll och företag har fått tillgång till bredband som en följd av PTS medfinansieringsstöd. Värt att notera att hushåll och företag inte särredovisas, att siffrorna omfattar inkomna ansökningar (inte slutrapporterade projekt) och att medfinansieringen avser både kanalisationsstöd och landsbygdsprogram (som inte särredovisas).

Från Jordbruksverket har vi fått uppgifter som indikerar att cirka 1 200 hushåll fått tillgång till bredband som en följd av bredbandsstöd innan 2010. Vi har också fått tillgång till siffror som visar hur många hushåll och företag som fått tillgång till bredband via slutrapporterade projekt under perioden 2010–2012. Dessa siffror har vi satt i proportion till PTS siffror, som alltså rör ansökningar och inte slutrapporterade projekt, och därvidlag landat i en mycket grov uppskattning som innebär att landsbygdsprogrammet adderade 12 000 hushåll (via projekt som fått landsbygdsstöd, men inte medfinansiering från PTS). Antalet företag som fått tillgång till bredband via landsbygdsprogrammet är mycket begränsat i de uppgifter vi har fått, uppskattningsvis något hundratal. Det bör dock påpekas att bredbandsinfrastrukturen som anlagts med hjälp av stöd mycket väl kan ha möjliggjort för framtida bredbandstillgång för företag.

När det gäller kanalisationsstöd är det mycket svårt att bedöma antalet hushåll och företag som har fått tillgång till bredband. Det är vanskligt att använda mått som inte återspeglar det projekten primärt är avsedda för. Kanalisationsprojektets primära syfte är att minska grävkostnader, inte att ansluta hushåll. För att få en mycket grov uppskattning av antalet hushåll utgick vi ifrån att 105 miljoner kronor av kanalisationsstödet har beviljats olika projekt och att schablonkostnaden, avseende stödmedel, per hushåll uppgår till 15 000 kronor.<sup>58</sup> Med denna beräkning uppgår antalet hushåll som fått tillgång till bredband 7 000.

Eftersom antal hushåll här inte är det mest rättvisande måttet på stödets verkningsgrad, är det värt att notera att de projekt som beviljats kanalisationsstöd till och med 2012 som tidigare nämnts omfattar sammantaget 3 730 km kanalisation.

Många av de projekt som de 7 000 hushåll som nämns ovan är hänförliga till har dock fått medfinansiering via PTS och ingår

<sup>58</sup> Schablonkostnaden finns med i ett diskussionspapper från Bredbandsforum, 12 januari 2012.



således redan i de uppgifter från PTS som beskrivs ovan. Det kan också konstateras att ett och samma projekt kan söka stöd från både kanalisationsstödet och från landsbygdsprogrammet. Med ett antagande om att detta har skett i viss utsträckning minskar antalet hushåll. Om inte dessa och övriga felkällor som nämns ovan skulle beaktas, skulle vår uppskattning vara att drygt 75 000 hushåll får tillgång till bredband som en följd av det bredbandsstöd som har utgått under perioden 2008–2012. Vi bedömer dock att denna siffra kännetecknas av alltför mycket osäkerhet för att kunna tjäna som något annat än en ytterst grov indikator. På samma sätt betraktar vi bedömningen när det gäller antal företag. Vid en enkel summering skulle antalet företag understiga 1 000, men denna summering baseras på ett bristfälligt underlag och beaktar inte att den bredbandsinfrastruktur som anlagts med hjälp av stöd mycket väl kan ha möjliggjort för framtida bredbandstillgång för företag. Värt att notera är också att det underlag som vi har tagit del av inte skiljer mellan stora och små företag.

Det kan konstateras att alla delar av landet har tagit del av det bredbandsstöd som har funnits tillgängligt, även om det finns variationer mellan de olika länen. Dessa regionala variationer blir särskilt tydliga när varje stödprogram betraktas var för sig. Vad gäller den regionala strukturfonden är det Dalarna, Gävleborg och Värmland som har tagit emot störst belopp, men även exempelvis Jämtland är väl representerat. Kanalisationsstödet har till stor del tillfallit Kronobergs län och Västra Götaland, medan län som har tagit stor del av de statliga medfinansieringsmedlen inkluderar Örebro, Västra Götaland och Östergötland.

När det gäller landsbygdsprogrammets stödmedel (exklusive medfinansiering) är det Skåne och Västra Götaland som har tagit del av mest stöd, men utbetalningarna får ändå ses som väl utspridda över landet, eftersom även Gävleborgs, Jämtlands, Kronobergs, Norrbottens, Värmlands, Örebro och Östergötlands län har tagit del av stödmedel som överstiger 20 miljoner kronor.

Utbetalningarna av medel från landsbygdsprogrammet kan dock analyseras ytterligare. I tabellen nedan återfinns utbetalt stöd per invånare i de olika länen.

Tabell 3.7 Länsvis fördelning av landsbygdsstödet (per invånare)

Län	Stöd per invånare (kr)
Kronoberg	222
Örebro	215,6
Jämtland	204,8
Gävleborg	203,7
Gotland	186,9
Östergötland	147
Norrbottn	142,2
Värmland	128
Västernorrland	122,2
Blekinge	119,7
Södermanland	104,1
Kalmar	73,6
Västerbotten	69,1
Skåne	68,7
Västra Götaland	66,8
Jönköping	62,9
Halland	49,3
Västmanland	28
Dalarna	21,5
Uppsala	15,2
Stockholm	6,8

Källa: Jordbruksverket.

Tabellen säger dock förhållandevis lite om hur framgångsrik ett län har varit när det gäller att bevilja medel för utbyggnad av bredband. Det är självklart så att län med många invånare får svårt att betala ut lika mycket pengar per invånare som län med få invånare, speciellt eftersom många invånare i län med stor befolkning bor i tätbefolkade områden som inte är aktuella för bredbandsstöd.

Vi har därför kompletterat tabell 3.7 med tabell 3.8 nedan. Här har vi beräknat fram jämförelsetal som baseras på utbetalda medel i förhållande till antal invånare i glesbygd och tätortsnära landsbygd i respektive län.<sup>59</sup> Det ska understrykas att landsbygdsprogrammets målområde inte är identiskt med dessa områden. Den sammantagna

<sup>59</sup> Siffrorna är dock från 2006 (se dåvarande Glesbygdverket publikation Fickfakta 2007), vilket beror på att ansvarig myndighet, nuvarande Tillväxtanalys, numera presenterar annan typ av statistik, som inte på samma sätt som tidigare kopplas till administrativa indelningar i län.

befolkningen i glesbygd och tätortsnära landsbygd uppgår till drygt två miljoner och i delar av dessa områden är det vår bedömning att marknadskrafterna har och kan bygga ut bredband utan att offentligt stöd är nödvändigt. Vår bedömning är dock att tabellen utgör ett bra komplement till tabell 3.7.

**Tabell 3.8** Länsvis fördelning av landsbygdssstödet per invånare i glesbygd och tätortsnära landsbygd

Län	Stöd per invånare i glesbygd och tätortsnära landsbygd (kr)
Örebro	838
Östergötland	639
Gävleborg	557
Kronoberg	533
Norrbottnen	438
Skåne	429
Värmland	403
Södermanland	389
Blekinge	377
Västernorrland	375
Jämtland	373
Gotland	318
Västra Götaland	295
Jönköping	220
Kalmar	182
Västerbotten	169
Västmanland	150
Halland	140
Stockholm	124
Dalarna	62
Uppsala	51

*Källa:* Jordbruksverket.

Vi vill dock understryka att ett läns framgång på bredbandsområdet inte kan reduceras till ovanstående tabell. Det är svårt att jämföra hur framgångsrika olika län är – ett tänkbart mått är förstås andelen hushåll och företag med tillgång till bredband och/eller tillgång till höghastighetsbredband, men förutsättningarna är olika i olika delar av landet, vilket förstås är en anledning till att det offentliga med olika former av stöd subventionerar bredbandsutbyggnad i vissa

områden. Tabellen säger inte heller något om hur stort det lokala engagemanget och hur omfattande de frivilliga insatserna har varit i ett län – det är ju fullt tänkbart att det i en del län har genomförts en framgångsrik utbyggnad tack vare stora frivilliga insatser, med mindre behov av stöd från det offentliga som följd.

En viktig faktor i hanteringen av bredbandsstöd är de fördelningsprinciper som används. I Sverige har både först-till-kvarnmetoden och regional fördelning baserad på en fördelningsnyckel använts. Generellt kan sägas att den förra metoden kan ge stora skillnader mellan mer och mindre aktiva län – och användningen av metoden får också genomslag i tabellen ovan. Regional fördelning via en nyckel som baseras på demografiska aspekter i länen ger sannolikt mindre skillnader mellan länen, samtidigt som det kan hämma utbetalningarna på en aggregerad nivå, om mindre aktiva län ”sitter på pengarna” trots att det borde finnas ett behov i deras län.

Det är framför allt kommuner (inklusive kommunägda bolag) och s.k. byalag som har tagit del av bredbandsstödet – kommunerna dominerar när det gäller tilldelningen av medel från den regionala strukturfonden, medan byalag har tagit del av mer pengar från övriga stödprogram.

Till stor del har bredbandsstödet använts för att anlägga fibernät (passiv infrastruktur) och när det gäller kanalisationsstödet har medlen naturligen avsett anläggning av kanalisation. Vi har inte fått uppgifter om den exakta fördelningen mellan olika nättyper, men vi har blivit informerade om att stödmedlen använts för olika slags nät – framför allt nät till och mellan hushåll och företag och ortssammanbindande nät.

## 4 De regionala stödprocesserna

Det regionala perspektivet är mycket viktigt i den svenska modellen för hantering av bredbandsstöd. Enligt direktivet till denna utredning ska vi därför kartlägga hur stödhanteringen förhåller sig till regionala mål och strategier inom it-politiken samt se över behovet av strategier på länsnivå för bredband som bland annat prioriterar hur och var statliga stödmedel till bredbandsutbyggnad bör användas.

De regionala aktörerna<sup>1</sup> har viktiga roller i processen angående bredbandsutbyggnad på landsbygden samt fördelning av bredbandsstöd till framför allt kommuner och byalag. De regionalt ansvariga har en formell roll som beslutsfattare vad gäller stödfrågor. Dessutom har de en minst lika viktig roll som pådrivande kraft och koordinator i länens bredbandsutveckling.

Det finns ett stort antal rapporter som utifrån olika frågeställningar lyfter fram och beskriver verksamhet inom bredbandsområdet på den regionala nivån. PTS har till exempel i uppdrag att till regeringen årligen återredovisa utvecklingen inom länen. Likaså återfinns synpunkter på den regionala nivån i slutdokumenten från ett antal av de arbetsgrupper som Bredbandsforum<sup>2</sup> tillsatt. Dessutom beskriver länen ofta själva på sina hemsidor arbetet med bredbandsutvecklingen. Detta avsnitt bygger till stor del på dessa dokument. Därtill har vi genomfört ett antal intervjuer med företrädare för länen.

För att få en bild av den praktiska verkligheten hos de som söker bredbandsstöd, har vi också intervjuat ett antal företrädare för byalag som aktivt arbetat med bredbandsutbyggnad.

---

<sup>1</sup> Formella aktörer som avses är myndigheten länsstyrelse, landsting (region) och kommunalt samverkansorgan. En beskrivning av deras ansvarsområden återfinns i den fortsatta texten.

<sup>2</sup> Den 25 mars 2010 inrättade regeringen ett Bredbandsforum inom regeringskansliet i syfte att främja utbyggnaden av bredband i hela landet. Bredbandsforum är en arena för dialog och samverkan mellan regeringen, myndigheter, organisationer och företag som verkar på den svenska bredbandsmarknaden. Forumets mandat sträcker sig till och med 2015.

## 4.1 Länsnivåns formella uppdrag

Arbetet med regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor, där bredbandsfrågor ingår, regleras i ett flertal olika förordningar. En av dessa är förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete som bland annat stadgar att ansvaret för det regionala tillväxtarbetet innefattar skyldighet att utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram och samordna genomförandet av programmet (6 §). Det regionala utvecklingsprogrammet ska utgöra en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Det regionala utvecklingsprogrammet ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser (7 §).

Länen prioriterar i olika hög grad frågor om bredbandsutbyggnad i sina olika planer. Somliga län gör denna fråga till ett strategiskt utvecklingsområde för hela länet, där ett antal privata och offentliga aktörer samverkar. För andra län är bredband inte en lika stor fråga.

Det finns ingen förordning eller annan reglering som föreskriver att länen ska utarbeta särskilda regionala bredbandsstrategier. På sin hemsida förordar dock Breddbandsforum att kommunerna, länsstyrelserna och regionerna utarbetar regionala bredbandsstrategier eller digitala agendor som innefattar ett mål för bredbandsinfrastruktur i kommunen eller regionen.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2013 (S2011/9565/SFÖ, S2012/8609/SAM), punkt 36 Infrastrukturplanering, ska länsstyrelserna verka för att målen i regeringens bredbandsstrategi nås. Redovisning av hur detta har skett ska redovisas till PTS senast den 1 februari 2014. Likaså ska länsstyrelserna till samma datum redovisa och kommentera utvecklingen i länen inom it-infrastrukturområdet, med särskild inriktning på mindre tätorter, småorter och glesbygd, m.m.

Länsstyrelserna ska också främja anläggning av kanalisation enligt förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation samt redovisa och kommentera vilka aktiviteter som genomförts för att främja användningen av stödet och hur stödet har använts samt statistik över antalet inkomna ansökningar, m.m. Detta gäller inte länsstyrelserna i Skåne, Västra Götalands, Hallands, Gotlands och Kalmar län.

Delar av bredbandsutbyggnaden på landsbygden finansieras genom landsbygdsprogrammet. Av regleringsbrevet, punkt 11,

framgår att länsstyrelserna ska verka för ett effektivt regionalt genomförande av landsbygdsprogrammet för Sverige åren 2007-2013 med syftet att uppnå de i programmet angivna målen i enlighet med förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Motsvarande uppgifter som återfinns i länsstyrelsernas regleringsbrev under rubriken Infrastrukturplanering, har regeringen ålagt Gotlands kommun, landstingen i Hallands, Skåne och Götalands län samt samverkansorganet i Kalmar län genom villkorsbeslut 2012-12-20 (N2012/6283/RT, N2012/6433/KLS).

I punkt 5 stadgas att berörda landsting och samverkansorgan ska verka för att målen i regeringens bredbandsstrategi för Sverige nås. De ska redovisa hur de verkat för att uppnå målen. Kommentarer ska också lämnas över utvecklingen i regionen inom it-infrastrukturområdet, med särskild inriktning på mindre tätorter, småorter och glesbygd. Dessutom ska man redovisa hur man bistått PTS i dess uppdrag att följa tillgången på it-infrastruktur. Redovisning ska ske till PTS senast 1 februari 2014.

Berörda landsting och samverkansorgan ska även främja anläggning av kanalisation samt redovisa och kommentera vilka aktiviteter som genomförts för att främja användningen av stödet, hur stödet har använts samt statistik över antalet inkomna ansökningar.

## **4.2 Regionalt utvecklingsansvar och ansvar för bredbandsutbyggnad på landsbygden**

Arbetet på länsnivå med bredbandsutbyggnad på landsbygden och bredbandsstöd kan schematiskt delas in i en strategisk och en operativ nivå. Den strategiska delen består av att behandla frågor kring bredbandsutbyggnad i olika länsplaner och strategier. I det operativa uppdraget ingår bland annat att fördela stödmedel för bredbandsutbyggnad i länet. Detta innebär inte enbart en formell handläggning av ansökningar utan även att ha en pådrivande roll och vara koordinator mellan olika aktörer.

Ansvar för de olika delarna i det regionala arbetet med bredbandsutbyggnad fördelas på skilda sätt i länen i huvudsak beroende på hur det regionala utvecklingsansvaret är fördelat. Det innebär att ansvar för arbetet med länets strategiska frågor och beslut om bredbandsstöd kan fördelas på olika aktörer i de skilda länen.

Det regionala utvecklingsansvaret fördelas på följande sätt. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län är det länsstyrelsen som ansvarar för regionala utvecklingsfrågor. I Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Örebro, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands och Västerbottens län är det kommunala samverkansorgan som har det regionala utvecklingsansvaret. I Skåne, Hallands och Västra Götalands län är det landstinget (regionen) som ansvarar för regionala utvecklingsfrågor. Gotlands kommun har det regionala utvecklingsansvaret i Gotlands kommun.<sup>3</sup> Kommunala samverkansorgan regleras i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Det regionala utvecklingsansvar som ålagts samverkansorganen är det samma som det landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt Gotlands kommun har (2010:630).

Vad gäller arbete på regional nivå med bredbandsutbyggnad och bredbandsstöd innebär detta huvudsakligen följande:

1. *Län inom vilka länsstyrelsen har det regionala utvecklingsansvaret*  
Länsstyrelsen ansvarar för samtliga frågor om bredbandsutbyggnad/-stöd, alltså strategi- och planeringsfrågor, beslut om stöd ur landsbygdsprogrammet samt kanalisationsstöd. Dessutom ansöker länsstyrelsen om medfinansieringsmedel från PTS.
2. *Län inom vilka ett kommunalt samverkansorgan har det regionala utvecklingsansvaret, dock ej samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län*  
Samverkansorganet ansvarar för att ta fram regionala utvecklingsstrategier i vilka bredbandsfrågor kan ingå. Länsstyrelsen ansvarar för fördelning av stödmedel ur landsbygdsprogrammet och för fördelning av kanalisationsstödet. Länsstyrelsen kan därmed ansöka om medfinansieringsmedel från PTS gällande bägge stöden.
3. *Län inom vilka landstinget (regionen) har det regionala utvecklingsansvaret och samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län.*  
Landstinget (regionen) och samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län ansvarar för att ta fram regionala utvecklingsstrategier i vilka bredbandsfrågor kan ingå samt för fördelning av kanalisationsstödet. Dessa aktörer kan därmed ansöka om medfinansieringsmedel hos PTS. Länsstyrelsen ansvarar för för-

---

<sup>3</sup> Avsnittet ovan är hämtat ur Ds 2013:13.



delning av stödmedel ur landsbygdsprogrammet och kan ansöka om medfinansieringsmedel från PTS för detta.

Det bör framhållas att oberoende av vilken regional aktör som har det formella ansvaret för de olika frågorna gällande bredbandsutbyggnad och bredbandsstöd på landsbygden, sker oftast allt arbete i samverkan mellan parterna. Man skapar gemensamma grupper för exempelvis strategiarbetet i vilka även kommunerna ofta deltar. Likaså samverkar man kring hur de stödmedel som kommer från olika källor kan användas, för att optimera länets bredbandsutbyggnad. Enbart i något fall har vi funnit att det gnisslar i samarbetet.

Men som närmare framgår av avsnitt 4.7 och 4.8.2 som bygger på intervjuer vi genomfört med företrädare för länsstyrelser, regioner och byalag, underlättas i alla fall inte arbetet med och ansökningarna om bredbandsstöd av den uppdelning av ansvar som finns på länsnivå. Det faktum att den sökande ska ha kontakt med, få information från och skicka olika ansökningar till två regionala organ förenklar till exempel inte processen.

#### 4.2.1 Signatärskap

Enligt de intervjuer vi genomfört med företrädare för länen kommer de regionala bredbandsstrategierna att på olika sätt kopplas samman med framtagandet av regionala digitala agendor. I många fall blir bredbandsfrågan en del av den digitala agendan. För att inspirera länen att ta fram regionala digitala agendor har regeringen lanserat ett regionalt signatärskap. Det innebär att man inom ett län signerar en avsiktsförklaring om att ta fram en egen digital agenda i bred samverkan och med olika aktörer i det omgivande samhället. Som ett led i det arbetet har regeringen gett länsstyrelsen i Örebro län i uppdrag att ge information och vägledning till län och kommuner om hur man kan ta fram egna digitala agendor.<sup>4</sup> Enligt uppgift från Näringsdepartementet är det enbart fyra län som inte blivit signatärer i början av april 2013.

Enligt en avrapportering från PTS<sup>5</sup> finns regionala bredbandsstrategier i 10 län, men i tre län är dessa strategier ännu inte beslutade. Av de 11 län som inte har bredbandsstrategi pågår arbete med

<sup>4</sup> Debattartikel av it- och energiminister Anna-Karin Hatt, publicerad i Dagens samhälle 11 januari 2012.

<sup>5</sup> PTS, preliminär sammanställning av länens rapportering avseende utveckling på it-infrastrukturområdet för år 2012, 2013-02-28, Dnr: 13-1726.

att ta fram en sådan i sju län. Samtliga dessa strategier beräknas vara beslutade under 2013.

I samtliga tio län som uppger att man har en bredbandsstrategi anger man också att denna är kopplad till annan regional planering såsom RUS, RUP, digital agenda, etc.

#### 4.2.2 Örebro uppdrag rörande kanalisation

Länsstyrelsen i Örebro har sedan 2008 haft ansvar för att fördela pengar till kanalisation mellan länen. Genom regeringsbeslut 2011-12-22 förlängdes detta ansvar till att omfatta åren 2012–2014.

För beredning av dessa ärenden biträds Länsstyrelsen i Örebro av en arbetsgrupp (SFS 2010:1761) som består av företrädare för tre länsstyrelser, landsting som avses i lagen (SFS 2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län eller samverkansorgan. Regeringen förordnar dessa företrädare.

Vid fördelning av stödet används samma fördelningsnyckel som inom landsbygdsprogrammet.

Länsstyrelsen i Örebro har i enlighet med regeringsbeslut 2010-05-20 utfärdat Allmänna villkor och bestämmelser för kanalisationsstöd.

Förutom bestämmelserna om stödets storlek, vilka projekt som är stödberättigade<sup>6</sup>, med mera, finns i de allmänna villkoren beskrivningar av de olika delarna i ansökningsprocessen: hur sker utbetalning av stödet, vad ska ansökan innehålla, vilka kostnader är stödberättigade, vilka krav ställs på dokumentation av kanalisationen, hur ska prissättningen ske, hur ska tillsyn och uppföljning genomföras, m.m.

### 4.3 Bredbandsforums arbetsgruppers synpunkter på regionala bredbandsfrågor

Bredbandsforum har inrättat ett antal arbetsgrupper som behandlar olika aspekter på bredbandsutvecklingen. Detta avsnitt består av exempel på arbetsgruppernas synpunkter på den regionala nivåns roll hämtade ur gruppernas rapporter.

---

<sup>6</sup> Se avsnitt 3.3.4.

Arbetsgrupp I behandlade Finansieringsmöjligheter för bredband i hela landet. I gruppens slutrapport, från maj 2011, sägs bland annat att ett tydligt uppdrag till länen skulle omfatta att:

- ha en god bild av tillgången till bredbandsinfrastrukturen regionalt och lokalt,
- säkerställa att en regional strategi för bredbandstillgången finns upprättad,
- understödja kommunerna i deras arbete med bredbandstillgång på det sätt som stipuleras i plan- och bygglagen (2010:900),
- samordna och tillhandahålla underlag till regionala och kommunala företrädare om nationella bredbandsmål, riksintressen och övriga statliga intressen med bäring på bredbandstillgången, särskilt inom det regionala tillväxtarbetet, regionala strukturfondsprogram och landsbygdsprogrammet, samt
- bistå PTS i dess uppdrag att verka för att öka användningen av de offentliga medel som finns tillgängliga för utbyggnad av bredband samt myndigheternas arbete med att sammanställa tillgång till och förbrukning av sådana medel samt resultatet av satsningar.

Länsstyrelser och regioner bör uppmuntras att ta fram en bredbandsstrategi som anger:

- betydelsen av bredbandsutbyggnaden och målbild på fem och tio års sikt,
- kartläggning av nuvarande bredbandstillgång och den rådande marknadssituationen,
- rollfördelning mellan nationella, regionala och kommunala aktörer samt offentliga och privata aktörer,
- identifierade brister i it-infrastrukturen med utgångspunkt från näringsliv, invånare och offentliga verksamheter,
- kommunernas önskemål om bredbandsutbyggnad (prioriteringar),
- policy och villkor för åtkomst av mark samt säkerhet och robusthet, samt
- finansiering och villkor för att utnyttja offentliga stödmedel.

En annan gruppering inom Bredbandsforum hade beteckningen Sambandsgruppen och arbetade med frågor om stöd och finansiering av bredband på landsbygden. En av gruppens rekommendationer är att ge länsstyrelserna och regionerna möjlighet att få ett anslag för en ”bredbandskoordinator”, det vill säga en resurs som ges mandat att hålla samman bredbandsarbetet mellan aktörer och intressenter. Det bör innefatta att:

- skapa överblick och kunskap om bredbandstillgång och utbyggnadsplaner,
- påskynda arbetet med en regional digital agenda som inkluderar en bredbandsstrategi,
- genomföra utbildningsinsatser (mot exempelvis kommuner och byalag),
- hålla kontakter med aktörer och intressenter (inklusive att ordna möten om samförläggning och byanät), samt
- erbjuda rådgivning (organisatoriskt, stödmässigt och tekniskt).

För de län som accepterar erbjudandet bör en kostnadstäckning på minst 200 000 kronor per län utgå. Arbetet bör årligen följas upp och återrapporteras till lämplig myndighet.

#### **4.4 Länssamverkan Bredbands synpunkter på skillnader i stödmöjligheter**

Länssamverkan Bredband har sedan flera år tillbaka samordnat arbetet med bredbandsfrågor i landstingen i Västra Götalands, Skånes och Hallands län, Gotlands kommun, Samverkansorganet i Kalmar samt länsstyrelserna i övriga län. Regeringen beslutade den 31 maj 2011 att anvisa medel till Länsstyrelsen i Örebro län för administrativa kostnader kring Länssamverkan Bredband (N2011/3747/ITP). I beslutet angavs att funktionen Länssamverkan Bredband skulle upphöra i sin dåvarande form i och med utgången av 2011. Den 1 mars 2012 uppdrog regeringen till PTS att bilda en samverkansgrupp med samma deltagare som tidigare med uppdraget att underlätta länens arbete med it-infrastruktur.<sup>7</sup> Samverkansgruppen ska arbeta med:

---

<sup>7</sup> Hädanefter används benämningen Länssamverkan Bredband 2.0 för denna grupp.

- informationsspridning,
- kompetensutveckling,
- dokumentation av utvecklingen av it-infrastruktur,
- frågor kring regionala och lokala strategier,
- samordningsinsatser och stöd till kommunernas arbete med it-infrastruktur,
- riktlinjer
- frågor kring uppbyggnad av den regionala planeringen samt den fysiska planeringen av elektronisk infrastruktur enligt plan- och bygglagen (2010:900), samt
- stödgivningsfrågor.

Det är stora skillnader i stödmöjligheter mellan olika delar av landet enligt en genomgång av Länsamverkan Bredband 2.0. Regler och villkor skiljer sig åt på avgörande punkter. Bland annat finns län med avsaknad av

- maxgräns för stöd,
- minimigräns för egen insats,
- miniminivå för kommunalt engagemang,
- prioriteringsgrund för likvärdiga projekt och
- deklARATION av näten.

En konsekvens av de olika villkoren är att det är svårt att få en översiktlig bild och för byalag, entreprenörer och kommunala företrädare är det svårt att veta vad som gäller. Det riskerar enligt Länsamverkan Bredband 2.0 att göra projekten dyrare.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ur Bredbandsforums nyhetsbrev nr 4, januari 2013.

## 4.5 PTS och regionerna

### 4.5.1 PTS och regionalt tillväxtarbete

Allmänt kan sägas att PTS uppdrag att främja bredbandsutbyggnad i alla delar av landet<sup>9</sup>, är en betydelsefull komponent i det regionala tillväxtarbetet.

Några av PTS uppgifter inom den regionala tillväxtpolitikens område beskrivs i 11 § i myndighetens instruktion (2007:951) under rubriken "Särskilda uppgifter":

"Post- och telestyrelsen ska främja att marknaderna för post och elektronisk kommunikation fungerar effektivt ur ett konsumentperspektiv och ur den *regionala tillväxtpolitikens* perspektiv", osv. (...) "Myndigheten ska i konkurrens- och konsumentfrågor samt i frågor rörande *regional tillväxtpolitik* och handikappolitiska frågor samråda med berörda myndigheter och ta initiativ till ett löpande informationsutbyte mellan myndigheterna".

På regeringens uppdrag tog myndigheten 2010 fram en "Strategi för PTS medverkan i regionalt tillväxtarbete".<sup>10</sup> Tidsmässigt är den avgränsad till 2013. I strategin presenterar myndigheten sin allmänna roll i arbetet med regionala tillväxtfrågor i följande punkter:

- stöd för utbyggnad av bredband,
- accessnätreglering för konkurrens,
- frekvenstilldelning för ökad tillgänglighet,
- privat-offentlig samverkan för utbyggnad i glest befolkade områden,
- åtgärder för att underlätta vid grävarbeten, samt
- uppföljning av bredbandsutvecklingen.

I samma dokument presenteras fem prioriterade insatsområden som utgör PTS regionala tillväxtstrategi:

- verka för en effektiv användning av offentliga finansiella stödmedel för utbyggnad av bredband.
- verka för kartläggning av brist på bredband på regional och lokal nivå.

---

<sup>9</sup> Se PTS regleringsbrev för budgetåret 2013, N2012/6425/ITP m.fl.

<sup>10</sup> PTS-ER-2010:27.

- framhålla betydelsen av att ge länsstyrelserna en tydligare roll vad gäller bredbandsfrågor.
- utveckla portalen ”Ledningskollen”<sup>11</sup> samt öka användningen av den.
- medverka i olika fora och framhålla betydelsen av bredband för regional tillväxt.

Bland de problem för bredbandsutbyggnad som myndigheten identifierar i rapporten, konstateras att befintliga stödmedel i praktiken inte använts i så stor utsträckning som de kunnat göra. Ett trenderbrott kunde dock skönjas under hösten 2010. Orsakerna till den låga användningen av de finansiella stödmedlen anges vara brist på medfinansiering, komplicerade ansökningsförfaranden samt bristande kännedom om finansiella medel som kan användas för bredbandsutbyggnad. Myndigheten genomför flera uppdrag för att förbättra möjligheten till medfinansiering och genomför informationsinsatser till berörda intressenter.

2012 avrapporterade myndigheten till regeringen en uppföljning av 2010 års strategi för PTS medverkan i regionalt tillväxtarbete.<sup>12</sup> I rapporten redogörs för de aktiviteter PTS genomfört och deltar i till stöd för ovan nämnda fem prioriterade insatsområden. Dokumentet avslutas med att PTS lyfter fram ett antal punkter som myndigheten anser viktiga för arbetet med strukturfondsmedel till stöd för regional tillväxt under kommande programperiod (2014–2020).

PTS anser att det finns behov av ett tydligare regelverk som implementerar kommissionens riktlinjer för strukturfondsmedel. Inom strukturfondsprogrammen bör man även se över möjligheterna att kunna finansiera satsningar på fibrering av stomnät till noder som möjliggör trådlösa slutaccesser.

Likaså vill PTS ha en bättre samverkan mellan aktörer på nationell och regional nivå när exempelvis de regionala utvecklingsplanerna tas fram och prioriteringar görs.

Myndigheten anser också att samtliga tillgängliga stödmedel till bredband bör koordineras vid planering, för att optimera arbetet på regional och lokal nivå med planering av bredband.

Man föreslår också införandet av en gemensam webbaserad plattform som på ett enhetligt sätt kan ta projektansökanden från

---

<sup>11</sup> Ledningskollen är en webbtjänst som underlättar kabelanvisning och ledningsanvisning.

<sup>12</sup> Dnr: 12-1969.

ansökan till slutrapportering för ett utbyggnadsprojekt av bredband. Jämförelse görs med Tillväxtverkets och Bolagsverkets verksamt.se som ger praktiska råd om hur företag startas och drivs.

#### **4.5.2 PTS sammanställning av länens rapportering avseende utveckling på it-infrastrukturuområdet för år 2012**

PTS har till regeringen avrapporterat ett uppdrag att samla in och sammanställa länsstyrelsernas, landstingen i Hallands, Skåne och Västra Götalands län samt Gotlands kommuns och samverkansorganet i Kalmar läns utveckling inom it-infrastrukturuområdet. Avrapporteringen har skett i en preliminär och slutlig sammanställning.<sup>13</sup> Metoden för uppdragets genomförande var en webbenkät som PTS ställt till ovan nämnda aktörer. Här redovisas en sammanfattning av resultaten:

---

<sup>13</sup> PTS rapport publicerad 2013-02-28, med dnr: 13-1726, samt PTS rapport publicerad 2013-04-30, med dnr: 12-9571.



Tabell 4.1 Sammanställning av PTS webbenkät

	Ja	Nej
Finns det en regional bredbandsstrategi i länet	10	11
Är strategin beslutad	7	3
Pågår arbete med att ta fram en bredbandsstrategi*	7	3
Finns en genomförandeplan för bredbandsstrategins implementering**	8	3
Följs bredbandsstrategin upp årligen eller oftare***	8	
Är den regionala bredbandsstrategin kopplad till annan regional planering**	8	1
Finns någon form av samarbete mellan länsstyrelsen och regionen/regionförbundet avseende bredbandsutbyggnad i strategifrågor	15	4
... i stödfrågor	8	11
Har länsstyrelsen/regionen/samverkansorganet avsatt personella resurser för att arbeta med bredbandsfrågor	14	7
Har länsstyrelsen/regionen/samverkansorganet under 2012 genomfört aktiviteter riktade till kommuner	20	1
... riktade till företag	11	10
... riktade till byalag	20	1
... riktade till andra aktörer	8	13
Finns det en kartläggning över den befintliga it-infrastrukturen	16	5
... över den planerade it-infrastrukturen	4	17
Behandlar länet robusthet i bredbandsnäten	18	3

\* Dessutom har en respondent svarat "vet ej". De sju som har svarat ja beräknar att bredbandsstrategin ska vara klar 2013.

\*\* En respondent har svarat "vet ej".

\*\*\* Två respondenter har svarat "vet ej".

I kommentarer till resultaten lyfter PTS fram bland annat följande synpunkter. Utvecklingen inom it-infrastrukturuområdet är sett över hela landet positiv. Allt fler län har redan tagit fram, eller håller på att ta fram, regionala bredbandsstrategier. Myndigheten menar också att samverkan mellan olika aktörer inom länet är väsentlig för länets utveckling inom it-infrastrukturuområdet, bland annat är kommunerna i behov av stöd från den regionala nivån. Det finns dessutom en potential för ökat lärande mellan länen.

Beträffande regionala bredbandsstrategier menar man att även om fokus och innehåll i dessa skiljer sig åt mellan länen, är vissa komponenter grundläggande, såsom nulägesbeskrivning med kart-

läggning av it-infrastrukturen och en förteckning över åtgärder för att nå strategins mål (genomförandeplan).

PTS anser också att tjänstemän som besitter kunskap och kompetens inom bredbandsområdet, och har möjlighet att använda hela eller delar av sin arbetstid till att driva bredbandsfrågor är en viktig faktor i det regionala engagemanget i bredbandsutbyggnaden. Enkäten visar en samvariation mellan att ha en regional bredbandsresurs (i form av exempelvis en bredbandskoordinator) och att länet tagit fram en bredbandsstrategi.

När det gäller regional kartläggning av it-infrastrukturen konstaterar PTS att det ser mycket olika ut vilken typ av kartläggning länen gjort och på vilken nivå den gjorts. Man menar att förbättrad samverkan och ökat informationsutbyte mellan lokal och regional nivå skulle kunna skapa en förbättrad överblick över befintlig och planerad infrastruktur inom länet.

#### **4.6 Beskrivning av några regionala bredbandsstrategier**

Som ovan nämndes har PTS redovisat att det för närvarande finns bredbandsstrategier i 10 län, varav sju strategier är beslutade. För att få en generell bild över innehållet i bredbandsstrategierna har vi gått igenom dokument från sex län: från regionerna i Skåne, Gotland och Västra Götaland och från Gävleborgs, Östergötlands och Kalmar län.

I princip kan man säga att strategierna har ett likartat innehåll som naturligtvis är anpassat till det egna länet. Omfattningen av beskrivningarna skiljer sig påtagligt vad gäller volymen på dokumenten, från drygt fem sidor till tjugofem sidor. Beroende på när i tiden strategierna är framtagna påverkas naturligtvis deras utformning. Utvecklingen inom it-området är så snabb att en strategi som beslutades 2009 bygger på helt andra grundförutsättningar än en som fastställs 2013.

Det huvudsakliga innehållet i bredbandsstrategierna kan dock sammanfattas enligt följande.

#### 4.6.1 Mål och vision

Detta avsnitt i strategierna är oftast tydligt tudelat. Dels ställer länen upp minst samma målsättning som regeringen, 100 Mbit/s till 90 procent av hushållen 2020. Man kan dessutom ha delmål för olika år fram till 2020. Dels har länen formulerat mer allmänna mål av typen: bredband ska bidra till ökad regional tillväxt, medborgarna ska ha tillgång till morgondagens tjänster, etc.

#### 4.6.2 Varför bredbandsstrategi?

Det huvudsakliga syftet är att skapa en gemensam målbild för länet som alla aktörer ställer upp på för att underlätta och snabba upp införandet av bredband.

Kopplingen till kommunernas bredbandsarbeten är tydlig, den regionala strategin bygger i många fall på de kommunala bredbandsstrategierna.

#### 4.6.3 Handlingsplan, genomförande

De flesta strategier innehåller övergripande handlingsplaner för bredbandsutbyggnaden. Dessa kan vara mer eller mindre detaljerade och ofta inte tidsatta. Ibland är handlingsplanen nedbruten på aktivitetsnivå, vilken inleds med en beskrivning av att en kartläggning av behoven ska ske i samverkan med kommunerna. Planerna beskriver olika verksamhetsområden, till exempel finansiering, samverkan och projekt, som måste genomföras. Handlingsplanerna är dock inte konkreta genomförandeplaner.

#### 4.6.4 Nulägesbeskrivning

Nulägesbeskrivningarna rörande infrastrukturen kan dels vara geografiska och dels tekniska. I flera fall preciseras den geografiska bilden genom kartor över nätstrukturen i länet. De tekniska beskrivningarna består av vilka typer av nätlösningar som används och deras överföringskapacitet.

I nulägesbeskrivningarna redogörs även ofta för den europeiska och den svenska bredbandsstrategin/digitala agendan.

#### 4.6.5 Användningsområden och nyttan med bredband och it

I bredbandsstrategierna beskrivs nyttan med bredband utifrån olika samhällsaktörers användning av it.

Vad gäller medborgarna/hushållen behandlas användningen av både offentliga och privata tjänster över nätet. Företagens utnyttjande av den digitala tekniken anses leda till att man ökar sin effektivitet och konkurrenskraft.

Strategierna brukar också beskriva den offentliga sektorns allt mer digitaliserade tjänsteutbud, inom exempelvis sjukvård och skola.

Nyttan kan även beskrivas i mer övergripande termer såsom tillväxt och attraktionskraft i länet.

#### 4.6.6 Aktörer

Detta avsnitt i strategierna beskriver vilket ansvar de olika regionala aktörerna, alltså länsstyrelse, region och kommunalt samverkansorgan har, och hur dessa konkret jobbar med bredbandsfrågan. Ofta beskrivs även kommunernas och byalagens roller.

Likaså redogör man för vilka nationella aktörer som ansvarar för ekonomiskt stöd till bredbandsutbyggnad.

#### 4.6.7 Kostnader, finansiering

Flertalet av bredbandsstrategierna innehåller en grov uppskattning av vad bredbandsutbyggnaden i länet totalt kommer att kosta (inklusive marknadsaktörernas kostnader). Ibland finns även en övergripande kostnads-/finansieringsfördelning mellan de olika aktörerna: hushåll, kommuner och operatörer. Dessutom innehåller strategierna beskrivningar av de olika statliga stödformerna.

### 4.7 Intervjuer med bredbandsansvariga i länen

Utredningen har genomfört telefonintervjuer med tjänstemän vid nio länsstyrelser och regioner som arbetar med bredbandsfrågor. Dessa intervjuer ska ses som ett komplement till den tidigare nämnda webbenkäten som PTS skickat till länsstyrelserna/regionerna rörande bredbandsarbetet. Syftet med intervjuerna var att få

mer kvalitativa bedömningar av bredbandsverksamheten vid länsstyrelserna och regionerna.

Vi ställde bland annat frågor om hur stora personalresurser länsstyrelsen/regionen avsätter till bredbandsfrågor, hur ofta länsstyrelsen/regionen träffar kommuner/byalag och operatörer, hur länsstyrelserna/regionerna prioriterar ansökningarna om bredbandsstöd, hur länsstyrelserna/regionerna koordinerar arbetet med de olika bidragsgivarna, hur bredbandsfrågan kommer in i länens planeringsprocesser, om länsstyrelserna/regionerna har kartlagt behovet av offentligt stöd för bredbandsutbyggnad och om vilka problem som upplevs med nuvarande former för bredbandsstöd.

### **Behov av samverkan och koordinering i länen.**

Det är en komplex ansvarsbild som gäller för bredbandsfrågor i de flesta län. Den orsakas dels av att bredbandsstöden kommer från olika källor vilka har helt olika regler för hur stöd kan erhållas. Dels beror komplexiteten på de förändringar som under senaste decenniet genomförts på länsnivå vad gäller det administrativa ansvaret för regionala frågor, där länsstyrelser och regioner har tilldelats olika roller. Detta ställer stora krav på samverkan och koordinering mellan de regionala aktörerna och där har även kommunerna en påtaglig roll. I så stor utsträckning som möjligt bör alla dessa parter ha en samsyn över hur bredbandsfrågorna bör hanteras i länet.

Denna komplexa aktörsbild, i kombination med de tolkningsmöjligheter som reglerna för bredbandsstöd möjliggör, medför att länen ofta har funnit varierande lösningar på det konkreta bredbandsarbetet. Det kan vara frågor om hur man prioriterar och optimerar bidragen, om hur man hanterar bidragsansökningarna, hur kontakterna med och stödet till kommunerna sker, m.m.

### **Osäkerhet i handläggningen**

Vårt samlade allmänna intryck av intervjuerna är att handläggningen av bredbandsstödet kännetecknas av osäkerhet. Det framförs många skäl till detta. Exempelvis är det flera olika regelverk som styr, vilka måste samordnas hos de tjänstemän som handlägger ansökningarna. Reglerna ger dessutom ett stort tolkningsutrymme, vilket skapar möjlighet att välja olika vägar och lösningar.

Nästan alla som vi har intervjuat menar att handläggningsrutinerna bör stramas upp. Vi har fått flera förslag på åtgärder, såsom en handbok för handläggarna med vissa regeltolkningar, striktare och mer standardiserade webbaserade blanketter med "inbyggda" regler, tydligare "Allmänna villkor" av den typ som Länsstyrelsen i Örebro tagit fram rörande kanalisationsstöd, mer central utbildning av handläggarna, m.m.

Likaså understryks nödvändigheten av att som regional handläggare ha en central aktör att kunna samtala med, någon som har auktoritet att kunna bedöma rimligheten i olika regeltolkningar.

De intervjuade ser positivt på de ansträngningar som sker inom ramen för Länsamverkan bredband för att skapa mer enhetlighet i regeltolkningarna, m.m. Likaså anses det bra att PTS inlett utbildningar av länens bredbandshandläggare.

### **Brist på långsiktighet och planerbarhet**

Ett problem som flera understryker är svårigheten i att långsiktigt planera bredbandsutbyggnaden i länens landsbygdsområden. Man upplever att pengar "dimper ner" då och då. Dessutom kommer dessa medel från olika bidragsgivare, vilka ställer skilda krav på åtgärder. Först har länsstyrelsen eller regionen fått säga nej till ett projekt för att stödmedel saknas. Strax därefter har en nationell omfördelning av fondmedel gjorts eller ytterligare statliga medel tillförts. Även EU-kommissionen har anslagit extra medel för bredband under programperioden. Det anses positivt att ytterligare medel ställs till förfogande, men det sker i sådana former som försvårar en långsiktig planering.

### **Kanalisationsstödet**

Flera länsstyrelser menar att kanalisationsstödet har spelat ut sin roll. Det infördes som ett bidrag för samförläggning av tomrör i anslutning till andra grävarbeten. Denna regel togs bort 2010. Några menar att efter detta beslut har behovet av ett specifikt kanalisationsstöd minskat.

Några har dock påpekat att det är av vikt att ha kvar kanalisationsstödet i enklare form av tillämpningsregler i jämförelse med landsbygdsprogrammets regler vilka upplevs som komplicerade.

## Ansökningar och prioriteringar

Genom kontakter med kommunerna och byalagen har länsstyrelserna och regionerna ofta en så grundlig kännedom om bredbandsaktiviteterna på landsbygden, att de ansökningar som lämnas in redan är kända. Få ansökningar kommer som en överraskning för länsstyrelserna/regionerna.

Ansökningsförfarandena och prioriteringarna sker på olika sätt. De flesta länsstyrelser använder principen "först till kvarn", vilket innebär att sökanden tilldelas stöd efter ansökningens inlämnings-tidpunkt. Några länsstyrelser har särskilda ansökningstillfällen några gånger per år. Prioriteringar görs då bland de inlämnade ansökningarna. Det kan gälla antalet hushåll som berörs av bredbandsutbyggnaden eller om något företag i bygden är beroende av bra överföringshastighet. Ett ytterligare sätt att fördela stödmedel är att i samverkan lägga ut pengarna till kommunerna, vilka i sin tur stödjer byalagen.

Berörda länsstyrelser presenterar olika argument för de ansökningsrutiner och prioriteringsätt man har. Det vanligaste argumentet för metoden "först till kvarn" är att det har funnits tillräckligt med stödmedel. Alla som har sökt har fått. Ett annat argument för "först till kvarn" är att man snabbt kan fördela tillgängliga medel. Jordbruksverket kan annars omfördela de icke förbrukade pengarna. Argumentet för att ha särskilda ansökningstillfällen är att man på så sätt får reella möjligheter att prioritera bland ett antal ansökningar.

Några länsstyrelser har dessutom tydliga prioriteringsregler som klargör att man exempelvis prioriterar bredbandsstöd i områden där det även finns företag som har nytta av bredbandet. Vissa länsstyrelser prioriterar enbart kommunala ansökningar och lämnar inte direkt stöd till byalagen.

## Personalresurser och externa kontakter

En helt avgörande faktor i den decentraliserade modell för hantering av bredbandsstöd som har vuxit fram i Sverige, är att länsstyrelsens/regionernas tjänstemän har möjlighet till omfattande kontakt med kommuner, byalag och operatörer. Denna typ av aktiva dialoger är den egentliga kärnan i länens bredbandsarbete och påverkar i hög grad även den lokala nivåns engagemang.

Det är ofta två skilda handläggare inom länsstyrelserna som ansvarar för ansökningar rörande kanalisationsstöd respektive stöd från Landsbygdsprogrammet. Dessa samverkar konstruktivt för att optimera bidragsmöjligheterna. Frågor om dialog med kommuner/byalag och strategifrågor hanteras också ofta av dessa två eller av någon av dem. I de län där regionerna har övertagit ansvaret för regionala utvecklingsfrågor samverkar regionens handläggare med länsstyrelsens tjänstemän.

Vid intervjuerna framkom att länsstyrelsernas/regionernas kontakter med kommuner och byalag varierar i hög grad. Vissa har inte avsatt resurser för att på ett mer aktivt sätt löpande upprätthålla sådana kontakter. För andra länsstyrelser utgör en mängd sådana kontakter grunden för både de ansökningar om bredbandsstöd som lämnas till länsstyrelsen, samt input för de bredbandsstrategier som länsstyrelserna och berörda kommuner tar fram. Ett rimligt antagande är att det är de mindre länsstyrelserna som har svårt att avsätta tillräckliga personella resurser.

## Strategier

Som framgår av PTS sammanställning kommer de flesta län att ha beslutade bredbandsstrategier under 2013. I flera fall blir bredbandsstrategin en del i den regionala digitala agenda som nu tas fram i flera län. Arbetet med agendan sker i samverkan mellan länets aktörer såsom kommunalt samverkansorgan, länsstyrelse och landsting. I flera län är det dessa tre parter som också blivit länets signatärer inom ramen för den nationella digitala agendan. Men även om bredbandsfrågan ingår i länets digitala agenda, behåller bredbandsfrågan i flera fall sina sedan länge inarbetade samverkansformer.

PTS enkät visar att vid praktiskt taget samtliga länsstyrelser som har en bredbandsstrategi ingår bredbandsfrågorna som en del i myndighetens RUP- och RUS-arbete.<sup>14</sup> Våra intervjuer visar dock att det är stor skillnad på hur bredbandsfrågan omnämns i dessa övriga strategidokument. Hos någon länsstyrelse omnämns bredband pliktskyldigast i en mening. Men det finns även länsstyrelser som har bredband som ett viktigt strategiskt område i den regionala utvecklingsstrategin.

---

<sup>14</sup> RUP och RUS motsvarar regionala utvecklingsplaner och regionala utvecklingsstrategier.



## Problem för byalagen

Flera av de intervjuade tar upp den problembild som man anser att de byalag har som ansöker om och tilldelas bredbandsstöd. Man nämner att byalagens ekonomiska risktagande kan vara för stort. Byalagen drivs av frivilliga som genom bredbandssatsningarna ansvarar för ekonomiska åtaganden i en storleksordning som bara ett fåtal av dem tidigare arbetat med. Likaså menar man att byalagens juridiska ansvar är alltför omfattande. Som exempel nämns de lagstiftningar, till exempel Plan- och bygglagen, som måste tas hänsyn till vid grävarbeten. Felaktiga åtgärder kan resultera i juridiska problem.

Ett annat problem upplevs vara ett behov av att begränsa projekten så att EU:s tröskelvärde på 200 000 euro inte överskrids.<sup>15</sup>

Ett potentiellt problem som också nämns är att byalagens ägande av sina nät kanske inte leder till en långsiktigt bra förvaltning av näten.

De marknadsanalyser som ingår i byalagens ansökan om bredbandsstöd via landsbygdsprogrammet granskas inte på något djupare sätt av de flesta länsstyrelser. Marknadsanalyserna läggs ut på Jordbruksverkets hemsida, där operatörerna själva får bedöma eventuella marknadsmöjligheter. En svårighet för byalagen är dock att på ett rimligt sätt själva bedöma om marknadsmöjligheter finns inom en treårsperiod inom deras geografiska område.

## Olika affärsmodeller

Ett exempel på olikheter mellan länen som successivt vuxit fram är de skilda affärsmodeller för att äga, driva och förvalta byanäten som finns. I en rapport från Bredbandsforum<sup>16</sup> redogörs för sju modeller: "Gotlandsmodellen", "Skanovamodellen", "Säfflemodellen", "Tolgommodellen", "Stadsnätmodellen", "Lantmäterimodellen" och "Enköpingsmodellen". Byalaget har olika roller och ansvarsområden i dessa modeller, vad gäller exempelvis planering, projektledning, anläggning, drift- och underhåll samt ägande av nätet. I vissa av dessa modeller är byalaget momsbefriat.

Rapporten sammanfattas i tre punkter:

---

<sup>15</sup> Detta beskrivs i kapitel 3.

<sup>16</sup> Byanätsworkshop – en dokumentation, 2012-10-31.

- Det finns en efterfrågan på en samlad resurs som kan fungera som helpdesk åt byanäten och ge ekonomisk, teknisk och juridisk rådgivning.
- Frågan om ägande och förvaltning av byanäten bör ses som två separata frågor. Medan förvaltning och drift bör hanteras av en professionell aktör är ägandefrågan mer öppen för diskussion.
- Det finns en uttalad farhåga att de villkor som ställs på nätägare vad gäller robusthet, dokumentation och datalagring kan bli övermäktiga för byanäten.

## 4.8 Byanät

Hittills har mer än 800 byar genom ekonomiska föreningar eller samfälligheter byggt egna nät som sedan anslutits till en större nätoperatör.

För att få en bild över den verklighet som möter de byalag som engagerat sig i frågan om bredbandsutbyggnad har vi intervjuat några företrädare för byalag i Västerbottens och Kronobergs län.

Detta avsnitt bygger i allt väsentligt på dessa intervjuer samt på material från Bredbandsforums byanätsgrupp.

### 4.8.1 Bredbandsforums byanätsgrupp

Bredbandsforum har inrättat en byanätsgrupp<sup>17</sup> vars syfte är att uppmärksamma de huvudsakliga utmaningar som planering, byggnation och förvaltning av byanät utgör. Gruppens uppgift är att sammanställa ett urval av de viktigaste utmaningar som kan identifieras samt ge förslag på hur dessa kan hanteras. Gruppen ska bland annat belysa frågor om förvaltning av byanät, processen för bredbandsbyggnation, kapitaltillgången för byanät, samordning av byanät, kvaliteten på byanät som anläggs, förekomst av byalag med intresse för bredbandsbyggnation, kommersiella förutsättningar för byalagsledd utbyggnad samt utbyggnadskostnaderna för byalag.

Inom ramen för byanätsgruppens arbete har seminarier för länsstyrelser, kommuner och byalag genomförts. Vid dessa redovisas

---

<sup>17</sup> Se [www.bredbandivarldsklass.se](http://www.bredbandivarldsklass.se)

kortfattat<sup>18</sup> de erfarenheter som vunnits i processen vid bredbandsutbyggnad. Här presenteras några av dessa erfarenheter:

- Behovet av samlad information och stöd är stort hos de boende på landsbygden.
- Frågor om drift, ägarformer och överlåtelse av nät bör klargöras bättre.
- Kunskapen hos länsstyrelser och kommuner är mycket ojämn beroende på bland annat bristande resurser och otydliga direktiv.
- Skatterättsliga frågor, såsom moms, är ett problem.
- Handläggningen av stödmedel måste ske snabbare, detta gäller framför allt Jordbruksverket. Fördröjningen av slutbetalning av stöden gör att byalagen riskerar att hamna i likviditetskris.
- Länsövervakningen Bredband 2.0 bör ensa kraven från länsstyrelserna vad gäller kriterier och nivåer för medfinansiering.

Byanätsgruppen har tagit fram en särskild broschyr, ”Bredband på landsbygden”, som ger övergripande kunskap om hur man går tillväga för att bygga byanät.

#### 4.8.2 Intervjuer med företrädare för byanät

Vid dessa intervjuer ställde vi bland annat frågor om hur nätfrågan initierades i byn, hur ansökningsprocessen rörande stödmedel sett ut, om kommunen och länet lämnat stöd i utbyggnadsprocessen, om ägarskapet till nätet och kopplingen till operatörer varit ett problem, hur finansieringen har ordnats, synpunkter på byalagets ekonomiska risker, hur frågor om marknadsanalyser och prissättning hanteras, samt hur man kan förändra för att förenkla för byalagen att söka bredbandsstöd.

---

<sup>18</sup> Byanät för bredband i världsklass. Erfarenheter från seminarier för byalag, kommuner och länsstyrelser. Se [www.bredbandivarldsklass.se](http://www.bredbandivarldsklass.se)

## Initiering av byanätsprojektet

Alla intervjuade sade att initieringen av projekten skedde genom samtal med och information från bekanta och vänner. Det är alltså en form av slumpvis initiering. Inte någon av de intervjuade uppgav att initiativet skett genom informationssatsningar från de regionala organen eller från kommunen.

Flera projekt har dessutom en lång startsträcka. Det kan ta flera år innan man bildar en formell förening. Tiden verkar användas till informella kontakter i byarna, utan något mer systematiskt informationsstöd från länet eller kommunen.

## Ekonomiska frågor

När föreningen skickat in sin ansökan om stöd har man ibland råkat ut för att stödmedel inte längre finns tillgängliga i länet. Det upplevs som jobbigt för det fortsatta engagemanget. När nya stödmedel efter en viss tid kommer får man ofta komplettera sin ansökan med nya uppgifter.

Ett annat problem anses vara den sena utbetalningen av medel från landsbygdsprogrammet. Föreningarna klarar övergångstiden genom checkräkningskredit i en bank, eller genom att ta ett lån av kommunen eller av en privat aktör.

Momsfrågan har ett flertal av de intervjuade byalagen fått lägga mycket tid och kraft på. Möjligheten att lyfta moms för byalag som bygger bredbandsnät var länge en omdiskuterad fråga. År 2012 gjorde emellertid Skatteverket ett ställningstagande<sup>19</sup> som möjliggör för byalagen att under vissa omständigheter få göra avdrag för moms i sin verksamhet.

Alla vill undvika att den tidigare nämnda gränsen på 200 000 euro överskrids. Byanäten görs inte större än att man klarar detta tröskelvärde. Man kan i stället skapa flera föreningar för att täcka det geografiska området.

---

<sup>19</sup> Skatteverket, Dnr:131 367424-12/111, 2012-05-23.

## Kommunens roll

Någon entydigt positiv eller negativ bild av kommunernas roll gentemot byalagen, går inte att uttala sig om utifrån de gjorda intervjuerna. Erfarenheterna varierar från kommun till kommun. Vissa kommuner har varit mycket behjälpliga i byalagets bredbandsarbete, andra har varit passiva. Byalagen är dock entydiga i önskemålen att kommunen ska ha en aktiv roll i bredbandsutbyggnaden. Vårt intryck är också att byalagen i stor utsträckning stödjer sig på kommunen som organisation (stabilitet och kompetens) och kommunen som ägare av områdesnäten.

## Länsstyrelsen/regionen/kommunala samverkansorganet

Byalagen har inte en entydigt positiv eller negativ bild av de regionala aktörernas roll i bredbandsarbetet. Det varierar från län till län. Ett sammanfattande önskemål är dock att det på länsnivå borde finnas en informations- och stödfunktion som kan bistå byalagen i praktiska och administrativa frågor.

## Frivillig arbetstid – engagemang

De intervjuade uttrycker stort engagemang i bygdens arbete med nätutbyggnad. Bredband upplevs som en konkret fråga att samlas kring, med målet att skapa en bättre framtid för regionen.

Ingen av de intervjuade kan i detalj redovisa hur många arbetstimmar som byalaget lagt ner på bredbandsutbyggnaden, ofta säger man tusentals. Ett byalag som försökt uppskatta nedlagd tid kom fram till cirka 10 000 arbetstimmar.

## Ansökningsprocessen

Vi har tidigare i detta kapitel beskrivit att man på regional nivå upplever ansökningsprocessen för bredbandsutbyggnad som rörig. Processen involverar flera aktörer, flera olika regelområden som kan tolkas på skilda sätt samt stödmedel som ”dimper ner” oregelbundet. Det gör att processen upplevs som oordnad.

Intervjuerna med byalagen bekräftar denna beskrivning. Det är svårt att få klara besked och det är inte alltid självklart till vem man ska vända sig.

### Andra processer

I flera fall uppfattas själva ansökningsprocessen som relativt enkel i jämförelse med andra åtgärder som byalaget måste vidta vid bredbandsutbyggnad. Ett problem som nämnts är hur man bildar den juridiska enhet, till exempel en ekonomisk förening, som ska ha formellt ansvar för hela bredbandsfrågan: stadgar, styrelse, registrering, avtal, m.m. Likaså har momsfrågan varit svår att hantera och krävt omfattande arbetsinsatser.

### Förslag till förändringar

Samtliga av de intervjuade tycker att det borde finnas någon person, helst regionalt, som byalagen skulle kunna vända sig till för att få rätt information och stöd i de aktiviteter som byalaget måste genomföra för att klara bredbandsutbyggnaden, alltså inte enbart rörande ekonomiska stödmedel.

Likaså menar de att kommunen och länen på ett bättre sätt än för närvarande borde informera landsbygden om bredbandsfrågan och de ekonomiska stöd man kan få. Man tycker också att kommunen borde samla erfarna byalag tillsammans med nybildade sådana, så att man kan dra lärdom av varandra.

Några påpekar också att ansökningsprocessen borde kunna snabbas upp om man fick klara och tydliga regler. Dessutom är det viktigt att det sker en bättre samverkan mellan de regionalt ansvariga organen och kommunerna.

## 4.9 Sammanfattande synpunkter på den regionala nivån

Det samlade intrycket av intervjuerna och det material vi har tagit del av är att bredbandsarbetet i de flesta län funnit rimliga former som på ett positivt sätt leder området framåt, även om länen har

löst det konkreta arbetet på olika sätt. I de absolut flesta fallen går samverkan mellan länets olika aktörer bra.

Även om det allmänna intrycket är positivt finns det enligt vår mening skäl att diskutera åtgärder som syftar till mer enhetliga och effektiva regionala stödprocesser.

## 5 Värdering av samhällsnytta och kostnader med bredbandsstödet

### 5.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska utredningen värdera om samhällsnyttan av stöden har stått i proportion till kostnaderna. I utredningen Bredband 2013 gjordes dels en analys, i form av en lönsamhetskalkyl, av huruvida bredbandsstödet under 2001–2007 varit lönsamt eller inte, dels en framåtblickande bedömning med utgångspunkt i ett antal olika tänkbara utbyggnadsscenarier för framtiden. Här görs inte en framåtblickande bedömning, men väl en analys av de stöd som har varit aktuella under perioden 2008–2012.

I den lönsamhetskalkyl som gjordes inom ramen för Bredband 2013 ställdes kostnaderna för utbyggnaden och driften mot nyttan av bredband i tätorter med mindre än 3 000 invånare, samt områden utanför tätorter. I kalkylen gjordes antagandet att nyttan motsvaras av hushållens och företagens betalningsvilja för bredband.<sup>1</sup> Effekterna av bredbandsstödet bedömdes mot bakgrund av det hypotetiska scenariot att bredbandsinvesteringar inte hade kommit till stånd om något bredbandsstöd inte hade utgått.

Vi gör i denna utredning en bedömning enligt den logik som beskrivs ovan. En avgörande skillnad mot den bedömning som görs i Bredband 2013 är att vi inte har samma tillgång till underlag för bedömning av kostnader för utbyggnaden, vilket påverkar tillförlitligheten i resultatet av analysen. Orsaken till att vi saknar detta underlag är att mycket få projekt som har beviljats stöd under perioden är genomförda och slutrapporterade. Vi har av denna anledning varit hänvisade till att med utgångspunkt i lämnade ansökningar göra ett antal antaganden om storleksnivån på de kostnader som är förenade

---

<sup>1</sup> Betalningsviljan är uppskattad med en särskild teknik med hypotetiska val för ett urval av hushåll och företag i de områden som har fått bredband och i områden som ännu inte har fått det men som skulle kunna komma ifråga för stöd till bredband.



med projekten. Som underlag för dessa antaganden använder vi oss primärt av rapporten ”Samhällsnytta med avseende på bredbandsstöd” som tagits fram av konsultföretaget A-Focus på uppdrag av utredningen (se Bilaga 2). Även när det gäller bedömning av betalningsvilja använder vi oss primärt av A-Focus rapport.

Vår bedömning är att en viktig orsak till att underlaget är begränsat, utöver det faktum att projekten ännu inte är slutrapporterade, är att det stöd som har funnits att tillgå under perioden 2008–2012 inte på samma sätt har kännetecknats av styrning från nationell nivå som det tidigare stödet. Under den senaste perioden har det stöd som tillkommit framför allt varit en följd av att EU-medel har varit tillgängliga för bredbandsstöd, vilket är en annan sak än en samlad statlig satsning på bredbandsstöd, och det har inte utvecklats en tillräcklig systematik avseende informationshantering och uppföljning av lokala byalagsprojekt. Vi kommer i avsnitt 7 och 8 att resonera mera utförligt kring denna problematik och vilka åtgärder som kan vidtas. Det kan dock redan nu konstateras att det finns ett förbättringsutrymme – med en bättre metodik för uppföljning, kombinerat med att alltför många projekt från perioden 2008–2012 hinner avslutas, finns goda möjligheter att framöver göra mera tillförlitliga bedömningar av samhällsnyttan av stöden i förhållande till kostnaderna.

## 5.2 Bedömning av samhällsnytta i förhållande till kostnaderna på kort sikt

I detta avsnitt gör vi en bedömning av den kortsiktiga direkta nyttan med stöden och jämför den med de kostnader som är associerade med de projekt som har mottagit stöd.

Som ovan konstaterats är bristen på uppgifter om genomförda projekt en stor utmaning, bland annat när det handlar om att bedöma antal hushåll och företag som tagit del av bredband som en följd av stöden, men även när det gäller kostnads- och intäktsberäkningar. I avsnitt 3 gjordes en grov uppskattning av antalet hushåll och företag som tagit del av bredband som en följd av bredbandsstödet. I samband med uppskattningen underströks svårigheten i att använda antal hushåll som ett generellt mått på effekten av bredbandsstöden, med tanke på att stödformerna varierar i betydande omfattning.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vissa stöd används till exempel till kanalisation eller stomnät/ortssammanbindande nät. Även inom de olika stödprogrammen har stöd beviljats för olika ändamål.

I detta avsnitt använder vi oss enbart av uppgifter från Jordbruksverket, som till utredningen rapporterat information om de projekt som har beviljats medel ur landsbygdsprogrammet. Det handlar om 391 projekt och dessa omfattar cirka 35 000 hushåll.<sup>3</sup> Som tidigare nämnts är merparten av dessa projekt inte slutredovisade, varför det saknas fullständig information om projektets havda kostnader. Landsbygdsprogrammets medel, inklusive offentlig medfinansiering, står för en majoritet (cirka 2/3) av de EU-finansierade och statliga stöden under perioden 2008–2012. Resultaten från detta stöd kan dock inte med automatik generaliseras för att bedöma effekterna av andra stöd för utbyggnaden eftersom stöden delvis har olika inriktning och finansiering.<sup>4</sup> Jordbruksverket har dessutom redovisat hur stor andelen offentlig medfinansiering är för de 391 projekten. När det gäller privat medfinansiering består denna av de anslutningsavgifter som beskrivs nedan.

Bedömningen är gjord med avseende på kortsiktiga effekter. Betalningsviljan begränsas till de intäkter eller motsvarande som projekten kan sägas räkna in under projektperioden, dvs. inte förväntade framtida abonnemangsinträder eller liknande intäkter.<sup>5</sup> Denna begränsning är naturlig med tanke på att det redan i dag finns bredbandsinfrastruktur i de allra flesta av de områden som omfattas av de 391 projekten. Detta innebär, till skillnad från när det tidigare bredbandsstödet utvärderades, att det inte kan förväntas en markant intäktskälla i form av nytillkomna internetabonnemang, eftersom en mycket stor del av Sveriges invånare, inklusive invånare i gleset befolkade delar av landet<sup>6</sup>, redan i dag har tillgång till internet. Mervärdet, i form av framtida betalningsvilja, med en uppgradering från grundläggande bredband till höghastighetsbredband kan i det här fallet snarare förväntas handla om möjliggörandet av nya tjänster, som efterfrågas av slutkunderna och kräver hög bandbredd. Vår bedömning är dock att en analys av nytta och kostnader med en sådan utveckling inte är möjlig att göra i nuläget. En diskussion som rör tänkbara effekter på både kort och

<sup>3</sup> Se A-Focus rapport, som i likhet med utredningen använde sig av dessa uppgifter.

<sup>4</sup> Projekt som beviljats medel via de regionala strukturfondsprogrammen har exempelvis generellt högre krav på medfinansiering än projekt som beviljats medel via kanalisationsstödet och landsbygdsprogrammet, vilket kan medföra att kostnadsbilden skiljer sig åt.

<sup>5</sup> Som en följd av att vi begränsar intäkterna till intäkter som uppstår under projektperioden begränsar vi även kostnaderna till de kostnader som uppstår under projektperioden. Detta innebär att vi inte tar hänsyn till exempelvis framtida behov av reinvesteringar och uppgraderingar.

<sup>6</sup> Av PTS senaste bredbandskartläggning framgår att det hösten 2012 bara var cirka 500 hushåll i Sverige som saknade tillgång till bredband med en hastighet på minst 1 Mbit/s.

lång sikt sker dock i nästföljande avsnitt, med utgångspunkt i tidigare studier på området.<sup>7</sup>

En grov uppskattning av nyttan med den bredbandsutbyggnad som följer av landsbygdsstödet kan göras med hjälp av betalningsviljan hos de hushåll och företag som väljer att betala anslutningsavgift till de nya näten. I A-Focus rapport görs bedömningen att 35 000 hushåll betalar i genomsnitt 20 000 kronor<sup>8</sup> för en anslutning, dvs. totalt 700 miljoner kronor. Dessutom beskrivs i rapporten att det sker ett ideellt arbete för att genomföra projekten. Det ideella arbetet skulle kunna sägas visa på en betalningsvilja hos deltagarna. A-Focus uppskattar värdet på det ideella arbetet till 70 miljoner kronor. *Den totala nyttan av bredbandet skulle således kunna sägas uppgå till 700 miljoner kronor plus 70 miljoner kronor, dvs. totalt 770 miljoner kronor.*<sup>9</sup>

Mot detta ska ställas den totala kostnaden för investeringarna, inklusive administrativa kostnader och ideellt arbete. Projekten får finansiering från landsbygdsprogrammet, från offentliga medfinansierare (stat och kommun) och från anslutna hushåll i form anslutnings- eller deltagaravgifter. Om det antas att samtliga beviljade medel används för investeringar och administration (dvs. att inga medel återstår vid projektets slut) är den totala kostnaden summan av dessa typer av finansiering.

Enligt uppgifter från Jordbruksverket uppgick de beviljade medlen från landsbygdsprogrammet till 496 miljoner kronor. Till detta kommer en statlig medfinansiering från PTS på 158 miljoner kronor och ytterligare offentlig medfinansiering på 51 miljoner kronor.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> I en fallstudie av Ydre kommuns utbyggnad av bredband, som subventionerats med hjälp av offentligt stöd, görs ett försök att kvantifiera framtida nyttor ("Bredband för alla – oavsett var du bor?", av Katarina Händel och Alexandra Ohlsson, Linköpings universitet, 2009). Studien underlättades av förhållandet att det tidigare saknades tillgång till bredband i området.

<sup>8</sup> Vid ett möte med Länsamverkan Bredband 2.0 den 23 maj 2013 ställdes frågan, till en stor mängd handläggare, rörande rimligheten i detta antagande. Med utgångspunkt i att det handlar om en genomsnittlig siffra så ansågs bedömningen övervägande rimlig, även om det också underströks att det finns stora regionala variationer, beroende på bl.a. hur markförhållandena ser ut (vilket påverkar grävkostnader, som utgör en stor del av kostnaden vid bredbandsutbyggnad). I t.ex. Kronobergs län har man som krav att anslutningsavgiften ska uppgå till minst 20 000 kronor.

<sup>9</sup> De nät som byggs passerar hushållens tomtgränser, men det innebär inte att nätet har nått ända in i hushållets bostad. Hur denna tillkommande kostnad hanteras varierar mellan olika län och byalag och vi har inte specificerat denna kostnad i kalkylen. Det finns enligt de uppgifter vi har tagit del av inget förbud mot att även denna kostnad finansieras av offentligt stöd, vilket förekommer, men det förekommer också att den omfattas av anslutningsavgiften, eller att den blir en tillkommande kostnad för det enskilda hushållet. Sådan anläggningskostnad kan dock reduceras med s.k. ROT-avdrag.

<sup>10</sup> Dessa medfinansieringsmedel kommer sannolikt från i första hand kommuner, men till viss del även från länsstyrelser och regioner.

Den privata medfinansieringen bedöms som tidigare nämnts till 700 miljoner kronor<sup>11</sup> och värdet av det ideella arbetet bedöms uppgå till 70 miljoner kronor.<sup>12</sup>

*Detta medför att den sammanlagda kostnaden för de bredbandsinvesteringar som har gjorts inom ramen för landsbygdsprogrammet har uppgått till  $496+158+51+700+70 = 1\,475$  miljoner kronor.*

Till detta bör man även lägga de snedvridningar som de skatter som finansierar bidraget innebär.<sup>13</sup> Det kan finnas alternativa användningsområden, för skattemedlen, som medför högre intäkter i förhållande till kostnaderna.<sup>14</sup>

Resultatet av kalkylen ovan innebär således att den kortsiktiga direkta nyttan av stöden till bredbandsutbyggnad inom ramen för landsbygdsprogrammet är lägre än de sammanlagda kostnaderna. Med tanke på att stödet är inriktat på områden där marknaden inte finner det lönsamt att bygga ut höghastighetsbredband är resultatet inte överraskande.

Kalkylen är begränsad till stöd via landsbygdsprogrammet och medfinansiering av landsbygdsstödet. För att ge en mera komplett bild av effekter av det totala stödet till bredbandsutbyggnaden måste också kostnader och nyttor som är förenade med andra typer av stöd, främst stöd via de regionala strukturfondsprogrammen och kanalisationsstödet, beaktas.<sup>15</sup> Det har dock inte varit möjligt att i nuläget bedöma de totala effekterna av de bredbandsåtgärder som gjorts med hjälp av dessa typer av stöd.

De beräkningar som presenteras ovan ger emellertid inte, enligt utredningens bedömning, en fullständig bild av samhällsnyttan med bredband. Ett flertal rapporter har de senaste åren identifierat

---

<sup>11</sup> Vår bedömning är som tidigare nämnts att antagandet om en genomsnittlig anslutningsavgift på 20 000 kronor är rimlig som en genomsnittlig nivå, vilket ger resultatet att anslutningsavgifter motsvarar drygt 47 procent av projektens totala kostnader. Det ska dock noteras att vi med utgångspunkt i de siffror som presenterats i kapitel 3, avseende olika finansieringskällor inom ramen för landsbygdsstödet under 2012, kan konstatera att andelen privat medfinansiering där låg på 29 procent, vilket kan antyda att antagandet om 20 000 kronor ligger något högt.

<sup>12</sup> Det ideella arbetet har varit viktigt - det kan inte uteslutas att många projekt över huvudet taget inte hade kunnat genomföras utan de ideella insatserna.

<sup>13</sup> Vid samhällsekonomiska kalkyler av infrastrukturprojekt används en schablon för detta där den del av kostnaderna för projekt som finansieras via statens budget räknas upp med 30 procent. Se t.ex. Trafikverkets publikation "Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn", ASEK 5, 2012.

<sup>14</sup> Det kan heller inte uteslutas att det även uppstår vissa andra kostnader till följd av bredbandsutbyggnaden, till exempel behov av utbildning, men dessa eventuella kostnader bedöms i detta sammanhang som begränsade.

<sup>15</sup> För de projekt som beviljats medel inom ramen för de regionala strukturfondsprogrammen krävs en offentlig medfinansiering på minst samma belopp som beviljats från den regionala strukturfonden.

samhällsekonomiska effekter av bredband, både på kort och lång sikt. Vi presenterar dessa studier kortfattat i nästföljande avsnitt. Det bör också noteras att man även i Bredband 2013 gjorde ett försök att komplettera lönsamhetskalkylen med en beskrivning av övriga samhällsekonomiska effekter. Det konstaterades dock att det var svårt att räkna på övriga samhällsekonomiska effekter av det statliga stödet till bredbandsutbyggnad. Bredband var fortfarande en relativt ny företeelse, vilket begränsade mängden forskning på området, och det var en stor brist på data.

### 5.3 Bedömning av övriga, kort- och långsiktiga effekter av stöd till höghastighetsbredband

Under de senaste åren har ett antal studier av nyttan med bredband genomförts. Gemensamt för dessa studier är att de identifierar många områden där bredband kan skapa positiva effekter. Det är också tydligt att studierna pekar på behovet av en långsiktig ansats i bedömningen av nyttan med bredband, eftersom många av de positiva effekterna inte kan förväntas uppstå omedelbart, utan först när det har gått en tid.<sup>16</sup>

En utmaning på området är dock att inte enbart fokusera på nyttan med bredband, utan att även belysa relationen mellan nytta och kostnader.<sup>17</sup> I rapporten Samhällsekonomisk inverkan av FTTH i Sverige – En förstudie åt Bredbandsforum (Acreo, 2011) återfinns dock en kvantifiering av nyttan av bredbandsinvesteringar. Under 2011 fick Acreo i uppdrag av Bredbandsforum att analysera hur mycket en bredbandsinvestering i dag kommer att ge tillbaka om 1, 5 och 10 år. Enligt Acreo finns det ett tydligt samband mellan fiber och samhällsekonomisk utveckling. Acreo noterar dock att det är svårt att kunna bedöma exakta värden över längre tid, eftersom bredband och fiber fortfarande är en relativt ny företeelse.

I forskning som utförts av Ericsson, Arthur D Little och Chalmers Tekniska Högskola kvantifierades den isolerade effekten

---

<sup>16</sup> Bredbandsforum sammanställde den 9 mars 2011 ett diskussionsunderlag, på basis av studier kring relationen mellan bredband och samhällsnytta. Studierna visade att effekterna av bredbandsinvesteringar är svåra att mäta och att en orsak till detta är tidförskjutningen från det att investeringen i bredband görs, till dess att de huvudsakliga effekterna blir synliga. De indirekta och inducibla effekterna såsom effektivisering, tillväxt, innovation och kapitalisering på de nya möjligheter som bredband ger uppstår således först efter flera år.

<sup>17</sup> Här ingår även de snedvridningar som de skatter som finansierar bidragen orsakar, s.k. costs of taxation. Det kan också potentiellt finnas vissa negativa effekter med bredband, exempelvis kan möjligheterna till ekonomisk brottslighet underlättas.

av bredbandshastighet, och studien gav vid handen att en fördubbling av bredbandshastigheten i en ekonomi inom OECD-området ökar BNP med 0,3 procent. Studien gjordes inom 33 OECD-länder och ökningen motsvarade enligt rapporten 126 miljarder kronor inom OECD-området som helhet.<sup>18</sup>

Konsultfirman Governo har genomfört fallstudier på området (Nyttan av bredband – en fallstudie av sex kommuner, Governo). I en studie som omfattade sex kommuner konstaterade man att det finns ett behov av att utveckla kalkyler och beslutsunderlag för att möjliggöra samhällsekonomiska bedömningar. I rapporten poängteras också att det finns få exempel på negativa konsekvenser till följd av bredband. Enligt studien har kommunerna varit eniga kring att tidigare stödpengar varit avgörande för att nå den täckningsgrad som finns i dag. Även om det finns initiativ utan de statliga stöden hade sannolikt utbyggnadstakten varit betydligt lägre. Lika stor är enigheten om behovet av framtida finansiellt stöd från staten och andra finansiärer, för att klara en bra täckning i områden där det saknas tillräckliga incitament till agerande från marknadens sida.

Slutligen förtjänar det att påpekas att omfattande studier har påvisat att det s.k. it-kapitalet ger ett unikt tillskott till produktivitetstillväxten. Inom EU har det s.k. Klems-projektet kartlagt hur olika faktorer påverkar produktiviteten. Projektet har presenterat genomsnittlig årlig produktivitetstillväxt samt kapitalets bidrag till denna tillväxt, uppdelat på it-kapital respektive övrigt kapital, i EU och USA under åren 1995 till 2005. I Sverige bidrog it-kapitalet med 0,6 procentenheter av den totala genomsnittliga produktivitetstillväxten om 3,9 procent (vilket kan jämföras med EU och USA, där förhållandet var 0,6 och 2,2, respektive 0,8 och 3,7).<sup>19</sup> It ska inte jämföras med bredband, men det kan konstateras att bredbandsinfrastruktur fungerar som en naturlig möjliggörare för skapande av it-kapital. Det kan också antas att ju snabbare bredbandet är, desto mer effektivt fungerar it-kapitalet, eftersom mer information kan hanteras på samma tid.<sup>20</sup>

Det bör dock noteras att flera av de refererade studierna rör bredband eller it-investeringar generellt. Den största delen av de

---

<sup>18</sup> Resultaten presenteras översiktligt på följande länk: <http://www.chalmers.se/sv/nyheter/Sidor/Ny-studie-quantifierar-effekterna-av-bredbandshastighet-pa-BNP.aspx>

<sup>19</sup> Ett längre referat, och diskussion, av frågan om it:s betydelse för produktivitetstillväxten återfinns i utredningen om ökad it-användning i småföretags slutbetänkande "Små företag – stora möjligheter med it" (SOU 2012:63).

<sup>20</sup> Denna ökade nytta måste förstås vägas mot de kostnader som är förenade med utbyggnad av infrastruktur som medger ett snabbare bredband.

investeringar som omfattas av dessa studier sker på kommersiella grunder och ger ett signifikant bidrag till det samlade it-kapitalet i länderna. Slutsatser rörande dessa investeringars effekter på BNP och tillväxt kan därför inte direkt överföras för att bedöma effekterna av de investeringar som följer av det bredbandsstöd som analyseras i utredningen. Bredbandsstödet handlar om att ansluta hushåll och företag som inte har fått eller bedöms få tillgång till bredband på kommersiella grunder. Det gör också att antalet anslutningar som påverkas är begränsat i förhållande till det samlade antalet anslutningar i landet. Den eventuella effekten på BNP och tillväxt av stödet är därför sannolikt begränsad.

#### 5.4 Slutsatser och reflektioner

Vi har ovan visat att det inte alls är självklart att samhällsnyttan med bredbandsstöd med nuvarande inriktning på kort sikt överstiger kostnaderna. Vår kalkyl begränsar sig dock till de intäkter och kostnader som är hänförliga till de bredbandsprojekt som har beviljats medel via landsbygdsprogrammet fram till 31 december 2012, vilket innebär att kalkylen inte säger något om övriga samhällsekonomiska effekter, på både kort och lång sikt. Det finns en stor mängd tänkbara nyttor av bredband på många samhällsområden och det är också klarlagt att it medför en produktivitetstillväxt, men det finns också ett behov av att utveckla metodiken för värdering av nytta och kostnader med bredband i allmänhet och höghastighetsbredband i synnerhet. En del av problemet ligger i det faktum att höghastighetsbredband först de senaste åren har slagit igenom på den svenska marknaden, vilket naturligtvis försvårar möjligheten att göra bedömningar av de långsiktiga effekterna av investeringar i snabbt bredband. Detta gäller i ännu högre grad en analys av de stödfinansierade projekt som granskas inom ramen för detta betänkande, eftersom den absoluta majoriteten av projekten ännu inte är genomförda och slutrapporterade. Vidare är stöden riktade mot investeringar som inte kommer till stånd på marknadsmissiga grunder, vilket kan indikera att det handlar om projekt med lägre samhällsekonomisk lönsamhet. Motivet för stödet kan då främst handla om att säkerställa tillgång till grundläggande service i alla delar av landet, snarare än om att maximera den ekonomiska avkastningen på investeringen.

Vår viktigaste reflektion handlar om att det finns stora behov av att underlätta framtida uppföljningar av bredbandsstöden, inklusive uppföljningar av nyttor och kostnader. Det finns härvidlag skäl att använda sig av de metodologiska kunskaper som förvärvats i motsvarande studier i andra sektorer.<sup>21</sup> Det faktum att allt fler projekt med tiden kommer att avslutas, slutrapportera, och därmed förbättra möjligheten att göra uppföljningar är positivt och viktigt i sig, men det krävs också en ökad systematik i det kommande uppföljningsarbetet. Vi återkommer till detta behov i avsnitt 7 och 8, och vi menar att våra förslag skapar bättre förutsättningar för framtida uppföljningar av nyttor och kostnader. I dessa avsnitt återkommer vi även till de andra behov som identifierats avseende hanteringen av bredbandsstöd. Det finns mycket som talar för att en mer effektiv hantering av bredbandsstöd framledes kommer att öka nyttan i förhållande till kostnaderna, och det finns mycket som talar för att en mera effektiv hantering av bredbandsstödet de gångna åren hade kunnat medföra ett annat förhållande mellan intäkter och kostnader även på kort sikt, till exempel genom fler anslutna hushåll och därmed högre intäkter. Det finns också i sammanhanget skäl att understryka att fiberteknik inte alltid med nödvändighet är den mest kostnadseffektiva tekniken. Det är mot denna bakgrund mycket viktigt att i det framtida arbetet mot målen i bredbandsstrategin verka för så samhällsekonomiskt effektiva lösningar som möjligt. Ett led i detta arbete är den föreliggande uppföljningen av bredbandsstrategin, som kommer att presenteras i slutbetänkandet.

---

<sup>21</sup> Ett exempel är Trafikverkets publikation "Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn", ASEK 5, 2012.



## 6 En internationell jämförelse

### 6.1 Bakgrund

Enligt direktivet till denna utredning är en internationell jämförelse intressant och ska göras, i syfte att få ett bredare perspektiv på för- och nackdelar med hur den svenska modellen är uppbyggd och fungerar i praktiken.

Det konstateras i direktivet att Finland har en modell som, till skillnad från den svenska modellen, är mer centralt styrd. Utredningen ska därför göra en jämförelse mellan de modeller för hantering av stöd till bredbandsutbyggnad som finns i Sverige och Finland och peka på för- och nackdelar med respektive modell. Eftersom Finland är ett land med likartad demografi och geografi som Sverige och även har en liknande struktur på telekommarknaden, lämpar sig en jämförelse mellan dessa länder särskilt väl.

Den vägledande principen, vad avser utbyggnad av it-infrastruktur och tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster i Finland, var fram till 2008 att detta skulle ske på kommersiell basis och till marknadsmässiga villkor. Under 2008 antog den finländska regeringen emellertid en ny policy, som innebar ett större fokus på specifik reglering och offentligt finansiellt stöd.<sup>1</sup> De främsta orsakerna till detta skifte är att elektroniska förbindelser av god kvalitet inte längre betraktas som lyxprodukter, utan som nödvändiga verktyg i vardagslivet, utan vilka medborgarna inte kan tillägna sig informationssamhällets tjänster. Det konstaterades att Finland förvisso har en förhållandevis bra bredbandstäckning, men också att landet har dålig täckning när det gäller bredband med hög hastighet. Den nya bredbandsstrategin ska också ses i ljuset av att en del operatörer har valt att dra ned på tillhandahållandet av tjänster via de traditionella fasta telenäten.

---

<sup>1</sup> Vi kallar fortsättningsvis denna policy för Finlands bredbandsstrategi.

För att möta framtidens utmaningar på bredbandsområdet formulerade den finländska regeringen två konkreta mål: alla ska ha tillgång till bredband på minst 1 Mbit/s år 2010 och alla ska ha tillgång till bredband på minst 100 Mbit/s inom en radie av två kilometer år 2015.<sup>2</sup> Den finländska strategin är således mer ambitiös än den svenska när det gäller tidpunkt för när målet ska vara uppnått, men det finländska målet är å andra sidan mer generöst på så vis att det räcker med att hushållen/företagen befinner sig inom två kilometers avstånd från ett nät som medger 100 Mbit/s.

I detta avsnitt beskrivs den finländska modellen för hantering av bredbandsstöd, mot bakgrund av den strategi som har antagits. För att sätta in modellen i sitt sammanhang inleder vi med en beskrivning av den finländska bredbandsmarknaden och en mera djupgående beskrivning av den finländska bredbandsstrategin.

## 6.2 Den finländska bredbandsmarknaden

Inom ramen för den europeiska digitala agendan<sup>3</sup> är det möjligt att följa de europeiska länderna med avseende på deras marknadsituation och -utveckling. En jämförelse med andra länder visar att Finland står sig mycket väl när det gäller hur mycket landet satsar på forskning och utveckling inom IKT-området. Under 2011 använde 86 procent av landets befolkning internet regelbundet, vilket ska jämföras med genomsnittet i EU som låg på 68 procent. Finland visar också en digital mognad i så måtto att 62 procent av befolkningen ägnar sig åt e-handel, och 68 % använder sig av offentliga e-tjänster (därmed hamnar man på tredje plats bland EU-länderna).

Det konstateras ovan att Finland är ett land med likartad demografi och geografi som Sverige och även har en liknande struktur på telekommarknaden. I likhet med Sverige har det i Finland skett en stark tillväxt av mobilt bredband de senaste åren, medan bredband via det traditionella telenätet (xDSL) har minskat. En skillnad mot Sverige är dock att antalet bredbandsaccesser som baseras på fiber-

---

<sup>2</sup> Huruvida hastigheten på bredbandet ska vara symmetrisk eller inte har inte specificerats i den finländska bredbandsstrategin, men i uppföljningsarbetet har det ansetts tillräckligt att hastigheten nedströms uppgår till 100 Mbit/s. I de subventionerade bredbandsprojekt som beskrivs i detta kapitel är det dock ett krav på att en symmetrisk hastighet om 100 Mbit/s är möjlig i de nät som byggs. Om en slutkund efterfrågar 100 Mbit/s både nedströms och uppströms ska således operatören erbjuda detta.

<sup>3</sup> Digital Agenda Scoreboard: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/finland>

tekniken fortfarande är relativt lågt. Detta resulterar i att antalet accesser med mycket höga hastigheter är lågt i Finland, jämfört med Sverige. Visserligen ligger 41 procent av de fasta accesserna på hastigheter om 10 Mbit/s eller mer, men bara 9 procent av accesserna har hastigheter som överstiger 30 Mbit/s.

I början av 2012 fanns cirka två miljoner mobila bredbandsanslutningar i Finland, drygt en miljon xDSL-anslutningar och ett försumbart antal anslutningar baserade på fiber. Detta kan jämföras med motsvarande siffror i Sverige vid samma tidpunkt – per den sista december 2011 fanns drygt fem miljoner mobila bredbandsanslutningar, en och en halv miljon xDSL-anslutningar och drygt 900 000 fiberbaserade slutkundsabonnemang.<sup>4</sup>

### 6.3 Finlands bredbandsstrategi

Den finländska regeringen fastställde nya riktlinjer för elektronisk kommunikation, bredbandsstrategin, i december 2008. Som tidigare nämnts formulerades två mål: alla ska ha tillgång till bredband på minst 1 Mbit/s år 2010 och alla ska ha tillgång till bredband på minst 100 Mbit/s inom en radie av två kilometer år 2015.

För att uppnå det första målet fattade regeringen i juli 2010 ett s.k. USO-beslut, som innebar att en bredbandsanslutning om 1 Mbit/s till ett rimligt pris blev en samhällsomfattande tjänst. Rättigheten till en sådan anslutning omfattar alla permanentushåll och arbetsställen i Finland. Som en följd av regeringens beslut fattade den finländska regleringsmyndigheten FICORA beslut om att utse 26 USO-operatörer. Enligt detta ska operatörerna tillhandahålla bredband om minst 1 Mbit/s i ett geografiskt område som omfattar 330 kommuner, praktiskt taget hela Finland.

Under våren 2012 tillkännagav den finländska regeringen att studier ska inledas i syfte att förbereda en övergång från dagens USO-nivå till en nivå på 10 Mbit/s, samt att möjligheten att USO-skyldigheten ska omfatta även fritidshushåll ska undersökas.

När det gäller det andra målet, om en hastighet på minst 100 Mbit/s, ska praktiskt taget alla (fler än 99 procent) permanenta hushåll och arbetsställen vid utgången av 2015 befinna sig inom ett avstånd av två kilometer från ett fiber- eller kabel-tv-nät som medger en hastighet av 100 Mbit/s.

---

<sup>4</sup> Svensk telemarknad 2011 – PTS-ER-2012:17.

Bedömningen i Finland är att utbyggnaden av höghastighetsnät till största delen kommer till stånd på marknadsmässig grund, upp till en befolkningstäckning om 95 procent. För att nå upp till 99 procent krävs dock subventioner som ska komma cirka 130 000 hushåll i ännu ej utbyggda områden till del. De projekt som krävs för dessa områden har angivits i så kallade regionala program. Sammantaget omfattar de regionala programmen 800 projekt till ett värde av cirka 400 miljoner euro. Projekten utses av de finländska landskapsförbunden<sup>5</sup> genom en konkurrensutsatt anbudsprocess.

Den operatör som blir ansvarig för att bygga nätet i ett projekt ska enligt bredbandsstrategin stå för minst 1/3 av projektets totala kostnader. Den subventionerade delen (2/3) ska fördelas mellan den finländska staten, berörd(a) kommun(er) och EU. Staten har av denna anledning reserverat 66 miljoner euro, EU:s landsbygdsprogram ska stå för 25 miljoner euro och de berörda kommunerna ska sammantaget bidra med 50 miljoner euro. Hur mycket en kommun ska bidra med för ett projekt varierar och är avhängigt dess ekonomiska förutsättningar, dess befolkningstäthet och projektets implementeringskostnader.

I de projekt som här beskrivs subventioneras inte den sista biten av nätet, den i vissa fall upp till två kilometer långa accessen till slutkunden. Detta hanteras genom att operatörerna tar ut en kostnad av slutkunderna för denna del av nätet. Hittills är erfarenheterna att operatörerna har valt att anlägga fiber i den sista biten av nätet, men det finns inget som utesluter exempelvis trådlös teknik. Fiberteknik är kostsam och en balans mellan operatörernas vinstintresse och slutkundernas betalningsvilja måste hittas. Den finländska regeringen har konstaterat att erfarenheten visar att slutkunder vanligen inte är villiga att betala mer än 2000 euro för en anslutning. Ett sätt att hantera slutkundernas kostnader är den möjlighet till avdrag på skatten som finns. Om en fiberanslutning etableras på slutkundens mark kan priset för anslutningen reduceras med drygt 30 procent.

---

<sup>5</sup> Landskapsförbunden samlar kommunerna i sina respektive regioner – varje kommun måste vara medlem i ett landskapsförbund. Förbundet styrs av fullmäktige och en styrelse. Styrelsen assisteras av ett kansli som leds av chefen för landskapsförbundet. Förbunden har två funktioner enligt lag: regional utveckling och markanvändning. Förbunden fungerar också som nyckelrepresentanter för sina regioner i det internationella arbetet.

## 6.4 Subventionerade bredbandsprojekt

### 6.4.1 Organisation

Implementeringen av den finländska bredbandsstrategin kan struktureras i tre nivåer. På den nationella nivån har den finländska regeringen utarbetat och följer upp strategin. Regeringen styr även i vissa andra avseenden, till exempel genom att i en särskild skrivelse fastställa medfinansieringsbeloppen för samtliga kommuner och att genomföra särskilda insatser.<sup>6</sup> Regeringen har också haft ansvaret för att öronmärka stödbelopp till olika regioner, en praxis som man nu frångår (se nedan). På den nationella nivån finns även regleringsmyndigheten FICORA, som genomför marknadsanalyser för de subventionerade bredbandsprojekten och därtill kontrollerar att stödåtgärderna ligger i linje med kommissionens riktlinjer och med lagen om bredbandsstöd (1186/2009). Staten hanterar genom FICORA och de regionala närings-, trafik- och miljöcentralerna (ELY)<sup>7</sup> ansökningar och utbetalningar av statligt stöd och stöd via landsbygdsprogrammet.

En viktig aktör på den regionala nivån är landskapsförbunden. Det finns 19 landskapsförbund i Finland och dessa hanterar anbudsprocessen och beslutar vilka operatörer som får ansvar för att implementera de olika bredbandsprojekten.

På den lokala nivån återfinns kommunerna och operatörerna.<sup>8</sup> Kommunen utbetalar stöd till operatörerna, vilka i sin tur äger och driver de nät som byggs i projekten.

### 6.4.2 Process

I detta avsnitt presenteras en översiktlig bild av hur processen ser ut för ett subventionerat bredbandsprojekt.

1. År 2009 upprättade landskapsförbunden och kommunerna, som en följd av den nya bredbandsstrategin och på regeringens uppdrag, utbyggnadsprogram för de landsbygdsområden i Finland

---

<sup>6</sup> Ett exempel är en informationsinsats, som beskrivs nedan, för att beskriva vilka tjänster som kan nyttjas med hjälp av bredband med höga hastigheter.

<sup>7</sup> Det finns 15 ELY-centraler, i olika delar av Finland, och de tillhör arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Deras ansvarsområden är näringar, arbetskraft, kompetens och kultur, trafik och infrastruktur, och miljö och naturresurser. ELY-centralerna samarbetar med landskapsförbunden.

<sup>8</sup> Operatörerna kan förvisso vara rikstäckande, men i ett organisatoriskt perspektiv bör de betraktas ur ett lokalt perspektiv.

- där utbyggnad av bredband ansågs eftersträvansvärt och där stöd till utbyggnaden kunde bli aktuellt. Landskapsförbunden specificerade sedan, tillsammans med lokala aktörer (t.ex. kommuner), vilka specifika områden som framöver var tilltänkta för en anbudsprocess och därav följande finansiellt stöd. Kommunernas inblandning var viktig, eftersom Finlands modell för subventionerade bredbandsprojekt bygger på att kommunerna bidrar med finansiellt stöd.
2. När tiden är inne för ett givet projekt, för utbyggnad av bredband i ett avgränsat område i den aktuella regionen, så anmäler Landskapsförbundet ärendet till regleringsmyndigheten FICORA i syfte att undersöka möjligheterna till stöd för utbyggnaden.
  3. FICORA genomför en marknadsanalys för att identifiera om hela eller delar av det anmälda projektområdet är berättigat till bredbandsstöd. Marknadsanalysen är giltig under ett år.
  4. Under förutsättning att det finns ett stödberättigat område inom ramen för det tilltänkta projektområdet<sup>9</sup> går Landskapsförbundet ut med en förfrågan om projektförslag. Intresserade operatörer ombeds lämna in projektförslag med ett antal uppgifter, bland annat information om uppskattningar av stödbelopp från EU, staten och kommunen. I förfrågan beskrivs också Landskapsförbundets utvärderingskriterier, för val av operatör.
  5. Förbundet utser operatör genom en bedömning av förslaget och dess lämnare och av förslagets helhetsekonomiska fördelaktighet. I den senare bedömningen ingår ett antal jämförelsefaktorer och viktvärden: det offentliga stödets belopp (viktvärde 50 procent), anslutningsavgifter som tas ut av användarna (20 procent), övriga avgifter som tas ut av användarna (15 procent) och en utfästelse om att tillhandahålla bredbandstjänsten under en längre tid än minimitiden på 10 år (15 procent). För landskapsförbundets del är ansökan i detta skede preliminärt godkänd, men för att utbetalningar av stöd från EU och staten ska kunna ske krävs först beslut om stöd från aktuell kommun.

---

<sup>9</sup> Stödområdet kan, men behöver inte, vara mindre än projektområdet.

6. Kommunen fattar beslut om stöd till projektet och kan sätta upp villkor för stödet (t.ex. om projektuppföljning eller återkravsmekanismer). Kommunen ingår därefter ett separat avtal med projektets genomförare. Kommunen har rätt att låta bli att bevilja stöd till en projektgenomförare som Landskapsförbundet har valt, om man till exempel anser att det sökta stödet är för stort.
7. Projektgenomföraren (operatören) söker statligt stöd och stöd via EU:s landsbygdsprogram från FICORA och sin ELY-central. FICORA handlägger ansökningar om statligt stöd och ELY-centralen handlägger ansökningar om stöd från EU.<sup>10</sup>

### 6.4.3 Utfall

Sammantaget ska 800 bredbandsprojekt implementeras i Finland, under perioden 2010–2015. Projekten kommer att pågå i stora delar av landet, 265 av Finlands kommuner är berörda. Hittills har landskapsförbunden utsett cirka 160 projektansvariga, 25 projekt har fått medel och drygt tio projekt har avslutats.

Den finländska regeringen har under 2012 genomfört en utvärdering av bredbandsstrategin och de subventionerade bredbandsprojekten så här långt. Regeringens reflektioner och planerade/vidtagna åtgärder presenteras nedan.

- Stora, rikstäckande operatörer har varit mycket passiva i anbudsprocessen. Detta förmodas bero på att deras avkastningskrav är för höga och kortsiktiga, i relation till vad som är uppnåeligt i de subventionerade bredbandsprojekten i glesbygden – trots att två tredjedelar av kostnaderna ska hanteras av offentliga subventioner. Detta har i anbudsprocessen medfört att närmare hälften av de projekt i vilka övriga kriterier godkänts, inte har kunnat inledas på grund av att det har saknats medverkan från kommersiella operatörer. Framför allt har detta varit ett hinder i de norra delarna av Finland.
- Enligt kommissionens beslut att godkänna subventionen av bredbandsprojekt i Finland ska denna inte betalas ut förrän efter färdigställande av nätet, vilket anses ha haft en bromsande effekt på intresset.

---

<sup>10</sup> FICORA har i bägge fallen ansvar för att specificera de kostnader som är stödberättigade.

- Det faktum att den finländska regeringen reserverade stödmedel för olika delar av landet anses också ha medfört negativa effekter, då vissa regioner har inlett fler projekt än de i kraft av sina tilldelade medel haft råd med, medan andra regioner haft svårt att spendera sina tilldelade medel.
- Små, lokala operatörer har å andra sidan varit mycket aktiva. Dessa operatörers främsta utmaningar handlar om att lyckas finansiera de initiala investeringarna (de offentliga medlen har betalats ut i efterhand), vilket har fått regeringen att se ett behov av att möjliggöra nya finansiella instrument i form av lån och lånegarantier.
- I områden där kommersiella operatörer har saknats har kommuner och lokala grupper (motsvarande byalag) ofta skapat helt nya nätoperatörer. Även här ser regeringen ett behov av finansiering i syfte att hantera initiala investeringar. De finansiella instrument som har diskuterats är bland annat förlagslån, konvertibla lån och låneavtal
- Ungefär 80 procent av Finlands kommuner har bestämt sig för att delta i projekten och att bidra med finansiering, vilket antyder att kommunerna betraktar bredband som en viktig konkurrensfaktor för lokala företag och en viktig faktor för medborgarnas välfärd. Det har också visat sig att de projekt som har präglats av aktiva och engagerade kommuner har varit de mest framgångsrika. En förklaring till detta kan vara att ett projekt genomförs lättare, och når ut till fler medborgare, om det ses som ett kommunprojekt snarare än ett operatörsprojekt. Ju fler som faktiskt köper ett bredbandsabonnemang, desto bättre ekonomi för bredbandsprojektet ifråga.
- Regeringen har funnit att medborgarna har svårigheter att skilja mellan bredband på en grundläggande nivå och ultrasnabbt bredband (100 Mbit/s eller högre hastighet). Som en följd av detta har man tagit fram ett omfattande informationsmaterial som visar vilka typer av tjänster man kan använda sig av med ultrasnabbt bredband, men där bredband på en grundläggande nivå inte räcker till. Detta material har i sin tur använts av operatörerna i deras marknadsföring.
- Den sista biten av nätet, upp till två kilometer, som ska betalas av slutkunden kan bli kostsam när sträckan är lång. Erfaren-



heten visar enligt den finländska regeringen att 2000 euro utgör ett tröskelvärde för de flesta slutkunderna. Skattebetalarna har sedan 2009 haft möjlighet att göra ett avdrag för arbetskostnaderna på upp till 3000 euro i samband med anläggning av fiberbaserad bredbandsanslutning.

Mot bakgrund av de slutsatser som har dragits vid utvärderingen av de subventionerade bredbandsprojekten beslöt den finländska regeringen att till EU-kommissionen notifiera ett antal tillägg till det åtgärds paket som godkändes av kommissionen 6 maj 2010.<sup>11</sup> Dessa tillägg, som bara är aktuella för nya bredbandsprojekt, godkändes av kommissionen och beskrivs nedan.

- Lagstiftningen förändras, så att operatörer som är ansvariga för subventionerade bredbandsprojekt ska kunna få upp till hälften av subventionen utbetald innan nätet byggs (förutsatt att ansökan godkänts av ett landskapsförbund). Denna betalning i förväg förväntas leda till ett mindre behov av extern finansiering och garantier, vilket därmed i sin tur minskar de finansiella riskerna för i synnerhet mindre operatörer.
- Ytterligare finansiella instrument för finansiering av bredbandsprojekten: förlagslån, konvertibla lån, låneavtal, finansiering med eget kapital, lån till låg ränta, lånegaranti upp till 100 procent av beloppet och direkta bidrag som inte ingick i den ursprungliga åtgärden. Tillförseln av dessa instrument leder till en ökning av den finländska statens budget (från 132 miljoner euro till 160 miljoner euro).
- Subventionstaket per projekt höjs – från 66 procent till 90 procent.
- Öronmärkningen av medel till olika regioner upphör – projekten kommer hädanefter att utvärderas oavsett region, och medel kommer att tilldelas på basis av ett först-till-kvarn-system.

Utöver de åtgärder som notifierades till kommissionen finns det anledning att uppmärksamma regeringens ovan nämnda informationsinsatser, i syfte att poängtera skillnaden mellan grundläggande bredband och ultrasnabbt bredband, samt det faktum att Finnvera, ett statligt finansieringsbolag i Finland, år 2011 beslöt att

---

<sup>11</sup> State aid SA.34290 (2012/N) – Finland. Modifications in the aid scheme supporting the development of high-speed broadband infrastructure in sparsely populated areas of Finland.

inleda finansiering av bredbandsprojekt. Den senare åtgärden har haft positiva effekter, eftersom det tidigare ofta bedömdes som för finansiellt riskabelt att ge sig in i ett bredbandsprojekt, trots de offentliga subventionerna.

#### 6.4.4 Kopplingar till den svenska modellen

Vi bedömer att det finns en del likheter mellan den svenska och den finländska modellen för hantering av bredbandsstöd. Det är i bägge fallen tydligt att modellerna bygger på en kedja av viktiga aktörer på olika organisatoriska nivåer i samhället. Vi ser också likheter på så vis att flera av de framgångsfaktorer som har identifierats i Finland även är relevanta i Sverige, exempelvis betydelsen av kommunernas engagemang och vikten av en koppling till den lokala marknaden.

När det gäller skillnader mellan de två modellerna anser vi att den grundläggande skillnaden är att den finländska modellen har större inslag av nationell styrning än den svenska modellen. Viktiga parametrar för styrningen av subventionerade bredbandsprojekt framgår tydligt i den finländska bredbandsstrategin, exempelvis hur stor kommunernas del av subventioneringen ska vara och huruvida stödmedel ska öronmärkas till olika län eller inte. Bredbandsstödet behandlas också som ett och samma paket. Vi upplever att det svenska bredbandsstödet på ett annat sätt spretar och innehåller olika stödprogram med i vissa avseenden olika riktlinjer. Det tydligaste exemplet på inslaget av nationell styrning i Finland är att det är den finländska regleringsmyndigheten FICORA som genomför de marknadsanalyser som ligger till grund för avgränsningen av stödberättigade områden och därmed fortsatt hantering i processen. Det finns olika modeller för hantering av marknadsanalyser, men vi ser att det finns stora vinster med en högre grad av närvaro från regleringsmyndighetens sida. Där finns en stor kompetens i analysfrågor, som är förmånlig för alla inblandade parter, och det skapar också förutsättningar för att man på den nationella nivån skapar sig en bra helhetsbild över marknaden.

Vi har ovan konstaterat att Finland nyligen har dragit lärdomar från sin utvärdering av landets bredbandsstrategi och att Sverige kan dra nytta av en del av dessa lärdomar, men det finns också unika inslag i den svenska modellen som bör bibehållas. I avsnitt 7 tar vi upp ett antal punkter som har varit kritiska i Finlands utvär-

deringsarbete och som är relevanta även i analysen av Sveriges modell för bredbandsstöd. Dessa punkter är öronmärkning av medel till särskilda regioner, möjligheterna till styrning och uppföljning, enkelhet och transparens i modellen, närhet till marknads- och regleringskompetens, hanteringen av finansiella risker för lokala projekt och projektens koppling till operatörer.

## 7 Överväganden och analys

Som tidigare påpekats berör frågan om bredbandsstöd ett flertal samhällsnivåer, som gemensamt bildar ett organisatoriskt system. I detta avsnitt gör vi en kort beskrivning av de institutioner som verkar på olika nivåer, vilka funktioner de har och hur de relaterar till varandra. Vi gör också en beskrivning av de parametrar som är viktiga för att systemet som helhet ska fungera på ett ändamålsenligt sätt. Avsnittet avslutas med en beskrivning av de parametrar och förhållanden som enligt vår bedömning fungerar på ett bra sätt i dag, där ett behov av åtgärder alltså inte föreligger, samt en beskrivning av de parametrar och förhållanden som inte fungerar optimalt och därmed fordrar åtgärder av olika slag.

### 7.1 Bredbandsstöd som ett organisatoriskt system

I det organisatoriska systemet för hantering av bredbandsstöd utgör *EU* den högsta nivån. Det övergripande intresset för *EU* är att stärka den inre marknaden och att verka för tillväxt i unionen. Europa 2020-strategin har tagits fram för att stärka unionen och förbereda *EU*:s ekonomi för framtiden genom åtgärder som syftar till hållbar tillväxt. Den europeiska digitala agendan, inklusive åtgärder för att främja ökad bredbandsutbyggnad, är en viktig del av denna strategi. Det kan således konstateras att bredbandsutbyggnad är en viktig fråga i ett europeiskt perspektiv. *EU* styr här genom tilldelning av medel i särskilda program, som administreras på nationell nivå, och genom riktlinjer för användningen av dessa medel. Förhandlingar kring dessa program inför nästa programperiod pågår för närvarande och kommer att avslutas under 2013. Eftersom dessa förhandlingar inte kommer att vara avslutade när detta delbetänkande överlämnas, så kommer inte heller de övergripande ramarna för det europeiska bredbandsstödet

under perioden 2014–2020 att vara fastställda. Vi får därmed återkomma till resultatet av förhandlingarna och dess betydelse för våra förslag i samband med slutbetänkandet den 31 december 2013. Kommissionens nya riktlinjer för användning av bredbandsstöd har emellertid publicerats och diskuteras mera utförligt i kapitel 3. Det ligger inte i EU:s och medlemsstaternas intresse att genom sina insatser snedvrیدا konkurrensen på marknaden eller att på andra sätt hämma marknadskrafterna. En alltför generös tilldelning av europeiska och statliga medel kan få motsatt effekt, genom att utbyggnad på marknadsmässiga grunder avstannar som en följd av att incitamenten för utbyggnad försvinner.

På nästa organisatoriska nivå återfinns *medlemsstaterna*. I den svenska statens nationella ansvar gentemot EU ingår bland annat att kunna redogöra för att EU-medel, inklusive nationell medfinansiering, till bredbandsstöd används på ett rättssäkert och effektivt sätt. Regeringen kan också, om behov föreligger, besluta om särskilda statliga stödinsatser för utbyggnad av bredband. Regeringen styr hanteringen av bredbandsstöd genom förordningar för de olika stödprogrammen och genom de myndigheter som lyder under regeringen. Som nämnts ovan måste regeringen liksom EU utgå ifrån vilka behov av stöd som finns, eftersom man har att balansera olika politikområden och potentiella insatser mot varandra, och man har samma intresse av att balansera statliga insatser mot åtgärder som sker på marknadsmässiga grunder. I analysen ingår att göra långsiktiga bedömningar av hur olika statliga insatser påverkar nationens konkurrenskraft och möjliggör en långsiktigt hållbar tillväxt. Sådana bedömningar ligger till grund för strategiska insatser, såsom den digitala agendan och bredbandsstrategin.

På regional nivå återfinns *länsstyrelser och regioner*, vilka spelar en betydelsefull roll i det organisatoriska systemet för hantering av bredbandsstöd. Detta mycket tack vare att man befinner sig i mitten av det organisatoriska systemet och därför har att förhålla sig till regeringen och nationella myndigheter, men även till kommuner och byalag. På denna nivå handläggs ansökningar om bredbandsstöd<sup>1</sup>, vilket innebär ett tydligt och naturligt gränssnitt gentemot kommuner och byalag, samtidigt som stödprogrammen förvaltas av andra myndigheter (såsom Jordbruksverket). Länsstyrelserna och regionerna arbetar för att stärka sina respektive län, bland annat med hjälp av medel från EU och staten, och det finns också ett

---

<sup>1</sup> När det gäller de regionala strukturfondsprogrammen är det dock Tillväxtverket som handlägger och beslutar om bredbandsstöd.

naturligt intresse av att göra sina egna prioriteringar och anpassa sin verksamhet till de specifika regionala förutsättningar som råder.

På den lokala nivån agerar *kommuner och byalag* (och liknande lokala utvecklingsgrupper). I vissa avseenden är det rimligt att placera dessa aktörer på samma organisatoriska nivå, men det skulle också vara fullt tänkbart att göra en indelning inom ramen för den lokala nivån. När det gäller länens handläggning av ansökningar om bredbandsstöd är det oftast naturligt att betrakta kommuner och byalag som likartade – aktörer med intresse att bygga ut bredband i ett lokalt avgränsat område. Samtidigt skiljer de sig åt, eftersom byalagen etablerats just för ändamålet att bygga bredband, medan kommunen likt länet har många ansvarsområden och måste göra egna prioriteringar baserat på de förutsättningar som råder i kommunen. Vi har i vårt arbete också funnit att kommuner och byalag i många fall samverkar kring bredbandsfrågor. Inom kommunen finns ofta tillgång till resurser och kompetens som saknas i ett byalag som initierats på en frivillig basis. Vissa kommuner arbetar också systematiskt med flera byalag och försöker på olika sätt att skapa synergieffekter.

På samma sätt som det är viktigt att man på europeisk och nationell nivå skapar sig en bild av hur man på lång sikt ska kunna bli konkurrenskraftig och präglas av hållbar tillväxt, anser vi att man på regional och kommunal nivå också måste resonera kring dessa utmaningar. Det är också tydligt att man på europeisk och nationell nivå ser klara vinster med en ambitiös politik på dessa områden, även om man naturligtvis som ovan nämnts måste balansera olika intressen mot varandra och göra satsningar som vägs mot de behov som finns nu och som bedöms finnas framöver.

Kanske är detta den största principiella utmaningen för denna utredning – att hitta en balans mellan att styra i enlighet med den övergripande strategiska inriktningen på bredbandsområdet å ena sidan och att vidmakthålla en regional och lokal flexibilitet, där län och kommuner även fortsättningsvis får utrymme för att göra egna prioriteringar och bedömningar, å andra sidan.

Denna utredning visar att det har vuxit fram en decentraliserad modell för hantering av bredbandsstöd i Sverige. Modellen har på många sätt varit framgångsrik, och vi lyfter i detta delbetänkande fram dessa positiva inslag, men den har också medfört att olikheter i stödhanteringen växer fram mellan olika delar av landet. Vår ambition har varit att identifiera när dessa olikheter blir faktiska problem och att, när problemen minskar effektiviteten i systemet

för stödhantering, föreslå lösningar på problemen. I nästföljande avsnitt diskuteras de parametrar som är relevanta vid en utvärdering av systemet för stödhantering och det blir i denna genomgång, och inte minst i efterföljande problembeskrivning, tydligt att frågor om styrning (på olika nivåer) kontra utrymme för regional och lokal anpassning är centrala.

## **7.2 Komponenter inom ramen för det organisatoriska systemet för hantering av bredbandsstöd**

I detta avsnitt beskrivs de parametrar som är relevanta i en utvärdering av systemet för hantering av bredbandsstöd i Sverige. Enligt vår bedömning kräver en framgångsrik modell för stödhantering genomtänkta principer för dessa parametrar.

### **7.2.1 Regelverk**

Systemet för hantering av bredbandsstöd måste omgärdas av ett tydligt regelverk. Det måste finnas en tydlig linje från kommissionens riktlinjer till de nationella förordningarna för olika stödprogram. Förordningarna bör vara så likartade som möjligt för att underlätta både själva handläggningen av bredbandsstödet och förståelsen för denna handläggning. Om regelverket är otydligt, svårt att förstå eller skiljer sig alltför mycket mellan olika stödformer, så uppstår ett tolkningsutrymme. När detta tolkningsutrymme blir för stort förlorar regelverket sin funktion.

### **7.2.2 Styrning och uppföljning**

Systemet för hantering av bredbandsstöd måste innehålla tydliga principer för styrning och uppföljning. Som tidigare nämnts är det i en så pass decentraliserad modell som den svenska en extra utmaning att hitta en balans mellan styrning och enhetlighet å ena sidan och flexibilitet och fortsatt utrymme för regional och lokal anpassning å andra sidan.

Rollfördelningen måste vara tydlig, vilket innebär att det på ett tydligt och transparent sätt ska framgå vilka uppgifter som åligger de olika aktörerna inom ramen för stödsystemet.

Tydliga principer för styrning och uppföljning inkluderar även tydliga principer för tilldelning av bredbandsstöd, från såväl nationell nivå som regional nivå. Det ska av dessa principer framgå vilket utrymme för prioritering som finns och på vilka grunder prioritering görs.

### 7.2.3 Samordning<sup>2</sup>

Ett system för hantering av bredbandsstöd i Sverige kräver samordning och samverkan mellan olika aktörer på de olika nivåerna, men även samordning och samverkan mellan olika nivåer. Genom samordning och samverkan kan synergieffekter skapas.

### 7.2.4 Legitimitet

Ett system för hantering av bredbandsstöd måste ha legitimitet för att kunna fungera på ett bra sätt. Hantering av bredbandsstöd är en komplicerad process som involverar många aktörer och påverkar ännu fler. Det är önskvärt att alla berörda aktörer uppfattar att bredbandsstödet fyller sin funktion.

För att offentliga satsningar på bredband ska uppfattas som legitima krävs också att de inte hanteras isolerade från övriga marknadsaktiviteter. Det måste finnas ett förtroende för att stöd bara utbetalas där det inte kommer att finnas möjlighet att etablera bredband på annat sätt än genom offentliga subventioner. Behovet måste således vara styrande, vilket i sin tur kräver god kännedom om marknadssituationen på nationell och regional nivå.

För enskilda medborgare och byalag måste det lokala engagemanget ”belönas” på ett rimligt sätt, annars riskerar vi en lokal frustration över vad som uppfattas som statlig och regional byråkrati som stjälpes snarare än hjälper. I praktiken innebär detta att det offentliga på alla nivåer måste underlätta lokala initiativ, eftersom dessa utgör själva grundstenen i nuvarande modell för bredbandsstöd i Sverige.

---

<sup>2</sup> Samordning är ett begrepp som kan ha många innebörder. I detta delbetänkande använder vi oss framför allt av begreppet när vi diskuterar behovet av ett samordnat och konsekvent sätt att arbeta. När vi diskuterar samordning på regional nivå handlar det ofta även om behovet av samverkan mellan olika aktörer, och då används begreppet samverkan.



### 7.3 Vad fungerar bra?

Ett genomgående tema i diskussioner kring den svenska modellen för hantering av bredbandsstöd är att det lokala engagemanget lyfts fram som en framgångsfaktor. Många vittnar om att engagemanget för en gemensam sak, i ett byalag, har inneburit ett lyft för bygden. Detta lokala engagemang har således haft positiva effekter som inte bara kan mätas i hur många som nu har fått tillgång till höghastighetsbredband. Det lokala engagemanget kan dock ge ännu bättre resultat, men då krävs åtgärder som främjar ökad samordning och samverkan, professionalism, enkelhet och tydlighet, vilket vi återkommer till.

Många och viktiga insatser har alltså gjorts på frivillig basis, vilket har inneburit att kostnaderna för det offentliga har kunnat hållas på förhållandevis låga nivåer. Vid en jämförelse med det finska statliga stödet till subventionerade bredbandsprojekt, där budgeten nu uppgår till cirka 160 miljoner euro, är det svenska statliga stödet mindre omfattande.<sup>3</sup>

Även på den regionala och kommunala nivån har det under de senaste åren varit en betydligt högre aktivitetsgrad när det gäller bredbandsområdet. I allt fler län och kommuner tas det fram digitala agendor och/eller bredbandsstrategier. Vi ser mycket positivt på dessa tecken på engagemang och aktivitet, eftersom regionala aktörer och kommuner spelar mycket viktiga roller i hanteringen av bredbandsstöd i Sverige – inte bara när det gäller handläggning av ansökningar om bredbandsstöd, utan även i frågor som handlar om strategiskt arbete, samordning och samverkan och stöd till byalag.

Sedan PTS fick ansvaret att hantera medfinansiering av stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet och kanalisationsstödet har det skett en klar ökning när det gäller utbetalningar av bredbandsstöd. Medfinansiering har tidigare varit en stor utmaning för många kommuner och byalag, men detta problem är nu mindre än tidigare.

---

<sup>3</sup> Den statliga delen av bredbandsstödet i Sverige sedan 2008 omfattar extra tillskott till landsbygdsprogrammet, delar av PTS medfinansieringsmedel samt kanalisationsstödet, vilket totalt motsvarar cirka 1 300 miljoner kronor.

## 7.4 Var finns utrymme för förbättring?

I detta avsnitt sammanfattas och beskrivs de huvudsakliga problem som har identifierats under arbetets gång. Dessutom görs vissa överväganden utifrån den problembild som tecknas.

Vi har kommit fram till dessa problem genom att studera relevanta rapporter, vilka också har fungerat som underlag till en stor del av kartläggningen ovan, genom att träffa och intervjua relevanta aktörer (representanter för berörda nationella och regionala myndigheter, samt representanter för mottagarna av stöd), och genom att använda den expertgrupp som har knutits till utredningen.

De problem som har identifierats placeras in under de kategorier som tidigare har identifierats som nyckelkomponenter i ett system för hantering av stöd till bredbandsutbyggnad. När så är relevant förtydligar vi på vilken organisatorisk nivå problemen ligger.

En generell lärdom, som vi redan nu vill lyfta fram, är att satsningar på bredbandsutbyggnad underlättas av att tillgängliga medel öronmärks för just bredbandsutbyggnad. En öronmärkning av medel är inte minst viktig för att minska den osäkerhet som råder när det gäller hur stora belopp som faktiskt finns tillgängliga för bredbandsutbyggnad.

### 7.4.1 Regelverk – identifierade problem och överväganden

Det finns en problematik kring de förordningar som nu existerar för de olika stödprogrammen. Utan att föregripa eventuell framtida utformning av den nationella författningsregleringen av statligt stöd till bredbandsutbyggnad, så kan utifrån nuvarande stödsystem konstateras att dessa förordningar framledes behöver uppdateras, för att ligga i linje med kommissionens riktlinjer. I samband med denna uppdatering är det önskvärt om förordningarna så långt möjligt blir likartade. Det uppstår problem i samband med att länsstyrelser och regioner tillämpar reglerna i sin handläggning av ansökningar om bredbandsstöd. Endast när det finns ett tydligt mervärde, eller när det är nödvändigt av andra skäl, i att tillämpa olika skrivningar och villkor för olika stödprogram bör detta göras. Ett konkret exempel är att den förordning som avser PTS medfinansiering är den enda som tar upp robusthetsfrågor. Vi bedömer att dessa frågor är av sådan vikt för alla former av bredbandsstöd att det inte finns några skäl till att övriga förordningar inte kan uppdateras till

att innehålla liknande skrivningar. En tydlig linje från förordningstext till ansökningsblanketter bör också eftersträvas, för att underlätta för såväl sökande som handläggande part.<sup>4</sup> Vi är också av uppfattningen att samma fördelningsprinciper så långt möjligt bör användas för alla stödprogram. Ett undantag utgörs dock av regionala strukturfondsprogram, som har ett annat upplägg och en annan programlogik än övriga stödformer.

En viktig utmaning är att tillse att ett antal centrala frågor i riktlinjer och förordningar tillämpas på ett enhetligt sätt i landets län. De centrala frågor som här avses är hanteringen av marknadsanalyser, öppenhet och tredjepartstillträde, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller<sup>5</sup>. Hanteringen av marknadsanalyser varierar till exempel avsevärt mellan olika län, vilket är olyckligt. Marknadsanalyserna är centrala områden i kommissionens riktlinjer och om hanteringen av dessa inte sköts på ett genomtänkt sätt ökar risken för att de potentiella problem som ovan har identifierats även blir faktiska problem. Projekt som har fått stöd på felaktiga grunder kan bli återbetalningsskyldiga.

Genom tydliga nationella riktlinjer i bland annat frågor som rör marknadsanalyserna minskar osäkerheten bland de stödgivande myndigheterna och de aktörer (främst kommuner och byalag) som för närvarande genomför analyserna och dessutom är skyldiga att tillämpa reglerna om öppenhet och robusthet, m.m. Tydliga riktlinjer skulle underlätta byalagens verksamhet avsevärt och dessutom skulle resurser frigöras för länen att ge ökat stöd i samband med ansökningsförfarandet. Vår bedömning är också att stödhanteringslegitimitet kommer att öka som en följd av tydliga nationella riktlinjer. Som ett exempel kan Finland nämnas – här är det regleringsmyndigheten FICORA som genomför marknadsanalyserna, vilket dels innebär en avlastning för byalag och motsvarande, dels innebär det att regleringsmyndigheter säkerställer att man har en god bild av marknadssituationen regionalt.

---

<sup>4</sup> Det har framförts förslag om att samma ansökningsblanketter bör användas för samtliga stödprogram, men vi gör bedömningen att detta inte är nödvändigt. Genom en uppdatering av förordningarna på det vis vi har föreslagit, som komprimeras i de ansökningsblanketter som används, når man motsvarande effekter som skulle uppnås med samma ansökningsblanketter. Ett samverkansarbete mellan berörda myndigheter är dock önskvärt i syfte att skapa så enkla och tydliga villkor som möjligt.

<sup>5</sup> I begreppet affärsmodeller kan flera olika aspekter inbegripas. Vi ser framför allt ett behov av förtydligande av rättsläget när det gäller frågor som rör upphandling och förvaltning av näten (drift, ägande och eventuella överlåtelse).

#### 7.4.2 Styrning och uppföljning – identifierade problem och överväganden

I Sverige tillämpas i dag en s.k. nedifrån-och-upp-modell för hantering av bredbandsstöd. Det finns förvisso nationella myndigheter som förvaltar stödmedel och koordinerar de nationella stödprogrammen, men mycket av arbetet sker i ute i landet, från handläggare på länsstyrelserna/regionerna via de kommunala stadsnäten till engagerade frivilliga i byalagen. På många sätt har det här varit ett framgångsrecept. Sverige har trots sina geografiska nackdelar (låg befolkningsdensitet i ett till ytan stort land) spenderat förhållandevis lite av sina offentliga medel på utbyggnad av bredband, men ligger ändå långt framme när det gäller t.ex. utbyggnad av fibernät och trådlösa nät.

Det finns dock enligt vår bedömning utrymme för mer av statlig styrning på det här området. På regional nivå upplever man ofta att de regler som ska tillämpas har ett alltför stort tolkningsutrymme och det anses finnas behov av nationella riktlinjer i högre grad. Även för mottagarna av stöden innebär avsaknad av styrning och riktlinjer en utmaning – byalagen har till exempel otillräckliga resurser och kompetens för juridiska avvägningar och marknadsanalyser av den dignitet som kommissionens riktlinjer anger. Med en ökad statlig styrning, i form av riktlinjer för särskilt komplicerade frågor, uppnås därmed vinster på alla nivåer. Staten säkerställer att det stöd som fördelas till länen hamnar där det verkligen ska och att hanteringen är rättssäker. Regionala aktörer säkerställer också en rättssäker hantering och kan i högre grad ge tydliga besked och stöd till stödmottagarna, som i sin tur avlastas i hanteringen av administrativa, resurs- och kompetenskrävande frågor.

Det finns betydande skillnader mellan länen. Det handlar om olika arbetsformer för handläggning av stöd, olika sätt att hantera ansökningar (ansökningsrundor vs. löpande, olika fördelningsnycklar) och olika modeller för upphandling. Vi ser också att län använder sig av regional samverkan i olika omfattning – en del län arbetar i nära och strukturerad samverkan med kommuner och byalag, andra inte. Vårt ingångsvärde i utredningen har varit att hitta en balans mellan regional självständighet, flexibilitet och frihet å ena sidan, och de vinster som kommer av ökad enhetlighet å den andra sidan. I analysen har vi, vilket framgår i detta och andra avsnitt, alltmer dragit slutsatsen att vägen framåt inte så mycket handlar om att staten ska bestämma hur regionala aktörer och kommuner ska arbeta, utan vi

tror snarare att lösningen ligger i att staten på ett bättre sätt måste använda sig av den kompetens som finns på de statliga myndigheterna.

Vår bedömning är att det finns ett behov av nationella riktlinjer avseende hanteringen av marknadsanalyser, öppenhet och tredjepartstillträde, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller, vilket vi återkommer till i förslagsavsnittet.

Det finns en problematik kring nuvarande rollfördelning vad avser offentlig medfinansiering. Som nämnts ovan har tillskottet av offentlig medfinansiering varit en positiv drivkraft till ökad aktivitet på bredbandsområdet och vi bedömer också att det faktum att handläggningen har varit PTS ansvar har medfört positiva effekter på så vis att PTS som nationell myndighet har närmat sig den regionala och lokala nivån och att de berörda myndigheterna har utvecklat en positiv förståelse för varandras verksamhet. Samtidigt kan PTS kompetens i regleringsfrågor utnyttjas på ett bättre sätt.

Eftersom medfinansieringsstödet till en början, när intresset var mindre, inte fördelades mellan länen utan tilldelades enligt en "först-till-kvarn-princip" fanns ursprungligen goda skäl till att stödet tilldelades på nationell nivå i stället för av länsstyrelserna/regionerna. Till följd av att även medfinansieringsstödet nu, på samma sätt som huvudstöden, fördelas länsvis kan det dock ifrågasättas om det är motiverat att bibehålla en organisatorisk åtskillnad mellan hanteringen av huvudstöd och medfinansieringsstöd. Då stödansökningar handläggs av två instanser skapas ytterligare administration och det krävs mer resurser till arbetet. En effekt blir även att handläggningstiden förlängs. Vidare medför den tvådelade processen skyldigheter mot fler instanser än nödvändigt för den som ansöker om stödmedel. Det finns inget formellt krav på att huvudstöd och medfinansieringsstöd ska hanteras av olika instanser, vilket innebär att stöden i sin helhet skulle kunna hanteras av en och samma myndighet. Något som ytterligare skulle förenkla ansöknings- och handläggningsprocess, givet att sådana möjligheter finns, är en sammanslagning av huvudstöd och medfinansieringsstöd.

Ett tänkbart problem, eller i vart fall en utmaning, har att göra med nationella och regionala prioriteringar. Bredbandsutbyggnad kan prioriteras på olika sätt. Ett första steg är förstås att medel som kan användas till bredband tillgängliggörs, men det handlar också om att välja huruvida man vill öronmärka medel till just bredband, eller om de stödmedel som finns tillgängliga även kan användas för andra ändamål. Nationella prioriteringar kan även ta sig uttryck i hur medlen fördelas till länen – om det sker en regional fördelning,

dvs. öronmärkning av medel till länen baserat på en viss fördelningsnyckel, eller om medlen fördelas på en först-till-kvarn-basis. Båge modellerna har förekommit, både nationellt och regionalt. Generellt kan det sägas att den förstnämnda modellen säkerställer att de regionala skillnaderna inte blir alltför stora, men man löper samtidigt risken att resursanvändningen inte blir optimal och att de medel som sammantaget kommer landets hushåll och företag till del blir mindre, vilket det finländska exemplet visar. Regionalt sker också en prioritering – strukturfondsmedel kan användas för annat än bredband, vilket naturligen leder till att utnyttjandet av dessa medel för bredbandsutbyggnad blir mindre än utnyttjandet av de medel som till största delen är öronmärkta för bredband. Utformningen av en ändamålsenlig modell för nationellt stöd för bredbandsutbyggnad kräver därför en avvägning mellan nationella och regionala prioriteringar.

Vår bedömning är att det är viktigt att så långt möjligt öronmärka de medel som avsatts till bredbandsutbyggnad, eftersom erfarenheten visar att detta minskar osäkerheten kring hur stora belopp som faktiskt är tillgängliga att söka. Det bör finnas utrymme för regionala prioriteringar, men det bör även finnas en tydlighet kring de medel som faktiskt är tänkta att ingå i en nationell satsning på bredbandsutbyggnad. Vår bedömning är också att den princip som nu används för fördelning av medel till länen är rimlig. Det har nu skapats en efterfrågan på stödmedel och behovet av en stark incitamentsstyrning (som först-till-kvarn-modellen innebär) är mindre än tidigare. Först-till-kvarn-modellen har dessutom inneburit att aktiva län redan har "belönats" för sitt engagemang och det finns ingen anledning att ytterligare förstärka de regionala skillnaderna. Däremot är det viktigt att även ett system med regional fördelning skapar incitament till aktivitet, vilket innebär att det ska finnas en möjlighet för de myndigheter som förvaltar bredbandsstödet att återta oanvända medel och vid behov göra en ny fördelning av medel till län där det är tydligt att efterfrågan på stödmedel överstiger utbudet.<sup>6</sup>

Det är dock av stor vikt att det finns en tydlighet i denna process och att berörda myndigheter inrättar ett system som kan gälla under hela stödperioden. När det gäller de fördelningsprinciper som länsstyrelser och regioner i sin tur använder, ser vi ingen anledning att närmare föreskriva hur dessa bör se ut. I likhet med principerna på

<sup>6</sup> Det ska dock noteras att s.k. anslagssparande som uppstår när medel inte förbrukas under avsett budgetår normalt endast får disponeras av myndigheten efter särskild prövning.

den nationella nivån är det dock av stor vikt att det finns en transparens och en långsiktighet när det gäller principerna för fördelning, inklusive de grunder för prioritering som eventuellt tillämpas. Givet att offentligt bredbandsstöd finns tillgängligt, är vi av uppfattningen att effektiviteten i systemet, och därmed nyttan av stödet, främjas av stabilitet och effektiva spelregler.

Relaterat till bristerna i statlig styrning är bristerna i statlig uppföljning. Det finns ett beroendeförhållande mellan styrning och uppföljning, vilket illustreras tydligt på det här området. För att kunna göra kartläggningar och analyser på nationell och regional nivå behöver berörda myndigheter i högre grad än i dag tillgång till information om och från projekten – information om antal hushåll och företag som beräknas få/har fått bredband, vilka typer av hushåll och företag det handlar om, etc. Det finns behov av bättre uppföljning på nationell nivå, vilket underlättas av att all relevant information om stödprojekten lämnas i både ansökan om stöd och i slutrapporter, men det finns också utrymme för förbättring av uppföljningsarbetet på regional nivå. Ett naturligt sätt att arbeta med uppföljning på regional nivå är att utgå ifrån regionala digitala agendor och/eller bredbandsstrategier, förutsatt att dessa är utformade på ett sådant sätt att relevant effektmätning och annan uppföljning möjliggörs.

Vi konstaterar att det finns tydliga tecken på ett ökat regionalt ansvarstagande i strategiska bredbandsfrågor, genom framväxten av just bredbandsstrategier och digitala agendor, men det finns ändå ett utrymme för förbättring. Det är nödvändigt att i samband med sådana strategidokument ha en tydlig uppfattning om marknadsituationen i ett givet område. PTS bredbandskartläggningar används i allt högre grad av länsstyrelser och regioner för att de ska kunna skapa sig en bild av regionala och lokala marknadsförutsättningar, vilket är mycket positivt.

Vi bedömer dock att det finns förutsättningar att i högre grad använda sig av detta kartläggningsmaterial på en aggregerad, nationell nivå, i syfte att säkerställa att stödet går till rätt områden och att hanteringen ligger i linje med kommissionens riktlinjer. Det måste säkerställas att regeringen, som har tagit fram en bredbandsstrategi och är ytterst ansvarig för hanteringen av nationella bredbandsstöd, har en tillräckligt god överblick över marknadsituationen på aggregerad nivå, för att kunna göra bedömningar som tar hänsyn till situationen i olika typområden (t.ex. glesbygd, mindre tätorter, storstäder) och som beaktar de olika åtgärder som sker utan nationellt bredbandsstöd (t.ex. operatörsdrivna investeringar och stadsnät).

### 7.4.3 Samordning – identifierade problem och överväganden

Det finns som tidigare nämnts betydande regionala skillnader, bland annat när det gäller former för samordning och samverkan. Vi har också beskrivit de problem som uppstår när frågor som kräver resurser och kompetens i en stor mängd komplicerade juridiska, administrativa och regleringsmässiga frågor hamnar på stödmottagarna, ofta enskilda byalag som även brottas med ekonomiska och tekniska frågor. Risken är i denna situation stor för felaktigheter, att olika stödmottagare och stödhandläggare tolkar reglerna på helt olika sätt, och att de riktlinjer och regelverk som finns helt enkelt inte följs, vilket i förlängningen bland annat kan leda till att stödmedel betalas ut till mottagare som inte borde få stöd (t.ex. på grund av att det finns potential för en naturligt framväxande marknad i området), att konkurrensen snedvrids och att det samhällsekonomiska utfallet blir dåligt.

En ökad närhet till den kompetens som finns på nationella myndigheter, kanske i synnerhet på PTS i frågor som rör marknadsanalys, prisreglering, tillträdesfrågor och konkurrensfrågor, kommer inte bara att vara fördelaktig för regionala och lokala aktörer, utan den möjliggör också att en nationell myndighet på ett tydligare sätt kan fungera som en länk mellan regionala och lokala aktörer å den ena sidan och regeringen (t.ex. i notifieringsärenden) å den andra sidan.

Vi är alltså övertygade om att samordning och samverkan är en framgångsfaktor, i synnerhet i en så pass decentraliserad modell för hantering av bredbandsstöd som den svenska.<sup>7</sup> Samordning och samverkan behövs dock inte bara mellan nationell och regional nivå, utan det behövs även samverkan mellan och inom länen (med t.ex. kommuner och byalag). I det senare fallet är det viktigt att det sker en samverkan mellan de regionala aktörerna länsstyrelse, region och kommunalt samverkansorgan.

Eftersom samverkansformerna skiljer sig avsevärt mellan de olika länen vill vi inte peka ut brist på samordning eller samverkan som ett generellt problem, utan konstaterar att det är en framgångsfaktor och att det finns ett förbättringsutrymme även om många län redan i dag bedriver ett effektivt samverkansarbete. Länsamverkan för Bredband 2.0 utgör enligt vår bedömning ett lämpligt forum för samverkan mellan länen och mellan nationell och regional nivå.

---

<sup>7</sup> Samverkan av olika slag kan således vara till stor nytta för bredbandsutbyggnaden. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att samverkansorgan inte leder till plattformar för otillåtet konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, som t.ex. alltför långtgående informationsutbyte mellan konkurrenter och konkurrensbegränsande samordning.



#### 7.4.4 Legitimitet – identifierade problem och överväganden

På många håll upplevs hanteringen av bredbandsstöd som rörig. Det är många och komplicerade regelverk, stödmedel utbetalas vid olika tidpunkter och med olika villkor, och många aktörer är inblandade. Uppdelningen i olika regionala aktörer förenklar inte situationen (på vissa ställen). Det är också ett digert och svårt arbete för enskilda byalag att ta sig an frågor som marknadsanalyser, villkor för tillträdande tredjepartsoperatörer, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt upphandlings- och eventuella överlåtelsefrågor. I en så decentraliserad modell för bredbandsstöd som den svenska är lokalt engagemang en framgångsfaktor – om det lokala engagemanget sviktar som en följd av att byråkratin är ogenomtränglig och svår-förståelig, och de administrativa och juridiska pålagorna är alltför omfattande, finns risken att modellen tappar en viktig del av sin legitimitetsgrund. Den upplevda byråkratin är således ett faktiskt problem, som kan bli ett ännu större potentiellt problem.

En fråga som har varit högst aktuell i Finland är den som rör finansiella utmaningar och risker för framför allt byalag eller motsvarande. Den finländska regeringen konstaterade att det fanns sådana finansiella utmaningar att det motiverade att den statliga budgeten utökades för att säkra tillgången på finansiella instrument (t.ex. lånegarantier). Ytterligare en åtgärd, med samma syfte, var en förändrad lagstiftning med innebörden att operatörer som är ansvariga för subventionerade bredbandsprojekt ska kunna få upp till hälften av subventionen utbetald innan nätet byggs (förutsatt att ansökan godkänts av ett landskapsförbund). Trots att den vedertagna modellen i Sverige är att stödmedel utbetalas i samband med att projektet är avslutat och redovisat, så har vi inte fått tydliga indikationer på att projektens likviditet utgör ett stort problem. En orsak till detta kan vara att bankerna generellt är välvilligt inställda och säkrar finansiering via checkkrediter under projektperioden, en annan kan vara att projektkostnaderna hålls nere med hjälp av frivilliga insatser.<sup>8</sup> Byalagsprojekten innebär dessutom ofta att berörda hushåll bidrar med en anslutningsavgift på cirka 15–25 000 kronor. Vi har inte fått indikationer på att denna anslutningsavgift utgör ett stort problem.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En samverkan med professionella krafter, såsom stadsnät och operatörer, kan också bidra till minskade likviditetsproblem.

<sup>9</sup> Det s.k. ROT-avdraget medger avdrag för arbetskostnader i samband med anläggning av bredband, men enligt uppgifter från Bredbandsforum (se Arbetsgruppen "Utmaningar vid utbyggnad av bredband i hela landet", [www.bredbandivarldsklass.se](http://www.bredbandivarldsklass.se)) har avdraget historiskt sett inte utnyttjats i någon stor utsträckning. Vid en vidare kontakt med Skatteverket fick vi information om att redovisningen av användning av ROT-avdraget numera inte särredovisas,

En annan viktig del av modellens legitimitet bygger på att hanteringen av bredbandsstöd är anpassad till marknadssituationen och de behov som faktiskt föreligger. Den bärande tanken i kommissionens riktlinjer är också att medlemsstaterna genom att undvika konkurrensnedvridningar och främja öppenhet ska främja konkurrensen på marknaden, vilket i sin tur ger positiva effekter på den ekonomiska tillväxten. Det har ovan konstaterats att det finns ett behov av bättre uppföljning både på nationell nivå och regional nivå. Det behövs fler och bättre analyser av effekterna av bredbandsstödet, till exempel i termer av antal hushåll och företag som har fått tillgång till bredband som en följd därav, och av hur bredbandsutbyggnaden fördelar sig. Viktiga frågor är hur täckningsområdet ser ut för traditionella operatörer, stadsnät och stödfinansierade i Sverige som helhet och i olika delar av landet, samt hur förekomsten av paralleletablering ser ut. Det är också viktigt att analysera hur situationen ser ut när bredband delas in i olika hastigheter – t.ex. bredband på grundläggande nivå och bredband med hastigheter på 100 Mbit/s eller därutöver. PTS årligen återkommande bredbandskartläggning ger ett utmärkt underlag till större delen av dessa frågeställningar, men det saknas information om effekterna av projekt som tilldelats offentligt bredbandsstöd. En förutsättning för att sådana analyser ska kunna göras är dock att tillräckligt information om projekten finns att tillgå.

I sammanhanget bör det också understrykas att offentligt bredbandsstöd bara är ett av flera verktyg som är tillgängligt för att arbeta mot de mål som fastställts i bredbandsstrategin. Det är inte realistiskt att tänka sig, eller effektivt att eftersträva, en situation där i det närmaste samtliga hushåll och företag år 2020 har tillgång till bredband via fiberteknik som subventionerats av statliga stödåtgärder. Det bör också understrykas att regeringens bredbandsstrategi innehåller två nivåer av mål, där 100 Mbit/s är det mera ambitiösa målet, och att det andra målet (som omfattar alla) sannolikt kan uppnås med hjälp av uppgraderade kabel-tv-nät, *mer eller mindre* fiberbaserade lösningar och trådlösa alternativ. Detta innebär att ett nationellt stöd till bredbandsutbyggnad i landsbygden inte med nödvändighet måste gå till utbyggnad av fiber ända fram till hushållen. Ett alternativ kan t.ex. vara att förstärka trådlösa alternativ genom att fiberansluta basstationer i det aktuella området. Vi

---

vilket gör att det inte går att få exakta siffror på exakt hur stor del av utnyttjandet av ROT-avdrag som är hänförligt till anläggning av bredband.

återkommer i slutbetänkandet till en närmare analys av den framtida tillgången till höghastighetsbredband.

Vår bedömning är att det finns behov av en starkare koppling till professionella krafter i det praktiska arbetet med att organisera och genomföra bredbandsprojekt inom län och kommuner.<sup>10</sup> Kommersiella operatörer och stadsnät kan vara exempel på sådana professionella krafter. Även om det lokala engagemanget, som återspeglas i de många byalagen, är mycket positivt finns det en risk att dessa byalag agerar som separata öar, utan tillräcklig koppling till marknadsaktörer eller den kommun i vilken de verkar. I många av Sveriges län och kommuner arbetar man mot denna bakgrund på ett systematiskt och samordnat sätt, för att säkerställa att det finns en linje i bredbandsutbyggnaden. Man säkerställer att byanät kan koppla upp sig på andra nät i området, att det finns aktörer som kan driva näten på ett professionellt sätt och tillhandahålla tjänster som efterfrågas av hushåll och företag, och att länen och kommunerna stödjer det lokala engagemanget genom att exempelvis tillhandahålla information om bredbandsstöd, ge råd i ekonomiska, tekniska och juridiska frågor och underlätta ansökningsförfarandet genom mallar (för t.ex. marknadsanalyser) och dylikt.<sup>11</sup>

Vi vill lyfta fram de län och kommuner som arbetar på ett samordnat och genomtänkt sätt på bredbandsområdet som goda exempel och vi tror också att det i många fall kan vara en god idé att ha ett "klustertänk" – så att länen betraktar kommunerna som en del av en större satsning på bredband, och att kommunerna i sin tur använder samma tankesätt när det gäller byalagen.

Det är dock av största vikt att kommunerna arbetar på ett sätt som inte sätter käppar i hjulet för de marknadskrafter som kan se potential för bredbandsutbyggnad. Vi kommer i slutbetänkandet

---

<sup>10</sup> Det finländska exemplet visade att människorna i stödberättigade områden tycktes ha ett större förtroende för projekt som var tydligt sanktionerade av kommunerna, vilket i sin tur ökade villigheten att betala en anslutningsavgift för att kunna ta del av det planerade bredbandet. Med en kommunal inblandning ökar också möjligheterna att säkerställa att bredbandet når avsides belägna hushåll. Visserligen saknar kommunerna ofta direkta styrmöjligheter på området – det är på regional nivå som villkor för stöd kan ställas upp – men vi tror att möjligheterna till påverkan ökar som en följd av växelverkan och dialog mellan kommuner och byalag. Det ska dock understrykas att det är viktigt att arbeta under former som i möjligaste mån bibehåller det lokala engagemanget.

<sup>11</sup> En utmaning för byalag som inte alltid uppmärksammas är frågor som rör marktillträde. Lantmäteriet genomför för närvarande, på uppdrag av regeringen (pressmeddelande från Näringsdepartementet, 1 november 2012), en granskning av dessa frågor och ser i samband med granskningen att det finns utrymme för en ökad kunskapsnivå bland både byalag och operatörer. Det offentliga kan bidra med kunskap om de juridiska förhållanden som råder och de möjligheter som står till buds, i form av exempelvis avtal och ledningsrätter, när det gäller tillträde till mark.

att belysa kommunernas agerande på bredbandsmarknaden, men kan redan nu konstatera att det finns röster som hävdar att kommuner i vissa fall agerar på ett sätt som snedvrider konkurrensen. Det kan handla om upphandlingar där ett kommunägt bolag har gynnats eller om att det sker subventionerad bredbandsutbyggnad i områden som skulle ha kunnat hanteras på kommersiella grunder.

För att få en fingervisning om hur vanligt det är, att det finns befintlig it-infrastruktur i områden där det ska byggas eller redan har byggts fibernät eller kanalisation med hjälp av tilldelade stödmedel, bad vi PTS att ta fram sådant underlag från de data som myndigheten har tillgång till via sitt arbete med bredbandskartläggning och medfinansiering. Det ska understrykas att det är först när projekten har lämnat in slutrapporter som säkra slutsatser kan dras, men vår bedömning är att den uppskattning som PTS har gjort är rimlig. På basis av ett urval av 50 ansökningar om medfinansiering, motsvarandes 52 527 människor och 8 645 arbetsställen, fick vi följande resultat. Alla i undersökningen (såväl befolkning som arbetsställen) hade – utöver planerad stödfinansierad infrastruktur – tillgång till bredband på en grundläggande nivå. Detta motsvarar en hastighet på 1 Mbit/s och den stora tillgången är till stor del en följd av utbyggnaden av trådlösa nät (av typen HSPA, CDMA och LTE<sup>12</sup>). Drygt 92 procent av befolkningen och drygt 89 procent av alla arbetsställen hade tillgång till bredband med en hastighet av minst 10 Mbit/s, vilket beror på att xDSL och LTE är utbyggt i stora delar av landet. I detta sammanhang är tillgången till infrastruktur som medger en faktisk tillgång till 100 Mbit/s kanske mest intressant – och det visade sig att drygt 16 procent av den utvalda befolkningen och närmare 19 procent av de utvalda arbetsställena hade sådan tillgång.<sup>13</sup> Det faktum att den här typen av paralleletablering förekommer indikerar dels ett stort behov av nationell och regional uppföljning, dels ett behov av att exempelvis kommunerna tar ett ansvar för att inte bidra till att försvåra marknadsförutsättningarna för kommersiella aktörer i närområdet.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> HSPA (High Speed Packet Access), CDMA (Code Division Multiple Access) och LTE (Long Term Evolution) är samlingsnamn för olika varianter av tekniker för att tillhandahålla tjänster via mobilnät, varav LTE avser fjärde generationens mobiltelefoni.

<sup>13</sup> I ett mycket litet antal fall hade delar av befolkningen och några få arbetsställen tillgång till både fibernät och uppgraderade kabel-tv-nät.

<sup>14</sup> Det ska dock poängteras att kommersiella aktörer som har ett intresse av att bygga ut bredband i områden som kan bli aktuella för stödåtgärder bör signalera detta intresse. I samband med ansökningar om stöd från landsbygdsprogrammet offentliggörs mark-

Sammantaget görs här bedömningen att modellens legitimitet har ett positivt samband med hur professionellt den hanteras på alla organisatoriska nivåer och att professionalism i detta fall bland annat innebär att det lokala engagemanget på ett effektivt och marknadsfrämjande sätt kopplas samman med den existerande bredbandsmarknaden i Sverige.

Förutom ökad samordning och samverkan och bättre metoder för uppföljning har det kommit många andra förslag, med samma syfte, under utredningens gång. En intressant tanke är t.ex. att skapa en s.k. byanätskarta, där bland annat operatörer får en bättre överblick över lokala marknadsmöjligheter, helt enkelt genom att det via kartan framgår var byanät finns etablerade och hur många potentiella kunder som är anslutna till dessa nät.

Ytterligare en aspekt som ofta diskuteras i samband med kopplingen mellan byanät och professionella krafter är hur överlåtelse av byanät ska hanteras. Det finns en stor osäkerhet om vad som faktiskt är tillåtet när det gäller överlåtelse av nät, vilket medför ett behov av klargörande från nationell nivå.

En mycket viktig, men svår fångad, del av legitimitetsgrunden för offentligt bredbandsstöd är att det upplevs att stödåtgärderna medför en nytta som överstiger kostnaderna för stödet. Vi har tidigare konstaterat att detta förhållande i vart fall inte på kort sikt är självklart. Behovet av att effektivisera det system för hantering av bredbandsstöd som har vuxit fram är i detta perspektiv tydligt.

På regional och kommunal nivå finns variationer vad gäller tydligheten kring vilka mål man strävar mot och varför. Vi är av uppfattningen att man i alla län och kommuner bör se bredbandsutbyggnad som en strategisk fråga och i linje med detta ta fram regionala och kommunala strategier för bredbandsområdet. I samband med strategiarbetet förs naturligen en diskussion om regionala och kommunala målsättningar och om nyttan (med bredband i allmänhet och med höghastighetsbredband i synnerhet) i förhållande till kostnaden.

Frågan som uppstår på nationell nivå är dock om regeringen ska styra länens och kommunernas arbete på bredbandsområdet och i så fall på vilket sätt det ska styras. Den svenska modellen kännetecknas av stark regional och kommunal självstyrelse, och en modell för hantering av bredbandsstöd som i stora stycken är decentraliserad, och

---

nadsanalyser just i syftet att säkerställa att inga kommersiella krafter planerar att bygga ut bredband i området de kommande åren.

det är faktorer som talar för att regeringen även fortsättningsvis med mjuka medel bör uppmuntra de regionala aktörerna och kommunerna till aktivitet och strategiskt arbete på bredbandsområdet.

Samtidigt finns med detta angreppssätt en risk för regional snedfördelning, något som åtminstone delvis har varit fallet när det gäller utbetalningar av bredbandsstöd, där aktiva och engagerade län och kommuner ligger i framkant och säkerställer en modern bredbandsinfrastruktur för sina hushåll och företag, medan hushåll och företag i mindre aktiva län och kommuner släpar efter med en bredbandsinfrastruktur som inte alls motsvarar hushållens och företagens efterfrågan.<sup>15</sup> Vår bedömning när det gäller fördelning av stödmedel till länen är som nämnts ovan att det även framledes bör vara en öronmärkning av stödmedel till olika län, men att fördelningsprincipen också bör innehålla en incitamentsskapande mekanism. När det gäller frågan om regeringens eventuella styrning av länen och kommunernas arbete på bredbandsområdet gör vi bedömningen att det även här finns skäl att arbeta utifrån ett incitamentsperspektiv. Det mest naturliga är förstås att nyttan med bredband i sig är ett tillräckligt starkt incitament. Om man i län och kommuner ser en tydlig nytta, som dessutom överstiger kostnaderna, med modern bredbandsinfrastruktur så kan det förväntas att man vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa en sådan infrastruktur för sina hushåll och företag. I första hand handlar det alltså om att fortsätta diskussionen om nyttan av bredband, i synnerhet höghastighetsbredband, på alla nivåer.

---

<sup>15</sup> Det ska dock understrykas att framgång när det gäller andelen utbetalda stödmedel inte behöver vara liktydigt med framgång på bredbandsområdet och nyttskapande för länen/kommunens hushåll och företag.

## 8 Förslag

### 8.1 Allmänna överväganden

Den svenska modellen för hantering av bredbandsstöd har ovan beskrivits som ett organisatoriskt system på flera samhällsnivåer, från EU:s regelverk till det enskilda byalaget som tar initiativ till bredbandsutbyggnad på lokal nivå. Däremellan har den nationella, den regionala och den lokala (kommunala) nivån sina olika roller och uppgifter. Varje mellanled har sitt speciella ansvar och är en länk i att hela kedjan fungerar.

Vår ambition har varit att föreslå åtgärder som inte medför att det lokala engagemanget minskar, även om vi föreslår något striktare nationella styrformer än vad som för närvarande föreligger. Vi bedömer också att våra förslag, som syftar till tydlighet och enkelhet, främjar ett lokalt engagemang och aktiva byalag.

Det finns ett behov av något ändrade övergripande nationella insatser. Det handlar inte om att på något avgörande sätt ändra ansvars- eller arbetsfördelningen mellan berörda centrala myndigheter. PTS bör dock, som expertmyndighet, ges en något skarpare profil vad gäller frågor om bredbandsstöd.

Denna utredning indikerar att regionala aktörer har en nyckelroll. Dels fungerar länen som en länk mellan lokal och nationell nivå och dels har de en viktig funktion som pådrivare och koordinator av bredbandsutbyggnaden. Tidigare har vi kortfattat beskrivit den ansvarsfördelning som finns mellan de regionala aktörerna länsstyrelser, landsting (regioner) och kommunala samverkansorgan. Samverkan kring bredbandsfrågor mellan regionala aktörer är mycket viktig. Dessa aktörer har ett eget formellt ansvar i vissa frågor, och inom ramen för detta formella ansvar finns ett samverkansansvar som är en nyckel för framgångsrikt regionalt arbete mot målen i regeringens bredbandsstrategi.

Mot bakgrund av den ansvarsfördelning som råder på den regionala nivån går det inte att peka ut någon aktör som helt ansvarig för alla delar i bredbandsutbyggnaden och som lämplig regional samordnare i alla regioner. Detta är möjligtvis inte heller önskvärt i Sveriges nedifrån-och-upp-modell vad gäller bredbandsstöd. En informell samverkan och ett nätverksbyggande kan vara minst lika effektivt i en decentraliserad modell.

Minst lika viktig som samverkan mellan de regionala aktörerna är samverkan mellan dessa och länets kommuner. I områden där det sker en påtaglig utbyggnad av bredband på landsbygden, är denna samverkan en bidragande orsak. Länets samtliga aktörer är överens och ”drar åt samma håll”. Kommunerna har dessutom som stora nätägare en viktig roll i relationen till byanäten.

När det gäller förslag till förändringar av nuvarande modell finns flera alternativ, från att faktiskt inte föreslå några förändringar alls till att föreslå förändringar som innebär en helt annan styrning av bredbandsstödet än i dag. Vi föreslår förändringar av modellen, men den grundläggande logiken i modellen, som bygger på ett lokalt engagemang och en lokal efterfrågan, bör vidmakthållas. De förändringar som föreslås syftar framför allt till att på olika sätt underlätta det lokala engagemanget och att främja en nationell och regional överblick.

Förslagen i denna utredning syftar till att hantera de problem som i kapitel 7 har beskrivits i termer av regelverk, styrning och uppföljning, samordning och legitimitet. Vi tydliggör i det följande vilken organisatorisk nivå förslagen primärt avser. Det kan konstateras att åtgärderna avser den nationella och den regionala nivån, men att effekterna av åtgärdsförslagen omfattar alla organisatoriska nivåer.

I kapitel 8.3 sammanfattas förslagen, med avseende på tidpunkter och kostnader för genomförande. Denna sammanfattning baseras på en bedömning av de ungefärliga kostnaderna för de moment som omfattas av förslagen.



## 8.2 Förslag

### 8.2.1 Nationell nivå

**Förslag:** Nya förordningar tas fram för samtliga stödprogram. Förordningarna uppdateras i linje med kommissionens nya riktlinjer och införlivar de förslag som lämnas i detta delbetänkande.

Det finns ett behov av nya, uppdaterade förordningar för samtliga program för statligt stöd till bredbandsutbyggnad i Sverige. Detta är dels en följd av att kommissionen har tagit fram nya riktlinjer för bredbandsstöd, vari trådlös bredbandsinfrastruktur ingår under vissa förutsättningar, men det finns också andra orsaker till att en uppdatering är nödvändig. Ett viktigt skäl är att det finns flera olika stödprogram i Sverige, vilket medför att det är viktigt att göra tillämpningen av de olika förordningarna så enkel och tydlig som möjligt, genom att så långt möjligt ha samma innehåll och principer.

Det är också nödvändigt att uppdatera förordningarna vid en realisering av de förslag som lämnas i detta delbetänkande. Nedan föreslås flera förändringar med bäring på den nationella nivån och vi bedömer att samtliga förslag bör framgå i nya förordningar.

För att förordningarna ska få ett tydligt genomslag i det operativa arbetet är det viktigt att det finns en linje mellan förordningar och nationella riktlinjer, men även mellan förordningar och dokument som används på regional nivå, t.ex. ansökningsblanketter.

Som tidigare har nämnts utgår vi i detta betänkande från existerande regelverk för bredbandsstöd. Med utgångspunkt i dagens situation, med flera olika regelverk, bedömer vi inte att det är lämpligt att t.ex. samla samtliga stödprogram i en nationell förordning. Man kan möjligen tänka sig en särskild bredbandsförordning som klargör den regionala nivåns roll och ansvar. Hänsyn måste dock alltid tas till de regler som styr de centrala finansieringskällor som används. Det bör understrykas att vi i slutbetänkandet kommer att beakta utfallet av de pågående EU-förhandlingarna om kommande bredbandsstöd.

Nya, uppdaterade förordningar bör träda i kraft den 1 januari 2014.

**Förslag:** PTS tar fram nationella riktlinjer för öppenhet i näten, marknadsanalys, prissättning, robusthet och driftsäkerhet, samt affärsmodeller. Dessa riktlinjer ska vara tillämpliga för samtliga stödprogram.

Det finns ett behov av tydliga nationella riktlinjer i ett antal mycket viktiga delar av hanteringen av bredbandsstödet. Efterfrågan finns egentligen på alla organisatoriska nivåer. Kommissionen och regeringen har ett intresse av att övergripande riktlinjer tillämpas på ett klokt sätt. Kommissionen har dessutom ett uttalat intresse av att regleringsmyndigheten tar aktiv del i detta arbete.<sup>1</sup> De regionala aktörerna är i behov av stöd när det gäller tolkning av existerande regelverk. Eftersom dessa aktörer hanterar olika stödprogram finns också ett intresse av att kunna tillämpa samma riktlinjer vid handläggningen av olika stödprogram. Mottagarna av stöden, inte minst byalagen, har ett behov av riktlinjer som förenklar deras vardag och som på ett tydligt sätt visar hur de ska hantera vissa komplicerade områden.

När det gäller hantering av marknadsanalyser har vi övervägt var ansvaret för marknadsanalyserna ska ligga. Vår bedömning är att *ansvaret* även fortsättningsvis bör ligga på mottagarna av stöd, mot bakgrund av att det är stödmottagarna som kan bli återbetalningsskyldiga om det visar sig att projekten har fått statligt stöd på ett sätt som strider mot kommissionens riktlinjer.<sup>2</sup> Vi ser dock att *utförandet* av marknadsanalyser bör ligga på regional nivå (länsstyrelse) och att stödmottagarna i samband med ansökan om stöd godkänner den marknadsanalys som har genomförts. Som utgångspunkt för marknadsanalyserna används PTS riktlinjer, vilka tydliggör en metodik för analysen.<sup>3</sup> Det är, för att säkerställa en så enhet-

---

<sup>1</sup> Att en regleringsmyndighet som PTS utfärdar nationella riktlinjer enligt vårt förslag ligger helt i linje med EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (2013/C 25/01). I riktlinjerna, som fastställdes i januari 2013, anges bl.a. att nationella regleringsmyndigheter bör utfärda riktlinjer för lokala myndigheter avseende marknadsanalys, accessprodukter i grossistledet och prissättningsprinciper som tar hänsyn till regelverket kring elektronisk kommunikation och relevanta rekommendationer från kommissionen.

<sup>2</sup> Med ansvar avses således att det är stödmottagarna som, precis som i dag, är legalt ansvariga för sin ansökan (inklusive marknadsanalysen). Det är således stödmottagarna som kan bli återbetalningsskyldiga.

<sup>3</sup> Vi har även övervägt möjligheten av att marknadsanalyserna utförs av PTS. För en sådan lösning talar att PTS har en upparbetad systematik i sitt arbete med att följa marknaderna, inklusive god tillgång till marknadsdata, bland annat i form av sina regelbundna bredbandskartläggningar. De argument som talar emot lösningen överväger dock. Sådana analyser skulle kräva mycket omfattande resurstillskott, med tanke på mängden byalag och kom-

lig och rättssäker tillämpning som möjligt, mycket viktigt att dessa riktlinjer följs.

Med riktlinjer för affärsmodeller menar vi inte att PTS ska identifiera exakt vilka affärsmodeller som ska användas i de stödfinansierade näten, utan snarare att myndigheten ska klargöra de rättsliga ramarna för affärsmodellerna. Med affärsmodeller avses i detta sammanhang i första hand frågor som rör upphandlingsförfarande och förvaltning av näten (inklusive frågor som rör ägande, drift och eventuella överlåtelse). Detta innebär att riktlinjerna ska förklara vilka rättsliga principer som måste vara vägledande i frågor som rör exempelvis upphandling och förvaltning av näten. Det bör vidare poängteras att, även om vi föreslår att PTS tar fram riktlinjer som rör nätens förvaltning, utredningen inte tar ställning i frågan om byalagens fortsatta egna ägande eller överlåtelse av byanäten. Vi anser emellertid att det behövs klara riktlinjer för överlåtelse av nät, för det fall sådan överlåtelse efterfrågas.

Vid utformningen av riktlinjerna ska behovet av information och enhetlighet vägas mot det tillkommande åtagande riktlinjerna kan innebära för den sökande och det extra arbete de kan medföra vid berörda myndigheter.

Vi bedömer att PTS kan ta fram nationella riktlinjer som kan börja gälla den 1 oktober 2014. Det bör framgå i nya, uppdaterade stödförordningar att PTS har detta ansvar, för att säkerställa att riktlinjerna får en stabil rättslig grund. Det bör också tydliggöras genom förordning inom vilka områden PTS ska fastställa riktlinjer samt formerna för fastställandet. PTS bör ta fram riktlinjerna i dialog med de myndigheter som förvaltar stödprogrammen, dvs. Jordbruksverket, Tillväxtverket och Länsstyrelsen i Örebro. De riktlinjer som avser marknadsanalyser och överlåtelse av nät bör dessutom tas fram i dialog med Konkurrensverket. Slutligen bör riktlinjerna tas fram i dialog med regionala aktörer och vårt förslag är att samrådet sker inom ramen för Länsamverkan Bredband 2.0. Med dialog avser vi i detta betänkande att myndigheterna har rätt att yttra sig om förslag, t.ex. genom ett remissförfarande.

---

muner som är aktuella. Även om PTS arbetar på ett systematiskt sätt i sina nationella bredbandskartläggningar, har myndigheten inte inom ramen för dagens organisation möjlighet att göra så fördjupade analyser som krävs för att göra de många potentiella, lokala stöd-områdena rättvisa. Det är i stället på den regionala nivån som man, utifrån PTS riktlinjer för marknadsanalys och dess informationsunderlag på aggregerad nivå, har möjlighet att kombinera systematiskt analysarbete med djup kännedom om sin aktuella region.

Förslaget bör få resursmässiga konsekvenser framför allt för PTS.<sup>4</sup> Samtidigt föreslår vi nedan att PTS inte längre ska hantera handläggning av medfinansiering, vilket enligt vår bedömning sammantaget innebär att PTS inte är i behov av ett extra resurstillskott som en följd av våra förslag. Detta förutsätter dock att PTS även fortsättningsvis får ett årligt tillskott som uppgår till de tre miljoner kronor av de statliga medfinansieringsmedlen som i dag får användas för administration av medfinansieringsverksamheten.

Förslaget får vissa resursmässiga konsekvenser för länen. Vår bedömning är att förslaget om regionala bredbandskoordinatorer är tillräckligt för att hantera dessa konsekvenser. Oavsett slutlig placering bör dessa koordinatorer medverka i den regionala tillämpningen av riktlinjerna.

**Förslag:** PTS hanterar nationell uppföljning (inklusive prognoser) av bredbandsstödet. Detta avrapporteras årligen till regeringen och kan lämpligen ske i samband med den årliga uppföljningen av bredbandsstrategin. Uppföljningen ska beskriva, i kvalitativa och kvantitativa termer, hur bredbandsstödet har bidragit till målen i bredbandsstrategin och hur det finansiella utfallet av bredbandsstödet har blivit. I egenskap av ansvarig myndighet för nationella riktlinjer och nationell uppföljning ska PTS biträda regeringen i frågor som rör bredbandsstöd, till exempel i notifieringsärenden.

Det finns på nationell nivå utrymme för en bättre överblick över effekterna av statliga stödinsatser. Vi har i utredningen försökt att uppskatta dessa effekter, men i mångt och mycket är vi hänvisade till separata, mycket grova, uppskattningar och schabloner. Det är således svårt att dra slutsatser om historiska effekter av bredbandsstödet. Möjligheten att göra tillförlitliga prognoser är därför också begränsad. Tillsammans med förslaget om utökad och standardiserad information om stödprojekten bedömer vi att ett tydligt uppföljningsansvar, som inkluderar prognoser för fortsatt behov av offentligt stöd, för PTS bör medföra en väsentligt bättre överblick än i dag.<sup>5</sup> PTS bör i sina prognoser ta hänsyn till de bedömningar

<sup>4</sup> Resursåtgången kan inte begränsas till själva framtagandet av riktlinjer, utan det kommer också att krävas ett fortsatt arbete med information om och säkerställande av efterlevnad av riktlinjerna.

<sup>5</sup> Det finns enligt oss ingen konflikt mellan förslagen att PTS tar fram riktlinjer för hantering av vissa frågor och dessutom ansvarar för uppföljning av bredbandsstödet, eftersom PTS inte

som görs på regional nivå, exempelvis utifrån inrapportering av uppgifter till byanätskartan (se nedan). Väl underbyggda prognoser kring behovet av offentligt stöd har inte minst betydelse för regeringen i samband med att stödprogram notifieras till kommissionen enligt EU:s statsstödsregler. Med en nationell regleringsmyndighet som intar expertrollen i dessa frågor skapas en legitimitet i arbetet, som grundar sig i att medlemsstaten Sverige har god kunskap om effekterna av nationella stödprogram och deras koppling till andra bredbandsinitiativ i landet.

PTS uppföljningsansvar bör även inbegripa regelbundna uppföljningar av de kostnader och nyttor som är förenade med bredbandsstödet. Detta innebär att myndigheten regelbundet behöver samla in sådana uppgifter om stödprojekten som kan utgöra underlag för samhällsekonomiska analyser och nyttoberäkningar.<sup>6</sup>

Nya, uppdaterade stödförordningar bör tydliggöra att PTS som sektorsmyndighet har en expertroll avseende samtliga stöd för bredbandsutbyggnad, innefattande bl.a. ansvar för att det finns en samlad uppföljning av stöden enligt vårt förslag. Förordningarna bör också peka ut vilken övergripande information som andra myndigheter som en följd därav ska leverera till PTS. PTS bör därefter få mandat att ta fram riktlinjer som mera utförligt reglerar vilka uppgifter som ska tas in. Vid utformningen av riktlinjerna ska behovet av information och enhetlighet vägas mot det tillkommande åtagande riktlinjerna kan innebära för de berörda projekten och det extra arbete de kan medföra vid berörda myndigheter.

Redan i dag finns en struktur för hantering av information om bredbandsprojekten. I fallet med landsbygdsstöd samlar t.ex. länsstyrelserna information om de projekt som har beviljats stöd, och förmedlar denna information till Jordbruksverket. Det tillkommande momentet i vårt förslag är att de myndigheter som förvaltar bredbandsstöd i Sverige lämnar information om bredbandsprojekten, i lämplig form, till PTS, som i sin tur sammanställer informationen på nationell nivå. PTS kan lämpligen sammanställa informationen i samband med myndighetens återkommande bredbandskartläggning, alternativt myndighetens återkommande upp-

---

föreslås vara ansvarig för vare sig förvaltning av stödprogram eller handläggning av stödansökningar. De nationella riktlinjer som föreslås syftar till att förenkla andra aktörers arbete på bredbandsområdet.

<sup>6</sup> PTS kan i ett sådant arbete dra nytta av de kunskaper andra myndigheter, t.ex. Tillväxtanalys, besitter.

följning av bredbandsstrategin. En rimlig tidpunkt för den första avrapporteringen är 1 maj 2015.

Förslaget bör få resursmässiga konsekvenser framför allt för PTS. Vår bedömning är att de tre miljoner kronor som i dag används för administrativa kostnader i arbetet med medfinansiering är tillräckligt för att omhänderta detta resursbehov. Förslaget kan i praktiken innebära en viss ökning av den administrativa bördan för berörda myndigheter. Vi bedömer dock att detta förslag är en nödvändighet för att säkerställa en tillräckligt god uppföljning av bredbandsstödet, vilket i sin tur främjar systemets effektivitet och minskar kostnaderna för det offentliga åtagandet.<sup>7</sup>

**Förslag:** Stödförvaltande myndigheter samlar in uppgifter från projekt som finansieras med bredbandsstöd. Uppgifterna ska vara så pass omfattande att de kan utgöra underlag till den nationella uppföljningen av bredbandsstödet. Myndigheterna rapporterar dessa uppgifter, i lämplig form, till PTS inom en månad efter varje avslutat kalenderår.

För att underlätta uppföljning av det statliga bredbandsstödet behöver den information som lämnas från projekten till stöd-givande myndigheter vara mera omfattande än i dag. Informationen bör också i möjligaste mån vara gemensam för alla stödprogram. Det bör i nya, uppdaterade stödförordningar på en övergripande nivå anges vilka uppgifter som ska lämnas från stödprojekten. PTS bör därefter få mandat att ta fram riktlinjer som mera utförligt reglerar vilka uppgifter som ska tas in. Vi är av uppfattningen att preliminära uppgifter bör lämnas i ansökan om stöd och slutliga uppgifter i samband med slutrapportering från projekten. Uppgiftslämnandet bör omfatta antal hushåll och företag som får tillgång till bredband som en följd av projektet, koordinater/adresser för samtliga berörda hushåll och företag, samt övrig mer kvalitativ information om vad stödet medför.<sup>8</sup> Det är även viktigt att upp-

<sup>7</sup> Det är dock av vikt att säkerställa en koordinering gentemot annan uppgiftshantering som rör de berörda myndigheterna. Ett exempel är att tillämpningen av nationella stödordningar som godkänts av kommissionen enligt statsstödsreglerna omfattas av återrapporteringskrav till EU. Tillväxtanalys har fått regeringens uppdrag att ansvara för insamling av uppgifter om sådant utbetalat stöd.

<sup>8</sup> Sådant kvalitativ information går inte att på förhand specificera, eftersom den är beroende av ändamålet med stödprogrammet i fråga. I fallet med landsbygdsstöd kan t.ex. effekter på landsbygden vara relevanta att belysa, men detta behöver inte vara relevant för andra stödformer. Det bör också understrykas att informationslämnningen måste ligga i linje med

gifter om stödprojekten som kan utgöra underlag för samhälls-ekonomiska analyser och nyttoberäkningar samlas in. Den information som lämnas av projekten kan därmed inte begränsas till antal hushåll som får tillgång till bredband, utan det är också viktigt att informationen möjliggör en analys av de långsiktiga effekterna av åtgärder som bredbandsstödet har finansierat, t.ex. uppgraderingar av befintliga nät som har ökat kapaciteten i dessa nät.

Vi är av uppfattningen att informationshanteringen bör vara så enkel som möjligt och att det därför bör utvecklas en standardiserad, digital lösning för hantering av information om bredbandsprojekten. Vi föreslår därför att PTS får i uppdrag att ta fram en sådan lösning. Arbetet bör ske i dialog med länen, vilket lämpligen kan ske inom ramen för Länssamverkan Bredband 2.0.

Förslaget omfattar tre moment. I ett första skede tar PTS fram ett förslag till riktlinjer om vilka uppgifter som bör samlas in rörande berörda projekt samt, via ovan beskrivna dialog med länen, ett förslag till en standardiserad, digital form för att hantera dessa uppgifter. Riktlinjerna och förslaget bör presenteras senast 1 juli 2014. I ett andra skede tar PTS fram och beslutar om den standardiserade, digitala lösningen. Detta bör ske senast 1 oktober 2014. I det tredje skedet arbetar berörda myndigheter i enlighet med riktlinjer och genom den standardiserade, digitala lösningen, för att göra en första avrapportering av information till PTS senast 1 februari 2015.

Förslaget bör få resursmässiga konsekvenser framför allt för PTS, framför allt handlar det om ett resursbehov under 2014.<sup>9</sup> Vår bedömning är att de tre miljoner kronor som i dag används för administrativa kostnader i arbetet med medfinansiering är tillräckligt för att omhänderta detta resursbehov.

---

de krav som följer av EU:s regler, dvs. både statsstödsreglerna och t.ex. strukturfondsbestämmelserna i tillämpliga fall. Det kan exempelvis handla om krav på uppföljning av indikatorer som används för att mäta uppfyllelsen av mål som anges i den digitala agendan för Europa.

<sup>9</sup> Det som ovan konstaterats avseende administrativ börda är giltigt även här.

**Förslag:** En nationell byanätskarta upprättas. Denna ska innehålla geografiska och tekniska uppgifter om befintliga nät, om stödfinansierade byanät och om geografiska områden inom vilka länsstyrelsen eller regionen gör bedömningen att en utbyggnad bör ske. Det huvudsakliga syftet med en sådan karta är att den ska underlätta ett samarbete mellan byalagen och olika operatörer. PTS föreslås få ett nationellt ansvar för kartan.

Vi har tidigare beskrivit att det i många fall finns skäl att betrakta byalagen som delar av kluster, snarare än som separata öar. När byalagen kopplas samman med varandra och samarbetar med professionella krafter skapas större möjligheter för byanäten att bli delar av en större marknad och att dra största möjliga nytta av den nätutbyggnad som har skett. För att underlätta en sådan utveckling är det också viktigt att tydliggöra i vilka områden som det har etablerats byanät, eller kluster av byanät, och hur marknadspotentialen ser ut i dessa områden. Vi föreslår därför att PTS ansvar som expertmyndighet inom sektorn elektronisk kommunikation med ansvar för nationell uppföljning av stöden kompletteras med ett ansvar för att ta fram en s.k. byanätskarta, som innehåller både infrastruktur som etablerats utan offentligt stöd och stödfinansierad infrastruktur.

PTS har under 2012 tagit fram en s.k. bredbandskarta, som bygger på underlag från bredbandskartläggningen och på information som inhämtats i samband med PTS medfinansieringsverksamhet. Bredbandskartan bör kompletteras med information från samtliga stödprogram och utformas på ett så överskådligt och marknadsanpassat sätt som möjligt. Med teknisk information om näten avses i vart fall information om vilken typ av infrastruktur som näten är baserade på.

Processen för att hämta in relevant information till kartan är densamma som den ovan beskrivna processen för att skapa underlag till PTS nationella uppföljning. Länsstyrelser och regioner bör i sitt uppgiftslämnande inkludera bedömningar av i vilka områden det anses finnas fortsatt behov av utbyggnad av bredband. Bedömningarna bör ta sin utgångspunkt i den metodik för marknadsanalyser som pekas ut i PTS nationella riktlinjer för marknadsanalyser.



PTS bör i utformningen av byanätskartan ha en dialog med Lantmäteriet.<sup>10</sup> Vår bedömning är att en första version av kartan kan presenteras i samband med att övrig information som PTS sammanställt som en följd av sitt nationella uppföljningsansvar presenteras, dvs. i samband med bredbandskartläggning alternativt uppföljning av bredbandsstrategin och senast den 1 maj 2015. PTS bör sedan vid ett årligen återkommande tillfälle, i samband med rapporteringen av övrigt uppföljningsarbete, presentera en uppdaterad version av byanätskartan (även om den också bör uppdateras löpande).

Vår bedömning är att detta förslag i ett initialt skede kräver resurser som inte kan hanteras på samma sätt som de övriga förslag som riktas till PTS, dvs. genom de medel för administration som tillfaller myndigheten som en följd av dess ansvar för att handlägga ansökningar om medfinansiering. PTS bör därför inför budgetåret 2015 tillföras en miljon kronor för upprättande av databasen. Därefter bör underhållet av kartan ingå i PTS ordinarie budget.

### 8.2.2 Regional nivå

**Förslag:** Det som i dag är nationella medfinansieringsmedel slås ihop med ordinarie bredbandsstöd inom landsbygdsprogrammet. Länsstyrelserna handlägger ansökningar om dessa medel. Nationella medfinansieringsmedel fördelas ut på varje länsstyrelse enligt den fördelningsnyckel som i dag används för regional fördelning inom landsbygdsprogrammet.

Det har uttryckts starka önskemål, från aktörer på alla organisatoriska nivåer, om åtgärder som väsentligt förenklar handlägnings- och ansökningsprocessen vad gäller bredbandsstöd. Vi föreslår därför att de medel som i dag är s.k. nationella medfinansieringsmedel<sup>11</sup>, som tillförs och hanteras av PTS, bör slås ihop med det ordinarie bredbandsstödet (huvudstödet) inom landsbygdsprogrammet. Detta innebär i praktiken att bredbandsprojekten ansöker om

<sup>10</sup> Inrapporteringen bör innefatta kartunderlag som kan sammanställas till en nationell karta. All inrapportering till byanätskartan bör därmed ske i standardiserat format. I utformningen av byanätskartan bör även klargöras hur långt i upplösning man kan gå utan att det leder till omfattande sekretesskrav.

<sup>11</sup> Närmast handlar det om de medel som finns tillgängliga som en följd av tillskottet till landsbygdsprogrammet (inklusive medfinansieringsmedel) avseende åren 2012–2014, vilket beskrivs i kapitel 3.

en form av stöd (huvudstöd) från länsstyrelserna. Vi föreslår därför att det från och med den 1 januari 2014, då förändringen föreslås ske, inte ska finnas några krav på offentlig medfinansiering av medel som tilldelas projekt inom ramen för landsbygdsprogrammet, vilket bör tydliggöras i en ny förordning.

Länsstyrelserna bör således vara handläggande myndigheter för ansökningar om stöd till bredbandsprojekt inom ramen för landsbygdsprogrammet, och PTS bör som en följd därav från och med 1 januari 2014 inte längre ha i uppgift att handlägga ansökningar om medfinansiering av bredbandsstöd. Vi bedömer att det uppstår en ineffektivitet i stödsystemet när det finns olika nationella stödmedel att söka och när handläggningen av dessa stödmedel dessutom sköts av olika myndigheter. Det fanns tidigare större skäl för att låta PTS ta denna roll, bland annat för att det möjliggjorde ett närmande mellan nationell och regional nivå och utgjorde en tydlig åtgärd som underlättade för bredbandsutbyggnaden i Sverige.

Ursprungligen fördelades också medfinansieringsmedlen enligt en först-till-kvarn-princip, vilket på ett annat sätt motiverar en nationell handläggning än vad som nu är fallet, när både huvudstöd och medfinansieringsmedel fördelas regionalt enligt en fördelningsnyckel. Vi anser också, som tidigare nämnts, att dagens fördelningsnyckel, som används inom landsbygdsprogrammet och i kanalisationsstödet, i stort sett fungerar bra och även bör användas för fördelning av statliga medfinansieringsmedel till länen enligt ovan. Det är av stor vikt att det finns en tydlighet i denna process och att berörda myndigheter inrättar ett system som kan gälla under hela stödperioden. Modellen är dock inte tillämplig på de regionala strukturfondsprogrammen, som har ett annat upplägg och en annan programlogik än övriga stödformer. I övrigt är våra förslag tillämpliga även på dessa program.

PTS har under de senaste åren i viss mån medfinansierat bredbandsprojekt som har fått kanalisationsstöd, något som upphör med vårt förslag. Vår bedömning är att det kan finnas skäl att, i samband med en ny förordning för kanalisationsstödet, se över det belopp som kanalisationsstödet maximalt kan omfatta.<sup>12</sup>

Förslaget, som bör träda i kraft den 1 januari 2014, bör framför allt medföra positiva konsekvenser vad avser länens resursmässiga belastning, eftersom handläggarna enligt förslaget inte längre behöver hantera den särskilda process som systemet med PTS

---

<sup>12</sup> I nuvarande förordning fastställs att stöd får lämnas med högst femtio procent av det stödberättigande underlaget.

handläggning av medfinansieringsstöd innebär. För PTS vidkommande föreslår vi att de tre miljoner kronor som i dag används för att administrera medfinansieringsverksamheten även fortsättningsvis ska tillföras myndigheten. Eftersom dessa medel används för att finansiera nya uppgifter för myndigheten, enligt våra förslag, gör vi bedömningen att vårt förslag utgör en kostnadseffektiv lösning.

**Förslag:** Ett särskilt stöd föreslås för tillsättande av bredbandskoordinatorer. De årliga kostnaderna kan beräknas till 10 000 000 kronor för riket som helhet. Stödet föreslås i vart fall finnas under den period som regeringen satt upp för att bredbandsmålen ska uppnås, alltså till 2020.

Bredbandskoordinatören har fyra huvudsakliga uppgifter.

- För det första att bidra till ökade regionala insatser vad gäller information till, samverkan mellan och koordinering av berörda regionala aktörer i bredbandsfrågor.
- För det andra att arbeta med strategiska frågor på bredbandsområdet. I detta ingår också ett behov av ökade insatser vad gäller regionala uppföljningar inom bredbandsområdet.
- För det tredje att i samverkan med berörda regionala aktörer vara en drivande kraft i regionala marknadsanalyser.
- För det fjärde att underlätta ansökningsförfarandet och utifrån nationella riktlinjer bistå kommuner och byalag med frågor om prissättning, robusthet och driftsäkerhet, öppenhet och affärsmodeller.

Vi ser ett stort behov av en strategisk och samordnande kraft inom varje del av Sverige. Våra resonemang om behovet av bredbandskoordinatorer nedan handlar delvis om de utmaningar vi under utredningens gång har identifierat vad gäller länens arbete med att hantera handläggning av bredbandsstöd. Ett framgångsrikt arbete på bredbandsområdet kräver att ansvariga regionala organ tar ett strategiskt grepp på bredbandsfrågan, verkar för god samordning, underlättar för stödmottagarna och översätter övergripande regelverk på ett sådant sätt att de blir förståeliga för stödmottagarna och allra helst underlättar deras verksamhet. Med en tydlig och ändamålsenlig modell för hantering av regionala bredbandsfrågor skapas likvärdiga förutsättningar, för projekt som syftar till utbyggnad av

bredband, i alla delar av landet. Det kommer även fortsättningsvis att vara möjligt att dra nytta av det engagemang och de kunskaper som lokala eldsjälar bidrar med, men *beroendet* av eldsjälar minskar, medan möjligheterna att samla erfarenheter och kunskaper i bredbandsfrågor på regional nivå ökar. Vi vill dock inte i detta delbetänkande fastställa att bredbandskoordinatorerna med nödvändighet ska vara placerade vid exempelvis länsstyrelser. Som tidigare nämnts pågår förhandlingar om kommande bredbandsstöd på EU-nivå och utfallet av dessa förhandlingar kan få konsekvenser för bedömningen av hur förslaget om bredbandskoordinatorer blir mest ändamålsenligt.

Den grundläggande orsaken till att det finns ett stort behov av bredbandskoordinatorer på regional nivå är att införandet av sådana koordinatorer kan bidra till att effektivisera det regionala arbetet och därigenom underlätta Sveriges arbete för att uppnå målen i regeringens bredbandsstrategi. Det finns flera vinster med införandet av bredbandskoordinatorer. Genom att bidra till förbättrad styrning och uppföljning i regionala bredbandsfrågor används resurserna mera effektivt. Det handlar dels om personella resurser, genom att bredbandskoordinatorerna medför att det finns tillräckliga resurser för både strategiskt arbete och operativt handläggningsarbete, men det handlar inte minst om att genom bättre styrning och uppföljning säkerställa att de resurser som finns i form av tillgängligt stöd för bredbandsutbyggnad verkligen riktas till de områden där behoven är som störst och där offentligt stöd inte riskerar att snedvrider konkurrensen på marknaden.

Regionala bredbandskoordinatorer kan hantera samverkan inom sin del av landet, i form av att på olika sätt ha dialog med och understödja kommuner och byalag, och även arbeta med samverkan mellan andra bredbandskoordinatorer och med nationella myndigheter, bland annat genom aktiv medverkan i Länsamverkan Bredband 2.0. Utöver rena samordningsinsatser är det även viktigt att koordinatören är en viktig kraft i det regionala strategiska arbetet på bredbandsområdet. Koordinatören får även en naturlig roll när det gäller att sammanställa underlag för regional och nationell uppföljning, på det sätt som beskrivs ovan.

Rimligtvis bör koordinatorerna erbjudas utbildningsinsatser rörande olika delar av bredbandsområdet, t.ex. avseende tekniska, marknadsmässiga och konkurrensrättsliga frågor.

I koordinatorns arbetsuppgifter ingår att ta fram en marknadsanalys som omfattar hela det aktuella regionala området. Det är där-

med inte längre byalagens uppgift att ta fram marknadsanalyser. Genom att lyfta denna fråga till regional nivå förenklar vi dels för byalagen i deras ansökningsprocess och för operatörerna som får samverka med en mer sammanhållen regional offentlig aktör, vilket möjliggör en bättre kvalitet på analyserna. Eftersom byalaget har det ekonomiska ansvaret för sitt projekt, måste byalaget som tidigare nämnts godkänna den marknadsanalys som avser projektet.

Som tidigare beskrivits har ett antal affärsmodeller utvecklats som byalagen använder vid bredbandsutbyggnad. Det handlar om att byalaget, operatören och kommunen kan ha något olika roller och ansvar vad gäller exempelvis planering, projektledning, anläggning, drift och underhåll, i de olika modellerna. Koordinatörerna bör informera om modellernas för- och nackdelar, t.ex. med utgångspunkt i de nationella riktlinjerna avseende affärsmodeller.

Efterfrågan på en modell med regionala bredbandskoordinatorer är alltså stor och det råder stor enighet på alla organisatoriska nivåer om att regional samverkan och en tydlig regional kontaktyta på bredbandsområdet är en framgångsfaktor för arbetet med bredbandsstöd. Bredbandsforum har tidigare lämnat förslag om bredbandskoordinatorer och gjorde i det sammanhanget bedömningen att 200 000 kronor i statliga medel, per län, skulle avsättas för detta ändamål.

Vi gör, mot bakgrund av uppdragets storlek<sup>13</sup>, bedömningen att det är nödvändigt att regeringen årligen avsätter 10 000 000 kronor för ändamålet. Fördelningen av medel till olika delar av landet bör göras av regeringen efter en väl avvägd bedömning, där behovet av insatser på de områden som pekats ut ovan bör vara styrande. Regeringen bör i samband med beslut om medel fastställa riktlinjer för bredbandskoordinatorernas arbete. Förutsatt att beslut sker under 2014 bör berörda regionala aktörer under 2014 förbereda sig organisatoriskt (t.ex. genom rekrytering) för införandet av bredbandskoordinatorer. Tillskottet av medel bör inkluderas i regeringens budgetproposition inför 2015 och således kunna utnyttjas av berörda regionala aktörer från 1 januari 2015.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> För att få en översiktlig uppskattning har vi utgått ifrån en koordinator per län och att kostnaderna för denne motsvarar uppemot 500 000 kronor (ungefärligen en helårsarbetskraft).

<sup>14</sup> Eftersom pågående förhandlingar om kommande bredbandsstöd på EU-nivå kan få konsekvenser för bedömningen av hur förslaget om bredbandskoordinatorer blir mest ändamålsenligt, vilket vi avser ta hänsyn till i slutbetänkandet, är det enligt utredningens bedömning inte lämpligt att införa ett stöd tidigare än den 1 januari 2015.

### 8.2.3 Övriga förslag

**Förslag:** PTS ges i uppdrag att ta fram en central webbplats som innehåller alla nationella riktlinjer för bredbandsstöden, samt övrigt relevant material. Arbetet bör ske i samverkan med regionala aktörer i alla län, vilket lämpligen sker inom ramen för Länssamverkan Bredband 2.0.

Det finns på bredbandsområdet behov av ett samverkansforum mellan län, på handläggare- och/eller koordinatornivå, och det finns även behov av ett forum för informationsutbyte och samverkan mellan nationella och regionala myndigheter. Ett sådant forum, som numera drivs av PTS, finns etablerat sedan flera år tillbaka och går under namnet Länssamverkan Bredband 2.0.

Vår uppfattning är att detta forum väl fyller sin funktion och bör fortsätta att arbeta på inslagen linje. Det finns emellertid utrymme för ökade informationsinsatser från detta forum och vi föreslår därför att gruppen skapar/alternativt använder sig av existerande webbplats för att ge relevant information om bredbandsstöd. Målgrupperna för denna informationsinsats är i första hand regionala aktörer, som i sin tur kan vidareförmedla informationen till kommuner och byalag. Vi ser att det bör informeras om sådant som är en del av en gemensam hantering av bredbandsstödet, t.ex. förordningar, nationella riktlinjer, gemensamma mallar<sup>15</sup> och dylikt.

Förslaget bör enligt vår bedömning realiseras senast 1 juli 2014. Förslaget bör få resursmässiga konsekvenser framför allt för PTS. Vår bedömning är att de tre miljoner kronor som i dag används för administrativa kostnader i arbetet med medfinansiering är tillräckligt för att omhänderta detta resursbehov.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ett av flera tänkbara exempel på mallar är mallar för avtal om marktillträde, som finns på Lantmäteriets hemsida, och mallar för upphandling.

<sup>16</sup> Merparten av kostnaderna bör uppstå under 2014, men det kommer därefter att krävas resurser för löpande underhåll av webbplatsen och i någon mån även underhåll/övervakning av den standardiserade, digitala lösningen som beskrivits ovan. För stödgivande myndigheters del handlar det framför allt om att säkerställa att den standardiserade lösningen för hantering av information om projekten finns digitalt tillgänglig på webbplats eller motsvarande.

### 8.3 Sammanfattning av förslagen

I tabell 8.1 nedan sammanfattas de förslag som presenterats ovan.

**Tabell 8.1 Sammanfattning av delbetänkandets förslag**

Förslag	När	Kostnad
Nya förordningar	1 januari 2014	-
PTS tar fram nationella riktlinjer	1 oktober 2014	1 miljon kronor 2014 och därefter samma belopp årligen
PTS ansvarar för nationell uppföljning	1 maj 2015 (första avrapportering)	0,5 miljoner kronor 2014. 1,5 miljoner kronor 2015 och därefter samma belopp årligen
Informationshantering PTS tar via dialog inom ramen för LSB 2.0 fram riktlinjer om uppgifter och förslag till standardiserad, digital form PTS tar fram och beslutar om standardiserad, digital form Berörda myndigheter arbetar enligt riktlinjer och med standardiserad, digital form	1 juli 2014 1 oktober 2014 Rapportering av information till PTS senast 1 februari 2015	1 miljon kronor 2014
PTS tar fram byanätskarta	Rapportering av information till PTS senast 1 februari 2015 PTS tar fram en första version av byanätskartan senast 1 maj 2015, därefter årligen vid samma tidpunkt uppdaterade versioner av kartan	1 miljon kronor 2015. Detta belopp inkluderas i budgetpropositionen inför budgetår 2015.
Medfinansiering slås ihop med huvudstöd inom landsbygdsprogrammet och PTS uppdrag att handlägga medfinansiering upphör	Länsstyrelserna handlägger ansökningar om stödmedel inom ramen för landsbygdsprogrammet fr.o.m. 1 januari 2014	Intäkt om 3 miljoner kronor (minskade kostnader för administration av handläggning av medfinansiering), används för finansiering av PTS tillkommande uppgifter 2014 och därefter samma belopp årligen
Bredbandskoordinatörer införs på regional nivå	Beslut om bredbandskoordinatörer fattas under 2014. Berörda regionala aktörer förbereder införandet av koordinatörer (t.ex. rekryteringsprocesser). Medel utgår fr.o.m. 1 januari 2015	10 miljoner kronor 2015. Detta belopp inkluderas i budgetpropositionen inför budgetår 2015. Därefter samma belopp årligen, åtminstone till och med 2020
PTS tar via dialog inom ramen för LSB 2.0 fram central webbplats med relevant information	1 juli 2014	0,5 miljoner kronor 2014 och därefter samma belopp årligen

## 9 Konsekvenser

Enligt Kommittéhandboken<sup>1</sup> ska offentliga utredningar beskriva vilka konsekvenser utredningens förslag får på ett flertal samhällsområden. I handboken finns en uppräkningslista av sådana områden som man vet att utredningsförslag ofta får återverkningar på. Vi menar att våra förslag påverkar några av de områden som Kommittéhandboken pekar ut, och vi vill därför beskriva effekterna närmare. Det gäller områdena ”sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet”, ”konsekvenser för små företag” samt ”prövning av det offentliga åtagandet”. Det innebär att vi i detta delbetänkande inte skriver något om konsekvenser för kommunalt självstyre, brottsligheten, jämställdhet, integrationspolitik och personlig integritet.

### 9.1 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Målen för den svenska regionalpolitiken är att skapa förutsättningar för varaktig ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att levnadsvillkoren blir likvärdiga för medborgarna i hela landet. Numera är det en självklarhet att den digitala tekniken är en grundpelare i det moderna samhället, vare sig man bor i storstad eller på landsbygd.

En bra digital infrastruktur i alla delar av landet är därmed en förutsättning för att upprätthålla sysselsättning och ha tillgång till en bra service i alla delar av landet. De förändringar av formerna för bredbandsstöd som vi föreslår kommer enligt vår bedömning att förbättra möjligheten för landsbygdsområden att få tillgång till bra bredbandskapacitet.

---

<sup>1</sup> Kommittéhandboken, Ds 2000:1.



I regeringens nationella strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013<sup>2</sup> framhålls följande:

Ett tillgängligt informationssamhälle med modern infrastruktur och samhällsnyttiga it-tjänster kan förenkla vardagen och förbättra livskvaliteten för kvinnor och män, unga och gamla i alla delar av landet. En effektiv och säker it-infrastruktur främjar regional utveckling genom att bl.a. bidra till att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt i hela landet. En väl fungerande it-infrastruktur är en avgörande förutsättning för näringsliv och boende i gles- och landsbygd. För vissa delar av landet kan en högre användning av it-lösningar ibland kompensera långa avstånd till service eller till marknaden.

För att uppnå en ökad tillgänglighet är utbyggnaden av it-infrastruktur med hög överföringskapacitet avgörande.

## 9.2 Konsekvenser för små företag

I Utredningen om ökad it-användning i småföretag<sup>3</sup> framhålls att olika former av it-lösningar möjliggör för småföretag att lättare nå nya marknader, uppnå lägre kostnader, förbättra intern och extern kommunikation, förenkla samarbete och koordinera produktionen med andra företag. It och internet ger även bättre förutsättningar för innovation genom enklare åtkomst till olika former av kunskap och information.

Den utredningen vill betona att en fortsatt it-infrastrukturutbyggnad är en avgörande förutsättning för att företag i alla delar av Sverige ska kunna bedriva en konkurrenskraftig verksamhet.

I den digitala agendan för Sverige uttrycks samma sak:

För att små- och medelstora företag ska kunna etableras och utvecklas på landsbygden krävs en god tillgång till internet med hög hastighet. Landsbygdsföretagen är spridda över landet och tillgången till bredband med hög hastighet kan vara en förutsättning att nå sina kunder.

## 9.3 Prövning av det offentliga åtagandet

Detta delbetänkande behandlar i första hand frågan om offentligt stöd för utbyggnad av bredband på landsbygden. I regeringens bredbandsstrategi fastslås att statens huvudsakliga roll rörande investeringar i infrastruktur är att få marknaden att fungera effek-

---

<sup>2</sup> N2007/7152/RT.

<sup>3</sup> SOU 2012:21, SOU 2012:63.

tivt och ge marknadsaktörerna goda förutsättningar för sin verksamhet. Men förutsättningarna för att bygga ut infrastrukturen skiljer sig åt i olika delar av landet. I strategin anges därför att det finns behov av riktade insatser för att hushåll och företag som finns i de mer glesbefolkade delarna av landet ska få liknande möjligheter som i övriga delar av landet. Regeringen gör därför satsningar på bredband i områden där utbyggnad inte bedöms kunna ske på marknadsmässiga villkor.

Enligt utredningens direktiv ligger regeringens bredbandsstrategi fortsatt fast. Det ligger därmed inte i utredningens uppdrag att pröva den ovan beskrivna principiella grunden.

Vi menar att våra förslag, vilka i huvudsak innebär att genom tydligare riktlinjer uppnå en något skärpt statlig styrning och uppföljning av bredbandsstödet, inte påverkar omfattningen av det statliga åtagandet nämnvärt. Förslagen underlättar för länsstyrelser, regioner, kommuner och byalag att agera i frågan om bredbandsutbyggnad. Det underlättar även för marknadsaktörerna att mer nationell enhetlighet skapas i processer och bedömningar, i stället för de nu gällande regionala olikheterna.

Under 2014 uppgår kostnaderna, till följd av våra förslag, till tre miljoner kronor. Vårt förslag innebär att de tre miljoner kronor som i dag används för att administrera medfinansieringsverksamheten även fortsättningsvis ska tillföras myndigheten på årlig basis. Denna lösning innebär att det inte under 2014 finns behov av att tillföra ytterligare statliga medel för att finansiera våra förslag. Vi bedömer dessutom att det tillkommande ansvaret för länsstyrelserna och regionerna är marginellt och inte motiverar resurstillskott från statens sida.

Under 2015 uppgår kostnaderna, enligt våra förslag, till 14 miljoner kronor. Utöver de tre miljoner kronor som nämns ovan uppstår ett behov av en engångskostnad för att finansiera PTS initiala arbete med en s.k. byanätskarta. Vi föreslår att denna engångskostnad, på en miljon kronor, tillförs PTS i samband med budgetpropositionen för 2015. Från och med 2015 och i vart fall till 2020 föreslår vi också att de regionala aktörer som omfattas av ett beslut om bredbandskoordinatorer, i enlighet med vårt förslag, tillförs finansiering som årligen uppgår till 10 miljoner kronor. Förutsatt att beslut fattas under 2014 bör regeringens budgetproposition för 2015 innehålla en sådan kostnadspost.

Eftersom kostnaden för byanätskartan bedöms vara av engångskaraktär kommer den totala kostnaden för våra förslag att årligen,

från och med 2016 och i vart fall till 2020, uppgå till 13 miljoner kronor.

Denna blygsamma ökning av det statliga åtagandet bidrar till att underlätta för marknadsaktörerna och de offentliga aktörerna att verka på bredbandsområdet.

# Kommittédirektiv 2012:123

## Utvärdering av bredbandsstrategin

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2012

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en utvärdering av regeringens bredbandsstrategi. Det innebär att utredaren ska göra en uppföljning av hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen som anges i regeringens bredbandsstrategi och i den digitala agendan för Europa.

För att främja bredbandsutbyggnad ska utredaren även göra en närmare analys av bredbandsstrategins insatsområden Offentliga aktörer på marknaden och Bredband i hela landet.

Utredarens huvuduppdrag är att

- följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi och vid behov föreslå eventuella justeringar av bredbandsstrategin med syftet att möjliggöra för marknaden att åstadkomma den täckningsgrad för bredband som anges i målen för bredbandsstrategin,
- utreda hur kommuners agerande i olika roller påverkar bredbandsutbyggnaden och utreda möjligheterna att inrätta ett Infrastructure Clearing House (ICH) enligt förslag från Post- och telestyrelsen eller föreslå en annan lösning för att främja samordning och samförläggning för bredbandsutbyggnad, och
- kartlägga den nationella hanteringen av stöd till bredbandsutbyggnad och vem som har varit mottagare av stöden under perioden 2008–2012, analysera om det finns behov av en mer

enhetlig stödhantering med utgångspunkt i nu gällande organisationsstruktur och göra en internationell jämförelse.

Utredaren ska lämna ett delbetänkande senast den 31 maj 2013 och slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2013. I delbetänkandet ska utredaren redovisa resultaten av utredningen när det gäller stöd som kan användas till bredbandsutbyggnad samt den internationella jämförelsen.

## Bakgrund

På det it-politiska området finns det, både på europeisk och på svensk nivå, ett flertal strategiska dokument som definierar inriktning och mål.

Europeiska kommissionen har tagit fram en digital agenda för Europa (KOM(2010) 245). Den är ett av huvudinitiativen inom ramen för Europa 2020-strategin (Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM(2010) 2020). Strategin lanserades i mars 2010 som ett led i att ta Europa ur krisen och förbereda EU:s ekonomi för nästa årtionde och beskriver bland annat hur viktig användningen av informations- och kommunikationsteknik är för att Europa ska kunna uppnå sina ambitioner för 2020.

En av nyckelåtgärderna, som presenteras både i 2020-strategin och i den digitala agendan för Europa, är snabb internettillgång. Målet är att alla i Europa bör ha tillgång till grundläggande bredband senast 2013, samt en strävan att uppnå att alla i Europa har tillgång till internethastigheter på över 30 Mbit/s och att minst 50 procent av de europeiska hushållen abonnerar på internetförbindelser på över 100 Mbit/s år 2020.

Den 29 september 2011 beslutade regeringen om en ny strategi för it-politiken, It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige (dnr N2011/342/ITP). Den digitala agendan är en bred och sammanhållen strategi för it-politiken där regeringen presenterar ambitioner och insatser som tar till vara de möjligheter som digitaliseringen ger. Målet för it-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. I december 2011 beslutade riksdagen i enlighet med förslaget i budgetpropositionen för 2012 att tidigare it-politiska mål och delmål om tillväxt och kvalitet skulle upphävas och ersättas med det nya it-

politiska målet (prop. 2011/12:1, utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87). När det gäller målen för tillgänglighet ska dessa fortsatt gälla (prop. 2009/10:193).

Den digitala agendan för Sverige pekar ut behov av insatser inom fyra strategiska områden – Lätt och säkert att använda, Tjänster som skapar nytta, Det behövs infrastruktur och It:s roll för samhällsutvecklingen – där användarens perspektiv är utgångspunkt och där bredband ingår i ett av områdena.

### *Bredbandsstrategi*

Det riksdagsbundna målet för tillgänglighet är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband (prop. 2009/10:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297).

Den 2 november 2009 beslutade regeringen om en bredbandsstrategi för Sverige (dnr N2009/8317/ITP) för att tydliggöra politikens inriktning. Strategin tar sin utgångspunkt i det övergripande målet att Sverige ska ha bredband i världsklass för att främja tillväxt, konkurrenskraft och innovationsförmåga, vilket bidrar till utvecklingen av ett hållbart samhälle. Det hjälper också till att möta utmaningar i form av en ökad globalisering, klimatförändringar och en åldrande befolkning i ett glest bebyggt land. En förutsättning för att möta utmaningarna är att det finns tillgång till bredband med hög överföringshastighet i hela landet. Därför bör 40 procent av alla hushåll och företag i Sverige ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2015. År 2020 bör 90 procent ha sådan tillgång. Detta för att företag och hushåll i alla delar av landet ska kunna dra nytta av de fördelar som tillgång till kraftfullt bredband ger. Ur ett demokrati- och rättighetsperspektiv är det också viktigt att alla hushåll och företag har goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband i takt med att allt fler tjänster i samhället blir digitala.

Bredbandsstrategin är utformad med utgångspunkten att elektroniska kommunikationstjänster och bredband ska tillhandahållas av marknaden. Det betonas att statens huvudsakliga roll är att skapa förutsättningar för marknaden, formulera politiska mål och undanröja hinder för utvecklingen. För att bidra till att målen i bredbandsstrategin uppfylls och ge marknaden förutsättningar att driva

verksamhet och investera i bredband i hela landet, föreslog regeringen att fokus riktas mot fem insatsområden: Fungerande konkurrens, Offentliga aktörer på marknaden, Frekvensanvändning, Driftssäkra elektroniska kommunikationsnät och Bredband i hela landet.

#### *Stöd som kan användas till bredbandsutbyggnad*

Förutsättningarna för att bygga ut bredbandsinfrastruktur skiljer sig åt i olika delar av landet. I regeringens bredbandsstrategi anges därför att det finns behov av riktade insatser för att hushåll och företag som finns i de mer glesbefolkade delarna av landet ska få liknande möjligheter som i övriga delar av landet. Regeringen gör därför satsningar på bredband i områden där utbyggnad inte bedöms kunna ske på marknadsmässiga grunder.

Europeiska kommissionen anger i Gemenskapens riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät (2009/C 235/04) att statliga stödåtgärder kan vara effektiva verktyg för att nå mål av allmänt intresse under vissa förhållanden. Statligt stöd kan användas för att korrigera marknadsmisslyckanden och på så sätt få en marknad som fungerar bättre och därmed en ökad konkurrenskraft. Detta gäller enligt kommissionen särskilt inom bredbandsområdet som ett medel för att minska skillnaderna i tillgång till bredband mellan olika områden och regioner. Det är dock viktigt med garantier för att det statliga stödet inte tränger undan marknadsinitiativ. Målet med statligt stöd inom bredbandsområdet är att se till att det leder till bättre och snabbare bredbandstäckning än vad som hade varit fallet utan stöd.

Under perioden 2001–2007 fanns det i Sverige ett nationellt bredbandsstöd för kompletterande utbyggnad av it-infrastruktur där marknaden inte bedömdes kunna bygga ut på kommersiell grund. Sedan 2008 har det genomförts flera riktade insatser i form av förstärkning av bredbandsåtgärder genom kanalisationsstöd och medfinansieringsmedel. Med hjälp av EU-medel och offentlig medfinansiering finns det möjlighet att stödja bredbandsutbyggnad även via landsbygdsprogrammet samt via regionala strukturfondsprogram i vissa programområden.

*Tillsättandet av en utredning*

I bredbandsstrategin anges att en utvärdering av strategin bör ske för att det ska finnas möjlighet att vid behov göra eventuella justeringar.

Regeringens bredbandsstrategi ligger fortsatt fast. Det riksdagsbundna målet för tillgänglighet och bredbandsstrategins mål som säger att 90 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020 gäller fortfarande. Däremot har bredbandsstrategins mål för 2015 redan uppnåtts. Enligt Post- och telestyrelsens uppföljning av regeringens bredbandsstrategi från maj 2012, hade 49 procent av alla hushåll och företag i Sverige tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s i oktober 2011.

Eftersom delmålet för 2015 uppnåddes redan i oktober 2010 och det har gått tre år sedan bredbandsstrategin beslutades, finns det anledning att göra en uppföljning av hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi. För att främja bredbandsutbyggnad bör en närmare analys även göras inom bredbandsstrategins insatsområden Offentliga aktörer på marknaden samt Bredband i hela landet.

Kommunerna är en viktig offentlig aktör i arbetet med bredbandsutbyggnad och det finns därför behov av att analysera betydelsen av de olika roller kommunerna kan ha i bredbandssammanhang.

Stöd till bredbandsutbyggnad är en del av strategin och syftar till att skapa förutsättningar för bredband i hela landet. En analys bör göras av stödhanteringen med utgångspunkt i nu gällande organisationsstruktur, för att säkerställa att stöden gör största möjliga nytta.

**Utredarens uppdrag**

En särskild utredare ska göra en utvärdering av bredbandsstrategin för Sverige. Huvuduppdraget för utredaren är att följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi samt i förhållande till den digitala agendan för Europa. Utredaren ska även göra en närmare analys av insatsområdena Offentliga aktörer på marknaden och Bredband i hela landet.



I uppdraget ingår inte att analysera bredbandsstrategins insatsområden Fungerande konkurrens, Frekvensanvändning och Driftsäkra elektroniska kommunikationsnät.

Utredarens fokusområden anges nedan.

### *Uppföljning av bredbandsmålen*

Post- och telestyrelsens uppföljning av regeringens bredbandsstrategi visar att bredbandsmålet för 2015 redan är uppnått.

Fortfarande kvarstår att nå målet om att 90 procent av alla hushåll och företag i Sverige bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. Till detta kommer målen i den digitala agendan för Europa, som uttrycker att alla i Europa bör ha tillgång till grundläggande bredband senast 2013 och en strävan att uppnå att alla i Europa har tillgång till internethastigheter på över 30 Mbit/s samt att minst 50 procent av de europeiska hushållen abonnerar på internetförbindelser på över 100 Mbit/s år 2020.

Bredbandsstrategin för Sverige syftar till att möjliggöra för marknaden att åstadkomma den angivna tillgången till bredband genom investeringar i både fasta och mobila nät, så att alla hushåll och företag får goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via internet. Utvecklingen av bredband drivs av en ökad efterfrågan på tjänster som kräver högre kapacitet och av konkurrensen mellan olika aktörer på marknaden. Det är i första hand marknaden som ska göra investeringar i infrastruktur. Statens roll är att se till att marknaden fungerar effektivt och att marknadsaktörerna ges förutsättningar för sin verksamhet genom lämplig reglering. För att även de hushåll och företag som finns i mer glesbefolkade delar av landet ska få liknande möjligheter som i mer tätbebyggda områden, finns ibland behov av ytterligare riktade insatser t.ex. i form av stöd till bredbandsutbyggnad.

Att redan nu i princip hälften av Sveriges hushåll och företag har tillgång till bredband med hög överföringshastighet är positivt. Det innebär dock inte att utbyggnaden nödvändigtvis kommer att gå lika snabbt framdeles. Det är viktigt att redan nu försöka förutse vilka utmaningar som kan uppstå i samband med utbyggnaden.

Utredaren ska därför

- följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi,

- kartlägga hur tillgången till bredband med hög överföringshastighet har uppnåtts med hänsyn till investeringar av marknadens aktörer, befintliga statliga stöd för bredbandsutbyggnad samt regionala och lokala initiativ,
- kartlägga vilka förutsättningar som har påverkat utbyggnaden av bredband med hög överföringshastighet i glest bebyggda områden,
- utreda hur man, baserat på förvärvade erfarenheter, kan arbeta mer effektivt för att samordna efterfrågan av bredband i lands- och glesbygder för att underlätta marknadsmässig utbyggnad, och
- vid behov föreslå justeringar av bredbandsstrategin för att uppnå målen. Syftet med eventuella justeringar ska vara att möjliggöra för marknaden att åstadkomma den täckningsgrad för bredband som anges i målen för bredbandsstrategin.

Alla ovanstående punkter ska utredas både i relation till målen som anges i den svenska bredbandsstrategin och i förhållande till målen som anges i den digitala agendan för Europa.

#### *Offentliga aktörer på marknaden*

Offentliga aktörer, det vill säga staten, landstingen och kommunerna, har en betydande roll på bredbandsmarknaden som allt från ägare till mark och infrastruktur för bredband, användare av it och bredbandstjänster till ansvariga för regional och lokal planering och utveckling. Huvudregeln är att offentliga aktörer inte ska bedriva kommersiell verksamhet i konkurrens med privata aktörer, då detta riskerar att snedvrider konkurrensen. I vissa fall kan dock det offentliga inslaget vara berättigat, till exempel då allmänna intressen inte kan tillgodoses av marknadens aktörer.

De olika kommunala förvaltningarna, de kommunalt ägda stadsnäten, energibolagen och bostadsbolagen är tillsammans aktörer på bredbandsmarknaden i flera avseenden. En av kommunernas nyckelroller är att de kontrollerar tillträdet till kommunal mark och ger tillstånd till operatörer att anlägga nät och beslutar om vissa villkor för detta. Många kommunala stadsnät erbjuder, beroende på affärsmodell, allt från svart fiber till olika grossisttjänster för andra operatörer av bredbandstjänster. Kommuner har även en viktig roll som planerare, initiativtagare och samordnare av olika aktiviteter på

bredbandsområdet. Dessutom är kommunernas bostadsbolag stora bredbandskunder. I den nya plan- och bygglagen (2010:900) som trädde ikraft 2011 infördes en bestämmelse som innebär att kommunerna har en skyldighet att ta hänsyn till behovet av elektronisk kommunikation i översikts- och detaljplanarbetet.

Kommunerna har möjlighet att ställa krav på samordning och samförläggning när en aktör planerar att genomföra infrastrukturinvesteringar. Post- och telestyrelsen har i rapporten Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation – Nyttan, modeller och förslag på främjande åtgärder, PTS-ER-2011:26 (dnr N2011/7075/I TP) lämnat ett flertal förslag som kan hjälpa till att främja mer samförläggning, sambyggnad och samutnyttjande av kanalisation. Ett av förslagen är att inrätta en modell med ett Infrastructure Clearing House (ICH). Modellen innebär att ICH bekostar samförläggning av tomrör för bredband när det läggs ner annan infrastruktur, det vill säga står för den merkostnad som uppstår för att lägga ner tomröret. Om en teleoperatör sedan utnyttjar röret för att dra fiber, betalar operatören en del till ICH och en del till den aktör som har gjort nedläggningen av tomröret.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- utreda hur kommuners agerande som markägare, ägare av bredbandsinfrastruktur och bostadsägare påverkar bredbandsutbyggnaden samt föreslå eventuella förändringar som bidrar till att nå bredbandsmålen, och
- utreda möjligheterna att inrätta ett ICH enligt Post- och telestyrelsens förslag, med fokus på organisation, finansiering, kriterier för enskilda investeringar i kanalisationssträckningar och ICH:s mäklarroll. I denna del ska risker som kan ha en negativ inverkan på utvecklingen av en väl fungerande konkurrens på marknaden särskilt beaktas. Om utredaren anser att en annan lösning i syfte att främja samordning och samförläggning för bredbandsutbyggnad är lämpligare, ska utredaren ge förslag på en sådan lösning.

### *Bredband i hela landet*

Tillgången till bredband är över lag god i Sverige, men det finns skillnader. Tillgången och valfriheten är större i mer tätbebyggda områden och mer begränsad på landsbygden. Det finns även

områden som saknar tillgång till bredband eller har bredband med låg kapacitet och kvalitet. Då statens huvudsakliga roll är att få marknaden att fungera effektivt genom att ge marknadsaktörerna goda förutsättningar för sin verksamhet, fokuserar regeringen på att stimulera de drivkrafter som finns och skapa goda förutsättningar för samtliga aktörer att samverka och investera i bredband. Regeringen ser positivt på det engagemang, den kompetens och den drivkraft som finns i landet hos enskilda, företag, lokala organisationer och kommuner för att få tillgång till bredband. Regeringen har därför inrättat Bredbandsforum som verkar för dialog och samverkan om tillgång och utbyggnad av bredband.

För att även de hushåll och företag som finns i mer glesbefolkade delar av landet ska få liknande möjligheter som i mer tätbebyggda områden, finns ibland behov av ytterligare riktade insatser t.ex. i form av stöd till bredbandsutbyggnad.

#### Utredning av stöd som kan användas till bredbandsutbyggnad

Sverige är i dag mottagare av EU-stöd som distribueras både via strukturfondsprogram och via landsbygdsprogrammet. Det finns möjligheter att i delar av landet nyttja stöd inom vissa regionala strukturfondsprogram och stöd inom landsbygdsprogrammet för bredbandsutbyggnad. Utöver detta finns nationella statliga stödformer, såsom stöd till anläggning av kanalisation, samt stöd till medfinansiering av kanalisation och landsbygdsprogrammet. Begreppet statligt stöd omfattar också regionala och kommunala stöd. Det finns även medel inom den regionala tillväxtpolitiken som kan användas för bredbandsinsatser i form av medfinansiering av strukturfonderna. Nedan följer en kort genomgång av de möjligheter till stöd för utbyggnad av bredband som finns tillgängliga i dag.

*Landsbygdsprogrammet:* Statens jordbruksverk ansvarar för att hålla samman landsbygdsprogrammet och medel tillförs av EU. Tanken med landsbygdsprogrammet är att stärka utvecklingskraften på landsbygden och att inom bredbandsområdet stödja lokal utveckling genom småskaliga projekt.

*Kanaliseringsstöd:* Länsstyrelsen i Örebro län är koordinerande aktör. Länsstyrelser och i vissa fall regionförbund har ansvar för att sköta handläggningen av stödet. Stödet syftar till att anlägga kanalisation för it-infrastruktur i samband med att grävningar görs för att

anlägga annan infrastruktur. Post- och telestyrelsen har möjlighet att medfinansiera kanalisationsprojekt.

*Strukturfonderna:* Sverige omfattas av två strukturfonder som finansieras med EU-medel – Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) som syftar till att minska den regionala obalansen inom EU och Europeiska socialfonden (ESF) som är inriktad mot att främja sysselsättning. För Sveriges vidkommande finansierar ERUF åtta regionala strukturfondsprogram och ESF ett nationellt program i Sverige. Medel från programmen måste alltid kombineras med nationell offentlig medfinansiering, där man kan använda sig av bland annat regionala tillväxtmedel.

*Regionala tillväxtmedel:* Resurser som kommer från anslaget Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 och hanteras av Tillväxtverket och aktörer med regionalt tillväxtansvar, dvs. regionförbund, länsstyrelser och landsting. Medlen syftar till att främja lokal och regional tillväxt.

*Post- och telestyrelsens medfinansieringsmedel:* Statliga medel som tilldelas Post- och telestyrelsen för att användas till offentlig medfinansiering av landsbygdsprogrammet och kanalisationsstödet.

För att kunna använda stöd för bredbandsutbyggnad så effektivt som möjligt finns det behov av en samsyn, kontinuitet och framförhållning kring vad stöden ska användas till och hur de ska hanteras när det gäller allt från anmälan av stödet till enskilda projektansökningar om stöd. Eftersom stöden i dag är fördelade på olika myndigheter, som i sin tur har olika uppdrag, kan det finnas behov av att inför framtiden tydliggöra om det med utgångspunkt i den nuvarande organisationsstrukturen finns behov av en mer enhetlig stödhantering. Stöden från EU är under omförhandling och en ny programperiod inleds 2014, vilket kan medföra nya eller ändrade former av stöd som kan användas till bredbandsutbyggnad. Som en del av den strategiska inriktningen av genomförandet i nästa programperiod kommer Sverige på nationell nivå att under 2013 träffa en partnerskapsöverenskommelse med Europeiska kommissionen. I överenskommelsen ska det framgå hur prioriteringarna för det, på EU-nivå, gemensamma strategiska ramverket ska tillämpas på nationell och regional nivå.

Utredaren ska därför

- kartlägga den nationella hanteringen av olika stöd till bredbandsutbyggnad under perioden 2008–2012 och hur stöd-

givningen förhåller sig till nationella och regionala mål och strategier inom it-politiken,

- utreda hur många hushåll och företag som har fått tillgång till bredband genom stöden, samt vem som har varit mottagare av stöden,
- värdera om samhällsnyttan av stöden har stått i proportion till kostnaderna,
- analysera om det finns behov av en mer enhetlig stödhantering, till exempel gemensamma riktlinjer, för att underlätta ansökningsprocessen och säkerställa att stöden gör största möjliga nytta med utgångspunkt i den nuvarande organisationsstrukturen,
- se över behovet av strategier på länsnivå för bredband som bland annat prioriterar hur och var statliga stödmedel till bredbandsutbyggnad bör användas, och
- föreslå eventuella förändringar som kan effektivisera stödhanteringen och säkerställa att stöden gör största möjliga nytta. Hänsyn ska tas till pågående EU-förhandlingar om kommande stöd till bredband, till EU:s riktlinjer för tillämpning av reglerna för statligt stöd på snabb utbyggnad av bredbandsnät och till de regelverk som gäller för respektive stödform. I förhållande till strukturfondsprogrammen och landsbygdsprogrammet ska förankring även ske i det förberedande arbetet för genomförande av nästa programperiod.

### Internationell jämförelse

Den svenska modellen för hantering av stöd till bredbandsutbyggnad är i första hand en regionalt och lokalt styrd modell. Det innebär att det främst är kommuner eller mindre lokala sammanlutningar som på eget initiativ ansöker om stöd för bredbandsutbyggnad.

För att få ett bredare perspektiv på för- och nackdelar med hur den svenska modellen är uppbyggd och fungerar i praktiken, är det intressant att göra en internationell jämförelse.

Finland har en modell som, till skillnad från den svenska modellen, är mer centralt styrd. Utredaren ska därför göra en jämförelse mellan de modeller för hantering av stöd till bredbands-

utbyggnad som finns i Sverige och Finland och peka på för- och nackdelar med respektive modell. Eftersom Finland är ett land med likartad demografi och geografi som Sverige och även har en liknande struktur på telekommarknaden, lämpar sig en jämförelse mellan dessa länder särskilt väl. Det finns även utrymme för utredaren att göra jämförelser med ytterligare modeller för att få fram ett bredare underlag.

#### *Närliggande frågeställningar*

Utredaren är fri att behandla andra frågeställningar som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

#### **Uppdragets genomförande**

Utredaren ska under utredningen på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns hos Post- och telestyrelsen, Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Konkurrensverket, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Länsstyrelsen i Örebro län, Sveriges Kommuner och Landsting, Bredbandsforum och Svenska stadsnätsföreningen. Vid behov bör utredaren även ha en dialog med Samverkansgrupp för bredband, Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) samt Post- och telestyrelsen gällande regeringsuppdraget att genomföra en studie om utveckling av Ledningskollen för samförläggning och med andra relevanta aktörer på marknaden. Vid utvärdering av tidigare stöd ska utredaren beakta genomförda uppföljningar och utvärderingar samt relevant följeforskning i de regionala strukturfondsprogrammen.

Utredaren ska beakta Post- och telestyrelsens rapporter Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi, PTS-ER-2012:18 (dnr N2012/2850/ITP), PTS bredbandskartläggning 2011 – En geografisk översikt av bredbandstillgången i Sverige, PTS-ER-2012:11 (dnr N2012/1511/ITP), Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation – Nytt, modeller och förslag på främjande åtgärder, PTS-ER-2011:26 (dnr N2011/7075/ITP) samt andra relevanta rapporter från Post- och telestyrelsen och Bredbandsforum. Utredaren ska även beakta Europeiska kommissionens förväntade lagstiftnings-

förslag om minskning av kostnaderna för utbyggnad av bredband, relevanta internationella erfarenheter samt de remissvar som lämnats gällande Post- och telestyrelsens rapport Affärsmöjligheter med bredbandskanalisation.

Vid behov ska utredaren bilda en referensgrupp bestående av företrädare för marknadens aktörer, offentlig sektor och intresseorganisationer.

Utredaren ska analysera de förslag på åtgärder som lämnas och föreslå finansiering om förslagen innebär en kostnadsökning eller intäktsminskning för staten, kommunerna eller landstingen. Enligt 14 kap 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas. Konsekvensanalysen ska göras med utgångspunkt i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska i analysen även beakta förslagets effekter på t.ex. resursanvändning, avfall och klimat.

Utredaren ska lämna ett delbetänkande med resultaten av utredningen när det gäller stöd som kan användas till bredbandsutbyggnad samt den internationella jämförelsen senast den 31 maj 2013.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2013.

(Näringsdepartementet)



# Samhällsnytta med avseende på bredbandsstöd

**Maj 2013**

## **A-focus**

A-focus, etablerat 2000, är ett svenskt konsult- och researchföretag med inriktning på telekom, internet och media. A-focus erbjuder tjänster inom utredningar, marknadsundersökningar, analys och rådgivning till tv- och teleoperatörer, tillverkare och myndigheter. Den kompetens som är utmärkande för A-focus är framförallt kombinationen av:

- **Marknadskunskap:** Expertkunskap och insikt om marknaden för elektronisk kommunikation, television och internet, dess marknadskrafter, teknik och förutsättningar.
- **Metodik:** Stor kunskap om praktiska angreppssätt, verktyg och modeller samt resultatinriktad arbetsmetodik. I detta inkluderas även kunskap och erfarenhet av utrednings- och undersökningsmetodik, ekonomiska kalkyler samt rådgivning.
- **Regulatorisk kunskap:** Kunskap och erfarenhet om tv- och telekommernadens regulatoriska omvärld, regelverkens tillämpning och dess inverkan på marknaden.

A-focus AB 08-679 99 00  
Karlavägen 21 office@a-focus.se  
172 76 Sundbyberg www.a-focus.se

## Sammanfattning

I december 2012 tillsatte regeringen en särskild utredning (Bredbandsutredningen) med syfte att utvärdera regeringens bredbandsstrategi, dvs. en uppföljning av hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen i regeringens bredbandsstrategi och i den digitala agendan. Utredningen ska slutrapportera i december 2013, med ett delbetänkande i maj. A-focus AB (A-focus) har fått i uppdrag av Bredbandsutredningen att värdera samhällsnyttan av stöden och i vilken utsträckning nyttan har stått i proportion till kostnaderna.

A-focus har genomfört uppdraget under april 2013. Genomförandet har bestått av research kring vilken nytta som bredband och stöden är avsedda att stimulera samt den nytta som de i praktiken givit. Vi har även haft kontakt med, och hämtat information, från olika typer av aktörer samt granskat nio stödfinansierade projekt. Genom att fördjupa sig i, och diskutera med, genomförda projekt har nyttan på ett konkret sätt kunnat sättas i ett sammanhang och varit mycket givande i genomförandet av uppdraget. Vi har haft stor hjälp av den information som vi fått från de organisationer och projekt vi kontaktat. Utan deras insats hade studien varit omöjlig att genomföra på så kort tid. Vi vill därför rikta ett stort tack till samtliga externa aktörer och personer som medverkat och gett oss värdefull information under dessa veckor, se bilaga 1.

I digital agenda har regeringen satt upp målet om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda sig av digitaliseringens möjligheter. I bredbandsstrategin är målet för tillgänglighet 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. Målen är baserade på övertygelsen om att tillgången till bredband främjar tillväxt, konkurrenskraft, innovationsförmåga samt möter utmaningar som ökad globalisering, klimatförändringar och en åldrande befolkning i ett glest bebyggt land. Det är också viktigt ur ett demokrati- och rättighetsperspektiv. Stöd till bredbandsutbyggnad är en del av strategin och syftar till att skapa förutsättningar för bredband i hela landet, dvs. i glesbyggda områden där marknadens aktörer inte kommer att anlägga bredbandsinfrastruktur.

Under perioden 2008–2012 har finansieringsstöd för bredband funnits via; Landsbygdsprogrammet, Kanalisationsstödet, Medfinansieringsstöden samt Strukturfonderna. Dessa stöd har haft en

sammanlagd budget på cirka 3,6 miljarder kronor, av dessa medel har drygt 1 miljard kronor beviljats för bredbandsprojekt. Majoriteten av beviljade projekt har påbörjats under år 2010 och senare. Det är stora variationer i projektens genomförandetid, med en normaltids på cirka två år. Det betyder att de flesta stödfinansierade projekten pågår och att endast en mindre andel har slutförts. Samtliga stöd har stimulerat utbyggnad av fiberbaserad infrastruktur i områden där marknadens aktörer inte finns.

Projekten genomförs på många olika sätt och det ena är sällan det andra likt. De skiljer sig vad gäller planering, marknadsföring, engagemang, upptagningsområdets omfattning, upphandlingsförfarande, engagemang och inblandning av kommuner/län/regioner, efterfrågan från slutanvändarna, mål för anslutningsgrad m.m. Trots dessa skillnader tyder genomförandet på att verkningsgraden av stöden är hög, dvs. stöden används för att finansiera det praktiska arbete som krävs för att hushåll och företag ska få fiber-accesser, oftast i områden där de inte skulle anläggas av en kommersiell aktör.

Nyttan måste ses ur ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv. Det långsiktiga och ofta indirekta perspektivet är dels den nytta som lyfts i Digital Agenda, dels den förlorade nyttan som dessa hushåll och företag skulle gå miste om i avsaknad av bredband. Den förlorade nyttan blir högre ju större differensen är gentemot samhället i övrigt. Den långsiktiga nyttan i samhället är än så länge begränsad och kommer att uppstå först om några år, men de anslutningar som tillkommit får ses som en investering mot det målet. På sikt kommer således den långsiktiga samhällsnyttan att bli alltmer tydlig och betydelsefull att mäta. Redan nu bör man identifiera vad det är för detaljerad informationsinsamling som därmed behöver göras. Detta gäller särskilt en sammanhållande statusrapport av finansieringsstödda projekt som, förutom en uppföljning av pengar, behöver följas upp utifrån hur de genomförts och om de kommer att avslutas.

Den värdering som vi bedömt som rimlig att göra i det här skedet av bredbandsutvecklingen är den kortsiktiga och direkta nyttan som ges i Bredbandsstrategin, dvs. har stöden bidragit till att fler fått bredbandsanslutningar i landsbygd. A-focus bedömning är att stöden har kommit till avsedd nytta, dvs. fler har fått fiber på kortare tid i områden där marknaden inte kommer att anlägga fiber. Den samhällsnytta som projekten bidragit till kortsiktigt är; hög anslutningsgrad och därmed anslutningsintäkter, investerat kapital

omsatt till sysselsättning genom inköp av anläggningsarbeten och inte minst ideella insatser. Dessa faktorer värderad i pengar omfattar minst 1,4–1,6 miljarder kronor, vilken kan jämföras med drygt 1 miljard kronor i stödmedel. Till detta kommer att differensen mellan tätort och landsbygd minskar, ökad gemenskap i projektområden och en ökad tilltro till landsbygdens framtida utvecklingspotential.

Det kan samtidigt noteras att det finns faktorer som skulle kunna medfört att nyttan blivit ännu högre såsom enklare ansökningsförfarande, långsiktighet i stödprojekt, teknikneutralitet och ett ännu större proaktivt engagemang från fler kommuner, län och regioner.

## 1 Bakgrund och inledning

Regeringen beslutade år 2009 om en bredbandsstrategi för Sverige. Det övergripande målet i strategin är att Sverige ska ha bredband i världsklass, vilket innebär att år 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. Dessutom bör alla hushåll och företag ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.

Utgångspunkten i strategin är att elektroniska kommunikationstjänster och bredband ska tillhandahållas av marknaden. Det betonas att statens huvudsakliga roll är att skapa förutsättningar för marknaden, formulera politiska mål och undanröja hinder för utvecklingen. För att bidra till att målen i bredbandsstrategin uppfylls och ge marknaden förutsättningar att driva verksamhet och investera i bredband i hela landet, föreslog regeringen att fokus riktas mot fem insatsområden; Fungerande konkurrens, Offentliga aktörer på marknaden, Frekvensanvändning, Driftsäkra elektroniska kommunikationsnät och Bredband i hela landet. Den nu tillsatta Bredbandsutredningen har att följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till strategins mål, utreda hur kommuners agerande i olika roller påverkar bredbandsutbyggnaden och utreda möjligheterna att inrätta ett Infrastructure Clearing House (ICH) samt kartlägga den nationella hanteringen av stöd till bredbandsutbyggnad och vem som har varit mottagare av stöden under perioden 2008–2012. A-focus har fått i uppdrag av utredarna att värdera om samhällsnyttan av stöden har stått i proportion till kostnaderna.

## 2 Syfte och avgränsningar

Syftet med uppdraget är att värdera om nyttan av de statliga stöd som delats ut för bredband under åren 2008–2012 stått i proportion till kostnaderna.

Nytta i detta sammanhang måste ses ur två perspektiv:

1. Den kortsiktiga nyttan som stöden i sig varit avsedda för, dvs. att på kortare tid, till så många som möjligt få fiber i områden där marknaden inte anlägger fiber.
2. Den långsiktiga nyttan med bredband såsom tillväxt och positiv samhällsutveckling, dvs. grunden i digital agenda (europeisk och svensk) och bredbandsstrategin.

### 2.1 Frågeställningar

Frågor som studien har att besvara är:

- Fastställa vilka nyttoeffekter som är rimliga att utgå från?
- Exempel på redan genomförda utredningar, styrdokument och studier som gjorts inom området och som är av stor betydelse för uppdraget?
- Vilka stöd har utgått till vilka aktörer?
- I vilken omfattning har stöden kommit till faktisk användning hos mottagaren?
- Vilken andel utgör stöden i relation till den totala insatsen för att generera bredband?
- Vilken betydelse har stöden i utbyggnaden av bredband hos dessa mottagare?
- Finns det någon adderad samhällsnytta till följd av stöden och därmed förekomsten av bredband?
- Finns det någon samhällsnytta som skulle ha gått förlorad om stöden och därmed förekomsten av bredband inte funnits?

### 3 Uppdragets genomförande

Uppdraget har omfattat research av tidigare genomförda studier inom området och hur befintliga stöd under den aktuella perioden utnyttjats. A-focus har även en lång erfarenhet och kunskap inom området vilken kunnat utnyttjas i genomförandet av detta uppdrag.

För att jämföra det teoretiska och det mer generella resonemanget har vi fördjupat oss i nio projekt där stöd för bredband bidragit till en utbyggnad. Typfallen har varit av olika karaktär och därmed också bestått av olika typer av stöd.

Uppdraget påbörjades i slutet av mars 2013 och avrapporterades den 3 maj, med en total omfattning på 3,5 veckor. Uppdraget har getts begränsade resurser vilket i sin tur satt ramarna för arbetsprocessen, antalet typfall och utformning av beräkningsmodeller. Utifrån den information som erhållits finns det flera områden som kan arbetas vidare med, vilket också omnämns i slutet av rapporten.

A-focus har gått tillväga enligt följande process:

#### 1 Upptartsmöte – Fastställande av uppdragets målbild

Uppdraget inleddes med ett upptartsmöte med utredningen under vilket målbilden förtydligades.

#### 2 Inledande research kring nyttoaspekter och mål med bredband

Research av styrdokument och studier kring stöden, nyttan med bredband och bakgrund till regeringens målsättning och strategier. I denna fas fördes även diskussioner med ett urval av aktörer med stor insikt i stödets utformning och faktiska utnyttjande, såsom Tillväxtverket, Jordbruksverket, Bredbandsforum, Länsstyrelsen i Örebro, Post- och telestyrelsen (PTS) m.fl. A-focus fastställde därefter olika aspekter av nyttan som rimligen borde mätas.

### **3 Hitta typfall**

För att beskriva och bedöma den verkliga nyttan med stöden betraktades nio avslutade (förutom ett som pågår fortfarande) projekt. De har varierat i omfattning, geografi, när i tiden de utförts, stödmottagare, typ av stöd.

### **4 Intervjuer och research kring typfallen, mätning mot nytta**

Genom intervjuer och inhämtning av kostnadsuppgifter och övrig fakta om projekten har vi kartlagt, beskrivit och bedömt dessa typfall utifrån den nytta som stöden syftat till.

### **5 Uppskatta samhällsnyttan i relation till mål och kostnader**

Utifrån typfallen och övrig informationsinhämtning har vi gjort en bedömning av i vilken utsträckning stöden bidragit till samhällsnytta.

### **6 Rapport & presentation**

Resultatet av vårt arbete är sammanfattat i denna skriftliga rapport till Bredbandsutredningen. Vi kommer även att presenterat resultatet för utredningens expertgrupp.

### **Avstämningar**

Under arbetets gång har A-focus och Bredbandsutredningen haft löpande avstämningar kring uppdragets omfattning, iakttagelser och utveckling av arbetsprocessen.

## 4 Styrdokument och andra studier i området

Den samhällsnytta som bredband förväntas medföra finns beskriven i ett flertal dokument och studier. Bakgrunden till målen i regeringens bredbandsstrategi och Digital Agenda baseras på den övertygelsen, vilken också bevisats i både svenska och internationella studier. Kortfattat återges några av dessa studier och styrdokument.

*It i människans tjänst – En digital agenda för Sverige; Regeringskansliet; 2011*

I digital agenda för Sverige har regeringen satt upp målet om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda sig av digitaliseringens möjligheter. Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande vad gäller att använda it för att nå politiska mål för tillväxt i alla delar av landet, social välfärd, demokrati och klimatförbättringar. Förutom att det bidrar till ekonomisk tillväxt är det också viktigt för att förbättra och förenkla vardagen för alla – medborgare, företag, organisationer och offentlig sektor. Alla som vill ska kunna ta del av digitaliseringens möjligheter och en viktig förutsättning är att det finns en god tillgång till telefoni och bredband i alla delar av landet.

*Bredbandsstrategi för Sverige; Regeringskansliet; 2009*

I regeringens bredbandsstrategi är målet att Sverige ska ha bredband i världsklass. Detta innebär att senast år 2020 bör minst 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband med en hastighet om minst 100 Mbit/sekund. Dessutom bör alla hushåll och företag ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband. En hög användning av it och internet är bra för Sverige och landets konkurrenskraft. På längre sikt kan bredbandsmålen bidra till ökad konkurrenskraft, hållbar tillväxt, innovation och produktivitet. Allt fler tjänster i samhället blir digitala och det kräver att företag och hushåll kan ta del av dessa. För hushåll handlar det om att ha en fungerande vardag och för företag handlar det om att kunna driva och utveckla sin verksamhet i alla delar av landet. Det är i grunden en demokrati- och rättighetsfråga. Det är viktigt att svenska företag och hushåll i



alla delar av landet kan dra nytta av de möjligheter som tillgång till kraftfullt bredband ger. Strategin är fokuserad på att åstadkomma en marknadsmässig utbyggnad. I vissa områden saknas dock de kommersiella förutsättningarna och för dessa områden finns stöd för utbyggnad av bredband. Syftet är att med utgångspunkt i lokala behov öka tillgängligheten på bredband i landets glesbefolkade områden så att alla får möjlighet att delta i informationssamhället och få del av kommersiell och offentlig service.

*Samhällesekonomisk inverkan av FTTH i Sverige – En förstudie  
åt Bredbandsforum, Acreo, 2011*

Under 2011 fick Acreo i uppdrag av Bredbandsforum att analysera hur mycket en bredbandsinvestering i dag kommer att ge tillbaka om 1, 5 och 10 år. Acreos förstudie utgår ifrån samhällsekonomisk inverkan på investeringen av fiber och särskilt investeringarnas inverkan på bostadsföretag, kommuner och företags förutsättningar att verka på orten. Enligt Acreo finns det ett tydligt samband mellan fiber och samhällsekonomisk utveckling. Den visar också att det finns samband mellan förekomst av fiber och ekonomisk tillväxt. Förstudien ger även en indikation på att en investerad krona under fyra år ger tillbaka minst 1,5 kronor på fem års sikt. Liksom många rapporter noterar Acreo att eftersom bredband och fiber fortfarande är en relativt ny företeelse är det svårt att kunna bedöma exakta värden över längre tid.

*Välfärdsteknologi, IT- och telekomföretagen,  
[www.valfardsteknologi.se](http://www.valfardsteknologi.se)*

Arbetsgivarorganisationen Almega/IT-företagen (IT & Telekomföretagen) bedriver för närvarande en satsning på att synliggöra och öka kunskapen om it (inklusive elektroniska kommunikationer) som en förutsättning för dagens och framtidens välfärd. Satsningen går under begreppet "Välfärdsteknologi". Genom en webbsida visas på vilka möjligheter som välfärdsteknologi med it:s hjälp kan bidra med. Webbsidan visar goda exempel fördelat på områdena Omsorg, Kultur, Miljö, Demokrati, Fritid, Vård, Företagande och Utbildning. Genom att lyfta fram goda exempel är syftet att visa på nyttan med it.

*Nyttan med bredband – Sammanställning av goda exempel, A-focus, 2011*

Under 2011 fick A-focus i uppdrag av Bredbandsforum att visa på att bredband skapat nytta. Genom fallstudier på företag och i kommuner kunde det påvisas att bredband skapat ekonomiska effekter (ökade intäkter, minskade kostnader, ökad omsättning), sociala effekter (nöjdare kunder och mer attraktiva arbetsplatser), samhällseffekter (ökad sysselsättning och säkerhet) samt miljöeffekter (minskade utsläpp och pappersförbrukning). Bredband har dessutom resulterat i en ökad individuell flexibilitet och mindre stress.

*Nyttan av bredband – en fallstudie av sex kommuner, Governos rapport, 2011*

Under 2011 fick Cordial Business Advisers AB/Governo AB i uppdrag av Bredbandsforum att genomföra en fallstudie av sex kommuner i syfte att konkretisera nyttan som kan finnas av ökad tillgång till och användning av bredband på kommunal/regional nivå. Sex kommuner studerades med fokus på näringslivsutveckling, medborgarinflytande och skola/utbildning, samt i viss mån även hälsa och kultur. Förhållandet mellan nyttor och kostnader relaterade till bredbandstillgång berörs översiktligt i rapporten och det konstateras att det finns ett behov av att utveckla kalkyler och beslutsunderlag för att möjliggöra samhällsekonomiska bedömningar. De poängterar också att det finns få exempel på negativa konsekvenser till följd av bredband. Enligt studien har kommunerna varit eniga kring att tidigare stödpengar varit avgörande för att nå den täckningsgrad som finns i dag. Även om det finns initiativ utan de statliga stöden hade sannolikt utbyggnadstakten varit betydligt lägre. Lika stor är enigheten om behovet av framtida finansiellt stöd från staten och andra finansiärer, för att klara en bra täckning i områden där det saknas tillräckliga incitament till agerande från marknadens sida.

*Är bredband till nytta för Samhället, Bredbandsforum, 2011-03-09  
(Diskussionsmaterial)*

Bredbandsforum har sammanställt ett diskussionsunderlag som i sig är baserad på ett flertal studier kring relationen mellan bredband och samhällsnytta. Diskussionsunderlaget tar upp 1) hur bredband skapar nytta, 2) vilken typ av nytta som bredband skapar samt 3) när nyttan av bredband uppkommer. Underlaget sammanfattar att studierna visar på en positiv effekt på landets BNP och att effekten är större i länder med en viss "IT-mognad". Effekterna är ekonomiska, miljömässiga och samhälleliga. Av de studier som underlaget baseras på framkommer också att de samlade effekterna av bredbandsinvesteringar, liksom effekterna av enskilda bredbandsinvesteringar, är svåra att mäta. En orsak till detta finns i en påtaglig tidförskjutning från det att investeringen i bredband görs, till dess att de huvudsakliga effekterna blir synliga. De indirekta och inducerade effekterna såsom effektivisering, tillväxt, innovation och kapitalisering på de nya möjligheter som bredband ger uppstår först efter flera år.

#### **4.1 Sammanfattning styrdokument och andra studier**

Det finns en stor mängd utredningar och studier kring dels vilken nytta som bredband tillför samhället, dels hur dessa nyttor ska bedömas och beräknas utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vad gäller studiernas syn på den samhällsnytta som bredband och digitaliseringen kommer att bidra till, så finns det inte många begränsningar, de omfattar i stort sett alla samhälleliga aspekter, dvs. utveckling av offentlig verksamhet, miljöaspekter, ökad konkurrens/innovation/entreprenörskap, demokrati, jämställdhet, utbildning, hälso- och sjukvård m.m. De är också överens om att bredband kommer att bidra till samhällsnytta, en positiv utveckling av samhället och en positiv effekt på ett lands BNP. Med den tidsram som denna studie har till förfogande görs ingen ny kartläggning kring vilka generella nyttor som skapas. Vi utgår från att digitaliseringen medför en positiv utveckling av samhället och genom bredband tillgängliggörs dessa tjänster.

Vi kan samtidigt konstatera att i beräkningar av samhällsnytta är effekterna av bredband på ett lands BNP det centrala. Det kan också noteras att effekterna av bredbandsinfrastruktur och utveck-

lingen av det digitala samhället är långsiktiga. Vi har kommit en bit på vägen i denna samhällsutveckling och det är möjligt att visa på goda exempel där bredband verkligen skapar nytta. Det är dock fortfarande svårt att visa på generella nyttor i sådan utsträckning att de både kan följas upp i de stödfinansierade projekten och få så stort underlag att de kan räknas på. De behöver också vara tillräckligt många av samma typ som bevisar att det är höga bredbandshastigheter som krävs. Vi har inte kunnat få tillräckligt med sådant underlag i denna studie. Vår bedömning, tillsammans med många andras, är att dessa förändringar sannolikt kommer att kunna mätas först om några år. Däremot vore det av betydelse att fundera på hur en sådan värdering/mätning ska ske då det inte heller görs på några få veckor.

Ur ett landsbygdsperspektiv är det viktiga i dagsläget att förutsättningar ges för att delta i samma samhällsutveckling som övriga. Det är också så som stöden utformats. Det i sin tur betyder att det är utbredningen av bredbandsanslutningar som de statliga finansieringsstöden bidragit till som blir det som bör, och kan, bedömas i nuläget. Utifrån den information och den analys vi gjort av utvecklingen och det stadium den befinner sig i, har vi fått avgränsa oss till de områden där nyttan går att mäta; verkningsgraden av finansieringsstöden och tillväxt i bredbandsanslutningar.

## 5 Stöd för bredband under perioden 2008–2012

Utgångspunkten i bredbandsstrategin är att det är marknadens aktörer som i första hand ska tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster och bredband. Strategin är också tydlig med att det finns glesbyggda områden i Sverige där marknadens aktörer bedömer det ekonomiska underlaget för begränsat för att motivera en utbyggnad av bredband (i relation till målet). Utbyggnaden av bredband i dessa områden stimuleras genom olika former av finansieringsstöd.

## 5.1 Aktuella stöd

Under perioden 2008–2012 har det funnits flera olika stöd som kunnat utnyttjas på olika sätt, av olika aktörer och i olika stor utsträckning för bredband. Det är främst fyra stöd som använts för bredband.<sup>1</sup>

### 5.1.1 Landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet syftar till att stärka utvecklingskraften på landsbygden. Det nuvarande landsbygdsprogrammet gäller från 2007 till och med 2013. Besluten om stöd togs dock med början år 2008. Åtgärderna i programmet finansieras gemensamt av Sverige och EU. Reglerna kring landsbygdprogrammet styrs genom en förordning (Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder), och är notifierad och godkänd av Kommissionen. I förordningen framgår att varje projekt måste i sin ansökan redogöra för var fiber ska anläggas, göra en marknadsanalys kring av marknadens intresse (ingen marknadsaktör har intresse av att anlägga infrastruktur inom den närmaste treårsperioden) och att det måste finnas en nationell, offentlig medfinansierare. Det övergripande ansvaret för landsbygdsprogrammet har Jordbruksverket. Ansvaret för att sätta upp regler som stöttar utvecklingen av respektive region/län, granska ansökningar och bevilja medel har dock respektive Länsstyrelser och/eller region. Under perioden 2008–2012 har medlen för landsbygdsprogrammet omfattat följande:

- Landsbygdsprogrammets totala budget omfattar cirka 38 miljarder kronor, av dessa var cirka 1,2 miljarder kronor öronmärkta för bredband vid utgången av år 2012. Det motsvarar 3,3 procent av programmets totala budget.
- Landsbygdsprogrammet har ansökningar som motsvarar nästan 1,1 miljard kronor.
- Projekt omfattande 496 miljoner kronor hade beviljats vid utgången av år 2012, fördelat på 391 projekt.

---

<sup>1</sup> Samtliga uppgifter i nedan följande sammanställning har inhämtats från respektive ansvarig myndighet (Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Örebro, PTS och Tillväxtverket) inom ramen för Bredbandsutredningen.

- Projektansökningar omfattande 562 miljoner kronor, fördelat på 256 projekt ska bedömas innan de beviljas.
- Ca 100 miljoner kronor hade betalats ut (vilka ingår i ovan nämnda beviljade medel).
- 97 projekt är avslutade (vilka ingår i ovan nämnda beviljade projekt).

I projekten via landsbygdsprogrammet förekommer även offentlig medfinansiering, vilken varierar mellan projekten. I genomsnitt uppgår den till 22 procent för den totala ansökningsmängden. Delvis finansieras övrig offentlig finansiering genom PTS medfinansiering och delvis genom att offentliga aktörer finansierar själva.

### 5.1.2 Kanalisationsstöd

Från och med 2008 finns det så kallade kanalisationsstödet. Reglerna kring kanalisationsstödet styrs genom en förordning (Förordning (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation), vilken notifierats och godkänts av Kommissionen. Stödet kan sökas av kommuner, företag, samfällighetsföreningar, ekonomisk föreningar eller privatpersoner. Även för detta stöd gäller att det bara kan gå till projekt med ett begränsat geografiskt område inom vilket man bedömt att it-infrastrukturen inte kommer att byggas ut av marknadens aktörer inom en kommande treårsperiod. Projekt som beviljas stöd ska vara färdigställda och redovisade inom två år från datum för beslut. Under perioden 2008–2012 har medlen för kanalisationsstöd omfattat följande:

- Totalt finns det en budget på 216 miljoner kronor som kan användas för bredband varav 126 miljoner kronor fördelats på länen för finansiering av projekt avseende anläggandet av kanalisationsnät.
- Länsstyrelserna har beviljat stöd omfattande 105 miljoner kronor fördelat på 365 projekt och som innebär att cirka 3 730 km ny kanalisation har anlagts eller kommer att anläggas
- Stöd som betalats ut, dvs. avslutade projekt uppgick till 52,1 miljoner kronor, omfattande totalt 242 projekt.

### 5.1.3 PTS Medfinansiering

För bredbandsstöd inom landsbygdsprogrammet kräver EU att en nationell offentlig aktör tar en del av kostnaden (så kallad offentlig medfinansiering). För att sänka tröskeln för att starta lokala bredbandsprojekt fick PTS 2010 i uppdrag av regeringen att medfinansiera bredbandsutbyggnad på landsbygden. PTS har i dag medel för medfinansiering till bredbandsprojekt inom landsbygdsprogrammet och för kanalisationsprojekt (tomrör) som fått kanalisationsstöd. Det projekt som vill ansöka om medfinansiering gör detta till ansvarig länsstyrelse/region som i sin tur bedömer ansökan innan länsstyrelsen/regionen i sin tur erhåller medel för medfinansiering av PTS. Under perioden 2008–2012 har medlen för PTS medfinansiering omfattat följande:

- En total budget på 366 miljoner kronor för bredbandsutveckling (år 2010–2014), inklusive administrativa medel.
- Cirka 180 miljoner kronor har beviljats till och med 2012 från PTS medfinansiering fördelat på 270 projekt.

### 5.1.4 Strukturfonderna

Stöd för bredband kan också erhållas genom de så kallade regionala strukturfondsprogrammen (strukturfonderna). Befintliga strukturfonder löper under 2007–2013 och har en ram om cirka 9 miljarder kronor, varav cirka 1 miljard kunnat användas för bredband. Projekt som finansieras via strukturfonderna omfattar ofta större bredbandsprojekt i t.ex. en region. Förvaltande myndighet för de åtta regionala strukturfondsprogrammen är Tillväxtverket. Under 2012 stoppade Tillväxtverket utdelning av medel genom strukturfonderna då det, genom avsaknad av en nationell förordning, är oklart hur utdelning av medel ska ske samt vilka villkor som ska gälla. Under perioden 2008–2012 har medlen för strukturfonderna omfattat följande:

- Medel från strukturfonderna omfattar totalt 8,4 miljarder kronor.
- 1,8 miljarder kronor har budgeterats för insatser som bland annat kan finansiera bredband.

- Beviljade medel för infrastrukturprojekt för bredband uppgår till drygt 260 miljoner kronor (3 procent av totala medel), varav cirka 185 miljoner är utbetalade (2 procent av totala medel).
- 41 projekt har beviljats medel från strukturfonderna.

## 5.2 Generellt om stöden

Totalt sett har det under perioden funnits en budget på cirka 3,6 miljarder kronor. Under perioden 2008–2012 har bredbandsutvecklingsprojekt, från ovanstående stöd, beviljats till ett belopp på drygt 1 miljard kronor. Till detta tillkommer även offentlig medfinansiering som ligger utanför de ovan nämnda stöden. De har samtliga stimulerat utbyggnad av fiber, dvs. endast en teknisk lösning av flera möjliga. Ramen för stöden är nationella, men mer detaljerade villkor utformas regionalt. Syftet är att villkoren ska kunna anpassas och därmed stimulera utvecklingen av bredband utifrån de regionala och lokala förutsättningarna. I praktiken innebär det att villkoren och reglerna skiljer sig mellan olika delar av landet, vilket i sin tur medför att utbyggnaden av stödfinansierade projekt genomförs på olika sätt. Mottagare av stöden har till övervägande delen varit byanätsföreningar och kommuner.

## 6 Beskrivning av undersökta typfall

För att beskriva och bedöma den nytta som tillkommit tack vare stöden har A-focus valt ut och analyserat nio olika typfall. Typfallen är av olika karaktär med de gemensamma nämnarna att de har erhållit statligt stöd i någon form samt har fokus på att fiberansluta hushåll och arbetsställen i geografiska områden som saknar kommersiellt intresse för marknaden.

Variationen av typfallen är relativt stor. Några är utbyggnad i, eller till, mycket glest befolkade områden med långt mellan husen medan andra är i små tätorter med över tusen invånare och relativt sammanhängande bebyggelse. En annan betydande skillnad mellan projekten är vem som är initiativtagare och drivande. Delvis är det kommunen, ofta i samarbete med kommunens stadsnät, som först bygger ut ortssammanbindande nät och därefter uppmuntrar lokala eldsjäljar att starta byanätsföreningar. Delvis kommer initiativet från eldsjäljar som startar byanätsföreningar och därefter ansluter



dessa till någon nätoperatör som ibland är kommunal, ibland inte. Variationerna är stora i hur projekten utformas och så är även bidragsfinansieringens omfattning, anslutningsgrad och kostnad för de som vill ansluta sig. Bidragsfinansieringen av projekten kan vara allt från 30 till 100 procent, anslutningsgraden varierar från 25 till 90 procent av hushåll och arbetsställen, kostnaden är i ett spann mellan strax under 10 000 kronor upp till cirka 30 000 kronor och om beloppet innefattar avdragsgill moms (för företagen) eller inte varierar också. En del av variationerna är naturliga med hänsyn tagen till lokala skillnader men även andra faktorer påverkar.

Nedan följer en närmare beskrivning av de typfall vi studerat. Uppgifterna kring typfallen har varit mycket intressanta och värdefulla och det kan konstateras att tid för en mer omfattande studie kring hur stödfinansierade projekt drivs och resultatet av dem vore av stort värde ur många aspekter.

### **Grensnet fiberförening**

**Vem och var:** Grensnet Ekonomisk momsregistrerad förening för utbyggnad av fibernät i Töcksmarks och Östervalls socknar.

**Vad:** Har byggt områdesnät som terminerar i närliggande telestation vilken är ansluten till Skanovas stamnät, detta gör att företag och hushåll i byarna som berörs kan ansluta sig till bredband med fiber.

**När:** Föreningen etablerades 2010. Nätet byggdes 2011 och 2012, de sista hushållen anslöts 2013.

**Status:** Projektet är klart och fiberansluter nu 228 fastigheter med 239 hushåll och 8 arbetsställen (skolan, kyrkan, lanthandeln och några småföretag).

**Särdrag:** Det faktum att TeliaSonera informerade om att kopparledningarna skulle tas bort och ersättas med fastmobil lösning blev grunden till initiativet att starta en fiberförening i socknen och ansluta den till Skanovas stamnät och TeliaSonera som KO i deras plattform ”öppen fiber”. Stort ideellt arbete med att informera alla berörda samt bristen på alternativa lösningar har bidragit till en hög anslutningsgrad. Bidragen var bara på cirka 30 procent och med ett lägre pris kunde anslutningsgraden vara ännu högre.

### Söderköpings kommun

**Vem och var:** Söderköpings kommun där stadsnätverksamheten är en del av förvaltningen, dvs. inte en separat enhet eller bolag. Verksamheten i fråga är avgränsad till områden utanför Söderköpings tätort.

**Vad:** Utbyggnad av fiber i ortssammanbindande nät som täcker nästan hela kommunen från öst till väst. Avsikten är att byanätsföreningar ska bildas av de boende i olika områden och med stöd av kommunen ska de etablera områdesnät som sedan ansluts till stadsnätet och i förlängningen ägs av kommunen.

**När:** Utbyggnaden har påbörjats 2012 och pågår fortfarande.

**Status:** Utbyggnaden av det ortssammanbindande nätet har påbörjats – några mil har redan byggts och ytterligare cirka 8 mil återstår att anlägga. Information till allmänheten och till byanätsföreningar har påbörjats, bl.a. genom att ge ut nyhetsbladet ”Fiber-nytt”.

**Särdrag:** TeliaSonera är kommunikationsoperatör i nätet. Byanätsföreningarna är grundpelarna i projektet för områdesnäten. Kommunen säljer ett material- och projekteringspaket för 9 900 kronor per anslutning och kommunen betalar sedan 6 000 kronor per anslutning till föreningen för områdesnätet för övertagande av områdesnäten.

### Linköpings kommun

**Vem och var:** Linköpings kommun i samarbete med kommunens stadsnätbolag Utsikt Bredband.

**Vad:** Utbyggnad av 9 förbindelser för ortssammanbindande nät i glesbygd utanför Linköping. Totalt berörs upp till 3 200 hushåll och 530 arbetsställen som ligger inom 1 km från förbindelserna.

**När:** De ortssammanbindande näten har byggts under 2010 till 2013 och är nu klara.

**Status:** Diskussioner och planering med ytterligare cirka 35 byanätsföreningar pågår och dessa nät är granskade och godkända av kommunen men de är ännu ej byggda.

**Särdrag:** Kommunen och dess stadsnät tar en aktiv och proaktiv roll i utbyggnaden i glesbygd. Utsikt Bredband tar hand om driften av näten och avsikten är att även de tar över ägandet av byanäten efter cirka 5 år.

### Ljusdal

**Vem och var:** Ljusdals kommun i samarbete med kommunens stadsnät Ljusnet AB. Ljusdals kommun är projektägare och beställer utförandet av LjusNet som är medfinansier.

**Vad:** Har byggt områdesnät i Färila, Järvsö och några andra mindre orter i kommunen så att företag och hushåll kan ansluta sig till bredband med fiber. De ortssammanbindande stamnätsförbindelserna etablerades mellan åren 1999 och 2006. Dialog pågår med ett 30-tal byanätsföreningar efter stamnätets sträckning och där anslutningsgraden blir tillräckligt hög (minst 60 procent) och där bidrag kan erhållas bygger Ljusnet sen områdesnäten.

**När:** Byggdes år 2010 till 2012.

**Status:** Projektet är klart och ansluter nu 393 hushåll, 30 arbetsställen och 1 basstation med fiber.

**Särdrag:** Orterna Färila och Järvsö är lite för stora för att arbeta med byanätsföreningar och i de mindre orterna är erfarenheten att eldsjälarna är svåra att hitta.

### Leksand

**Vem och var:** Leksands Kommun i samarbete med Dala Energi. Ett samarbetsprojekt med Mora, Orsa och Rättviks kommuner.

**Vad:** Har byggt både stamnätsförbindelser och områdesnät så att företag och hushåll i ett 20-tal byar och mindre orter i kommunen kan ansluta sig till bredband med fiber.

**När:** Byggdes år 2009 till 2012.

**Status:** Projektet är klart och ansluter nu 89 hushåll, 17 arbetsställen och 2 basstationer med fiber.

**Särdrag:** Utbyggnaden har genomförts i regi av kommunen och Dala Energi som ägs till 49 procent av de tre kommunerna. Trots

offentlig finansiering har projektet ett betydande underskott, vilket dock förväntas kunna minskas i takt med att fler ansluter sig till nätet.

### **Eskilstuna Västra Rekarne**

**Vem och var:** Eskilstuna kommun och Västra Rekarne fiberförening.

**Vad:** Kommunen har byggt ett ortssammanbindande nät och lokala fiberföreningar kan därefter, med eller utan bidrag, etablera områdesnät och ansluta dem till kommunens stadsnät.

**När:** Startades år 2010 och var klart 2012.

**Status:** Det ortssammanbindande nätet är färdigt, parallellt byggdes det ut i två nya sträckningar en i Västra Rekarne trakten och en till Näshulta (utan bidrag). Längs den andra sträckningen, dvs. till Näshulta, finns inga byar som nätet passerar ännu bildat fiberföreningar. Trakten Västra Rekarne var tidiga med att bygga områdesnät och de ansluter i dag cirka 300 fastigheter.

**Särdrag:** Områdesnätet i Västra Rekarne byggdes innan Eskilstuna kommun etablerade det ortssammanbindande nätet och anslöt då nätet med egen fiber till TeliaSonera i närmaste telestation. År 2014 är avsikten att ansluta Västra Rekarne fiberförening till Eskilstuna kommuns stadsnät och att nätet då övergår i deras ägo.

### **Västra Götaland (Bolstad Bredband)**

**Vem och var:** Bolstad Bredband momsregistrerad, ideell förening i Melleruds kommun.

**Vad:** Har byggt både stamnätsförbindelser och områdesnät på en yta av 40 kvadratkilometer.

**När:** Föreningen bildades år 2010 och utbyggnaden var klar 2012.

**Status:** Projektet är klart och ansluter nu 118 hushåll och 65 arbetsställen med fiber.

**Särdrag:** Utbyggnaden samförklades till 50 procent med en vattenförening för att få kommunalt vatten, vilket tillsammans med bidragen gav låga utbyggnadskostnader och möjlighet att erbjuda

fiber till attraktivt pris. Föreningen har haft egen projektledning som gett full kontroll över utbyggnaden.

### **Dorotea kommun**

**Vem och var:** Ett kommunalt drivet projekt med målet att ansluta byn Borgafjäll i Södra Lappland och några mindre byar på vägen dit.

**Vad:** Har byggt stamnätsförbindelse över fjället till Borgafjäll så att företag, hushåll och basstationer ska kunna ansluta sig till bredband med fiber. Få fastboende men många turister som besöker orten.

**När:** Byggdes år 2011 till 2012

**Status:** Delprojektet som erhållit offentlig finansiering är klar men fibern når än så länge bara halvvägs och ambitionen är att bygga etapp två för att färdigställa förbindelsen.

**Särdrag:** Byanätsförening i Borgafjäll har sedan tidigare anlagt fiberbaserade områdesnät men tillgängligheten till internet har varit dålig. Det ortssammanbindande nätet har varit baserat på en radiolänk med kapacitet av endast 34 Mbit/s och inte sällan avbrott – särskilt vintertid. Projektet hade för avsikt att ansluta sig till stamnät från Svenska Kraftnät men det visade sig inte vara möjligt, vilket betyder att resterande sträcka till Dorotea också måste byggas.

### **Hällefors (Bovik)**

**Vem och var:** I Bovik i Hällefors kommun har Boviks vägsamfällighet drivit projektet. Hällefors kommun och länsstyrelsen har bidragit med mycket hjälp, information och stöd.

**Vad:** Har byggt områdesnät som terminerar i närliggande telestation vilken är ansluten till stamnätet, detta gör att företag och hushåll i byn Bovik kan ansluta sig till bredband med fiber.

**När:** Byggdes år 2012

**Status:** Projektet är klart och ansluter nu 39 hushåll och 17 arbetsställen med fiber.

**Särdrag:** En mycket hög anslutningsgrad har uppnåtts (89 procent), främst tack vare en omfattande informationsinsats, relativt lågt pris i anslutningsavgift samt stöd från Hällefors kommun, länsstyrelse och Skanova som gett vägsamfälligheten en legitimitet och seriositet. Vidare har Länsstyrelsen anslagit ett hundraprocentigt bidrag till byar för att gräva ned tomrör till samtliga fastigheter som beställt fiber, som det sedan enkelt ska gå att dra fiberkabel genom.

## 6.1 Sammanfattning av stödfinansierade projekt

När vi analyserat inhämtad information och research samt tidigare erfarenheter, tillsammans med de undersökta typfallen är det tydligt att de planeras och genomförs på en mängd olika sätt. Anledningen till de stora skillnaderna är främst att stöden främjar en anpassning till regionala och lokala förhållanden. Stöden i sig är nationella, men mer detaljerade regler, villkor, ansökningsförfaranden och styrning är delegerat till främst län och regioner. Det praktiska genomförandet drivs sen ofta av kommuner och byanätsföreningar. Det har inte funnits utrymme att i denna studie sammanställa vilka regler som gäller och hur de skiljer sig åt, vilket hade varit värdefullt. Det bedöms som betydelsefullt att göra då de sannolikt haft en stor påverkan på hur bredbandsprojekten utvecklats i olika regioner. De skillnader som vi ser är bland annat:

- Hur marknadsföring och införsäljningen av projekten går till, vilket i sin tur påverkar anslutningsgraden.
- Att engagemang från kommunen och länet/regionen varierar, vilket påverkar planeringsperspektiv, genomförandeplan och val av leverantörer.
- Samarbetet mellan kommunen och byanätsföreningar.
- Upptagningsområdet varierar och blir i många fall upp till de som driver projekten att avgöra, vilket påverkar antalet möjliga anslutningar.
- Tillvägagångssättet är olika vid inköp av till exempel projektering, anläggningsentreprenörer, material, anslutningstjänster och elektroniska kommunikationstjänster.

- I kostnad per anslutning, vilket beror främst på terräng och avstånd, vilket i sin tur påverkar antingen hur många som kan få en anslutning och/eller hur stor anslutningsavgiften blir.
- I målen för anslutningsgrad, vilket i sin tur påverkar hur marknadsföring och införsäljning sker och i slutändan hur många som fick anslutning.
- Synen på hur ett mindre projekt ska ingå, och utnyttjas effektivt, i det större infrastrukturprojektet och bredbandsmålet.

Stöden har använts till utbyggnad av fiberbaserad infrastruktur i mindre orter och landsbygd i Sverige. Det har också gått till att sammanbinda mindre orter. Finanseringen av projekten har i huvudsak bestått av statliga stöd, offentlig medfinansiering, anslutningsavgifter och ideella insatser. Denna finansiering har bidragit till förstudier, planering, bildande av föreningar, informations- och marknadsföringsinsatser, ansökningsprocesser, projektering, förberedelser för anläggningsarbeten, inköp av material, inköp av anläggningsarbete, anslutning av det lokala nätet, avtal med tjänsteleverantörer m.m.

#### 6.1.1 Lokalt och centralt drivna projekt

Det finns en stor skillnad mellan projekten beroende på om de drivs lokalt eller centralt. Ett stort antal projekt, framförallt inom Landsbygdsprogrammet, drivs av byanätsföreningar där det lokala engagemanget är en stark drivkraft. En vanlig positiv effekt i dessa projekt är en högre anslutningsgrad än både kommersiellt drivna och centralt drivna projekt. Denna anslutningsgrad har kunnat nå genom en omfattande insats där eldsjälar och drivande personer marknadsfört och sålt in fördelarna och behovet av fiber i den aktuella byn/området. En normal anslutningsgrad i lokalt drivna projekt uppgår ofta till över 50 procent. En annan positiv effekt som flera aktörer och projekt betonar är det samarbete som krävs lett till en ökad gemenskap i och mellan föreningarna. För att lyckas med ett byanätsprojekt krävs, förutom engagemang, en hel del kunskap och förmåga att leda större projekt. Det underlättas också om stöd och uppbackning ges från kommunen och/eller någon bredbandsoperatör för att därigenom stärka projektets trovärdighet.

Vissa stödprojekt har till syfte att anlägga fiber lokalt men är mer centralt drivna, där kommunen och/eller länet/regionen tar ett stort ansvar. I dessa projekt finns givetvis också lokala drivkrafter och engagerade personer, men de lokala eldsjälarna är inte lika närvarande. Fördelarna med dessa projekt är att de vanligtvis blir en del av en mer långsiktig och genomtänkt plan. Det har också visat sig att dessa projekt ofta får en högre anslutningsgrad än om kommersiella krafter styrt, då de sannolikt inte blivit gjorda alls, men får en lägre anslutningsgrad än lokalt drivna projekt (cirka 30–40 procent).

## 7 Utbredning av bredband i möjliga stödområden

Målen i strategin är att Sverige ska ha bredband i världsklass. Målet om minst 100 Mbit/s år 2020 omfattar 90 procent av hushåll och företag. För alla gäller dock att de ska ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband, dvs. inklusive de ytterligare 10 procenten.

Enligt SCBs definition på landsbygd så bor där cirka 1,1 miljoner personer och det finns nästan 220 000 arbetsställen. Det motsvarar nästan 12 procent av Sveriges befolkning och nästan 23 procent av alla arbetsställen. Enligt PTS Bredbandskartläggning 2012<sup>2</sup> gällde följande bredbandsutbredning för landsbygd (oktober 2012):

- Bredband via xDSL nådde cirka 85 procent av befolkningen och 82 procent av arbetsställen i utaför tätort och småort, i oktober 2007. Det hade ökat till cirka 88 procent av befolkningen och cirka 86 procent av arbetsställen i oktober 2012.
- Bredband via kabel-TV är marginell i landsbygden
- Bredband via trådlös infrastruktur (HSPA, CDMA och LTE) nådde cirka 97 procent av hushållen och arbetsställena utaför tätort och småort år 2007, vilket hade ökat till nästan 100 procent år 2012.
- Bredband via fiber/fiber-LAN har mätts sedan oktober 2010 då andelen av befolkningen och arbetsställen som hade tillgång till fiber uppgick till strax under 5 procent. I oktober 2012 hade

---

<sup>2</sup> PTS Bredbandskartläggning 2012 – en geografisk översikt av bredbandstillgången i Sverige – PTS-ER-2013:7.



nästan 9 procent av såväl befolkning och arbetsställen (utanför tätort och småort) tillgång till bredband via fiber. Det motsvarar nästan 100 000 personer samt 19 000 arbetsställen.

Utifrån PTS kartläggning är således den teoretiska utbredningen av bredbandsanslutningar stor i Sverige, även i landsbygden och i de områden där stöd kan komma ifråga. Däremot är skillnaden i tillgången till fiber relativt stor. Inom tätort och småort är tillgången till fiber nästan 50 procent (49 procent av befolkningen och 48 procent av arbetsställen) medan den uppgår till cirka 10 procent utanför tätort och småort.

Rent teoretiskt kan således stödfinansierad fiberutbyggnad ha skett i områden där en hög andel redan haft tillgång till bredband via annan infrastruktur än fiber. Det finns dock flera orsaker som driver på efterfrågan av fiberanslutningar i glesbygd. För det första har den faktiska tillgången till bredband varit sämre än den teoretiska. Vissa områden har haft bredband via xDSL och trådlösa anslutningar, medan flera områden haft bristfällig eller helt saknat bredband. Genom de stödmedel som delades ut under perioden 2001–2007 fiberanslöts en mängd telestationer och möjliggjorde därmed bredbandsanslutningar via kopparnätet. Även om penetrationen blev hög är det fortfarande många mindre stationer som inte fiberanslöts vilket betyder att hushåll och arbetsställen vid sådana telestationer saknar möjlighet till att få bredband utan en fiberutbyggnad. De trådlösa bredbandsanslutningarna bär i sin tur med sig en stor osäkerhet i faktisk tillgång, då den varierar med antalet användare som utnyttjar kapaciteten samtidigt och den faktiska topologin. Av erfarenhet vet vi att den upplevda kapaciteten är betydligt lägre än vad kartläggningen visar på. För det andra blir utvecklingen av fiber i städer ett påtryckningsmedel även i landsbygden. Den höga penetrationen och utvecklingstakten i tätorten bidrar till efterfrågan av fiber även på landsbygden. Den uppstår från företag och hushåll som upplever problem med den anslutning de har, från företag och hushåll som inte upplever direkta problem men som upplever att de snart kommer att halka efter i utvecklingen om de inte får fiber och de som upplever en risk att kopparnätet inte kommer att finnas kvar så länge till på landsbygden. För det tredje har stöden varit inriktade på fiber (även kanalisationsstödet är inriktat på fiber även om inte själva fiberkabeln ingår).

Än så länge är det få stödfinansierade projekt som avslutats och någon omfattande statistik och status kring samtliga stödfinansi-

erade projekt på nationell nivå finns inte, förutom medlen i sig. Sådan uppföljning vore värdefull i bedömningar som denna.

## 8 Nyttan med bredband

Den digitala agendan baseras på en övertygelse om att digitaliseringens möjligheter bidrar till en positiv samhällsutveckling och samhällsnytta. För att samhället, dvs. hushåll, företag och organisationer, ska nå målen med digitaliseringen krävs i sin tur tillgång till bredband. Av såväl regeringens digitala agenda och bredbandsstrategi följer att alla i Sverige ska ha tillgång till digitaliseringens möjligheter och därmed bredband. Under de senaste åren har också ett flertal studier visat på, och räknat på vinsterna med, denna samhällsnytta. Det betyder att ur ett generellt perspektiv är den nytta som ska uppnås genom stöden desamma som gäller för samhället i stort. För att uppskatta samhällsnyttan med stöden har vi resonerat utifrån tre olika perspektiv:

- Långsiktig och generell samhällsnytta
- Förlorad nytta
- Direkt nytta genom att få fiberanslutning

### 8.1 Långsiktig och generell samhällsnytta

Nyttan med bredband och digitaliseringen är långsiktig och ofta indirekt. Stöden måste ses som en investering för att nå denna nytta under flera år och inte som engångskostnader. Majoriteten av de projekt som finansierats är pågående projekt och det ger att det är för tidigt att nu värdera den långsiktiga nyttan. Dessa effekter är det som bredband i sig ska ge upphov till såsom tillgång till e-förvaltning, innovation, entreprenörskap, positiva miljö-konsekvenser, tillgång till e-hälsa och utveckling av utbildning. För landsbygden är argumenten också ofta att stärka den relativa konkurrenskraften, motverka avfolkning och förbättra för turismen. I denna studie, liksom i tidigare genomförda studier, finns det exempel på redan upplevd nytta förutom tillgången till anslutningen i sig.<sup>3</sup> I denna studie finns det nämnda exempel på att vissa företag kunnat

---

<sup>3</sup> Nyttan med bredband – Sammanställning av goda exempel, A-focus, 2011.

utvecklas positivt och fått ökade intäkter i sin verksamhet till följd av en större marknad (exempel inom turism, konfektion, jordbruk, arkitekt). Det finns exempel på hushåll som efterfrågar fiber för att de och barnen vill ha tillgång till streamade tjänster, turister och fritidsboende som efterfrågar samma bredbandsanslutning som de har hemma samt personer som kontrollerar fibertillgången i samband med flytt. Denna redan upplevda nytta skiljer sig från fall till fall och det är möjligt att den verkligt upplevda nyttan börjar finnas men vi har mest fått några fåtal exempel, och ingen generell bild. Däremot finns efterfrågan på anslutningarna.

Tillgången till bredband utvecklar på sikt samhället, vardagen och arbetet i stort och finns exempel på tjänster som kräver höga överföringskapaciteter. Fortfarande kan de flesta tjänsterna utföras utan krav på fiberbaserad infrastruktur. Generella långsiktiga effekter av stöden under perioden 2008–2010 är än så länge för tidiga att mäta, förutom ett fåtal konkreta exempel. Stöden började utnyttjas i större utsträckning under år 2010 och med en genomsnittlig genomförandetid på cirka 2 år är det få projekt som är slutförda. Den långsiktiga nyttan som de kan ge upphov till är således begränsad. Däremot bör man redan nu tänka på hur man vill mäta denna utveckling i samhället. Det betyder också att statistik behöver börja inhämtas för att därigenom ha riktvärden att mäta utvecklingen mot.

En annan nytta som bör lyftas fram är effekten av ökad gemenskap. I flera av de projekt som genomförts nämns just betydelsen av att ha en fråga att samlas kring och engagera sig i som något oväntat positivt.

## 8.2 Förlorad nytta

Ett omvänt resonemang till den långsiktiga samhällsnytta är den förlorade nyttan som hushåll, företag och organisationer skulle få om de inte hade tillgång till en bredbandsanslutning. På sikt ligger då en samhällskostnad i att inte låta alla få tillgång till bredband och digitaliseringens möjligheter, vilket är en samhällskostnad som blir högre ju större differensen blir. Kostnad uppstår genom ett omvänt resonemang, dvs. att delar av landsbygden inte ges samma förutsättningar för tillväxt, demokrati, tillgång till e-hälsa, utbildning m.m. Kostnaden uppstår antingen genom att två system måste hanteras samtidigt eller att vissa inte har bredbandstillgång/brist-

fällig kvalitet på anslutningen. Sannolikt skulle den största konsekvensen uppstå i offentlig verksamhet då en del av medborgarna skulle få problem att nås av e-hälsa, e-utbildning, e-förvaltning. Frågan blir därmed om projekt/initiativ hade genomförts utan stöden? Det finns exempel på projekt som genomförts utan stöd även i områden där marknaden inte sköter det, men bör ses som undantag. Stöden är utformade för fiber och generellt gäller att många av de här projekten inte skulle ha fått fiberanslutning. Av de utbyggnadsprojekt som vi bedömt i denna studie och tidigare är den samlade bedömningen att byanätens lokala områdesnät skulle få ha byggts, medan vissa av de ortssammanbindande näten. Där emot är det uppenbart att de ortssammanbindande näten aldrig skulle kunna finansieras av slutkunderna då kostnaden skulle bli alltför hög. Som nämndes ovan är det emellertid endast knappt 10 procent av hushåll och arbetsställen i landsbygd som har tillgång till fiber i dag, till skillnad från tätort och småort som nästan når 50 procent tillgång till fiber.

### 8.3 Direkt nytta genom att få fiberanslutning

Som vi nämnt tidigare är det en liten andel av beviljade projekt som också är avslutade. Även om stöden har omfattat perioden 2008–2012, är de flesta projekten fortfarande pågående. Utifrån den här studien gör vi bedömningen att det är den kortsiktiga och direkta nyttan av stöden som är den mest betydelsefulla att mäta i nuläget. Det är värdet på den investeringen som gör det möjligt att tillgodogöra sig de två ovan nämnda. Den direkta nyttan i projekten kan i sin tur delas in i olika typer; intäkter återförda till samhället genom inköp av arbetsinsatser, oavlönade arbetsinsatser, att hushåll och arbetsställen nås av en fiberanslutning och att de är beredda att betala för den, att de genom fiberanslutningen får tillgång till tjänsteleverantörer och därigenom internetanslutning. Vi har därför avgränsat oss till att värdera dessa typer. Vi vet också att stöden medfört ett antal kvalitativa, och för många oväntade positiva effekter som ökad gemenskap i projektområden och en ökad tilltro till landsbygdens framtida utvecklingspotential.

## 8.4 Faktorer och antaganden för att mäta nyttan

För att mäta nyttan med stöden har vi valt att göra bedömningen utifrån ett antal antaganden. Dessa antaganden är främst baserade på den information som A-focus har inhämtat under studien, men även delvis på information från tidigare genomförda studier.

### Anläggningsarbete

Den stora kostnaden för att anlägga fiberbaserad infrastruktur är det fysiska anläggningsarbetet i marken, dvs. schaktning/grävning och återställning av mark. Enligt de uppgifter vi inhämtat i den här studien så gör vi följande antaganden:

- Ca 85 procent av projektens finansiering går till inköp av anläggningsarbete, resterande 15 procent går till administration, planering, inhämtning av anbud/offerter m.m.
- Av dessa 85 procent är cirka 20 procent inköp av material och utrustning.
- Det betyder att cirka 65–70 procent av stöden går tillbaka till näringslivet i form av intäkter, genom inköp av arbetsinsatser.
- I lokalt drivna projekt, dvs. projekt drivna av byanätsföreningar, tillkommer cirka 20 timmar av ideellt arbete, per anslutning. Av dessa 20 timmar är cirka 60 procent förberedande arbetet inför schaktning och 40 procent administration.

### Anslutningsgraden och anslutningsintäkter

- Anslutningsgraden i lokalt drivna projekt varierar mellan 40-80 procent, vi utgår från 60 procent i genomsnitt.
- Anslutningsgraden i centralt drivna projekt varierar mellan 30-40 procent, vi utgår från 35 procent i genomsnitt.
- Anslutningsavgiften är antagen till 20 000 kronor per anslutning

### Antal anslutningar

- Vår bedömning är att ett byanätsprojekt omfattar i genomsnitt 90 anslutningar per byanätsprojekt.
- Beviljade projekt är 391 st, vilket enligt vår bedömning ger cirka 35 000 anslutningar.
- Fördelningen mellan lokalt drivna och centralt drivna projekt antas vara 50/50.

### Ideellt arbete

- Priset för ideellt arbete varierar geografiskt och beroende på typ av arbete. Vi har använt en schablon på 200 kronor per nedlagd timme.
- Som nämnts ovan, tillkommer cirka 20 timmar av ideellt arbete, per anslutning i lokalt drivna projekt. Av dessa 20 timmar är cirka 60 procent förberedande arbete inför schaktning och 40 procent administration.

### Beviljade projekt och beviljat stöd

- Då nyttan med stöden ska sättas i relation till kostnaderna för perioden 2008–2012 har vi valt att utgå från beviljade medel under denna period.
- Beviljade medel uppgår till 1–1,1 miljarder kronor

## 8.5 Uppskattning av nyttan

Utifrån ovanstående antaganden har vi gjort en förenklad bild av verkligheten och uppskattat vad den kortsiktiga nyttan är värd i pengar.

### 8.5.1 Anläggningsarbetet

Liksom för kommersiella projekt anlitas i de allra flesta fall professionella entreprenörer, lokala eller nationella, för stora delar av anläggningsarbetet. Enligt de uppgifter vi inhämtat från pro-

jekten går cirka 65 procent av stöden tillbaka till näringslivet i form av intäkter för arbetsinsatser, vilket ger.

**1–1,1 miljard x 0,65–0,70 = 650–770 miljoner kronor**

Vi antar således att cirka 650–770 miljoner kronor av de stödmedel som staten beviljat, bidrar till intäkter för lokala och nationella entreprenörer och hantverkare.

Förutom inköp av tjänster finns det ett inslag av ideellt arbete även i anläggningsarbetet. Detta ideella arbete sker vanligtvis i lokalt drivna projekt, dvs. byanätsprojekt.<sup>4</sup> Den ideella insatsen i anläggningsarbetet består i att förbereda för schaktning såsom rensning av diken och områden samt märkning m.m. Vår uppskattning är att de beviljade medlen i lokalt drivna projekt omfattar cirka 17 500 anslutningar, och att 60 procent av 20 timmars ideellt arbete är anläggningsarbete, vilket ger

**17 500 anslutningar x 0,60 x 20 timmar x 200 kr/timme  
= 42 miljoner kronor**

Vi antar således att minst 40 miljoner kronor tillkommer genom ideellt arbete för anläggningsarbetet.

**Det betyder att anläggningsarbetet omfattar totalt  
690–810 miljoner kronor.**

### 8.5.2 Anslutningsgraden och anslutningsintäkter

En viktig intäktskälla i projekten är den anslutningsavgift som hushåll och företag bidrar med. Anslutningsavgiften motsvarar den betalningsvilja som finns för den nytta som anslutningen upplevs ha. Vi har antagit att de beviljade projekten omfattar 35 000 anslutningar, med en genomsnittlig anslutningsavgift på 20 000 kronor. Den förväntade intäkten per anslutning blir således:

**35 000 anslutningar x 20 000 kr/anslutning = 700 miljoner kronor**

---

<sup>4</sup> I föreningarna ingår ofta en överenskommelse om att medlemmarna ska bidra med 3 dagars ideellt arbete.

### 8.5.3 Ideellt arbete

För att genomföra de stödfinansierade bredbandsprojekten har ett betydande ideellt arbete utförts, dvs. oavlönat arbete. Förutom den ideella insatsen i anläggningsarbetet består den av:

- Projektstart: Informationsmöten, infrastrukturplanering, ansökningsförfaranden, kontakter med kommunen/län/regioner, utformning av budget, bildande av organisationsform m.m.
- Kund/säljbearbetning: Marknadsföringsåtgärder gentemot hushåll och personer i området, marknadsföringsåtgärder och kontakter gentemot ledningsägare och bredbandsoperatörer.

Även detta ideella arbete utförs främst i de lokalt drivna projekten och enligt de uppgifter vi fått omfattar det minst 5 timmar per anslutning. Det ger

**17 500 anslutningar x 0,4 x 20 timmar x 200 kr/timme  
= 28 miljoner kronor**

Vi antar således att ytterligare cirka 30 miljoner kronor tillkommer genom ideellt arbete.

### 8.5.4 Slutsats av värdering av nyttan i relation till kostnaderna

Projekt som är beviljade och påbörjade under perioden 2008–2012 omfattar drygt 1 miljard kronor. Denna kostnad kan jämföras med den uppskattade direkta, kortsiktiga nyttan som enligt vår bedömning uppgår till minst 1,4–1,6 miljarder kronor. Bara sett till kortsiktig nytta så överstiger den således investerade stödmedel.

Adderas den långsiktiga nyttan som dessa anslutningar kommer att bidra till på sikt kommer investeringen att bli än mer lönsam. Den nyttan börjar snart vara synlig på en generell nivå och omfattar två perspektiv; dels den nytta som samhället generellt erhåller genom digitaliseringens möjligheter, dels den förlorade nyttan som skulle drabba dessa hushåll och företag på sikt genom att de inte skulle ges samma möjligheter.



## 9 Högre samhällsnytta?

Som vi redan konstaterat är A-focus bedömning att stöden genererat avsedd nytta, dvs. fler har fått fiber på kortare tid i områden där marknaden inte kommer att anlägga fiber. Beroende på utformning och styrning av stöden har det samtidigt framkommit att ett antal faktorer som talar för att nyttan skulle kunna bli ännu högre.

### Teknikneutralt utformade stöd

Stöden har under perioden varit till för att stimulera utbyggnaden av fiber, ända fram till slutanvändaren. Å ena sidan är fiber en framtidsäker teknisk lösning, å andra sidan är kostnaden för att anlägga fiberaccesser relativt hög, t.ex. jämfört med trådlösa accesser. Stöd för mer teknikneutrala bredbandsprojekt skulle kunna innebära en flexibilitet i att hitta andra och ibland mer kostnadseffektiva lösningar. Sådana lösningar kan vara att fiber dras fram till ett område och därigenom möjliggör bättre trådlösa och/eller kopparbaserade bredbandsanslutningar.

### Mer än efterfrågestyrd utbyggnad

Stöden är tidsbegränsade och tilldelas de som efterfrågar dem. Det räcker dock inte med en efterfrågan av bredband, det krävs också ett stort engagemang i att genomföra projektet dvs. att sätta sig in i det praktiska, bilda föreningen, förstå och hantera ansökningsprocesser och informationsinsatser. Där kombinationen av efterfrågan och lokala drivkrafter/eldsjälar finns utnyttjas stöden effektivt, dvs. med hög verkningsgrad. Det betyder också att i områden som saknar denna drivkraft inte efterfrågar stöden, därmed inte sagt att de inte efterfrågar bredbandsaccesser. Det är möjligt att gemensamma, nationella regler och enklare genomförandeprocess hade kunnat få ännu fler projekt i drift.

### En långsiktighet i projekten

De projekt som tilldelas stöd utformar en ekonomisk kalkyl baserad på stödets totala belopp och anslutningsgrad. Samtliga medel utnyttjas sedan för att anlägga fiber till de som betalat in anslutnings-

avgift. Projektet är klart i och med att samtliga intresserade fått anslutning och medlen är slut. I ett område som är kommersiellt utbyggd finns ofta en senare etapp, dvs. det kommer ofta fler erbjudanden om att ansluta sig när första etappen redan är avklarad. En sådan, mer långsiktig planering och utveckling av stödfinansierade projekt har vi inte noterat i de typfall vi granskat. Vi kan inte heller se att stöden stimulerar en sådan utveckling. De här projekten måste liksom för kommersiella företag ses som en investering, vilket betyder att även stöden måste utformas för att stötta investeringar och inte täcka engångskostnader.

### **Minska den ekonomiska risken i byanät**

De föreningar som bildas för att etablera ett byanät bär i dag ett tungt ekonomiskt ansvar. De ansvariga i föreningen

- måste t.ex. få sina grannar att betala in anslutningsavgifter på 10 000–30 000 kronor,
- beroende på hur föreningen utformats vet de inte alltid vilken momsituation som råder för den bildande föreningen,
- föreningen kan behöva ta lån för att klara tillfälliga likviditetsproblem vilket kan ställa krav på att styrelsen i föreningen behöver gå i personlig borgen.

Av förklarliga skäl ses vissa byanätsprojekt som högriskprojekt rent ekonomiskt och det finns exempel på initiativ som inte blivit genomförda på grund av den höga risken. I de fall kommunen finns med som en engagerad part brukar denna risk minska.

### **Krav på engagemang från kommuner och län/regioner**

Kommunernas och länens/regionernas engagemang varierar. I de kommuner och län/regioner där det finns ett stort engagemang och där det finns en bredbandsstrategi är också utbyggnaden av landsbygdsprojekten ofta planerade ur ett större geografiskt perspektiv. Det är också viktigt att byanätsföreningarna ges stöd och uppbackning från kommuner då projekten ofta upplevs som mer trovärdiga och seriösa av hushåll och företag. Genom ett större engagemang hade delar av den infrastruktur som stödfinansierats kunnat planeras ännu mer effektivt.

## 10 Avslutande kommentarer

Slutsatsen efter den här studien är att de statliga stöd som finns för bredband i landsbygd utnyttjas väl, de fungerar som en katalysator för att få igång etablering av fiber. De används för att anlägga fiber i områdesnät, slutkundsanslutningar och ortssammanbindande nät i områden där de annars inte skulle ha fått fiber. De används också i stor utsträckning för att köpa in professionella tjänster i anläggningsarbetet. Detta kompletteras med ett stort inslag av engagemang och ideella insatser. Vår bedömning är att verkningsgraden, hittills, varit hög och att stöden fungerar trots en betungande administration kring bildande och genomförande av projekten samt ansökningsprocesserna. Vår bedömning är också att olika stöd stimulerar olika delar av nödvändig infrastruktur, dvs. såväl ortssammanbindande nät och accessnät, som är beroende av varandra för att den långsiktiga nyttan ska kunna uppnås.

Fortfarande har det varit svårt att få en mer konkret beskrivning av vad fiberanslutningarna tillfört för ytterligare nytta än anslutningen i sig och tillgången till triple-play-tjänster, förutom några få spridda exempel. Den långsiktiga och indirekta nyttan med investeringen verkar vara på väg, men som andra studier också visat på kommer den när infrastrukturen varit på plats i några år. Vår helhetsbild av nyttan med stöden i relation till kostnaderna är positiv. Däremot ställer vi oss lite tveksamma till att stöden i sig har varit avgränsade till att endast omfatta fiber då det skulle kunna finnas alternativ som i vissa fall sannolikt skulle kunna ge motsvarande samhällsnytta till fler.

## Bilaga 1

### Kontaktlista

Bolstad Bredband	Ljusnet
Boviks vägsamfälligheten	Länsstyrelsen i Kalmar
Bredbandsforum	Länsstyrelsen i Värmland
Dalaenergi	Länsstyrelsen Västra Götaland
Dorotea kommun	Länsstyrelsen i Örebro
Eskilstuna kommun	Melleruds kommun
Essunga kommun	Nyköpings kommun
Grensnet fiberförening	Post- och telestyrelsen
Hällefors kommun	Region Värmland
Härryda kommun	Söderköpings kommun
Jordbruksverket	TeliaSonera
Leksands kommun	Tillväxtverket
Linköpings kommun	Västra Rekarne fiberförening
Ljusdals kommun	Årgängs Nät AB

# Statens offentliga utredningar 2013

*Kronologisk förteckning*

---

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön  
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken  
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!  
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan  
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet  
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära  
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid  
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket  
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta  
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
  - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.

# Statens offentliga utredningar 2013

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]

### Försvarsdepartementet

---

- Den svenska veteranpolitiken
  - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
  - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

### Socialdepartementet

---

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
  - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
  - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]

### Rätt information

- Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]

### Finansdepartementet

---

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
  - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]

### Utbildningsdepartementet

---

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
  - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
  - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
  - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]

### Landsbygdsdepartementet

---

- Djurhållning och miljö
  - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.  
Slutförvarsansökan under prövning:  
kompletteringskrav och framtidsalternativ.  
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning  
– del 1. [43]

### **Näringsdepartementet**

---

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst  
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer  
och drivkrafter. [31]

Effektivare bredbandsstöd. [47]

### **Kulturdepartementet**

---

Mera glädje för pengarna. [19]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Det svenska medborgarskapet. [29]