

# Bredband för Sverige in i framtiden

*Slutbetänkande av  
Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2014:21

# Sammanfattning

Vi har haft i uppdrag att utvärdera regeringens bredbandsstrategi. Det innebär att följa upp hur tillgången till bredband har utvecklats i förhållande till målen som anges i regeringens bredbandsstrategi och i 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 bredband, 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.

Den sistnämnda punkten avrapporterades i vårt delbetänkande *Effektivare bredbandsstöd*.

## Det offentliga roll i bredbandsutbyggnaden

Såväl Sveriges regering som EU kommissionen har satt upp mål för bredbandsutbyggnaden. De svenska målen framgår av regeringens bredbandsstrategi. De europeiska målen framgår av den digitala agendan för Europa.

Målen i regeringens bredbandsstrategi är att 90 procent av alla hushåll och företag i Sverige bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020 och att 40 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2015. Målet för år 2015 har redan uppnåtts. Fortfarande kvarstår att nå målet om att 90 procent bör ha tillgång till 100 Mbit/s år 2020.

Till detta kommer målen i den digitala agendan för Europa som uttrycker 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.

I bredbandsstrategin anger regeringen att målen för utbyggnaden tydligare, jämfört med tidigare förd stödpolitik, behöver grundas på en marknadsmässig utbyggnad och på de åtgärder och verktyg som möjliggörs genom lagen om elektronisk kommunikation.

Men, om bredbandsmålen ska nås krävs även att det offentliga Sverige är med, på olika sätt. Bland de offentliga aktörer som är involverade återfinns kommuner, länsstyrelser, regioner och statliga myndigheter.

## Uppföljning, kartläggning, framtid

Enligt bredbandsstrategin är det marknaden som ska investera. I kapitlet definierar vi begreppen marknaden och marknadsmässig utbyggnad.

Enligt PTS Bredbandskartläggning hade 53 procent av Sveriges hushåll och företag tillgång till en teoretisk hastighet om minst 100 Mbit/s år 2012. Det är stora geografiska variationer i tillgången till bredband med höga hastigheter.

Med hänsyn tagen till såväl investeringar från marknaden aktörer och till statliga stöd, uppskattas de totala investeringarna i fasta och mobila bredbandsinfrastrukturer under perioden 2010–2013 till drygt 35 miljarder kronor. Det finns olika åsikter kring om bredbandsmålen kommer att uppnås till 2020 eller inte. Det är ett antal

faktorer som påverkar bredbandsutbyggnaden. De faktorer vi anser ha störst påverkan är regering/riksdag och EU, efterfrågan, konkurrenstryck, teknikutveckling och kommunernas agerande.

Fiberutbyggnaden har framför allt varit koncentrerad till stora företagskunder och flerfamiljshus i tätorter. Det som nu kvarstår är kundsegment där kostnaden per ansluten slutkund är högre. Ett sådant kundsegment är villor och andra småhus som radhus och kedjehus.

När det gäller EU:s 30 Mbit/s-mål kan mobilt bredband utgöra ett viktigt komplement för de områden som inte får bredband med hög överföringshastighet via trådbundna tekniker.

Vi anser att ett mobilitetsmål bör tillföras regeringens bredbandsstrategi. Vi har inte tagit ställning till hur ett sådant bör formuleras, inte heller hur det på bästa sätt kan uppnås.

Stöd till bredbandsutbyggnad i glest bebyggda områden har varit viktigt och vi anser att det kommer att vara fortsatt viktigt för att alla hushåll till slut ska nås av infrastrukturer som klarar hastigheter om 100 Mbit/s.

### Från nationell till regional och lokal nivå

Lokala och regionala bredbandsstrategier utgör en viktig del i förverkligandet av regeringens bredbandsstrategi. Enligt regeringens bredbandsstrategi ska det långsiktiga behovet av infrastruktur ingå som en naturlig del i kommunernas utvecklings- och planeringsarbete och i det regionala tillväxtarbetet. Ett sätt att göra detta kan vara att arbeta med regionala och lokala bredbandsstrategier och digitala agendor. Sista december 2013 hade 14 län en regional bredbandsstrategi, varav fyra togs fram under 2013. Av dessa fyra är det två län som uppger att bredbandsstrategin ingår som en del av den digitala agendan för regionen.

Det har skett en positiv utveckling av antalet kommuner som har en bredbandstrategi. År 2013 hade 43 procent av samtliga kommuner en strategi som uppdaterats efter 2007. År 2012 var motsvarande andel 34 procent.

Regeringen har genom att föra in bredband som ett allmänt intresse i plan- och bygglagen betonat vikten av frågan för kommunerna. Detta är ett sätt att få upp frågan på kommunens agenda även om det inte ställer krav på kommunen att själva bygga ut bredband till kommunmedlemmarna. På den regionala nivån har

länsstyrelserna och i vissa fall regionerna ett ansvar för att verka för att regeringens bredbandsmål nås. Det regionala tillväxtarbetet utgör också en förutsättning för arbetet med bredbandsfrågor i form av regionala utvecklingsprogram/regionala utvecklingsstrategier och deras koppling till kommunernas översiktsplaner. Även på denna nivå är därför en bredbandsstrategi ett strategiskt viktigt dokument.

En arbetsgrupp inom Bredbandsforum har tagit fram Bredbandsguiden som ett stöd för kommunerna i deras arbete med att fram bredbandsstrategier. Vi anser att detta är ett bra och viktigt dokument som bör användas av kommunerna. Men det räcker inte med att Bredbandsguiden är framtagen. Den behöver även implementeras mer handgripligt och kommuner behöver stöd i bredbandsfrågor. Givetvis är inte alla kommuner i behov av precis samma stöd utan detta måste situationsanpassas.

### Kommunen som planläggare och markägare

Kommuner har två viktiga funktioner när det gäller åtkomst till mark. Dels i sin roll som planläggare, dels som markägare. Kommuner och landsting äger tillsammans 2 procent av den totala marken i Sverige. Men kommuner äger ofta mark inom strategiskt viktiga områden när det gäller bredbandsutbyggnad.

I Bredbandsguiden ges ett antal råd till kommuner. Råden syftar bl.a. till att undanröja de hinder för utbyggnad relaterade till tillträde till kommunal mark som uppmärksammas av operatörer. Den centrala frågan vid upplåtelse av mark är avvägningen mellan kommunens och ledningsägarens intressen. Genom att ha tagit ställning till bredbandsfrågan i en bredbandsstrategi blir det lättare för kommunen att agera på ett sätt som gynnar bredbandsutbyggnaden.

Vi tror att det vore bra om det fanns ett forum där kommuner och operatörer kan diskutera och förhandla om t.ex. standardavtal och riktlinjer för marktillträde, anläggningsarbeten och andra för bredbandsutbyggnaden relevanta avtalsområden.

När det gäller bredbandsutbyggnad finns ingen tydlig motpart till SKL vid avtalsförhandlingar om bl.a. tillträde till mark. Det finns ett behov av en branschorganisation för operatörerna som kan agera motpart i förhandlingar med kommuner om standardavtal och dylikt.

## Att främja samordning och samförläggning

Vi anlätade ett konsultföretag för att utreda möjligheterna att inrätta en s.k. Infrastructure Clearing House, ICH, eller föreslå en annan lösning för att främja samordning och samförläggning.

Konsulten gjorde först bedömningen att risken och uppoffringen med att inrätta ett nationellt ICH är större än belöningen/nyttan. Detta bland annat med hänsyn till den utveckling som skett och sker på marknaden där operatörerna fortsätter att investera och den potentiella marknaden för ett ICH blir mindre och mindre. Vidare gjordes bedömningen att ICH är en väl stor och komplicerad lösning på det huvudsakliga problemet, nämligen att samordning och samförläggning ska främjas.

Vi gör liksom konsulten bedömningen att det lokala och regionala perspektivet måste vara utgångspunkten för en lösning som främjar samordning och samförläggning. Vi valde därför att inte gå vidare med en djupare analys av ett nationellt ICH och anser inte heller att ett ICH i dagsläget är den lösning som bör förordas.

En alternativ lösning till ett nationellt ICH togs fram. Den alternativa lösningen kan sägas innehålla två delar. Dels att generellt stimulera samförläggning och samordning, vilket gynnar så väl den marknadsmässiga utbyggnaden som den utbyggnad som sker genom stöd. Dels av ett stöd för samförläggning av kanalisation för bredbandsutbyggnad där det inte kommer att ske en marknadsmässig utbyggnad.

Vi gör istället bedömningen att kommuner bör arbeta aktivt för att främja samordning och samförläggning. Detta kan ske genom att ställa krav på samordning och samförläggning i markavtal och grävstillstånd, genom att använda Ledningskollen och genom att anordna s.k. gräv möten. Däremot anser vi inte att ett stöd bör införas för att främja samordning och samförläggning.

## Kommuners agerande på utbudssidan

Kommunallagen sätter upp gränser för vilka verksamheter som kommuner får bedriva, men innehåller inte bestämmelser som direkt berör konkurrensneutraliteten mellan offentliga och privata aktörer. I syfte att öka möjligheterna för konkurrens på lika villkor finns en bestämmelse i konkurrenslagen som ger möjlighet att förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. En fråga

som kan prövas är om kommunens agerande strider mot lokaliseringsprincipen.

De kommunala stadsnätens roll i den svenska bredbandsutbyggnaden har varit, och är, mycket betydelsefull.

Stadsnäten står för cirka 2/3 av den fiber som hittills har anlagts. Förutom stadsnäten är det i huvudsak TeliaSonera och IP-Only som investerar i lokal fast bredbandsinfrastruktur. De kommunala stadsnäten bygger i första hand ut i tätort, men även i glest bebyggda områden. I ett antal kommuner saknas stadsnät. Där kan det vara viktigt att kommunen tar ställning till om man ska bygga och investera själv, eller om man exempelvis ska sluta samverkansavtal med någon privat aktör.

Om regeringens bredbandsmål ska kunna nås krävs omfattande investeringar från samtliga marknadsaktörer.

Utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur med hög överföringshastighet behöver stimuleras om regeringens bredbandsmål ska nås. Det skulle eventuellt kunna gynna utbyggnaden om ett undantag från lokaliseringsprincipen införs i lagen om vissa kommunala befogenheter.

Vi har inom ramen för denna utredning inte haft möjlighet att utreda samtliga frågeställningar som behöver besvaras för att kunna utvärdera vilka konsekvenserna av ett undantag skulle kunna bli. Vi anser därför att regeringen skyndsamt bör ta initiativ till att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att göra ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommuner vad gäller utbyggnad av infrastruktur för bredband med hög överföringshastighet. En sådan utredning bör inkludera att tydliggöra stadsnätens roll på marknaden.

### **Efterfrågan och möjligheter att samordna densamma**

En anledning till att kommuner efterfrågar en bredbandsutbyggnad är för att kunna erbjuda sina invånare välfärdstjänster, dvs. tjänster inom skola, vård och omsorg. Med den demografiska utveckling som Sverige har kommer det att vara en ökande andel äldre som inte förvärvsarbetar. Efterfrågan på digitaliserade välfärdstjänster inom vård och omsorg förväntas därför bli större.

Företag behöver ha såväl fast som mobil bredbandsuppkoppling för att kunna ha kontakter med kunder, leverantörer och myndigheter. Tillgång till bredband med hög överföringshastighet är en viktig faktor för att kunna utveckla företagande utanför tätort.

Konsumenternas hastighetsbehov följer tydligt utvecklingen av tjänster på internet. Antalet hushållsabonnemang med högre överföringshastigheter ökar medan de med lägre hastigheter minskar. Andelen av alla hushåll som år 2013 hade ett 100 Mbit/s-abonnemang var 21 procent. År 2013 var det 36 procent av hushållen med tillgång till 100 Mbit/s som även hade ett 100 Mbit/s-abonnemang. Detta kan jämföras med EU:s strävan efter att minst 50 procent av hushållen abonnerar på över 100 Mbit/s år 2020.

I våra direktiv anges att vi ska 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. Vi gör bedömningen att en kommunal bredbandssamordnare bör samverka med byalag respektive villa-samfälligheter och dylika sammanslutningar för att aggregera efterfrågan på utbyggnad. Vidare gör vi bedömningen att kommunerna i bredbandsstrategin bör inkludera en plan för hur efterfrågan ska stimuleras och aggregeras, och hur samarbete med olika och närliggande byalag ska stimuleras.

Ett sätt att öka utbudet av infrastruktur är att arbeta med att aggregera efterfrågan på de tjänster som kräver hög kapacitet. Genom att slå samman efterfrågan från ett antal organisationer inom en region eller en sektor kan intresset från marknadens aktörer att investera i bredbandsutbyggnad öka.

Det är vår bedömning att ett synliggörande av var det finns en efterfrågan på att digitalisera tjänster inom exempelvis vård, skola och omsorg kan stimulera utbyggnaden av bredband. Vi föreslår därför att PTS får i uppdrag att utforma en funktion som syftar till att geografiskt aggregera efterfrågan av digitaliserade tjänster. Genom att aggregera efterfrågan av digitaliserade tjänster, aggregeras också efterfrågan av bredbandsutbyggnad. Vi föreslår att PTS ansvarar för att utreda hur funktionen ska realiseras och utformas.

### **Att stimulera kommunernas engagemang**

Kommunerna har en mycket viktig roll i bredbandsutbyggnaden. Vi tror att det är viktigt att kommuner från statligt håll erbjuds relevant kunskap och stöd för att främja bredbandsutbyggnaden. Vi föreslår därför en organisation för att ytterligare öka kunskapen och stimulera engagemanget för bredbandsfrågan hos kommunerna. Kommunerna befinner sig i olika faser när det gäller engagemang



och utbyggnadsgrad och kommunerna har olika förutsättningar med anledning av geografi, demografi etc.

En organisation för att stimulera kommuners engagemang för digitalisering och utbyggnad av bredband bör etableras. Organisationen bör initialt ges ett mandat på tre år, med möjlighet till förlängning till åtminstone år 2020.

Organisationen ska ha en nationell, en regional och en lokal nivå. Samverkan bör genomsyra organisationen såväl inom som mellan de tre nivåerna. Organisationen ska vara ett sätt för staten att ge bättre förutsättningar för att uppnå målen i regeringens bredbandsstrategi. Organisationen ska främja kommunernas engagemang för digitalisering och utbyggnad av bredband men eftersom bredband bara har ett värde om det används för olika tjänster använder vi begreppet engagemang för digitalisering i vår organisation. Att se nyttan av bredband handlar om att se nyttan av att använda bredband.

SKL har en mycket viktig roll när det gäller förankring av organisationen. Vi anser att regeringen och SKL bör sluta en överenskommelse om SKL:s roll i relation till den föreslagna organisationen.

På den nationella nivån föreslår vi att Bredbandsforum ges ett utökat ansvar för att stimulera kommunernas engagemang för digitalisering genom att bistå och vara ett stöd för den regionala och lokala nivån gällande bredbandsfrågor. Genom att använda Bredbandsforum blir denna nationella stödfunktion en del av regeringens bredbandsstrategi. Det nuvarande kansliet utökas med två tjänster för detta uppdrag. Bredbandsforums mandat förlängs tre år, med möjlighet till förlängning till år 2020. Vi föreslår även att PTS ges ett ansvar för kompetensstöd till den regionala nivån gällande bredbandsstöd. Detta ska således inte ingå Bredbandsforums utökade ansvar.

Även på regional nivå behövs samverkan. Bredbandskoordinatorer tillsätts på regional nivå. Vi föreslår att bredbandskoordinatorerna placeras hos den som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet.

På den lokala nivån bör varje kommun ha en bredbandssamordnare som samordnar kommunens olika verksamhetsdelar så att de kommunicerar och tar hänsyn till bredbandsperspektivet i samtliga relevanta sammanhang.

Utöver detta ser vi att det är viktigt med samordning och samverkan mellan de nationella myndigheter som ansvarar för tillämp-

ning av regelverk och andra frågor som påverkar utbyggnaden av bredband. Dessa myndigheter är PTS, Konkurrensverket, Jordbruksverket, Boverket, Lantmäteriet och Tillväxtverket.

### Konsekvenser av förslagen

Vårt uppdrag har bl.a. varit att föreslå justeringar i regeringens bredbandsstrategi. Syftet med eventuella justeringar ska vara att nå målen i bredbandsstrategin. Av detta följer att konsekvenserna av de förslag som vi lägger inte skiljer sig jämfört med de konsekvenser som framgår av regeringens bredbandsstrategi. Detta gäller förutom på ett område, kostnader för staten.

Vi förslår en organisation för samverkan och kompetensstöd i syfte att stimulera kommunernas engagemang för digitalisering och utbyggnad av bredbandsinfrastruktur.

Vi beräknar att den föreslagna organisationen kommer att leda till en årlig kostnad för staten på 17 750 000 kronor. För att finansiera tillsättandet av bredbandskoordinatorer och det utökade ansvaret för Bredbandsforum föreslår vi att medel omfördelas från dels anslaget 2:3, Grundläggande betaltjänster, dels från kanalisationsstödet.

Vi föreslår att en funktion för att geografiskt aggregera efterfrågan av digitaliserade tjänster ska utvecklas. Funktionen syftar till att synliggöra var det finns behov och möjlighet att bygga ut bredband med hög överföringskapacitet och tjänar således som ett sätt att aggregera efterfrågan på bredband. Vi beräknar att utformningen av den föreslagna funktionen kommer att leda till en kostnad för staten på 500 000–700 000 kronor. Vårt förslag är att medel för finansiering av denna kostnad tas i anspråk från anslag 2.4, Informationsteknik: telekommunikation.