

Avdelningen för samhällsfrågor  
Ann-Sofie Fahlgren  
08-678 55 57  
ann-sofie.fahlgren@pts.se

Jordbruksverket@jordbruksverket.se

## **Underlag till Statens jordbruksverk inför uppdatering av marknadsanalys enligt förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder**

### **Sammanfattning av PTS yttrande**

PTS kartläggning av befintlig infrastruktur per oktober 2015 åskådliggörs av myndigheten på Ansökningskartan i PTS e-tjänst Bredbandskartan.se och underlagen kan även hämtas på webbplatsen statistik.pts.se.

PTS har i kartläggningen inte funnit skäl att ändra den bedömning som myndigheten gjorde i yttrande till Jordbruksverket den 10 mars 2015<sup>1</sup> (här efter kallat yttrandet från 2015) i fråga om vilka befintliga infrastrukturer som ska ingå i kartläggningen. Det vill säga, följande befintliga infrastrukturer ingår i kartläggningen av var nästa generations accessnät har anlagts:

- FTTH/B
- DOCSIS 3.0
- anslutningar med VDSL inom 500 meter från en telestation

PTS finner inte heller skäl att ändra sin bedömning från yttrandet från 2015 att den kommersiella utbyggnaden de närmsta tre åren kommer att täcka åtminstone samtliga tätorter och möjligen även en del av småorter. PTS har härvid mer uttryckligen än i yttrandet från 2015 beaktat regionala skillnader utan att detta ändrat PTS bedömning.

---

<sup>1</sup> PTS ärende med dnr 15-2355, Statens jordbruksverks ärende med dnr 3.2.17-2265/15

## **Bakgrund**

Statens jordbruksverk har begärt PTS bistånd med den uppdatering av den s.k. marknadsanalysen som Jordbruksverket enligt 6 kap. 7 § förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (härefter kallad 2015 års förordning) ska uppdatera minst en gång årligen och som ska beakta regionala skillnader.

Statens jordbruksverks begäran föregående år omfattade att PTS skulle bistå med underlag som bestod av:

- en kartläggning av befintlig bredbandsinfrastruktur som uppfyller kraven på NGA-nät enligt definition i förordningen (EU) 651/2014,
- en analys av var förutsättningar för kommersiell utbyggnad finns de närmaste tre åren samt
- en övergripande prognos för utbyggnaden fram till 2020.

PTS yttrande från 2015 bifogas i bilaga till detta yttrande, se bilaga 1.

## **PTS bedömning**

### **Kartläggning av var det finns NGA**

#### *Aktuella bestämmelser*

Enligt 6 kap. 5 § i 2015 års förordning får stöd endast ges till projekt som avser nästa generations accessnät (NGA-nät).

Enligt artikel 2.138 förordning (EU) nr 651/2014 avses med (NGA-nät) avancerade nät som har åtminstone följande egenskaper: a) de levererar tjänster på ett tillförlitligt sätt med mycket hög hastighet per abonnent via optiska (eller tekniskt likvärdiga) stomnät som är tillräckligt nära användarnas lokaler för att garantera faktisk leverans med mycket hög hastighet, b) de stöder en rad olika avancerade digitala tjänster, bland annat konvergerande, helt och hållet IP-baserade tjänster och c) de har betydligt högre uppladdningshastigheter (jämfört med grundläggande bredbandsnät). I det nuvarande skedet av marknadsutveckling och teknisk utveckling är NGA-näten a) fiberbaserade accessnät (FTTx), b) avancerade uppgraderade kabelnät och c) vissa avancerade trådlösa accessnät som kan erbjuda varje abonnent tillförlitliga höghastighetstjänster.

Enligt artikel 52.3 förordningen (EU) nr 651/2014 krävs för att stöd till bredbandsinfrastruktur ska vara förenlig med förordningen att investeringen ska ske i områden där det inte finns någon infrastruktur inom samma kategori.

### *PTS kartläggning av befintlig NGA-infrastruktur*

PTS bedömde i yttrandet från 2015 att följande befintliga infrastrukturer kunde anses uppfylla kraven på nästa generations accessnät<sup>2</sup>:

- FTTH/B
- DOCSIS 3.0
- anslutningar med VDSL inom 500 meter från en telestation

PTS finner inte skäl att nu göra en annan bedömning av vilka befintliga infrastrukturer som bör betraktas som NGA. Det är således även i detta underlag sådan infrastruktur som läggs till grund för PTS uppdatering av kartläggning av var det redan finns NGA-nät. Som underlag för denna bedömning har PTS använt sin rapport PTS bredbandskartläggning 2015.<sup>3</sup>

PTS kartläggning av befintlig NGA-infrastruktur per oktober 2015 åskådliggörs av myndigheten på Ansökningskartan i PTS e-tjänst Bredbandskartan.se och underlagen kan även hämtas på webbplatsen statistik.pts.se.

### **Frågan om förutsättningarna för utbyggnad**

#### *Aktuella bestämmelser*

Enligt 6 kap. 7 § i 2015 års förordning ska Statens jordbruksverk ansvara för att säkerställa att utbyggnaden sker i enlighet med förordning (EU) nr 651/2014. Den marknadsanalys som genomförs ska beakta regionala skillnader och uppdateras minst en gång årligen.

För att det med stöd av förordning (EU) 651/2014 ska vara tillåtet att använda offentligt stöd för bredbandsutbyggnad finns bland förutsättningarna dels att det inte finns någon infrastruktur med motsvarande egenskaper i området, dels att sådan infrastruktur sannolikt inte kommer att utvecklas på kommersiella villkor inom tre år från dagen för offentliggörandet av den planerade stödåtgärden, vilket också ska kontrolleras genom ett offentligt samråd.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> PTS ärende med dnr 15-2355, Statens jordbruksverks ärende med dnr 3.2.17-2265/15

<sup>3</sup> PTS bredbandskartläggning 2015, PTS-ER-2010:16. Observera att PTS bedömning här inte rör frågan om en viss trådlös teknik vid utbyggnaden av ett stödfinansierat nät skulle betraktas som NGA och således vara stödberättigat eller inte. Om en stödsökande vill använda trådlösa tekniker avgör handläggande myndighet om den aktuella tekniken uppfyller förutsättningarna för NGA.

<sup>4</sup> Artikel 52.3 i förordning (EU) 651/2014

### *Sammanfattning av PTS yttrande från 2015*

PTS har i yttrandet från 2015 utvecklat antagandena i den fiberutbyggnadsmodell som myndigheten använder för att prognosticera utbyggnaden fram till 2020 och de generella förutsättningarna för investeringar i infrastruktur i områden med lägre befolkningsdensitet.<sup>5</sup> Av fiberutbyggnadsmodellen framgår att tätheten mellan anslutningar är en viktig faktor för utbyggnaden. PTS har använt tätortsdefinitionen som ett uttryck för befolkningstätheten och bedömer att denna är en god indikator för om det krävs stimulanshöjande åtgärder i form av bredbandsstöd.<sup>6</sup>

PTS konstaterade bl.a. följande i yttrandet från 2015.

Det finns en rad speciella förutsättningar för utbyggnaden av bredband utanför tät- och småort, dels är befolkningsdensiteten lägre än i städerna, dels är det geografiska avståndet mellan byar och samhällen större. Eftersom områden utanför tätort och småort karaktäriseras av mycket låg befolkningsdensitet innebär det att relativt sett få personer ska dela på de initiala kostnaderna för infrastruktur, vilket ger höga fasta investeringskostnader per hushåll.<sup>7</sup> För operatörerna ger detta förhållande höga investeringskostnader i förhållande till de potentiella kunderna och intäkterna.

Underlag från PTS årliga kartläggningar visar också att stödmedel har spelat en avgörande roll för utbyggnaden av de områden utanför tätort och småort som nu har tillgång till snabbt bredband. Det saknas exempel på när marknaden på egen hand och i stor skala rullat ut fibernät utanför tätort och småort.

PTS bedömde i yttrandet från 2015 att marknadskrafternas investeringar skulle nå tätorterna de närmsta tre åren. Jordbruksverket lade PTS underlag till stöd för verkets beslut att endast utbyggnad utanför tätort skulle vara stödberättigat.

---

<sup>5</sup> PTS ärende med dnr 15-2355, Statens jordbruksverks ärende med dnr 3.2.17-2265/15, s. 4-7

<sup>6</sup> PTS ärende med dnr 15-2355, Statens jordbruksverks ärende med dnr 3.2.17-2265/15, s. 4-6

<sup>7</sup> Bredbandsforums rapport Bredband i hela landet – Slutrapport från Byråtsgruppen, s. 11

### *Utbyggnaden på landsbygden sedan PTS föregående analys*

Utbyggnaden i områden utanför tätort och småort hade i oktober 2015 nått 21 procent av hushållen och arbetsställena. Detta var en ökning med 8 procentenheter sedan oktober 2014. Ökningen av utbyggnaden på landsbygden bestod i allt väsentligt av att många utbyggnadsprojekt som uppburit bredbandsstöd enligt förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder färdigställts under perioden sedan PTS närmast föregående kartläggning och följaktligen rapporterat sina anslutningar till PTS.<sup>8</sup>

PTS bedömer att någon nämnvärd utbyggnad utanför tätort utan delfinansiering med bredbandsstöd fortfarande inte har förekommit.<sup>9</sup>

Det är vanligt att slutkunder utanför tätort organiserat och engagerat sig för att skaffa snabbt bredband till sitt område. PTS bedömer att drivkraften för dessa lokala organisationers engagemang i allt väsentligt varit möjligheten till stödfinansiering. Företeelsen uppstod i och med att bredbandsstödet infördes i landsbygdsprogrammet år 2010 och har tilltagit i omfattning, i synnerhet efter att regeringen offentliggjorde sitt beslut om den nu pågående satsningen i landsbygdsprogrammet i mars 2014.

Bredbandssatsningen i landsbygdsprogrammet har således gett stimulans-effekter på efterfrågan och PTS bedömer att effekten inte skulle ha uppstått i frånvaro av satsningen.

På efterfrågesidan har de lokala organisationernas insatser lett till i huvudsak följande resultat:

- De lokala organisationerna har genom marknadsbearbetning bidragit till att öka och att samordna efterfrågan. Oftast uppnår sådana lokala organisationer anslutningsgrader inom sina områden som är långt högre än vad marknadsaktörerna historiskt har åstadkommit. Denna marknadsbearbetning och samordning av efterfrågan leder till att kostnaderna för utbyggnaden för ett område kan fördelas på jämförelsevis fler anslutningar. Det arbetet utförs ideellt och belastar varken de lokala organisationernas eller i ett senare skede marknadsaktörernas kostnader.

---

<sup>8</sup> PTS Bredbandskartläggning 2015, PTS-ER-2016:10

<sup>9</sup> PTS Bredbandskartläggning 2015, PTS-ER-2016:10, s. 6

- Genom den lokala organisationen har man även fått till fruktbara dialoger i marktillträdesfrågor. Marktillträden kan då åstadkommas mer effektivt både i tid och till lägre kostnad. Ofta bidrar markägarna med förmånliga tillträdesvillkor.
- Oftast är det de lokala organisationerna som konkurrensutsätter anläggningsmomenten i utbyggnadsprojekten. Utbyggnadsprojekt med sådan stor lokal närvaro har i regel större förutsättningar att upphandla tillfälligt tillgänglig överkapacitet hos gräventreprenörer eller utnyttja konkurrensen hos lokala entreprenörer än vad större aktörer har. Dessutom brukar de lokala organisationerna kunna bidra med förarbete och flexibla lösningar på plats, vilket gör att de kan använda grävkapaciteten effektivt.

Utöver att slutkunder organiserar sig och lägger ned stora, oftast ideella, insatser på att få till en utbyggnad i sitt område kan konstateras att nationella marknadsaktörer har tagit fram affärsmodeller riktade mot landsbygden och som möter upp de lokala initiativen. Affärsmodellerna förutsätter en samverkan med lokala organisationer som upparbetar en samordnad efterfrågan och bistår med andra kostnadsänkande åtgärder. Eftersom drivkraften för det lokala engagemanget i huvudsak är en följd av möjligheten till att ta del av stödmedel, bedömer PTS det som osannolikt att motsvarande marknadssituation hade uppstått i avsaknad av bredbandsstödet. Marknadsaktörernas ökade närvaro på marknaden förklaras således till stora delar av den stimulanseffekt som bredbandsstödet haft på efterfrågan och därtill kopplad sänkning av inträdeshinder.

PTS bedömer att marknadsaktörernas affärsmodeller för landsbygden och deras intresse av att lägga sina investeringar där har främjats av att de områden som stöd kan användas i har varit tydliga och förutsägbara. Det är relativt sett enkelt att avgöra vilka fastigheter som får anslutas med stöd och vilka som inte får det. De skönsmässiga bedömningarna av var stödet får användas har relativt litet utrymme. Detta ger en regulatorisk förutsägbarhet. PTS har tidigare erfarenheter av att sådan regulatorisk förutsägbarhet underlättar marknadsaktörernas investeringsbeslut. PTS bedömning är vidare att även tydligheten för var stödet får användas har bidragit till marknadsutvecklingen genom att ge såväl efterfråge- som utbudssidan rättssäkra och förutsägbara investeringsförutsättningar.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> IT och telekomföretagens skrivelse den 1 februari 2012, ställd till näringsdepartementet

Frågan har väckts om nivån på den anslutningsavgift som slutkunderna får betala kan användas som en indikator för var det skulle kunna byggas på rent kommersiella grunder. Här bör först erinras om att det finns en växelverkan mellan anslutningsavgift och efterfrågan, i synnerhet som de projekt ansöker som stöd måste ha en budget för just det projektet. Anslutningsgraden påverkar kostnaderna per anslutning och kostnaderna per anslutning påverkar efterfrågan.

Eftersom marknadsaktörernas affärsmodeller bygger på att så långt möjligt ta tillvara på lokala organisationers samordning av efterfrågan och kostnads-sänkande åtgärder, kan även marknadsaktörernas anslutningsavgifter i områden utanför tät- och småort understiga de avgifter som kan betraktas som vanliga i enfamiljshusområden i tätorter. Eftersom marknadsaktörens förutsättningar i det enskilda fallet är så förknippad med insatsen från den lokala organisationen kan man dock svårigen dra slutsatsen att området skulle ha varit kommersiellt utbyggbart utan effekterna av de lokala organisationernas insatser, vilka i sin tur i allt väsentligt varit avhängiga möjligheterna till stöd.

Därutöver kan även konkurrenssituationen i stort och för den aktuella konkurrensutsättningen påverka anslutningsavgiften.

Sammantaget har således bredbandsstödet enligt 2015 års förordning stimulerat såväl samordningen av efterfrågan som utbudet på landsbygden, men PTS bedömer likväl att förekomsten av stöd varit nödvändigt för den utbyggnad som sker utanför tätort. Baserat på de uppgifter som länsstyrelserna har rapporterat in till myndigheten, har PTS bedömt att efterfrågan på medel för bredbandsstöd uppgår till två miljarder kronor per år 2016-2017 utöver de medel som redan avsatts för bredbandsutbyggnad.<sup>11</sup>

Till följd av marknadsutvecklingen ökar betydelsen av det offentliga samråd som ska göras av de planerade stödområdena. Samrådet har betydelse för att säkerställa att eventuella snedvridningar av konkurrensen minimeras.<sup>12</sup> Genom återkoppling på de offentliga samråden kan det bedömas hur den planerade åtgärden skulle kunna påverka befintliga eller planerade investeringar i det enskilda fallet.

---

<sup>11</sup> PTS Sammanställning av stödmedel till bredbandsutbyggnad samt prognostisering avseende efterfrågan på medel, PTS ärende med dnr 16-1113

<sup>12</sup> The broadband State aid rules explained, An eGudie for Decision Makers

### *Frågan om att beakta regionala skillnader*

Såsom redan framkommit ovan är tätheten mellan anslutningarna en viktig faktor för utbyggnaden. PTS bedömer att det inte är möjligt att iaktta några regionala skillnader i slutkundernas efterfrågan av de tjänster som kan levereras över snabbt bredband. PTS bedömer således att efterfrågan ser likadan ut över hela landet. Det är inte heller möjligt att iaktta några beaktansvärda regionala skillnader i marknadsaktörernas utbud. Slutkundernas efterfrågan och marknadsaktörernas utbud och investeringar är de nyckelfaktorer som PTS bedömer har stark påverkan på nivån av investeringar.<sup>13</sup>

Utöver att utbyggnaden påverkas av faktorer som slutkundernas efterfrågan, marknadsaktörernas planer och strategier kan det politiska engagemanget och politiska strategier påverka utbyggnaden i båda riktningar. Utbyggnaden har också kommit olika långt regionalt och lokalt. Även om fiberaccessnät är vanligast i tätort eller småort finns stora geografiska variationer mellan tillgången. Det finns exempel på glesbefolkade län som utmärker sig genom att ha jämförelsevis hög tillgång till fiberaccessnät och exempel på mer tätbefolkade områden med jämförelsevis lägre tillgång till fiberaccessnät.<sup>14</sup>

De regionala variationerna kan delvis förklaras av skillnader i regionala politiska beslut om hur de statliga bidragspengarna för nyförläggning av it-infrastruktur, som utbetalades under första hälften av 2000-talet, användes i olika delar av landet.<sup>15</sup> Det finns län som i tidigare programperioder använt stödmedel för uppgraderingar av kopparnätet som i viss mån avviker från andra områden vad gäller tillgången till fiber.

En regional skillnad som kunnat iakttas är tätorternas närhet till befintlig anslutningspunkt för snabbt bredband. Sådant avstånd kan påverka förutsättningarna för utbyggnaden. De regioner där det i högre utsträckning förekommer tätorter med längre avstånd till anslutningspunkt omfattas dock av möjligheten att använda bredbandsstöd för utbyggnad av förbindelser som förbinder accessnät med befintligt transportnät enligt de regionala strukturfonderna. Vid en helhetsbedömning finner PTS därför att de skillnader som kan iakttas inte motiverar någon annan bedömning för sådana regioner än den som gäller för riket i stort.

---

<sup>13</sup> Uppföljning av regeringens bredbandsstrategi 2016, PTS, PTS-ER-2016:17, s. 15

<sup>14</sup> De glesbefolkade länen Västerbotten och Norrbotten utmärker sig som jämförelsevis fibertäta, medan fibertäckningen är betydligt lägre i det mer tätbefolkade Kalmar län och Blekinge län, PTS bredbandskartläggning 2015, PTS-ER-2010:16, s. 21.

<sup>15</sup> PTS bredbandskartläggning 2015, PTS-ER-2010:16, s. 21



*Sammanfattande bedömning*

PTS finner inte skäl att ändra den bedömning som myndigheten gjorde i yttrandet från 2015.

Detta yttrande har beslutats av tf generaldirektören Catarina Wretman. I den slutliga handläggningen av ärendet har avdelningschefen Sara Andersson, enhetschefen Kerstin Karlsson och juristen Emma Hagman Rang samt juristen (tillika föredraganden) Ann-Sofie Fahlgren deltagit.

