

Kommittédirektiv



Bredband i små orter och på landsbygd

Dir.
2007:118

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juli 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera nuvarande bredbandsstöd.

Utredaren ska ta ställning till om det är motiverat med fortsatta statliga åtgärder för att främja bredbandsutbyggnad i små orter och på landsbygd och i så fall föreslå stödinsatser och finansiering av dessa. Om stöd föreslås ska det utformas utifrån erfarenheter av nuvarande stöd.

Utredaren ska även överväga åtgärder för att främja samförläggning och kanalisation (tomrör).

Möjligheten att använda IT och elektroniska kommunikationer med tillräcklig kapacitet och kvalitet har stor betydelse, såväl samhällsekonomiskt som för företag, individer och offentlig verksamhet. I dag finns IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet utbyggt i betydande omfattning. Det återstår dock områden i landet där sådan IT-infrastruktur inte finns tillgänglig.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 18 april 2008.

Bakgrund

Mål

Målet för politikområde IT, elektronisk kommunikation och post är att alla ska ha tillgång till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur och därtill hörande samhällstjänster. Enligt målen för sektorn elektronisk kommunikation (prop. 2002/03:110, bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228) ska enskilda och myndigheter få tillgång till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer. De elektroniska kommunikationerna ska ge största möjliga utbyte när det gäller urvalet av överföringstjänster samt deras pris och kvalitet. Sverige ska i ett internationellt perspektiv ligga i framkant i dessa avseenden. De elektroniska kommunikationerna ska vara hållbara, användbara och tillgodose framtidens behov. De främsta medlen för att uppnå detta ska vara att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens utan snedvridningar och begränsningar samt att främja internationell harmonisering. Staten har ett ansvar på områden där allmänna intressen inte enbart kan tillgodoses av marknaden.

Vid sidan av målen för sektorn elektronisk kommunikation har mål för politiken för informationssamhället etablerats. Riksdagen har beslutat målet att Sverige ska vara ett hållbart informationssamhälle för alla (prop. 2004/05:175, bet. 2005/06:TU4, rskr. 2005/06:142). Samtidigt beslutades delmålen

1. att IT ska bidra till förbättrad livskvalitet och till att förbättra och förenkla vardagen för människor och företag,
2. att IT ska användas för att främja hållbar tillväxt och
3. att en effektiv och säker IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet ska finnas tillgänglig i alla delar av landet, bl.a. för att ge människor tillgång till interaktiva offentliga e-tjänster.

Europeiska unionen

Handlingsplaner för att främja IT-användandet har varit en del av den s.k. Lissabonstrategin sedan starten år 2000. När ny-starten för strategin lanserades 2005 presenterades EU:s strategi för informationssamhället åren 2006–2010 som en viktig del (KOM2005 (229) i2010 Det europeiska informationssamhället för tillväxt och sysselsättning). Ett mål är ett europeiskt informationssamhälle där alla kan delta, som främjar tillväxt och sysselsättning på ett sätt som överensstämmer med hållbar utveckling och som prioriterar bättre offentliga tjänster och livskvalitet. Som ett led i detta ingår strategier för att säkerställa att bl.a. tillgängligheten till kommersiell och samhällelig service ökar genom att IT kommer alla medborgare till nytta. Till exempel har riktlinjer utfärdats om att utvidga den geografiska täckningen för bredband i områden med otillräcklig täckning (KOM2006 (129) Att överbygga bredbandsklyftan).

Bredbandsstöd åren 2001–2007

Sedan år 2001 har det funnits möjligheter till statligt stöd för kompletterande utbyggnad av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet i områden där marknaden bedömts inte kunna bygga ut på kommersiell grund. Detta s.k. bredbandsstöd har förlängts i tre omgångar och omfattar nu åtgärder för utbyggnad som vidtas under åren 2001 t.o.m. 2007. Den totala ramen för stödet är 5,25 miljarder kronor.

Informationssamhället blir verklighet – ökande betydelse av en tillgänglig och robust IT-infrastruktur

Vi är inne i ett skede när samhället omvandlas i grunden genom användning av IT, innefattande elektronisk kommunikation, och genom Internets explosionsartade utveckling. Samhället utnyttjar i allt högre grad IT för att kommunicera och på andra sätt hantera information. Exempel på samhällsviktig service är myndighetsinformation, ledningsinformation vid allvarliga störningar, räddningstjänst, utbildning och vård och omsorg.

Exempel på framträdande kommersiella serviceområden är transaktioner inom betalsystem, och kommersiella e-tjänster som banktjänster, bokning av resor och annan e-handel, spel och underhållning.

Internet ger i dag möjligheter till många olika tjänster med tillgång till all tänkbar information. IT och elektronisk kommunikation bidrar även till att effektivisera administrativa processer och industriell produktion (exempelvis genom styr- och reglerteknik). IT är därigenom en central insatsvara för att höja produktiviteten i såväl offentlig som privat sektor. Med ny teknik kommer också ändrade sätt att producera varor och tjänster. En sådan industriell strukturomvandling skapar behov av nya lösningar. Därför är en tillgänglig och robust IT-infrastruktur också av stor betydelse för tillkomsten av nya varor och tjänster på nya marknader och för tillväxten.

Möjligheten att använda IT och elektroniska kommunikationer med tillräcklig kapacitet och kvalitet har stor betydelse, såväl samhällsekonomiskt som för företag, individer och offentlig verksamhet. Företag behöver IT för att starta verksamhet och utvecklas. Ett exempel är vår växande turistnäring som till betydande del bedrivs i områden utanför tätorter.

Samhällets ökande behov och beroende av IT och elektronisk kommunikation förutsätter en sammanhängande och tillgänglig IT-infrastruktur med möjlighet till hög överföringskapacitet och robusta elektroniska kommunikationer. Globaliseringen ökar också behoven av effektiv kommunikation och informationshantering. Krav på effektivitet och tillgänglighet i offentlig verksamhet ställer allt högre krav på IT-infrastrukturen. Ett viktigt exempel är den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning som innebär ökade behov av effektivisering inom vård och omsorg.

Den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen har gett tillgång till bättre och billigare elektroniska kommunikationstjänster i stora delar av landet. Utbyggnaden och utvecklingen av 3G-nät, nästa generations mobilnät, andra typer av trådlösa nät samt andra accessmetoder kommer att kräva allt högre överföringskapacitet. Detsamma gäller kommunikation av multimedia, exempelvis TV-sändningar. Intelligent system, t.ex.

väggkameror och andra utrustningar för trafikövervakning, byggs ut och kommer också att ställa allt högre krav på en sammanhängande och tillgänglig IT-infrastruktur.

Den passiva infrastrukturen, i synnerhet fiberoptiska kablar, master och kanalisation, kommer att vara användbar under många år och har lång ekonomisk livslängd. Aktiv utrustning och olika accessmetoder utvecklas och förändras däremot ständigt och har kortare ekonomisk livslängd. I dag har vi många olika ägare av nät runt om i landet, på såväl nationell som regional och lokal nivå. En grundläggande inriktning i regleringen för elektronisk kommunikation är en strävan mot ökad konkurrens på infrastrukturnivå. Samtidigt finns en medvetenhet om att det i vissa fall inte är samhällsekonomiskt optimalt med parallella infrastrukturer.

Det är viktigt att vi har en sammanhängande passiv IT-infrastruktur över landet för att de olika aktörerna inom elektronisk kommunikation ska kunna etablera robusta nät som klarar påfrestningar av olika slag, som exempelvis kraftiga stormar. Vikten av en nationellt sammanhängande struktur ska beaktas vid utformningen av offentliga åtgärder.

Behov av utredning

I takt med att betydelsen av elektronisk kommunikation för samhällets funktion ökar behöver förutsättningarna för en långsiktig utbyggnad av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet ses över. Offentliga aktörer behöver finna former för att på bästa sätt bidra till denna utveckling.

Utvärdering av nuvarande stöd

Om den utbyggnad som kan förväntas ske på marknadsmässig grund inte uppfyller de politiska målen för tillgång till elektroniska kommunikationer med hög överföringskapacitet finns skäl att överväga statliga åtgärder. Det var sådana överväganden som låg bakom nuvarande bredbandsstöd. Stödet utformades mot bakgrund av de förutsättningar som rådde kring år 2000 (se bl.a. prop. 1999/2000:86 och betänkandena SOU 1999:85, SOU

2000:68, SOU 2000:111 och SOU 2002:55). Stödet har i stort sett varit oförändrat under stödperioden, men tillämpningen kan ha ändrats med anledning av hur förutsättningarna för stöd tolkats. Vidare har en omfattande bredbandsutbyggnad skett under stödperioden. Stödet bör utvärderas och erfarenheterna användas vid övervägande om eventuellt framtida stöd.

Överväganden om åtgärder för bredband i små orter och på landsbygd

Den utbyggnad som har skett på kommersiell grund liksom den som skett med hjälp av offentliga stödåtgärder har gjort att IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet i dag finns tillgänglig i betydligt högre omfattning än år 2001, då stöd började lämnas. Det återstår dock områden i landet där sådan IT-infrastruktur inte finns tillgänglig. Det kan exempelvis avse mindre orter som på grund av långa avstånd saknar anslutning till en sammanhängande IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet eller där accessnät som medger hög överföringskapacitet saknas. Post- och telestyrelsen föreslog i februari 2007 åtgärder för att främja fortsatt bredbandsutbyggnad (Förslag till bredbandsstrategi för Sverige, PTS ER 2007:7).

Ställning behöver tas till om det är samhällsekonomiskt motiverat med fortsatta statliga åtgärder för att främja bredbandsutbyggnad i områden som saknar etablerad eller planerad IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet och i så fall hur stödinsatserna ska utformas och finansieras.

Samförläggning och kanalisation

En omfattande upprustning av elnätsinfrastruktur sker för närvarande runt om i landet efter de störningar i elförsörjningen som orsakats av stormskador och till följd av nya krav i ellagen (1997:857). Grävkostnader utgör i allmänhet en betydande del vid bredbandsutbyggnad. Det är därför ekonomiskt om bredband eller tomrör (kanalisation) grävs ner i samband med att elnät, fjärrvärme eller annan infrastruktur byggs ut eller rustas upp. Kanalisation skapar förutsättningar för att senare bygga ut bredband för ökad tillgänglighet och robusthet. Skäl finns att

överväga åtgärder för att främja samförläggning och kanalisering.

Utgångspunkter

Bredbandsmarknaden, inklusive utbyggnad och utveckling av IT-infrastruktur, är förhållandevis ung. Regleringen och det offentliga insatser, ägande och roller bör präglas av förutsägbarhet och långsiktighet. Otydligheter och oklarheter missgynnar utvecklingen såväl för marknadens aktörer som för slutkunderna. Detta gäller inte minst investeringsviljan för IT-infrastruktur.

Utgångspunkten för utbyggnad av infrastruktur för elektronisk kommunikation är att den sker på marknadsmässig grund. Statens centrala roll är att skapa reglering för en fungerande marknad för elektronisk kommunikation och att ge goda förutsättningar för investeringar och företagande.

En metodisk utgångspunkt för utredarens arbete med att bedöma behovet av och i förekommande fall utformningen av stöd ska vara strävan att alla orter och en klart övervägande del av landsbygden ska ha tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet vid utgången av år 2013.

En förutsättning för eventuellt stöd är att det bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat.

Ett eventuellt fortsatt offentligt stödprogram bör inriktas på att upphöra år 2013. Tidsperspektivet för bedömningen av behov av stöd och en eventuell stödperiod har satts för att en utbyggnad faktiskt ska ha möjlighet att ske och så att regioner, kommuner och marknadens aktörer får möjlighet att planera mer långsiktigt. Vidare ökar möjligheterna till medfinansiering från Europeiska unionen om de nationella insatserna kommer i fas med det finansiella perspektivet inom unionen, och därmed med programperioderna för strukturfonder och andra fonder. Nuvarande perspektiv sträcker sig t.o.m. 2013.

Uppdraget

Utvärdera effekterna av nuvarande bredbandsstöd

Utredaren ska utvärdera stödet och den modell för samverkan mellan offentliga och privata aktörer som stödet bygger på. Utredaren ska bedöma i vilken omfattning stödet har bidragit till en utbyggnad av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet och vilket resultat satsade medel har givit.

Utredaren ska i sin utvärdering översiktligt:

1. undersöka vilka projekt stödmedlen har använts till – nya nät eller uppgradering av befintliga nät, fasta ledningar eller trådlösa förbindelser,
2. bedöma hur stor andel av stödet som har använts till hyra av befintliga nät,
3. kartlägga omfattningen av nätutbyggnaden och bedöma den totala investeringskostnaden samt hur många nya abonnemang respektive anslutningar som stödet bidragit till,
4. bedöma hur stöden kan ha påverkat investeringar i IT-infrastruktur utan stöd,
5. bedöma vilken påverkan stödet har haft på konkurrensen på marknaden för elektronisk kommunikation,
6. kartlägga vilka olika slag av aktörer som har etablerat nät med hjälp av stödet,
7. bedöma hur stöden har påverkat tillgång till nät för andra än nätägaren och
8. undersöka möjligheterna till uppgradering av utbyggda nät vid ökade krav på överföringshastighet.

Utredaren ska värdera om samhällsnyttan av stödet stått i proportion till kostnaderna.

Utredaren ska analysera om organisationen kring stödet varit ändamålsenligt utformad när det gäller ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala organ, kunskapshantering, administration av stödet, uppföljning, tillsyn, utvärdering, rapportering av medel och prognoser m.m.

Utredaren ska bedöma om kommunernas IT-infrastrukturplanering har påverkat investeringar i IT-infrastruktur och konkurrenssituationen på marknaden för elektronisk kommunikation. Utredaren ska samtidigt göra en jämförande översikt av hur annan samhällsviktig infrastruktur som t.ex. el, vatten och avlopp, fjärrvärme och vägar har nått nuvarande spridning.

Utredaren är fri att kartlägga, analysera och utvärdera andra frågeställningar som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

Bedöma behov av fortsatta statliga åtgärder för bredband i små orter och på landsbygd

1. Vilken utbyggnad bedöms ske på marknadsmässig grund?

Utredaren ska kartlägga vilka orter och vilken landsbygd som inte kan förväntas få tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet genom en utbyggnad på marknadsmässig grund inom en femårsperiod. Den kartläggning av sådan infrastruktur som Post- och telestyrelsen utför enligt sitt regleringsbrev för år 2007 bör ingå i underlaget för denna kartläggning.

Utredaren behöver ta ställning till vad som i detta sammanhang bör avses med IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet. En utgångspunkt bör vara de överföringskapaciteter (bandbredd) som faktiskt efterfrågas på marknaden. Hänsyn ska även tas till förväntad efterfrågan. Kapacitetsbehoven i accessnäten kommer att vara styrande för kapacitetsbehoven i sammanbindande nät.

2. Vilken eventuell ytterligare utbyggnad krävs?

Om utredaren bedömer att alla orter och en klart övervägande del av landsbygden inte kommer få tillgång till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet genom en utbyggnad på marknadsmässig grund inom en femårsperiod ska utredaren kartlägga vilken ytterligare utbyggnad som krävs och kostnaden därför. Utredaren ska bedöma om statligt stöd behövs för att få

till stånd utbyggnaden och i så fall omfattningen av ett sådant stöd.

3. Är statligt stöd samhällsekonomiskt motiverat?

Utredaren ska ta ställning till om ytterligare statliga åtgärder är samhällsekonomiskt motiverade. Vid bedömningen ska utredaren beakta dels allmänhetens och företagets liksom offentliga aktörers behov av tillgång till elektronisk kommunikation, dels att elektroniska kommunikationer ska underlätta vardagen för hushåll och företag i hela landet samt bidra till innovation, konkurrenskraft och tillväxt. Vid bedömningen kan nyttor och kostnader skattas för olika typexempel.

Om utredaren bedömer att de offentliga kostnaderna för utbyggnaden inte står i rimlig proportion till den samhällsekonomiska nyttan får utredaren föreslå att stöd inte ska lämnas eller att målsättningen om en utbyggnad till alla orter och en klart övervägande del av landsbygden justeras. Utredaren kan även överväga att stöd i vissa områden ska kunna lämnas för del av kostnader för vissa särskilda anslutningsformer, såsom satellit.

Bedöma behov av åtgärder för att främja samförläggning och kanalisation

Utredaren ska bedöma behovet av åtgärder för att främja samförläggning och kanalisation.

Föreslå utformning och finansiering av eventuellt stöd

Om analysen visar att det finns behov av stöd och utredaren bedömer att det är samhällsekonomiskt motiverat ska utredaren lämna ett fullständigt förslag till sådant stöd och till hur det ska finansieras. Utredaren ska lämna de författningsförslag som uppdraget föranleder. Erfarenheter från bredbandsstödet åren 2001 t.o.m. 2007 ska beaktas vid utformningen av förslaget.

Förslaget ska omfatta organisation för prövning, tillsyn och uppföljning av stöd. Behovet av information för fullgörande av dessa uppgifter ska beaktas.

Vid utformning av ett eventuellt stöd ska geografiska skillnader beaktas. I de södra delarna av Sverige finns det exempelvis stora områden med utspridd bebyggelse på landsbygden. I de norra delarna av landet finns orter med långa avstånd till nästa ort men med samlad bebyggelse i orten. Ett stöd bör kunna lämnas till sammanbindande nät i syfte att få ut IT-infrastrukturen så långt som möjligt. Stöd bör också kunna lämnas till accessnät för att ansluta slutkunder i syfte att öka tillgängligheten. Stödet bör inriktas på passiv infrastruktur och inte lämnas till drift.

Utgångspunkten är att stödet ska vara teknikneutralt. Mobila accessformer och radioburna förbindelser bör t.ex. kunna godtas om överföringskapaciteten bedöms vara tillräcklig. De kostnader som är förknippade med anslutningsformen för slutanvändaren ska också beaktas.

När förslagen till stödåtgärderna utformas ska behovet av en robust, sammanhängande och tillgänglig IT-infrastruktur beaktas.

Även tillgängligheten för andra operatörer än nätägaren ska beaktas. En avvägning kan behöva ske mellan önskemål om att skapa en öppen infrastruktur och att skapa incitament för investeringar i ny infrastruktur. Om krav på öppenhet ställs bör det tydliggöras vad som avses med kravet.

En förutsättning för stöd är att det finns ett tillfredsställande underlag för att pröva en ansökan om stöd. Att ett sådant underlag tillförsäkras ska beaktas vid utformningen av stöd.

De villkor som ställs upp för stöd ska vara tydliga. Det ska övervägas om prövningsmyndigheten lämpligen bör avgöra om vissa villkor ska ställas, exempelvis avseende krav på öppenhet i nätet.

EU:s regler om statligt stöd ska beaktas vid utformningen av stöd liksom den praxis som utvecklats genom EU-kommissionens beslut om bredbandsstöd. Utredaren ska vid utformningen av förslag väga in möjliga incitament som ökar investeringsviljan för marknadens aktörer och att konkurrensituationen på marknaden förstärks. Offentliga aktörer får inte gynnas otillbörligen och villkoren för stöd ska vara transparenta och generella. Stödet måste noga avgränsas till områden där infrastruktur

med hög överföringskapacitet inte finns och där marknaden inte kan antas etablera sådana nät.

Närliggande frågeställningar

Utredaren är fri att behandla andra frågeställningar som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

Finansiering

Utredaren ska föreslå hur utredningens förslag ska finansieras.

Utredaren ska vid utformning av förslaget eftersträva finansiering av kostnader för utbyggnad från t.ex. marknadens aktörer, kommuner samt strukturfonder och andra EU-program.

Utredaren ska föreslå den finansieringslösning som leder till att önskad utbyggnad kommer till stånd till lägsta statsfinansiella kostnad.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska samråda med Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, projektet Länssamverkan bredband (dnr N2006/10787/ITFoU), Konkurrensverket och Glesbygdverket. Vid utvärderingen av tidigare stöd ska utredaren beakta genomförda uppföljningar och utvärderingar.

Utredaren ska beakta Post- och telestyrelsens rapporter Förslag till bredbandsstrategi för Sverige, PTS ER 2007:7 (dnr N2007/2068/ITP) samt Redovisning av uppdrag: Bättre bredbandskonkurrens genom funktionell separation, PTS ER 2007:18 (dnr N2007/5721/ITP) och den fortsatta beredningen av denna rapport som kan komma att ske.

Utredaren ska även beakta relevanta internationella erfarenheter.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 18 april 2008.

(Näringsdepartementet)

