

Handlingsplan kopplad till kontrollstation av regional bredbandsstrategi 2017

Inledning

Kontrollstationen av den regionala bredbandsstrategin innebär att målen för bredbandsutbyggnad har förändrats i enlighet med den nationella bredbandsstrategin som presenterades i december 2016. För att uppnå dessa mål krävs utökade åtgärder jämfört med den handlingsplan som skrevs till den regionala bredbandsstrategin från 2015. Idag kan det regionala bredbandsstödet endast ges för att fiberansluta definierade bristpunkter. Förslag till utökade möjligheter för stödet och till detta kopplade åtgärder beskrivs i detta dokument och berör tre områden.

1. Den konsultutredning som UBit-gruppen lät göra för att utreda lämpliga affärsmodeller för att kunna bygga bort de vita fläckar och vita prickar som finns kvar i länet, lämnade några rekommendationer för hur detta ska kunna gå till. Dessa rekommendationer har bearbetats och ingår i förslagen nedan.
2. Regionen har också jobbat för att stödet ska kunna användas till att etablera så kallade samhällsmaster i områden med dålig mobiltäckning och där operatörerna anser det olönsamt att ytterligare bygga ut mobilnätet.
3. Regionen bör också kunna bidra till att bygga alternativa stamnätsförbindelser. Om ekonomiska möjligheter finns, bör stödet kunna användas till att bygga redundansförbindelser mellan områden i länet som har fiber, men som är sårbara eftersom de bara har fibermatning en väg.

Denna handlingsplan är en sammanfattning av de slutsatser som UBit-gruppen, med den erfarenhet vi har inom området, har dragit dels av rapporten, dels av de nya möjligheter som öppnas då det regionala stödet kan användas till nya ändamål.

Definition av ”tillgång till bredband”

UBit-gruppen har tidigare bestämt att definiera begreppet ”tillgång till bredband” enligt den nationella bredbandsstrategins mål för 2025, det vill säga att bredbandsnätet ska finnas i närheten av ett hus för att det ska räknas som att hushållet där har tillgång till bredband. Skälet till detta är att ingen kund kan tvingas att ansluta sig till bredbandsnätet mot sin vilja. Om nätet är byggt fram till tomtgräns eller på annat sätt i närheten av huset, måste man därför säga att nätägaren har gjort vad han har kunnat för att uppfylla bredbandsmålet.

Att öka anslutningsgraden därefter har således inte främst med en ytterligare bredbandsutbyggnad att göra, utan är en fråga om att skapa tillräcklig efterfrågan och så nödvändiga eller lockande tjänster att fler väljer att ansluta sig. Det kan vara tjänster från både offentliga och privata tjänsteleverantörer.

Konsultrapporten och dess rekommendationer

I den konsultrapport¹ om möjliga sätt att bygga bort vita fläckar² och vita prickar³, som UBit-gruppen beställt, beskrivs fyra olika angreppssätt för att få till utbyggnaden:

- 1) *Regionen överlåter på marknaden att bygga ut bredband. Detta kan göras antingen genom att regionen eller varje enskild kommun tecknar ett avtal med en eller flera aktörer eller helt enkelt genom att man fattar beslutet att inte göra någonting och förlita sig på att marknadsaktörerna ändå kommer att bygga.*
- 2) *Regionen och kommunerna överlåter till fiberföreningar att bygga i de områden där marknaden inte etablerar fiber. Här kan en region vara mer eller mindre delaktig genom att stötta och uppmuntra fiberföreningarna genom en rad insatser.*
- 3) *Regionen önskar att kommunerna tar ansvar för utbyggnation*
- 4) *Regionen tar ansvar för att driva utbyggnation i hela regionen*

Efter att ha gått igenom tekniska, ekonomiska och juridiska aspekter av de olika utbyggnadsalternativen ges i rapporten följande rekommendation:

”Att en region tar ansvar och upphandlar för de områden som ännu inte bedöms ha eller få tillgång till fiber före 2020 är det scenario som antas ha högst måluppfyllelse.

¹ Bredbandsutbyggnad på landsbygden, Västra Götalandsregionen, WSP 2017-12-19

² hushåll i områden som ännu inte är utbyggda med fiber och därför inte kunnat få ett erbjudande

³ hushåll i områden med utbyggt fibernät, men som valt att inte ansluta sig

Om VGR väljer att genomföra detta bör följande aktiviteter genomföras

- *Regionen genomför en kartläggning över fibertillgången*
- *Regionen genomför en analys av kartläggningen utifrån de områdesspecifika förutsättningarna*
- *Regionen tecknar avsiktsförklaring med kommuner*
- *Regionen beslutar om eventuell områdesindelning*
- *Regionen beslutar om egen insats*
- *Regionen beslutar om prioritering för förfrågningsunderlaget*
- *Regionen gör en upphandling av de delar av regionen som inte har tillgång till fiber enligt beslutad områdesindelning.”*

UBit-gruppen instämmer i ovanstående rekommendation, och poängterar att ett regionalt initiativ måste anpassas till de områden som redan är helt eller delvis utbyggda. För att värdera detta använder vi begreppet ”marknadsmislyckande”. Där fiberföreningar, stadsnät eller kommersiella nätägare har byggt bredbandsnät med leverans till hushåll och företag, bedömer vi att det inte finns något marknadsmislyckande och den redan aktiva nätägaren uppmuntras därför att förtäta sitt nät så att alla hushåll har möjlighet att ansluta sig. Detta innebär alltså att anslutning av ”vita prickar”, det vill säga hushåll som ligger inom eller i närheten av ett utbyggt område, men som har valt att inte ansluta sig, faller utanför vår definition och är inget som vi ämnar bevilja stöd för. Det som står nedan i handlingsplanen berör alltså endast ”vita fläckar”.

Där ett marknadsmislyckande föreligger ska regionen och den aktuella kommunen tillsammans kunna gå in med ett initiativ för att konkurrensutsätta en ny etablering för att ansluta ytterligare hushåll.

Begreppet ”marknadsmislyckande” definierar vi enligt följande två punkter:

1. För det första menar vi områden där något nät ännu inte har blivit etablerat och där det inte finns några planer på att bygga inom tre år.
2. För det andra ska förhållandena i området vara sådana att det i genomsnitt är längre mellan anslutningarna än det avstånd mellan husen som används i SCBs definition av en tätort. Dessa två kriterier tillsammans bör betyda att anslutningsavgiften har blivit högre än kundernas betalningsvilja. Om ett områden har kortare avstånd mellan anslutningarna än längden i SCBs tätortsdefinition, bör det kunna gå att intressera en marknadsaktör för utbyggnaden där.

För att skilja ut vårt stöd från det stöd som ges av landsbygdsfonden vill vi även tillämpa en tredje punkt:

3. För det tredje ska de områden som kan komma ifråga för stöd omfatta högst det antal anslutningar som gör att en motsvarande stödansökan till landsbygdsfonden får maximal poäng i Länsstyrelsens bedömning. Vår mening är att inte konkurrera med Landsbygdsfonden, utan att komplettera den.

Områdena ska upphandlas var för sig eller några närliggande områden tillsammans så att det kan förväntas att flera anbud kommer in och god konkurrens uppnås i upphandlingarna.

När upphandlingar görs enligt ovan är det också viktigt att den som lägger ett anbud har ett färdigt koncept att erbjuda hushåll som vill ansluta sig. Utöver själva nätbyggnationen måste det alltså finnas avtal med en kommunikationsoperatör som kan erbjuda ett rikt och varierat utbud av slutkundstjänster samt en lösning på drift och underhåll för nät och tjänster.

För att hushålla med stödpengar, bör ytterligare några parametrar beaktas innan stöd kan beviljas.

1. En rimlig anslutningskostnad för kunden ligger normalt mellan 20 – 25 000 kr inklusive eventuell moms. Om kostnaden för anslutningen är högre än 25 000 kr, ska regionen och kommunen kunna gå in med ett stöd för att överbrygga skillnaden. Inget stöd ska alltså kunna gå till områden där anslutningskostnaden för hushållen är så låg att en kommersiell utbyggnad är möjlig.
2. Det finns en risk att om det går att få stöd för en anslutning över ett visst belopp, så blir det kostnadsdrivande och entreprenadkostnaderna hamnar på en orimligt hög nivå. Varje stödansökan måste därför rimlighetsgranskas och jämföras med andra liknande utbyggnader. Nyckeltal som kostnad per anslutning och kostnad per meter grävning ska vara inom rimliga gränser för att stöd ska beviljas.
3. Vid svårbedömda fall ska stödansökningar, både till landsbygdsfonden och till det regionala stödet, granskas av en arbetsgrupp bestående av medlemmar av UBit-gruppen som vid behov också kan kalla in annan experthjälp.

UBit-gruppen ska verka för att definitionen av marknadsmisslyckande enligt de två första punkterna ovan också ska användas som regional marknadsanalys vid ansökningar om projektstöd från Landsbygdsfonden enligt vad som står i Kontrollstationen 2017, avsnitt 5.1.

Utökad handlingsplan

Nuvarande regler

Västra Götalandsregionen beslutade redan 2011 om en ram på 150 mnkr för att tillsammans med en lika stor medfinansiering från kommunerna, hjälpa till att

bygga bort de svåraste bristområdena i länet. Åtgärden har varit mycket framgångsrik och av de 200 bristpunkter som hittills har identifierats, har 155 åtgärdats. Vi tror att detta stöd har varit avgörande för att Västra Götalands län nu ligger 50 procent bättre än riksgenomsnittet på att ha uppkopplade hushåll på landsbygden. Våra bristområden ligger ofta närmare tätorterna än i andra län eftersom vårt stöd till stor del har gått till de hushåll som ligger längst ut på landsbygden.

Vita fläckar

Baserat på vår definition av ”tillgång till bredband”, de nya möjligheterna med VGRs bredbandsstöd och konsultrapportens rekommendation, lägger UBit-gruppen fram följande handlingsplan för att bygga bort vita fläckar:

- Regionen kontaktar de kommuner som hävdar att de, i egen regi eller via en annan part, har genomfört eller är på god väg att genomföra en nätutbyggnad så att alla hushåll och företag har möjlighet att ansluta sig till ett bredbandsnät som klarar de nationella målen. Kommunerna förutsätts härvidlag ha koll på vilka nätägare som finns inom kommunens område. Kommunens uppgifter jämförs med den senaste bredbandskartläggningen från PTS. Med det underlaget går regionen och kommunen tillsammans igenom de eventuella skillnader som finns och kommunen får presentera en plan för att åtgärda eventuella kvarvarande brister.
- Regionen genomför tillsammans med övriga kommuner en kartläggning över fibertillgången inom deras områden.
- Regionen genomför en analys av kartläggningen utifrån de områdesspecifika förutsättningarna
- Regionen tecknar avsiktsförklaring med kommuner där kommunerna ställer sig bakom den regionala upphandlingen och ser det som positivt att regionen agerar för att de ska lyckas uppfylla bredbandsmålen. Kommunerna måste också åta sig att stå för 50 procents medfinansiering av det stöd som kan komma att behövas, samt i övrigt att hjälpa till med vad de kan när det gäller informationsunderlag, grävtillstånd och andra åtgärder som underlättar utbyggnaden och som kommunerna har makt över.
- Regionen beslutar i samråd med kommunerna om en lämplig områdesindelning för kommande upphandling
- Regionen och kommunen beslutar om egen insats för den aktuella kommunen
- Regionen och kommunen beslutar om prioritering av aktuella områden i förfrågningsunderlaget
- Regionen gör en upphandling av de områden som inte har tillgång till fiber enligt beslutad områdesindelning.

Samhällsmaster

Det finns fortfarande många områden i länet med dålig mobiltäckning. Det gäller både för fast mobilanvändning till hushåll dit det är orimligt dyrt att dra fiber och för rörlig mobiltelefoni. I samtal med mobiloperatörerna hävdar de att utbyggnaden av antalet mobilmaster i stort sett är klar i Sverige. De områden som har dålig täckning är helt enkelt inte lönsamma att bygga ut på grund av för dåligt trafikunderlag. Men det bor ändå rätt många personer i dessa områden. Det finns också vägar där många färdas i områden med dålig mobiltäckning.

En god mobiltäckning på landsbygden är viktig, inte minst av följande skäl:

1. Hushållen och näringslivet på landsbygden ska ha samma förutsättningar att verka som om de vore placerade i tätbebyggda områden
2. Näringsidkare inom skog och jordbruk har särskilt stora behov av att ha god täckning inom sina arbetsområden
3. Besöksnäringen är beroende av att kunna erbjuda god mobiltäckning till turister och andra besökare
4. Bra täckning för blåljusmyndigheterna är mycket viktigt vid olyckor och andra särskilda händelser.
5. Man ska kunna hålla igång ett mobilsamtal eller en surfsession under tiden som man åker med kollektivtrafiken även på landsbygden.

UBit-gruppen hade 2015, då den regionala bredbandsstrategin skrevs, förhoppningen att yttäckningen av mobilt bredband skulle bli bättre då 700 MHz-bandet skulle auktioneras ut. Detta har dock inte genomförts som planerat. Det finns nu nya planer på att fördela ut dessa frekvenser, men med den information vi har idag vet vi dessutom att detta inte kommer att ha någon större effekt på täckningsytan i länet.

En möjlighet att komma runt detta är att med offentliga medel etablera master, försörja dem med el och fiber och sedan avtala med mobiloperatörerna att sätta upp sina celler där. Detta har prövats i Norge med gott resultat. Mer om detta finns att läsa i regionens bredbandsstrategi från 2015. En begränsning är att detta stöd bara bör tas i anspråk i områden där det inte finns täckning med mobilt bredband med hastigheten 10 Mbit/s.

UBit-gruppen kommer att lägga tid och fokus fram till år 2020 på att verka för att täckningen för mobilt bredband blir mycket god på Västtrafiks fordon. Detta kan göras antingen genom att förbättra mobiltäckningen direkt för passagerarna (och därmed även för de som åker bil och andra resenärer) eller genom att installera wifi-lösningar i Västtrafiks fordon.

För att förbättra mobiltäckningen och nå de nationella och regionala mobiltäckningsmålen föreslås följande handlingsplan:

- Regionen genomför tillsammans med kommunerna en analys av var det finns områden med bristande mobiltäckning, det vill säga sämre än 10 Mbit/s.
- Ett samråd görs med mobiloperatörerna för att i första hand få dem att själva bygga ut sina nät till en bättre mobiltäckning som hjälper till att uppnå målen.
- I de fall detta inte ger resultat, genomför VGR upphandlingar av tillhandahållanden av samhällsmaster. Kommunerna förutsätts att själva bidra med halva finansieringen.

Innan några pengar till samhällsmaster godkänns, ska vi avvakta den auktion som PTS kommer att hålla på frekvenser i 700 MHz-bandet. Licensvillkoren kan komma att innehålla krav på täckning och nya master som vi inte ska lägga pengar på.

Redundansförbindelser

Vi har det senaste året upplevt att antalet ansökningar till det regionala bredbandsstödet minskar. Kommunerna frågar istället om det finns möjlighet att få stöd för att koppla ihop de fiberföreningsöar som har blivit resultatet av den hittillsvarande utbyggnaden. Anledningen är att stabiliteten och säkerheten i näten skulle kunna bli bättre i de nybyggda näten, till nytta för både hushåll och företag. Om det fanns stöd att söka för att koppla ihop accessnäten så att säga på tvären och över kommungränserna i utpekade stråk, skulle nätstrukturen bli betydligt mer stabil och därmed mer attraktiv för operatörer att hyra fiber i.

För att stärka säkerhet och stabilitet i fibernäten på landsbygden, föreslås följande handlingsplan:

- Regionen genomför tillsammans med kommunerna en analys av var det finns områden som skulle gynnas av redundansstråk.
- Regionen genomför upphandlingar om tillhandahållande av dessa redundansstråk på motsvarande sätt som kommunerna idag upphandlar stamnät till bristområden.

Medel för denna åtgärd ska dock endast tas i bruk om det finns ekonomiskt utrymme kvar efter att andra åtgärder har vidtagits för att nå de nationella och regionala bredbandsmålen.

Enligt konsulterade jurister, både på VGR och på näringsdepartementet, ska alla dessa stödåtgärder vara i enlighet med gruppundantaget GBER i EUs statsstödsregler som i grunden styr möjligheten att ge offentligt stöd till bredbandsutbyggnad.