

# Bredbåndspuljens konkurrencepåvirkning

Evaluering af bredbåndspuljen 2016-2017

22. februar 2018



## Indhold

1. Indledning .....	3
2. Bredbåndsmarkedet .....	5
2.1 Investeringer, dækning og abonnemeter .....	5
2.2 Introduktion af statsstøtte på det danske marked.....	9
3. Inddragelse af konkurrencehensyn i ansøgningsprocessen .....	14
3.1 Kortlægning.....	14
3.2 Annoncering .....	18
3.3 Processens overholdelse af statsstøttere reglerne.....	19
4. Teknologineutralitet .....	21
5. Størrelsen af egenbetaling .....	23
6. Åben engrosadgang og adgang til passiv infrastruktur .....	25
7. Andre konkurrencespørgsmål .....	29
8. Konklusioner .....	31



## 1. Indledning

Med den politiske beslutning fra februar 2016<sup>1</sup> om at oprette en forsøgsordning med en statslig bredbåndspulje blev det samtidig besluttet, at ordningen skulle evalueres efter de to første ansøgningsrunder i 2016-2017 med henblik på stillingtagen til, om de midler, som blev afsat til 2018-2019 (40. mio. kr. pr. år), skal udmøntes.

Da rammerne for bredbåndspuljen blev fastlagt i en bred politisk aftale i april 2016<sup>2</sup>, indgik det i grundlaget for aftalen, at formålet med den allerede besluttede evaluering ville være at få undersøgt, om puljen havde den ønskede effekt, og om markedet påvirkes negativt.

I denne rapport gennemgår Energistyrelsen på denne baggrund, hvorvidt bredbåndspuljen har givet anledning til konkurrencemæssige forvriddinger på bredbåndsmarkedet, herunder om puljen har givet anledning til en opbremsning i de kommercielle investeringer i bredbåndsinfrastruktur.

Det bemærkes, at opgaven har været at afdække, om tilstedeværelsen af en statslig bredbåndspulje hæmmer de almindelige markedsbaserede investeringer i bredbåndsinfrastruktur, samt om der er aktører, som oplever en unfair konkurrence på grund af bredbåndspuljen.

Det er ikke en del af den stillede opgave at tage stilling til mere generelle konkurrenceudfordringer på bredbåndsmarkedet.

De europæiske statsstøttere regler inddrages løbende i de følgende afsnit, hvor det er relevant. Helt overordnet sætter disse regler følgende rammer:

- Der må kun ydes støtte til udrulning af bredbånd i områder med dårlig bredbåndsdækning.
- Der må ikke foreligge konkrete planer om at udbygge dækningen i området inden for tre år.
- Den eller de udbydere, som skal stå for udrulningen af den støttede infrastruktur, skal udvælges på baggrund af en konkurrencepræget proces.
- Andre bredbåndsudbydere skal have mulighed for at levere bredbåndstjenester via den støttede infrastruktur (åben engros-adgang).

Det bemærkes endvidere, at de tal, der benyttes i gennemgangen, er baseret på de tilgængelige oplysninger ved udgangen af 2017. Dækningen ændres kontinuerligt, og forbedringer af kortlægningsmetoder og ændring af eventuelle fejl i indberetning-

<sup>1</sup> Aftale af 9. februar 2016 om "Vækst og udvikling i hele Danmark" mellem Venstre Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti.

<sup>2</sup> Aftale af 26. april 2016 mellem Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre om rammerne for bredbåndspuljen.

ger kan føre til, at de endelige tal i 2018, når en eventuel tredje ansøgningsrunde skal sættes i gang, kan være anderledes, end de her nævnte.

Et udkast til herværende rapport om bredbåndspuljens konkurrencepåvirkning har været i peer review hos tre eksterne eksperter med stor erfaring fra teleområdet.<sup>3</sup> På baggrund af dette review er der foretaget relevante justeringer i rapporten.

---

<sup>3</sup> De tre eksperter er: (1) Lars Høyrup Jensen: Økonom med professionel erfaring i forhold til markedsforholdene på teleområdet fra stillinger i IT- og Telestyrelsen og et teleselskab. Medlem af Teleklagenævnet. (2) Jørgen Abild Andersen: Tidligere mangeårig direktør i IT- og Telestyrelsen med stor indsigt i konkurrenceforhold på teleområdet – både nationalt og internationalt. Medlem af Teleklagenævnet. (3) Martin Salamon: Økonom med professionel erfaring i forhold til konkurrence- og forbrugerforhold på teleområdet fra stillinger i bl.a. IT- og Forskningsministeriet, OECD, et teleselskab og Forbrugerrådet Tænk.



## 2. Bredbåndsmarkedet

Som nævnt indledningsvist, er dette ikke en analyse af konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet. Erhvervsstyrelsen har – som uafhængig myndighed på teleområdet – kompetence til at regulere konkurrenceforholdene på teleområdet. På baggrund af analyser af konkurrenceforholdene på de enkelte delmarkeder inden for tele, kan styrelsen pålægge teleudbydere med en stærk markedsposition inden for det givne marked forskellige forpligtelser, fx i forhold til at andre udbydere skal have adgang til at levere teletjenester via den stærke udbyders infrastruktur.

I det følgende gives en overordnet beskrivelse af nogle af forholdene på bredbåndsmarkedet.

### 2.1 Investeringer, dækning og abonnemeter

#### *Dækning*

Det danske marked er præget af høj dækning med bredbåndsinfrastruktur. I 2017 havde 93 pct. af alle boliger og virksomheder i Danmark således mulighed for at få højhastighedsbredbånd med hastigheder på mindst 30/5 Mbit/s.<sup>4</sup> For at kunne defineres som et højhastighedsnet, skal et bredbåndsnet som et minimum kunne levere stabile hastigheder på 30 Mbit/s download.<sup>5</sup>

Tabel 1: Bredbåndsdækningen i Danmark, efterår 2017

	2014	2015	2016*	2017
<b>Boliger og virksomheder</b>				
1 Gbit/s download	-	45	48	60
500 Mbit/s download	45	46	52	61
100 Mbit/s download	83	84	88	90
100/30 Mbit/s	63	82	88	89
30/5 Mbit/s	87	88	92	93
10/1 Mbit/s	95	95	97	97
2/0,5 Mbit/s	98	98	99	99
<b>Sommerhuse</b>				
1 Gbit/s download	-	23	27	44
500 Mbit/s download	20	24	29	45
100 Mbit/s download	27	32	41	52
100/30 Mbit/s	25	32	40	52
30/5 Mbit/s	35	43	52	61
10/1 Mbit/s	60	64	70	76
2/0,5 Mbit/s	72	76	80	84

Kilde: Energistyrelsen. Tallene offentliggøres på [Tjekditnet.dk](http://Tjekditnet.dk) i februar 2018.

<sup>4</sup> Energistyrelsen. Tallene beror på indberetninger fra bredbåndsudbydere i efteråret 2017, og offentliggøres på [Tjekditnet.dk](http://Tjekditnet.dk) i februar 2018.

<sup>5</sup> I EU-regi bruges downloadhastigheden 30 Mbit/s almindeligvis som grænsen mellem basalt bredbånd og højhastighedsnet, også kaldet Next Generation Access (NGA).



I 2017 havde 89 pct. af alle boliger og virksomheder adgang til mindst 100/30 Mbit/s. I 2016 var dækningen 88 pct., og i 2014 var den 63 pct.<sup>6</sup>

Dækningen for sommerhuse ligger på et noget lavere niveau end for boliger og virksomheder, men der sker også en løbende udbygning af dækningen i disse områder. Fra 2016 til 2017 er der således sket en stigning i dækningen med mindst 100/30 Mbit/s på 12 procentpoint fra 40 pct. til 52 pct.

Samlet set viser tallene, at en stadig større andel af de danske boliger, virksomheder og sommerhuse år for år bliver dækket med højhastighedsbredbånd. Der er med andre ord ikke noget i dækningstallene, som tyder på, at etableringen af en statslig bredbåndspulje i 2016 skulle have hæmmet den samlede udrulning af højhastighedsbredbånd.

Tallene kan dog ikke fortælle, hvorvidt der helt lokalt skulle have været kommercielle udrulningsprojekter, som er blevet opgivet på grund af bredbåndspuljen, og at der dermed skulle være sket en lokal forvridding af bredbåndsmarkedet.

Energistyrelsen har fra en enkelt udbyder modtaget oplysning om, at man i 2016 opgav at udrulle højhastighedsbredbånd i et sommerhusområde, fordi der fra statslig side var givet tilsagn om tilskud til et bredbåndprojekt i samme område. Den pågældende udbyder havde på trods af flere opfordringer herom ikke indberettet, at man havde en konkret udrulningsplan i området. Styrelsen kunne derfor ikke tage højde for denne plan i sin kortlægning af tilskudsberettigede adresser.

Energistyrelsen er ikke bekendt med andre tilfælde, hvor der potentielt kan være sket en lokal forvridding af bredbåndsmarkedet. Det er styrelsens samlede vurdering, at hvis konkurrencen lokalt har været påvirket af bredbåndspuljen, har det været i meget afgrænsede områder, som ikke har påvirket den kommercielle udrulning af højhastighedsbredbånd i et nævneværdigt omfang.

### *Optag*

Der har igennem de senere år været en fortsat vækst i antallet af solgte bredbåndabonnementer i Danmark, og i 2016 var der en fast bredbåndsforbindelse i 80 pct. af alle husstande.<sup>7</sup> Væksten i antallet af abonnementer har dog været beskeden de seneste år, og siden 2011 er udbredelsen vokset fra 78 pct. til 80 pct. I 2015 havde

---

<sup>6</sup> En lille del af stigningen skyldes ændringen af opgørelsesmetoden for virksomhedsdækning fra 2015 til 2016. Med ændringen bliver teleoperatørernes indberetninger om dækning på en adresse sammenholdt med CVR for at afdække, om der drives virksomhed på en adresse.

<sup>7</sup> Danmarks Statistik: "It-anvendelse i befolkningen 2016". Det angivne tal overestimerer reelt bredbåndsudbredelsen. Det skyldes, at der er tale om data fra spørgeskemaundersøgelser, hvor kun personer mellem 16-89 år er blevet spurgt. Da bredbåndsudbredelsen er væsentligt lavere blandt personer over 74 år, vil den samlede udbredelse være lavere end opgjort.



99 pct. af de danske virksomheder med mindst 10 ansatte en fast bredbåndsforbindelse.<sup>8</sup>

I dag er der ingen betydelige forskelle på tværs af landet med hensyn til udbredelsen af bredbåndsabonnementer til private. I 2016 havde Region Sjælland og Region Syddanmark den laveste andel af husstande med et bredbåndsabonnement. Andelen var estimeret til 78 pct., hvilket dog kun var 2 procentpoint under landsgennemsnittet på 80 pct.<sup>9</sup>

Optaget af højhastighedsbredbånd er under kraftig udvikling. Abonnementer med mindst 50 Mbit/s download udgør nu lidt over halvdelen af alle fastnet bredbåndsabonnementer med en andel på 51,3 pct. medio 2017 fra en andel på 42,7 pct. et år tidligere.<sup>10</sup>

Antallet af fastnet bredbåndsabonnementer med mindst 100 Mbit/s i download er vokset 70,9 pct. fra 312.000 til 532.000 fra midten af 2016 til midten af 2017. Dermed har lidt over hvert femte abonnement nu downloadhastigheder med mindst 100 Mbit/s, hvilket svarer til 21,4 pct. af alle fastnet bredbåndsabonnementer.

Antallet af abonnementer med mindst 100 Mbit/s i upload er steget 173,5 pct. fra midten af 2016 til midten af 2017, hvor antallet endte på 267.000 abonnementer. Andelen af fastnet bredbåndsabonnementer med mindst 100 Mbit/s i upload er dermed steget fra 4,0 pct. til 10,7 pct. på et år.

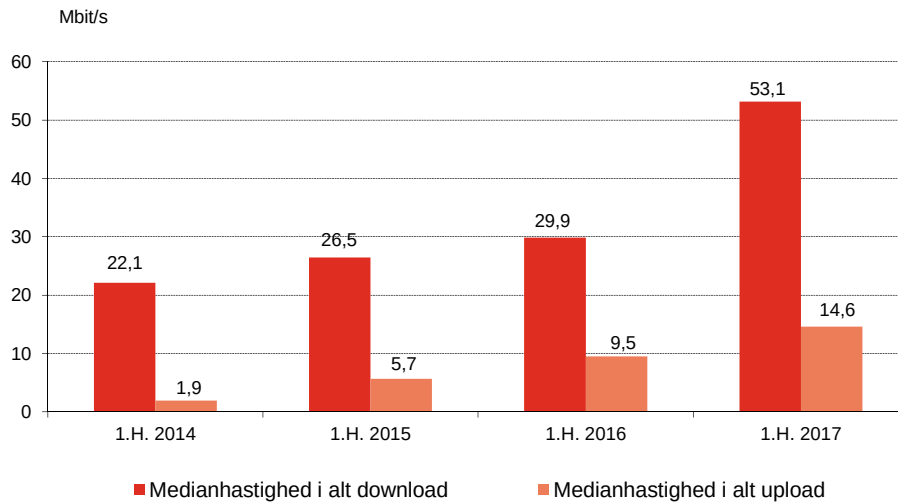
---

<sup>8</sup> Danmarks Statistik: "It-anvendelse i virksomheder 2016".

<sup>9</sup> Danmarks Statistik: "It-anvendelse i befolkningen 2016".

<sup>10</sup> Energistyrelsen: "Telestatistik – første halvår 2017".

Figur 1: Medianhastighed for boligers og virksomheders bredbåndsforbindelser, 1. halvår i 2014-2017:



Kilde: Energistyrelsen: "Telestatistik – første halvår 2017".

Medianhastigheden på de solgte forbindelser kan benyttes som en indikator på medianefterspørgslen. Medianhastigheden giver et mål for den typiske markedsførte hastighed på de solgte abonnementer, men beregnes i praksis som den hastighed, hvor halvdelen af abonnementerne enten har samme eller højere hastighed, og halvdelen enten har samme eller lavere hastighed.

Generelt viser udviklingen i de abonnementer, som tegnes af borgere og virksomheder, at efterspørgslen efter båndbredde stiger. Medianhastigheden for abonnementer på bredbånd er støt stigende for borgere og virksomheder. I midten af 2017 var medianhastigheden 53,1 Mbit/s download og 14,6 Mbit/s upload, jf. tabellen ovenfor. Det svarer til mere end en fordobling for download og næsten en femdobling for upload siden 2013. En forbindelse på 46,6 Mbit/s download og 11,6 Mbit/s upload er således et udtryk for den aktuelle medianhastighed på bredbånd, og dermed hvad der gennemsnitligt kan siges at efterspørges hos danske virksomheder og boliger.

### Investeringer

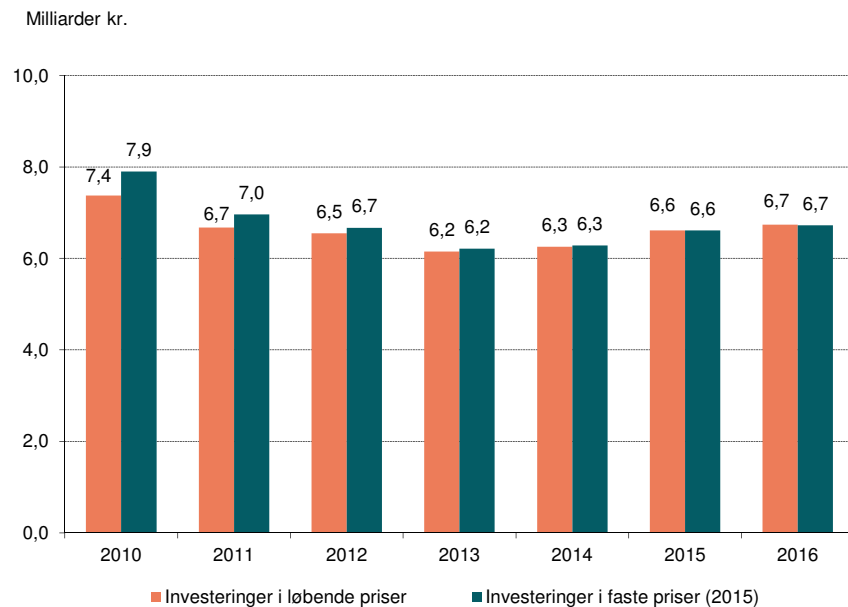
Teleselskaberne afgiver hvert år oplysninger om deres investeringer til Energistyrelsen. Det er ikke muligt på baggrund af disse oplysninger at lave en opgørelse over de specifikke investeringer i bredbåndsinfrastruktur.

Men indberetningerne fra selskaberne viser, at branchens samlede investeringer er steget fra 6,6 mia. kr. i 2015 til 6,7 mia. kr. i 2016 svarende til en stigning på 2 pct. Investeringerne har været stigende siden 2013 samtidig med, at omsætningen



falder. Derfor ses samtidig en stigende investeringsgrad – fra 2015 til 2016 er den steget 0,9 procentpoint fra 16,8 pct. til 17,7 pct.<sup>11</sup>

Figur 2: Teleselskabernes investeringer 2010-2016:



Kilde: Energistyrelsen: Økonomiske nøgletal for telebranchen 2016”.

I afsnit 2.2 adresseres udviklingen i investeringer yderligere set i forhold til udviklingen i den danske bredbåndsdækning.

## 2.2 Introduktion af statsstøtte på det danske marked

### Andre støtteordninger

Det er vanskeligt at vurdere den fulde effekt af bredbåndspuljen på indeværende tidspunkt. De seneste investeringstal for teleområdet bygger på regnskabstal for 2016. Og de seneste tal for bredbåndsdækningen bygger på indberetninger fra udbyderne i efteråret 2017. Bredbåndspuljen var på det tidspunkt i gang med den anden ansøgningsrunde.

Fra 2013 og fremefter er der dog introduceret flere ordninger, som inkluderer muligheden for at modtage offentlig støtte til udrulning digital infrastruktur:

- I 2013 blev afsat 60 mio. kr. til en statslig tilskudsordning til udrulning af højhastighedsbredbånd på Bornholm. Ordningen gav bedre dækning til 7.000 adresser på øen gennem brug af to forskellige bredbåndsteknologier (fiber og fast trådløs).

<sup>11</sup> Energistyrelsen: ”Økonomiske nøgletal for telebranchen 2016”



- I januar 2014 offentliggjorde Erhvervsstyrelsen en vejledning til lov om erhvervsfremme og regional udvikling om kommunalt tilskud til etablering af digital infrastruktur med erhvervsfremmeformål. Vejledningen fastslår, at kommuner kan støtte udrulning af bredbånd til erhvervsfremmeformål i de områder af kommunen, hvor dækningen er dårlig. Kommuner kan endvidere selv etablere passiv infrastruktur (fx tomrør og master) til erhvervsfremmeformål og stille infrastrukturen til rådighed for alle udbydere på markedet.
- Med aftalen fra juni 2013 om kommunernes økonomi for 2014 blev den daværende regering og KL enige om at etablere en lånepulje på samlet 50 mio. kr. i 2014-2015. Kommunerne kunne med ordningen søge om dispensation til at låne midler til etablering af bredbånd og mobildækning i yderområder med hjemmel i erhvervsfremmeloven. Med aftalen om en vækstpakke 2014 (S, R, V, K, SF, EL og DF) blev det besluttet at afsætte yderligere 100 mio. kr. til lånepuljen i 2015-2016.

De i alt 150 mio. kr. i lånedispensation blev over tre ansøgningsrunder fordelt til 18 kommuner. Selvom langt fra alle de bevilgede lånedispensationer er blevet benyttet af kommunerne, er der gennemført en række aktiviteter på baggrund af hjemlen i erhvervsfremmeloven.

Da aftalen om at afsætte i alt 200 mio. kr.<sup>12</sup> til en forsøgsordning med en statslig bredbåndspulje i 2016-2019 blev indgået var det dermed ikke første gang, at muligheden for at give offentlig støtte til dårligt dækkede områder blev benyttet.

På trods af hovedprincippet fra det gældende teleforlig om markedsbaseret udrulning har telebranchen således i en årrække haft en bevidsthed om, at man fra politisk hold ikke har været afvisende over for at bruge statsstøtte som et instrument til at skaffe dækning med højhastighedsbredbånd der, hvor der ikke er udsigt til, at markedet vil sørge for bedre dækning. Det ses ikke at have ført til en generel nedgang i investeringer eller udrulning.

#### *Bredbåndspuljen 2016-2017*

Efter de gældende kriterier er en adresse tilskudsberettiget i forhold til bredbåndspuljen, hvis der tale om en bolig, en virksomhed eller et sommerhus, som maksimalt har adgang til hastigheder på 10/2 Mbit/s, og der ikke foreligger konkrete planer om bedre dækning til adressen.

---

<sup>12</sup> I 2017 indgik regeringen og Dansk Folkeparti aftale om at afsætte 62 mio.kr. yderligere til puljens ansøgningsrunde samme år.



I forbindelse med ansøgningsrunden i 2017 var der ca. 270.000<sup>13</sup> adresser, der var identificeret som tilskudsberettigede. Ca. 94.000 af adresserne er sommerhuse. Resten er virksomheder, boliger eller kombinationer af kategorierne.

Med resultatet af de to første runder af bredbåndspuljen vil godt 7.600 adresser få tilskud til bedre dækning.

79,7 pct. af de adresser, der fik tilskud i 2016-2017<sup>14</sup> er beliggende i landzone, mens 12,2 pct. ligger i byzone.

Tabel 3: Tilskud fra bredbåndspuljen 2016-2017 – opdelt på zoner

	Byzone	Landzone	Sommerhusområde	I alt
Antal adresser	933	6.074	614	7.621
Andel	12,2 pct.	79,7 pct.	8,1 pct.	100 pct.

Kilde: Energistyrelsen

Kommunerne anvender zoneinddelingen i forbindelse med byplanlægning. Ved byzone og sommerhusområde forstås områder udpeget til relativ tæt bebyggelse. Landzone som udgangspunkt er reserveret til landbrug og rekreative formål og er karakteriseret ved mere spredt bebyggelse. Det betyder ikke, at fx alle sommerhuse ligger i zoner, der er udpeget som sommerhusområder, eller at der ikke kan være boliger eller erhverv i et sommerhusområde.

Landzoneadresser vil alt andet lige dyrere være at dække med hurtigt bredbånd end adresser i byzone eller i sommerhusområder. Det kan med andre ord være vanskeligere at få dækning på kommercielle vilkår til adresser i landzone.

Da de seneste tal for udviklingen i telebranchens investeringer vedrører 2016, er det ikke muligt at vurdere, hvordan udviklingen i disse har været, efter bredbåndspuljen er blevet implementeret. Men som omtalt i afsnit 2.1. viser de nyeste tal for bredbåndsdækninger i Danmark, at der fortsat sker en udvikling i dækningen med hurtigt bredbånd.

Det må forventes, at en eventuel fortrængning af investeringer ville have medført en opbremsning eller en ændret adfærd allerede på tidspunktet for lanceringen af puljen. Investeringstallene for 2016 viser imidlertid ingen indikation på, at telebranchen har bremset sine investeringer overordnet set, da investeringstallene er svagt stigende. Samtidig viser dækningstallene, at stadig flere danskere får adgang til højhastighedsbredbånd. Dette indikerer, at der ikke har været fortrængning af de kommercielle investeringer ved introduktionen af bredbåndspuljen.

<sup>13</sup> I 2016 var der ca. 335.000 tilskudsberettigede adresser. Ændringen i tallet frem mod 2017 skyldes både ændring i oplysninger om dækning og justering af kortlægningsmetoden.

<sup>14</sup> Herunder et projekt, der fik tilsagn om delvist tilskud i 2016 og tilsagn om supplerende tilskud i 2017. Samlet set indebærer de to tilsagn, at projektet har fået tilsagn om fuldt tilskud.



Nogle af de regionale udbydere har sat sig mål for, hvor stor en dækning de ønsker at opnå. Fx har Thy-Mors Energi sat det mål, at alle godt 40.000 husstande i selskabets forsyningsområde skal være dækket med fibernet i 2020. De fleste af de selskaber, der har sat sig et dækningsmål, har dog ikke sat et mål om 100 pct. dækning. Målene indikerer imidlertid, at disse selskaber ikke kommer til at bremse op med udrulningen, selvom staten har etableret en pulje, hvorfra der kan søges om tilskud.

Dette må også ses i lyset af, at midlerne i bredbåndspuljen er meget små sammenlignet med de samlede årlige investeringer i telebranchen. Antallet af adresser, der modtager tilskud, er også relativt begrænset i forhold til markedets egen udrulning. Det indikerer, at en eventuel påvirkning på branchens investeringsvilje vil være meget begrænset.

Det kan ikke afvises, at der nogle steder lokalt kan være sket forskydninger i selskabernes investeringer i udrulning af bredbånd. Det kunne fx ske ved, at man har valgt at koncentrere de kommercielle investeringer i lokalråder, hvor man ikke har haft forventninger om at kunne gennemføre udrulning med tilskud fra puljen.

Samtidig er der en del projekter, som er endt med helt eller delvist at blive gennemført uden tilskud fra bredbåndspuljen, selvom de oprindeligt blev initieret med henblik på at kunne søge støtte fra puljen. Det gælder blandt andet projekter i Assens, Frederikssund, Jammerbugt, Nordfyns og Syddjurs kommuner.

Bredbåndspuljen har været den direkte årsag til, at man i disse lokalområder fik samlet så stor efterspørgsel, at det var mere interessant for en bredbåndsudbyder at tilbyde udrulning på kommercielle vilkår fremfor at skulle leve op til de relativt strenge krav, som den offentlige støtte ville indebære. I nogle tilfælde har det været en anden udbyder end den, som oprindeligt var partner i projektet, som endte med at stå for udrulningen. I andre tilfælde var der tale om et projekt, som ikke modtog tilsagn om tilskud fra puljen, men hvor man arbejdede videre med at få genereret så stor lokal opbakning, at det i sidste ende blev til et kommercielt interessant projekt for en udbyder.

Bredbåndspuljen og dens positive betydning for den fortsatte udrulning fra markedets side understreges af, at der er udbydere, der i samme periode har igangsat egne initiativer rettet mod tyndt befolkede områder med dårlig dækning. SEAS-NVE's (Fibia) og SE har oprettet deres egne puljer, som er målrettet deres respektive forsyningsområder. Og YouSee har ligeledes et særligt landdistriktsinitiativ rettet mod mindre landsbysamfund.

På denne baggrund er det den samlede vurdering, at tilskud i regi af bredbåndspuljen kun i yderst begrænset omfang kan have fortrængt kommercielle investeringer i

forhold til udrulning af højhastighedsbredbånd. Hvis der måtte være sket sådanne fortrængninger, har der været tale om meget lokale forskydninger, hvor en udbyder måske kan have valgt at prioritere sit budget til kommerciel udrulning i de områder, som er mest interessante ud fra et kommercielt synspunkt.



### 3. Inddragelse af konkurrencehensyn i ansøgningsprocessen

Med udgangspunkt i EU-reglerne for statsstøtte skal hensynet til konkurrence tænkes ind i hele den proces, der sættes op for en støtteordning.

Den overordnede proces for begge bredbåndspuljens ansøgningsrunder har været den samme. Først kortlægger Energistyrelsen, hvilke adresser der er tilskudsberettigede, derefter annoncerer lokale projekter efter tilbud fra udbydere, hvorefter der kan indgås en partnerskabsaftale om projektet, og endelig indsendes en ansøgning. Processen kan illustreres på følgende måde:



#### 3.1 Kortlægning

Energistyrelsen kortlægger forud for hver ansøgningsrunde hvilke adresser, der kan søges tilskud til at dække. I overensstemmelse med EU's statsstøtteregler<sup>15</sup> undersøges det, om der på nuværende tidspunkt er dækning eller er konkrete planer<sup>16</sup> om at skabe dækning. Formålet med det er at undgå, at støtten fortrænger private investeringer i bredbånd. De europæiske regler giver medlemsstaterne vide rammer for at beslutte, hvordan kortlægningen konkret skal gennemføres i det enkelte land.

Det er politisk fastlagt, at grænsen for at blive tilskudsberettiget er, at man maksimalt har adgang til 10 Mbit/s download og/eller 2 Mbit/s upload (10/2 Mbit/s). Energistyrelsen har benyttet de data, som udbydere indberetter til [Tjekditnet.dk](http://Tjekditnet.dk) som udgangspunkt for kortlægningen af de tilskudsberettigede adresser. Alle udbydere, som indberetter til styrelsens kortlægning og telestatistikken i øvrigt, er derefter blevet hørt om eventuelle ændringer af deres indberetninger eller tilføjelse af ny dækning, inden oplysningerne er blevet samlet i et [interaktivt kort](#), der giver et visuelt overblik over tilskudsberettigede adresser.

#### *Fremtidige udrulningsplaner*

Ud over justering af indberetninger om aktuell dækning, har udbydere i høringen mulighed for at indberette eventuelle udrulningsplaner, der har betydning for de dårligst dækkede adresser i kortlægningen. Udbydere kan således beskytte sig mod konkurrence fra projekter med statsstøtte, der hvor de har konkrete planer for

<sup>15</sup> Artikel 52(3) i [Kommissionens forordning](#) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (gruffefritagelsesforordningen).

<sup>16</sup> Kravene til kortlægning og til udbydernes dokumentation af konkrete udbygningsplaner findes i afsnit 63 med tilhørende noter i [Kommissionens meddelelse](#) "EU-retningslinjer for statsstøttereglerne anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet" (2013/C 25/01).



at etablere bedre dækning. Der kræves dog dokumentation for, at der rent faktisk vil blive etableret bedre dækning inden for de efterfølgende 3 år.<sup>17</sup>

Erfaringerne fra 2016-2017 er, at udbydere kun i yderst begrænset omfang indberetter deres udrulningsplaner. En række udbydere – både store og små – har oplyst, at de sjældent har konkrete udrulningsplaner flere år frem i tiden. Selskaberne har overordnede strategier eller budgetter for udrulning af ny infrastruktur. En endelig beslutning om gennemførelse af en konkret udrulning træffes imidlertid ofte først relativt kort før igangsættelse. Dette kan bl.a. skyldes at de først sent i processen kan være relativt sikre på hvor stor lokal tilslutning, der til det konkrete projekt.

For udbydere kan det samtidig være en bekymring, om en indberetning af udrulningsplaner kan bruges af konkurrenter til at ændre planer og fokusere på netop det påtænkte udrulningsområde. Forudsætningen for at kunne beskytte en udbyders udrulningsplaner i et givent område fra at få konkurrence fra et projekt med statsstøtte, er imidlertid, at Energistyrelsen får oplysninger om de konkrete planer. Og efter offentlighedsloven kan styrelsen kun udlevere oplysninger om, hvilken udbyder der har indberettet en udrulningsplan i forhold til et konkret område, hvis der ikke er tale om forretningssensitive forhold.<sup>18</sup> Styrelsen vil derfor altid konsultere den pågældende udbyder forud for, at der træffes afgørelse om, hvorvidt sådanne oplysninger kan udleveres.

#### *Justering af kortlægningen senere i processen*

Efter offentliggørelse af kortet har der været mulighed for at gøre indsigelse med henblik på en justering af kortet. Denne mulighed var åben for både udbydere, borgere, virksomheder, kommuner og andre interessenter på området.

I det omfang udbydere ikke tidligere har indberettet deres dækning til Energistyrelsen, har de også haft mulighed for at kontakte styrelsen for at få udelukket adresser, som de allerede dækkede, eller hvor de havde konkrete planer om dækning, fra at kunne modtage tilskud.

I de tilfælde, hvor indsigelserne fra de lokale vedrørte en udbyders dækning, er afgørelse om ændring truffet på baggrund af dialog med udbyderen. Såfremt en udbyder har haft nye oplysninger af betydning for kortlægningen, har det været muligt for Energistyrelsen at tage højde for disse frem til, at der er blevet truffet afgørelse om hvilke projekter, som kunne få tilsagn om tilskud det pågældende år.

---

<sup>17</sup> Kommissionens statsstøtteretningslinjer for bredbånd nævner at udbydere, der oplyser at have udrulningsplaner fx skal fremlægge en troværdig forretningsplan, dokumentation i form af f.eks. aftaler om banklån og en udførlig tidsplan for etableringen. Investeringen skal påbegyndes indenfor 12 måneder, jf. 2013/C 25/01, note 80.

<sup>18</sup> Regler om undtagelse af oplysninger om drifts- eller forretningsforhold findes i § 30 i lov om offentlighed i forvaltningen.



### *Ønske om en anden kortlægningsproces*

Dele af telebranchen ønsker, at kortlægningen ikke sker nationalt på forhånd, men at der høres i forbindelse med de individuelle, potentielle projekter undervejs i planlægningen. Det vil lette udbydernes umiddelbare byrde i forbindelse med kortlægningen. Det gælder særligt de større udbydere, der har en bred tilstedeværelse i landet, og som derfor skal indberette for et stort antal adresser.

En sådan model vurderes dog at ville give udbyderne en anden byrde, idet det i stedet ville gøre det nødvendigt for udbyderne løbende at holde øje med mulige projekter, så de kan vurdere, om der skal gøres indsigelse i forhold til det enkelte projekt. Dette ville alt andet lige være særligt byrdefuldt for de mindre udbydere, som har begrænset med ressourcer til at varetage en sådan opgave.

Modellen ville samtidig være relativt bebyrdende for de lokale ildsjæle, som skal have projektet ganske nøje afgrænset, før de kan høre udbyderne, om der er udbygningsplaner eller eksisterende dækning, som de lokale skal tage højde for. Hvis de ikke har projektet endeligt afgrænset, vil de skulle igennem en ny høring af udbyderne i tilfælde af ændringer. Det er Energistyrelsens erfaring, at der i relativt højt omfang sker justeringer af projekterne frem til ansøgningstidspunktet.

### *Klagesager*

I forbindelse med bredbåndspuljens første ansøgningsrunde var der to klagesager, der vedrørte udbydernes indberetninger.

I den ene sag var de lokale beboere og virksomheder og det selskab, som var ved at forberede et projekt sammen med de lokale, uenige i, at adresser i projektområdet undervejs i ansøgningsrunden skulle miste deres mulighed for at søge tilskud. Baggrunden herfor var, at der var modtaget en ny indberetning af dækning fra en udbyder, der havde eksisterende dækning i området. Energistyrelsen vurderede, at den nye indberetning gjorde, at adresserne ikke længere var tilskudsberettigede. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet traf på baggrund af en klage beslutning om at opretholde Energistyrelsens afgørelse.

I den anden sag havde et projekt opnået tilsagn, og der var således sket både høring over kortlægningen, annoncering af projektet og sagsbehandling af ansøgningen. Kort derefter ønskede en udbyder, at tilsagnet skulle trækkes tilbage pga. udbyderens udrulningsplaner, som ikke var indberettet til Energistyrelsen under processen. Energistyrelsen afviste, at kortlægningen kunne ændres efter afgørelser om tilsagn var truffet. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet traf på baggrund af en klage fra udbyderen beslutning om at opretholde Energistyrelsens afgørelse.

De to sager viser, at det er meget væsentligt for udbyderne at indberette både eksisterende og planlagt dækning, samt at korrekt og rettidig indberetning giver mu-





lighed for at undgå, at der gives tilskud til et projekt i de områder, hvor støtten vil kunne forstyrre markedet for eksisterende eller planlagt dækning.

#### *Fast trådløst bredbånd*

Der findes en række små bredbåndsudbydere, som primært tilbyder bredbåndsløsninger via trådløse teknologier. Som udgangspunkt kan der tilbydes hurtige og stabile bredbåndsløsninger via disse teknologier, som ofte går under betegnelsen "fast trådløst bredbånd".

Der har imidlertid vist sig udfordringer med, at få dækningen med fast trådløst bredbånd med i kortlægningen af de tilskudsberettigede adresser. Det skyldes blandt andet, at det for små udbydere (uanset den konkrete bredbåndsteknologi) kan være meget byrdefuld at skulle bruge ressourcer på at indberette til Energistyrelsen.

Det skyldes imidlertid også, at der for de trådløse bredbåndsteknologier er særlige tekniske udfordringer i forhold til, om en adresse med sikkerhed er dækket. Det kræver en beregning eller konkret måling af dækningen på hver enkelt adresse at fastslå, om der er mulighed for at dække adressen fra udbyderens sendeposition, eller om der landskab, bygninger eller lignende, som skygger for signalet.

Energistyrelsen har derfor gennem længere tid været i dialog med udbydere af fast trådløst bredbånd om deres indberetning af dækning. Som følge af denne dialog har styrelsen udarbejdet et beregningsværktøj, som udbyderne med en høj grad af sikkerhed kan benytte til at fastslå, om en adresse vil være dækket fra udbyderens sendeposition.

I januar 2018 har Energistyrelsen endvidere holdt en workshop om kortlægnings-spørgsmål med nogle af disse udbydere. Styrelsen har til hensigt at fortsætte dialogen om, hvordan arbejdet med indberetning af dækning kan gøres så let og smidigt som muligt for de små udbydere, herunder de, der udbyder bredbånd via fast trådløse teknologier.

#### *Mobilt bredbånd*

Kortlægningen tager højde for fastnetdækningen. Det vil sige både faste kablede og trådløse teknologier. Mobilt bredbånd er dog ikke inkluderet i kortlægningen, hvilket er påpeget af telebranchen, herunder særligt mobilsekskaberne.

Energistyrelsen har overvejet, om man kunne lave en afgrænsning af bredbåndspuljens støtteområde, så fx adresser, der ifølge Tjekditnet.dk har en dækning med mobilt med en hastighed på mindst 100 Mbit/s, ikke længere ville være tilskudsberettigede i forhold til bredbåndspuljen.



Der er imidlertid flere forhold, som gør, at det efter Energistyrelsens vurdering ville være betænkeligt at fjerne retten til at søge om tilskud fra bredbåndspuljen på grund af oplysninger om god mobildækning på adressen<sup>19</sup>.

Energistyrelsen vurderer det på nuværende tidspunkt som betænkeligt at udelukke adresser på baggrund af dækningen med mobilt bredbånd. Styrelsen vil imidlertid føre dialog med de fire udbydere, som har ansvaret for at operere de danske mobilnet, om, hvorvidt dækningen med mobilt bredbånd fremadrettet vil kunne indgå i afgrænsningen af, hvilke adresser, der fremover skal være støtteberettigede i forhold til bredbåndspuljen. På den måde vil adresser med god mobildækning eventuelt kunne udgå af kortlægningen af tilskudsberettigede adresser.

Forholdene for udbydere af fast trådløst bredbånd og mobilt bredbånd adresseres også i afsnit 4 om teknologineutralitet.

#### *Hvornår er kortlægningen endelig?*

Energistyrelsen har modtaget tilbagemeldinger fra projekter og kommuner om, at det for projekterne – og dermed både for de lokale og de selskaber, de modtager tilbud fra – er væsentligt, at kortlægningen ligger fast på et tidligt tidspunkt, så projekterne har ro til at planlægge projekterne endeligt.

Det er ikke et EU-krav, at kortlægningen holdes åben – kun at der gennemføres en høring over ordningen, herunder kortlægningen.

I forbindelse med fastsættelse af regler for eventuelle kommende ansøgningsrunder, vil Energistyrelsen overveje, om fristen for nye oplysninger og indsigelser om dækning skal ligge tidligere i ansøgningsprocessen, hvorefter kortlægningen vil være endelig.

Udbydere vil dermed fortsat have mulighed for at sikre, at kortlægningen gengiver deres dækning korrekt, men fristen for rettelser og nye indberetninger vil i givet fald komme til at ligge tidligere end i de to første runder.

### **3.2 Annoncering**

Bredbåndspuljen er en efterspørgselsdrevet støtteordning. Første skridt i en ansøgning om tilskud er derfor, at lokale borgere og virksomheder finder sammen i et muligt projektområde. Det er et krav, at alle projekter annonceres på Energistyrelsens hjemmeside i mindst tre uger, før der indgås aftale med en udbyder.

Annonceringen på hjemmesiden af de enkelte projekter er rimelig overordnet og overskuelig. Projektets kontaktperson oplyser primært om projektets forventede størrelse, og hvor projektet geografisk vil være placeret. Oplysningerne offentliggø-

<sup>19</sup> Disse forhold behandles i den rapport om fokusering mod tyndt befolkede områder, som Energistyrelsen udarbejder sideløbende med rapporten om bredbåndspuljens konkurrencepåvirkning.



res løbende på en liste, og alle udbydere har dermed mulighed for at se, hvor der er mulige projekter at give tilbud på.

Tilbuddene fra udbyderne til de potentielle projekter behøver ikke at involvere, at der i sidste ende søges om tilskud fra bredbåndspuljen. I en række tilfælde har projekter og udbydere valgt at gennemføre et annonceret projekt på rene kommercielle vilkår, dvs. uden tilskud.

Netop dét at skabe opmærksomhed om vigtigheden af at slå sig sammen lokalt – og aktivt efterspørge dækning – har skabt kommercielle forudsætninger for at gennemføre mange flere projekter end lige dem, der har fået tilskud fra bredbåndspuljen. Fx er det lykkedes at skaffe tilstrækkelig efterspørgsel til, at projekter kunne gennemføres kommercielt for 2.000 adresser på Nordfyn, godt 500 adresser i Hornsherred og knap 7.000 adresser på Syddjurs.

Annonceringslisten er dermed et generelt udstillingsvindue, hvor efterspørgslen er aggregeret, og som alle typer bredbåndsudbydere kan benytte sig af. Udbyderne har også mulighed for at tilmelde sig en liste over kontaktpersoner, så projekterne selv kan kontakte bredbåndsudbyderne direkte.

Erfaringen viser, at der er stor forskel på, hvor mange tilbud de annoncerede projekter modtager. Særligt helt små projekter kan have svært ved at få tilbud. Det samme gælder for projekter i områder, hvor de lokale eller regionale udbydere ikke ønsker at deltage i puljeprojekter. Det kan kræve en stor indsats fra de lokale ildsjæle at få tilbud, og i nogle tilfælde lykkes det ikke. Konkurrencen om at opnå en aftale med de potentielle projekter er dermed ikke lige stor i alle dele af landet.

Efter mindst tre ugers annoncering kan de lokale indgå en aftale med en udbyder om projektet, og partnerskabet indsender i fællesskab en ansøgning om tilskud. Ansøgning kan også indsendes af en kommune, men erfaringen viser, at det er meget sjældent, at det sker, og i disse tilfælde fungerer kommunen typisk nærmere som praktisk hjælper for de lokale end projektleder.

### **3.3 Processens overholdelse af statsstøttere reglerne**

Formålet med statsstøttere reglerne er, at tilskud samlet set skal have en større positiv end negativ effekt. Hensynet til konkurrencen varetages blandt andet ved en række krav til, hvordan processen for tildeling af tilskud skal gennemføres.

Et af kravene er, at det skal kortlægges, at der ikke vil blive udrullet infrastruktur på kommercielle vilkår inden for tre år fra lanceringen af den planlagte støtteforanstaltning i de områder, der kan modtage støtte, og at det efterprøves gennem en offentlig høring.



I forhold til bredbåndspuljen er dette sikret med kortlægningen af de tilskudsberettigede adresser, høring af udbydere i forbindelse med udarbejdelse af kortlægningen samt den åbne mulighed for alle interessenter til at komme med indsigelser i forhold til kortlægningen.

Det er endvidere et krav, at tilskud gives på baggrund af en åben, gennemsigtig og ikke-diskriminerende konkurrencepræget udvælgelsesprocedure.

I forhold til bredbåndspuljen er dette primært sikret ved, at de indkomne ansøgninger behandles på baggrund af objektive kriterier, herunder at de projekter, som modtager tilsagn og tilskud er dem, der har scoret flest point i den pointmodel, som er knyttet op på de objektive kriterier.

Annonceringen af potentielle projekter fungerer dog som en yderligere sikring af, at tilskud gives i en åben og konkurrencepræget proces. I dialogen med Energistyrelsen om bredbåndspuljen har telebranchen særligt lagt vægt på vigtigheden af den transparens, som annonceringen skaber, og som gør det muligt for alle at give tilbud, uanset om de lokale ildsjæle kender den konkrete udbyder og dennes tekniske løsninger på forhånd eller ej.

Af hensyn til konkurrencen vurderes det derfor som afgørende at fastholde annonceringen, såfremt det besluttes at fastholde bredbåndspuljen.

Endvidere viser erfaringerne, at bredbåndspuljens pointsystem giver incitament for de lokale til at samle så stor opbakning til projektet som muligt for at få point nok til at opnå tilskud.

Høj tilslutningsgrad er også en central faktor for at få projekter til at være attraktive for udbydere. I en række tilfælde er projekter overgået fra mulige tilskudsprojekter til kommercielle projekter, fordi det er lykkedes at samle tilstrækkeligt mange interesserede adresser.

I nogle tilfælde kan det også have været afgørende, at de lokale havde samlet opbakning til en højere egenbetaling, end der normalt kræves på markedet. Også selvom projekterne ikke kan gennemføres kommercielt er det væsentligt at sikre så stor konkurrence som muligt i tilbudsfasen. Det kan fremme en lav prissætning fra udbydernes side, og dermed forventes tilskudsmidlerne at kunne række længst muligt.

Det findes derfor vigtigt at fastholde fokus på, at der skal være lokal efterspørgsel, for at et projekt kan opnå tilskud fra bredbåndspuljen.



#### 4. Teknologineutralitet

Det følger af de europæiske statsstøtteregler, at støtteordninger skal være teknologineutrale.<sup>20</sup> Det stemmer overens med princippet i det danske teleforlig om teknologineutralitet<sup>21</sup>, som fortsat er et af hovedprincipperne i den danske telepolitik.

Når støtteordningen, som i tilfældet med bredbåndspuljen, retter sig mod højhastighedsbredbånd<sup>22</sup>, har Kommissionen fastlagt, hvilke teknologier der kan gives støtte til.<sup>23</sup> Der er tale om følgende bredbåndsteknologier:

- Fiberbaserede adgangsnet (FTTx).
- Avancerede opgraderede kabelnet.
- Visse avancerede trådløse net, der muliggør vedvarende høje hastigheder pr. abonnent.

Kommissionen har i sine retningslinjer for statsstøtte til digital infrastruktur<sup>24</sup> beskrevet, at trådløse net blandt andet inkluderer 4G-mobilnet (LTE). Det er dog et krav, at der skal være tale om skræddersyede net, fx med målrettede eller flere antenner, som kan sikre stabile hastigheder og kvalitet for brugere på et fast sted.

Indenfor disse rammer fastsætter medlemsstaten selv de hastighedskrav, der gælder i den enkelte støtteordning.

I bredbåndspuljen er kravet, at de benyttede teknologier skal kunne levere mindst 30/5 Mbit/s ved etablering, samt at der senest i 2020 kan leveres mindst 100/30 Mbit/s, hvilket svarer til den danske bredbåndsmålsætning for 2020. Der har været kritik fra dele af telebranchen af, at det kan være vanskeligt at leve op til disse krav med mobile teknologier og andre trådløse teknologier.

Det bemærkes i den forbindelse, at ca. 5.000 ud af de i alt 7.000 adresser, der indgår i det projekt på Bornholm, som har modtaget et tilskud fra staten på i alt 60 mio. kr., har fået hurtigt bredbånd ved hjælp af en fast trådløs teknologi. Der gælder de samme krav til hastigheder m.v. til dette projekt, som til projekter, der etableres med støtte fra bredbåndspuljen. Det er med andre ord muligt at etablere et velfungerende højhastighedsnet, hvor dækningen til den enkelte bruger er baseret på fast trådløst bredbånd.

Energistyrelsen vurderer, at alle teknologier, der kan opfylde det danske 2020-mål om 100/30 Mbit/s til alle boliger og virksomheder, og som Kommissionen anerkender som NGA-net, har mulighed for at deltage i projekterne.

<sup>20</sup> Gruppefritagelsesforordningen, art. 52(4).

<sup>21</sup> Teleforliget af 8. september 1999: Principaftale om sigtelinier for telepolitikken – danskernes adgangsbillet til netværkssamfundet.

<sup>22</sup> Også kaldet næstegenerations adgangsnet eller NGA-net.

<sup>23</sup> Gruppefritagelsesforordningen, art. 2, nr. 138.

<sup>24</sup> Retningslinjernes afsnit 57-58 med tilhørende noter.



Udfordringen for mobilselskaberne er, at det vil kræve skræddersyede løsninger, hvis de ved hjælp af mobilteknologi skal garantere de krav til hastighed og stabilitet, der gælder for projekter, som modtager tilskud fra bredbåndspuljen.

Teknologineutralitet skal imidlertid ikke forveksles med, at alle teknologier skal være lige velegnede til at opfylde et givet funktionskrav – hverken ud fra et kommercielt eller et teknisk perspektiv. Formålet med en teknologineutral tilgang er, at man ikke fra statens side skal lægge sig fast på den teknologi, der skal anvendes til et givet udrulningsprojekt, men lade det være op til markedet at vælge den relevante teknologi.

Bredbåndspuljen vurderes på den baggrund både at være i fuld overensstemmelse med princippet om teknologineutralitet i den danske telepolitik og det tilsvarende krav i statsstøttereglerne.

Energistyrelsen vurderer samtidig, at der uden at gå imod princippet om teknologineutralitet kan gøres mere for at få alle relevante teknologier i spil, når der skal skaffes bedre bredbåndsdækning til lokalområder, som i dag har dårlig dækning.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at nogle af de områder, hvor det på kommercielle vilkår har været svært at få adgang til hurtigt bredbånd med fx fiber, har trådløs bredbånd med en større udbredelse.

De trådløse bredbåndsteknologier udbydes ofte af små udbydere etableret af enkeltpersoner eller foreninger, som kan have svært ved at opfylde de krav, som stilles centralt for at efterleve de europæiske statsstøtteregler. Derfor vil det ofte være for krævende for sådanne udbydere at byde på bredbåndprojekter, som forudsætter finansiering fra bredbåndspuljen.

Disse mindre udbyderes position på markedet kan som nævnt i afsnit 3.1 først og fremmest beskyttes fra statsstøttet konkurrence ved at sikre, at der ikke kan gives tilskud til adresser, som disse små udbydere allerede dækker eller har konkrete planer om at dække. Dette forudsætter dog, at de indberetter deres dækning og fremtidige udrulningsplaner i forbindelse med den årlige kortlægning af støtteberettigede adresser.

Det kan derudover overvejes, om det – af hensyn til at skabe bedre konkurrenceforhold for de små udbydere udenfor puljen, herunder udbydere som baserer deres forretning på fast trådløse teknologier – skal gøres lidt dyrere for de enkelte adresser at deltage i et projekt, som modtager støtte fra puljen. Dette er beskrevet nærmere under afsnit 5.



## 5. Størrelsen af egenbetaling

Det indgår i den politiske aftale om kriterierne for bredbåndspuljen, at de adresser, der deltager i et projekt, skal bidrage med en egenbetaling på minimum 2.000 kr. pr. adresse, og at der gives point for yderligere egenbetaling.

På det kommercielle marked er der meget forskellige prisstrukturer i forhold til etablering af en bredbåndsforbindelse. Nogle selskaber opkræver ikke betaling for tilslutning, andre en betaling på under 1.000 kr., og andre igen opkræver flere tusinde kroner. Variation i tilslutningsomkostninger fra udbyder til udbydernes både indenfor de enkelte teknologier og på tværs af teknologier. Det er fx ikke usædvanligt, at der i mindre etageejendomme i en storby som København skal betales 10.000 kr. eller mere pr. lejlighed, som skal tilsluttes et fibernet. Og i fx Sverige er det helt almindeligt, at man skal betale i størrelsesordenen 20.000 SEK for at få en bredbåndsforbindelse.

Generelt er der dog nok en opfattelse hos mange forbrugere af, at det ikke må koste ret meget at få en bredbåndsopkobling. I de høringssvar, som Energistyrelsen har modtaget, peger en del på, at en minimumsgrænse for egenbetaling på 2.000 kr. er passende. Enkelte har peget på, at hvis minimumsbetalingen hæves, vil der være borgere, som vil fravælge muligheden for at indgå i et bredbåndprojekt. Der er i den forbindelse peget på, at der er områder af landet, hvor indtægtsforholdene er relativt beskedne, hvilket påvirker folks økonomiske råderum.

Samtidig er det ikke usædvanligt, at oprettelse af et bredbåndsabonnement baseret på en fast trådløs teknologi kan fås til tilsvarende eller lidt lavere pris i forhold til det, der som minimum kræves i egenbetaling til bredbåndspuljen. Der er udbydere, som har oplyst, at de opkræver en tilkoblingsafgift på 1.500-2.000 kr. for at koble en adresse op til en trådløs forbindelse.

Energistyrelsen vurderer, at hvis prisen for at få en fiberforbindelse med statsstøtte ligger på samme niveau som prisen for at få en trådløs forbindelse på kommercielle vilkår, kan den enkelte borger eller virksomhed have incitament til at vælge det statsstøttede fiberprojekt fremfor en trådløs løsning på kommercielle vilkår. Det kan ikke afvises, at dette i nogle tilfælde kan give urimelige, konkurrencemæssige problemer for de typisk meget små udbydere af fast trådløst bredbånd.

Der er i bredbåndspuljen allerede indbygget et vist incitament til at vælge billige samlede tilbud, idet der blandt andet gives point for projektets pris.

Ud fra et konkurrencesynspunkt kan der argumenteres for, at det ville være hensigtsmæssigt at øge minimumsniveauet for egenbetaling pr. adresse fra 2.000 kr. til fx 4.000 kr., da det kunne stille de udbydere, der kan tilbyde kommercielle løsninger til en relativt lav pris, bedre end i dag i forhold til løsninger, som vil forudsætte tilskud fra staten for at kunne gennemføres til samme prisniveau.



En prisdifference vil alt andet lige give kunderne incitament til at gennemtænke, om de ønsker en lidt dyrere fiberbaseret løsning, eller om de faktisk vil kunne blive lige så glade for en lidt billigere kommerciel løsning baseret på trådløs teknologi.

De mindre udbydere vil samtidig kunne bruge bredbåndspuljens annoncering til at identificere kommercielt attraktive projekter, hvor udrulning af fx fast, trådløst bredbånd ville kunne gennemføres uden tilskud og med en lavere egenbetaling end den, som anvendes i bredbåndspuljen.

Hvis det besluttet at hæve minimumsgrænsen for egenbetaling, bør dette imidlertid ske som en del af en samlet pakke, hvor mulighederne for at kvalificere et projekt til at opnå tilskud fra bredbåndspuljen samtidig gøres mere fleksible. Dette kan fx gøres ved, at egenbetalingen pr. adresse kan beregnes som et gennemsnit for de deltagende adresser i projektet – og der ikke stilles krav om, at den enkelte adresse i projektet skal bidrage med den ønskede minimumsbetaling.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Disse forhold behandles i den rapport om fokusering mod tyndt befolkede områder, som Energistyrelsen udarbejder sideløbende med rapporten om bredbåndspuljens konkurrencepåvirkning.





## 6. Åben engrosadgang og adgang til passiv infrastruktur

Bredbåndspuljen bygger i forhold til de europæiske statsstøtteregler på en såkaldt gruppefritagelsesordning. Ordningen indebærer, at man ikke skal igennem en lang ansøgningsproces hos Europa-Kommissionen for at få godkendt en specifik model for den statsstøtte, man ønsker at yde. Til gengæld skal den konkrete ordning leve op til de krav, som er fastlagt i gruppefritagelsesordningen.

Statsstøtteregler stiller generelt krav til åbning af infrastruktur, som modtager offentlig støtte. Det giver mulighed for andre udbydere til at tilbyde tjenester og abonnementer til de borgere og virksomheder, som er tilsluttet nettet.

Offentlig støtte til udrulning af bredbånd kan kun gives i områder, hvor der ikke er dækning med hurtigt bredbånd, og hvor der heller ikke er konkrete planer om at forbedre dækningen. Udgangspunktet er derfor også, at der næppe på et senere tidspunkt vil vise sig tilstrækkeligt grundlag for at etablere et alternativt net til det tilskudsmodtagne net i området. Dermed er forudsætningerne for infrastrukturbase-ret konkurrence i de støttemodtagende områder ringe.

For at sikre en fortsat mulighed for konkurrence i området skal det på forhånd sikres, at konkurrerende udbydere har mulighed for at udbyde tjenester med brug af de net, der modtager offentligt tilskud. Det er i gruppefritagelsesordningen defineret, hvordan adgangen skal gives.<sup>26</sup>

Hvordan det sikres, at andre udbydere kan få adgang til at bruge det støttede net, og hvilke adgangsprodukter, der skal gives adgang til, afhænger af den valgte teknologi. I det omfang støtten omfatter etablering af passiv infrastruktur, fx tomrør eller master, skal der være plads til etablering af flere net, så muligheden for en eventuel fremtidig infrastrukturbase-ret konkurrence har så gode forhold som muligt.

Der stilles også krav til, hvor længe andre udbydere skal kunne få denne adgang. Den åbne adgang skal mindst gives i syv år. I Danmark er det valgt, at kravet om åben engrosadgang gælder i ti år. Efter udløbet af de ti år vil regulering af adgangen overgå til den almindelige regulering på området. Det vil sige den sektorspecifikke konkurrenceregulering, hvor Erhvervsstyrelsen træffer markedsafgørelser. Muligheden for adgang til passiv infrastruktur er ikke tidsbegrænset.

Drøftelser med lokale ildsjæle viser i stigende grad, at de lokale borgere og virksomheder, som skal være kunder på det nye net, lægger vægt på, at puljeprosjekterne stiller krav til åben engrosadgang. Det giver mulighed for tjenestebaseret konkurrence, hvilket nogle af de lokale ser som et væsentligt gode i forhold til nødvendigvis at være bundet til en enkelt udbyder. Bekymring om manglende mulighed for konkurrence i kommercielle projekter kan naturligvis mindskes, hvis udbyderen

---

<sup>26</sup> Gruppefritagelsesforordningens art. 2, nr. 139 og art. 52 (5)-(6).



af egen vilje vælger at åbne nettet for andre udbydere, som en række fiberselskaber har oplyst, at de planlægger at gøre.

Et krav om åben adgang er dog ikke ensbetydende med, at muligheden vil blive udnyttet af andre udbydere. I den forbindelse bemærkes det, at jo mindre et projekt er, jo mere vanskeligt vil det være for et adgangssøgende selskab at få en forretning ud af at få adgang til nettet. I det omfang projekterne etableres med forskellige teknologier, opbygninger af nettet osv. vil det øge kompleksiteten for det adgangssøgende selskab, der ønsker adgang til flere støttede net.

Selvom andre udbydere i praksis ikke søger om adgang til det støttede net, vurderes muligheden og pligten til at give adgang at kunne have en vis disciplinerende effekt i forhold til at få ejeren af det støttede net til at tilbyde rimelige vilkår for borgerne og virksomhederne, der er slutkunder på nettet. Incitamentet for konkurrerende udbydere til at gå ind i området og anvende den åbne adgang stiger alt andet lige, hvis den eksisterende, støttemodtagne netejer anvender urimeligt høje priser over for slutbrugerne. Muligheden for, at få konkurrence via den åbne adgang vil med andre ord give et vist konkurrencepres, uanset om der rent faktisk indgås engrosaftaler med andre tjenesteudbydere.

Kravet om åben engrosadgang til støttede net er et centralt princip i de europæiske statsstøtteregler. Bredbåndspuljen benytter gruppefritagelsesforordningen, hvilket giver mulighed for at gå relativt hurtigt og let i gang med en støtteordning, idet Kommissionen kun skal orienteres om støtteordningen, men ikke godkende denne på forhånd. Gruppefritagelsesforordningens generelle og overordnede natur gør, at kravene, der stilles til den åbne engrosadgang, ofte vil gå videre end, hvad der i praksis strengt taget er nødvendigt. Dette medfører, at reglerne om åben engrosadgang kan forekomme unødvendigt strenge, herunder navnlig set i forhold til en mindre udbyder, der ikke i forvejen er gearret til at udbyde engrosydelsler.

Gruppefritagelsesordningen er med andre ord mere tiltænkt større regionale eller nationale udrulningsprojekter, hvor det er en relativ stor udbyder, som kommer til at stå for udrulningen af infrastruktur til mange tusinde adresser, og hvor udbyderen sandsynligvis allerede har erfaring med at skulle håndtere kravene til åben engrosadgang, etablering af ekstra passiv infrastruktur mv. I den sammenhæng er de projekter, som modtager støtte fra den danske bredbåndspulje meget små.

Hvis der er særlige ønsker til indretningen af en tilskudsordning, som ikke falder naturligt ind under rammerne i gruppefritagelsesforordningen, kan en medlemsstat ansøge om godkendelse af en mere målrettet ordning. En almindelig godkendelse kan – modsat gruppefritagelsen – give ekstra sikkerhed for de nærmere detaljer i støtteordningen, fordi de har været forelagt for og dermed godkendt af Kommissionen. Der vil imidlertid normalt være tale om en langvarig proces på op til 18 måneder, før godkendelsen af en sådan ordning er på plads.



Der er flere dele af telebranchen, som har peget på, at projekterne i den danske ordning er meget små, og at EU-kravene derfor er uforholdsmæssigt byrdefulde. Disse interessenter finder derfor, at det vil være hensigtsmæssigt at ansøge Kommissionen om at få godkendt en målrettet støtteordning i forhold til bredbåndspuljen. De ønsker ikke mindst at få lempet kravene til åben adgang og etablering af passiv infrastruktur. Det kunne blandt andet være i forhold til, at der i stedet for at stille krav om en fysisk adgang (fx til et fiberpar i kablet) alene skal gives en såkaldt virtuel adgang til det støttede net. En anden lempelse kunne være at begrænse kravet om etablering af ekstra plads til konkurrerende net i passiv infrastruktur (fx i form af krav om større eller parallelle, ledige tomrør).

Energistyrelsen er enig i, at de danske projekter er usædvanligt små i europæisk sammenhæng. Samtidig er det danske marked i forvejen omstillet til, at den primære netadgang for konkurrerende udbydere sker som virtuel adgang til kobbernettet i overensstemmelse med Erhvervsstyrelsens markedsafgørelser. I det perspektiv er det derfor muligt, at Kommissionen vil være åben over for en justering af adgangsvilkårene i forbindelse med almindelig godkendelse af en målrettet dansk støtteordning.

Den forudsigelighed, der ligger i at få en målrettet ordning godkendt af Kommissionen, kunne – sammen med eventuel justering af kravene til åben engrosadgang og etablering af passiv infrastruktur – alt andet lige gøre det mere attraktivt for flere udbydere at deltage i projekter, der modtager tilskud. Dermed ville konkurrencen om projekterne kunne øges, hvilket måske kunne være med til at formindske størrelsen på det tilskud, der skal gives til den enkelte adresse. Samtidig ville potentialet for at få gennemført projekter kunne øges i områder, hvor der i dag er få eller ingen interesserede udbydere.

Det vil på den baggrund være hensigtsmæssigt at få dialog med Kommissionen for at undersøge mulighederne for justering bredbåndspuljen, hvis der søges almindelig godkendelse, herunder om det kunne være muligt at komme relativt hurtigt igennem en sådan proces.

#### *Pristaftsættelse for engros-adgang til støttede net*

Statsstøttereglerne fastslår, at der skal fastsættes rimelige priser for adgang til støttet infrastruktur. I Danmark har to modeller været anvendt.

I prisreguleringen for støtteordningen på Bornholm blev adgangspriserne fastsat til at skulle følge den såkaldte LRAIC-pris<sup>27</sup> for fiberadgang, som anvendes af Erhvervsstyrelsen i deres markedsafgørelser i forhold til TDC's net. Modellen har den fordel, at priserne som udgangspunkt er kendt på forhånd, idet priserne reguleres

---

<sup>27</sup> En nærmere beskrivelse af prisenberegningssmodellen findes på Erhvervsstyrelsens [hjemmeside](#).



årligt af Erhvervsstyrelsen. Det kan være en fordel, at der ikke er tvivl og uklarhed om priserne, men det kan også gøre det vanskeligt at få en netinvestering fra udbyderens side tjent hjem, hvis de ikke er meget effektive og har en vis grad af driftsfordele.

I bredbåndspuljen er der ikke på forhånd fastsat en prismodel. Aftaler skal forhandles kommercielt, med mulighed for at klage til Energistyrelsen, hvis der ikke kan opnås enighed om engrosprisen. Denne model indeholder altså ikke på forhånd fastlagte priser, hvilket kan give usikkerhed for den udbyder, der skal vurdere, om det kan betale sig at komme med et tilbud til et muligt projekt om etablering af støttet bredbåndsinfrastruktur.

Princippet om rimelige priser giver dog samtidig mulighed for en mere fleksibel prisfastsættelse for den åbne adgang, som kan afspejle de reelle omkostninger for netejeren i forhold til den konkrete netinvestering. Denne minimering af risikoen kan ikke mindst være en fordel for mindre udbydere, som etablerer bredbåndsnet i kommercielt mindre attraktive områder.

Erfaringerne med udnyttelse af muligheden for åben adgang er endnu sparsomme. Det skyldes blandt andet, at mange af de projekter, som modtog tilsagn om tilskud i 2016 først er ved at være færdigbyggede nu.

Energistyrelsen har behandlet en enkelt klage om vilkår for adgang i forhold til bredbåndspuljen. Klagen vedrørte engrospriserne for adgang til et net, som et selskab havde modtaget tilsagn om støtte til fra bredbåndspuljen. Styrelsen vurderede, at den tilbudte engrospris for adgang til nettet var rimelig, og at den fastsatte engrospris for adgang til det støttede net afspejlede de underliggende omkostninger forbundet med at udbyde de regulerede netadgangsprodukter samt en rimelig forrentning af den investerede kapital.

Det vurderes endnu at være for tidligt, at beslutte, om der bør skal justeringer af prisfastsættelsesmetoden i bredbåndspuljen.

## 7. Andre konkurrencespørgsmål

### *Antal udbydere i bredbåndspuljen*

På europæisk plan er det almindeligt, at det er de tidligere monopolselskaber, der gennemfører projekter med statsstøtte, da det normalt kun er disse selskaber, som har en fuldt dækkende national tilstedeværelse og den fornødne størrelse på markedet til at kunne gennemføre statsstøttede projekter i det krævede omfang.

I forhold til den danske bredbåndspulje har der været 11 udbydere involveret i de i alt 73 projekter, som har modtaget tilsagn om tilskud i 2016-2017. Den udbyder, som er involveret i flest projekter – og som skal dække flest adresser – er YouSee. Men 46 ud de 73 projekter har en anden bredbåndspartner. YouSee opnår således en stor andel af projekterne, men dog ikke en andel, der overstiger selskabets andel af bredbåndsmarkedet i øvrigt.

Tabel 3: Bredbåndspuljen 2016-2017 – Deltagende bredbåndsudbydere

Selskab	Antal projekter	Tilskud	Adresser
BornFiber	1	999.595 kr.	72
Comflex Networks	10	44.066.155 kr.	1.359
Elvernet (Hårlev Antenneforening)	1	4.581.460 kr.	130
Energi Fyn	6	3.879.476 kr.	549
Foreningen Selv	1	381.814 kr.	30
Jysk Energi	1	2.921.200 kr.	137
MES Fibernet	3	3.736.736 kr.	322
NEF	3	710.793 kr.	68
Stofa	9	16.557.843 kr.	717
Sønderho Antenneforening	1	1.216.980 kr.	122
YouSee	37	98.546.133 kr.	4.115
<b>I alt</b>	<b>73</b>	<b>177.598.184 kr.</b>	<b>7.621</b>

Kilde: Energistyrelsen

### *Bredbåndspuljen som katalysator for kommerciel udrulning*

Energistyrelsen har noteret sig, at bredbåndspuljen har haft en positiv effekt på lokalt niveau. Puljen har givet de lokale ildsjæle et fokuspunkt, som kunne bruges til at samle den lokale efterspørgsel. Dette har betydet, at der en del steder er blevet genereret så stor tilslutning til et bredbåndprojekt, at det i sidste ende er lykkedes at få realiseret projektet uden støtte fra bredbåndspuljen. Puljen har med andre ord været med til at få samlet så stor efterspørgsel, at det i nogle steder har været kommercielt interessant for en udbyder at gennemføre projektet uden at få tilskud fra staten.



Fordelen for udbyderen er, at man slipper for at skulle leve op til de krav, der stilles fra statens side, når der ydes støtte fra puljen. Det gælder i særdeleshed de krav til åben engros-adgang, der følger af de europæiske statsstøtteregler.

Energistyrelsen vurderer videre, at puljens krav om en minimumsbetaling på 2.000 kr. har bidraget til at skabe opmærksomhed om, at det kan være helt nødvendigt med et øget økonomisk bidrag til projektet fra de deltagende boliger, virksomheder og sommerhuse, selvom der traditionelt i nogle selskabers kommercielle udrulning har været en meget lav eller ingen pris for en bredbåndstilslutning.

#### *Styrket kommunal indsats*

Puljens eksistens har givet en række kommuner en anledning til at få placeret opgaven med varetagelse af spørgsmål om dækning formelt internt i kommunens administration. Når opgaven dermed får en strategisk og organisatorisk fundering internt i kommunen, vil den enkelte kommune i højere grad også kunne agere på spørgsmål som fx størrelsen af den kommunale pris for udlejning af arealer til master osv. eller andre spørgsmål, som rejses i forhold til dækning.

Energistyrelsen gør i den forbindelse meget ud af at klæde kommunernes medarbejdere på til opgaven. Energistyrelsen holdt i 2017 to workshops for medarbejdere fra kommuner og regioner. Sådanne workshops har både givet mulighed for at gennemgå rammerne for bredbåndspuljen, og de mere generelle regler m.v. i forhold til mobil- og bredbåndsområdet.

Hvis bredbåndspuljen skal fortsætte i 2018-2019 har Energistyrelsen til hensigt at fortsætte denne indsats i forhold til kommuner og regioner.



## 8. Konklusioner

De ovenstående afsnit har gennemgået forskellige elementer af bredbåndspuljens etablering i forhold til at vurdere, om puljen har haft en større negativ end positiv effekt på bredbåndsmarkedet.

Ved udmeldingen af en mulighed for støtte fra en ordning som bredbåndspuljen, er der en vis risiko for, at telebranchen udsætter eller neddrogler deres aktiviteter for bedre dækning. Der er ikke umiddelbart nogen indikation af, at det skulle være tilfældet generelt set.

Som nævnt er der også introduceret forskellige former for offentlig støtte til udrulning af digital infrastruktur siden 2013, hvorfor støtteinstrumentet ikke i sig selv er ukendt for den danske telebranche. De strategier for investeringer i bedre dækning, som selskaberne overordnet set har meldt ud, ses ikke at være blevet reduceret. Det kan dog ikke helt afvises, at der lokalt kan være sket mindre forskydninger i de investeringer, som udbyderne gennemfører.

I den forbindelse bør det noteres, at bredbåndspuljens projekter omfatter relativt få adresser i forhold til telebranchens løbende udbygning og opgradering af dækningen, ligesom bredbåndspuljens finansielle ramme er meget begrænset i forhold til telebranchens samlede årlige investeringer. Bredbåndspuljens størrelse betyder, at den næppe vil påvirke konkurrencesituationen for de større selskaber væsentligt. Det er særligt i forhold til de mindre selskaber på markedet, at de projekter, som gennemføres med tilskud, kan forventes at have en positiv eller negativ effekt.

Bredbåndspuljen har også haft en positiv katalysatoreffekt en del steder, hvor det efter en indsats for at samle lokal tilslutning til et bredbåndprojekt er lykkedes at få en udbyder til at gå ind i projektet uden at få tilskud fra puljen.

I nogle tilfælde har der været tilbagemeldinger om, at puljen påvirkede udbydere negativt. Der har primært været tale om mindre udbydere af fast trådløst bredbånd, som ikke har indberettet deres dækning, eller har indberettet den så sent, at det ikke har været muligt at tage højde for dækningen i forhold til den konkrete ansøgningsrunde. Denne problemstilling søges adresseret gennem øget dialog med denne del af branchen om løsninger i forhold til de pågældende udbyderes indberetning af oplysninger om dækning.

Ud fra et konkurrencemæssigt perspektiv kan det overvejes at sætte minimums-egenbetalingen op til fx 4.000 kr. pr. adresse, hvilket vil give mere rum til de mindre selskabers kommercielle udrulning. Dermed vil en fast trådløs bredbåndsforbindelse blive mere konkurrencedygtig i forhold til et dyrere kablet alternativ (fx fiber), hvor kunderne dels skal være villige til at lægges en lidt højere egenbetaling end for en trådløs forbindelse og dels være indstillede på at lægge mange kræfter i at forberede et projekt, som kan søge om støtte fra bredbåndspuljen.



Det kan dog ikke udelukkes, at nogle borgere vil fravælge muligheden for at indgå i et bredbåndprojekt med henvisning til den højere egenbetaling. En sådan løsning bør derfor indgå i en samlet pakke, hvor mulighederne for at kvalificere et projekt til at opnå tilskud fra bredbåndspuljen samtidig gøres mere fleksible.

Det ville være hensigtsmæssigt, hvis bredbåndspuljen kunne overgå til en mere målrettet støtteordning efter forudgående godkendelse hos Kommissionen, så kravene i forhold til statsstøtte, herunder kravene til åben engrosadgang, kan målrettes danske forhold. Der kan dog være tale om en langvarig proces, før en justeret model ville kunne anvendes.

Samlet set er det vurderingen, at bredbåndspuljen kun har haft meget begrænset negativ effekt på konkurrencen. Der kan dog igangsættes forbedringer, der yderligere kan sikre markedet, når der anvendes offentlige midler til udrulning af højhastighedsbredbånd.