



Datum
2015-05-27
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2015-325

Yttrande

Till
Näringsdepartementet

Remiss från Näringsdepartementet avseende promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät. Svar senast 5 juni 2015 N2015/2228/ITP

Kommunstyrelsen beslutade 150527 att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Det har under flera år bedrivits olika utredningar inom IT och utbyggnaden av bredbandsnätet med olika förslag till stödåtgärder för kommunerna, t.ex. Bredband till hela landet (SOU 2008:40), Bredband till hela landet (N2011/6957/ITP) och Bredband för Sverige in i framtiden (SOU 2014:21). Europeiska kommissionen har lämnat ett förslag till förordning för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Förslaget antogs av Europaparlamentet och rådet i maj 2014 genom ett direktiv 2014/61/EU om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (utbyggnadsdirektivet eller grävdirektivet). Syftet med direktivet är att sänka kostnader för utbyggnad av höghastighetsbredband, vilket bidrar till digitaliseringen av den offentliga sektorn och därigenom möjliggör en digital hävstångseffekt inom alla ekonomiska sektorer. Direktivet innehåller bestämmelser som ska åstadkomma ett effektivare utnyttjande av olika typer av befintlig infrastruktur för bredband, effektivare tillståndsprocesser för att anlägga nät samt ökad möjlighet till samförläggning av bredband. Näringsdepartementet har genom promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät tagit fram en lagtext "Förslag till lag om åtgärder för billigare utbyggnad av bredbandsnät". Kommunstyrelsen är kritisk till att det införs en särskild lagstiftning inom ämnet billigare bredband eftersom det finns möjligheter att i befintliga lagar inom området göra lämpliga justeringar.

Yttrande

Ny lag införs

Svensk lagstiftning finns redan inom telekomområdet lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Denna lag syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte när det gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Post- och telestyrelsen

(PTS) är den myndighet som tar emot anmälningar, prövar ansökningar, handlägger ärenden samt utövar tillsyn enligt LEK och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen m.m.

LEK innehåller bland annat bestämmelser för tillträde till nät och installationer, gemensamt utnyttjande av ledningar och samlokalisering. Promemorian anger att bestämmelserna i utbyggnadsdirektivet och LEK inte avser samma krets av aktörer. Promemorian föreslår därför en ny lag ”Förslag till lag om åtgärder för billigare utbyggnad av bredbandsnät”. Syftet med lagen är att främja billigare bredbandsutbyggnad och innehåller bland annat bestämmelser om tillträde till infrastruktur, samordning av bygg- och anläggningsprojekt, information och övriga bestämmelser.

Behövs en särskild lag?

Förslaget till att en ny lag införs har bland annat sin grund i att vissa definitioner i LEK inte överensstämmer med utbyggnadsdirektivet, att LEK tar fasta på myndighetsbeslut för att en skyldighet ska uppkomma och att LEK är till för att främja konkurrensen. Alla artiklar i utbyggnadsdirektivet ska emellertid inte genomföras genom den nya lagen utan föranleder i stället ändringar i befintliga lagar, bland annat LEK.

Kommunstyrelsen menar att det inte behövs en särskild lagstiftning eftersom det är fullt möjligt att implementera utbyggnadsdirektivet i de lagar som finns på området och som berörs av direktivet 2014/61/EU. Huvudlagstiftningen bör därför även framöver vara LEK.

Lagförslaget

Promemorian innehåller förslag till ny lag ”Förslag till lag om åtgärder för billigare utbyggnad av bredbandsnät” vars yttersta syfte är att främja billigare utbyggnad av bredbandsnät.

Lagförslaget innehåller ett antal definitioner och anger också när skyldighet att medge tillträde föreligger och skyldighet att samordna bygg- och anläggningsprojekt, hur tvister ska lösas, informationssätt, tillstånd för utbyggnad, infrastruktur i byggnader, tillträde, tvistlösningsmyndighet, tillsyn, överklagande och ikraftträdande.

Kommunstyrelsen ställer sig kritisk till införandet av en helt ny lag.

Definitioner

När det gäller definitionerna i promemorian är begreppen som redovisas centrala. Det borde därför tydligare anges vilka kategorier (rättssubjekt) som kan omfattas av definitionerna. Exempelvis anges i promemorian (sidan 30): Lagens definition av nätinnehavare bör inte referera till ”tillhandahållare av fysisk infrastruktur”. Med hänsyn till att direktivet, liksom lagen, definierar fysisk infrastruktur särskilt är det lämpligt att i nu aktuellt sammanhang referera till ”tillhandahållare av infrastruktur”.

Uttrycket el omfattar även offentlig belysning. Med en tjänst för produktion, transport eller distribution av vatten avses även bortskaffande eller behandling av avloppsvatten och dräne-

ring. Uttrycket transporttjänst omfattar tjänster för transport med användning av sådan infrastruktur som järnväg, väg och gata, hamn och flygplats. En tillhandahållare bör kunna vara den som äger nätet eller infrastrukturen eller den som på annat sätt råder över dessa. På sidan 31 anges vidare: Av den nämnda exemplifieringen framgår även att exempelvis järnvägsräls eller en väg i sig inte utgör fysisk infrastruktur i direktivets mening. Den som tillhandahåller en infrastruktur för en transporttjänst, t.ex. en väg, behöver alltså inte nödvändigtvis för den sakens skull inneha fysisk infrastruktur i direktivets eller den nya lagens mening.

Kommunstyrelsen efterlyser härvidlag tydligare definitioner och att det även framgår när en kommun åsyftas i annan egenskap än som fastighetsägare, eftersom kommunen kan ha andra åtaganden än enbart som fastighetsägare.

Twistlösning

För att bredbandsutbyggnaden ska kunna säkerställas krävs att tillträde får ske till fysisk infrastruktur (definierad i lagtexten). Det införs en skyldighet, som inte tydligt är definierad i lagtexten, under förutsättning att begäran är rimlig, villkoren skäliga och att ersättningen är marknadsmässig. Kommunstyrelsen ifrågasätter om det på ett ganska otvunget sätt ska vara möjligt att införa rådighetsinskränkning av ifrågavarande slag, utan närmare möjligheter att neka än vad som uppräknas i lagen. Om det föreligger missnöjdhet ska twistlösning användas (jfr 7 kap. 10 § LEK) Möjlighet finns att överklaga till allmän förvaltningsdomstol utan förkortad instanskedja.

En förkortad instanskedja är inte möjligt eftersom lagstiftningen innebär intrång ett område som normalt inte är tillgängligt utan stöd i lag, varför kommunstyrelsen instämmer i att instanskedjan inte ska förkortas. Eftersom intrång även kan ske i en byggnad är det väsentligt med tydlighet och hur sådant tillträde får medges. Att den som anlägger ett bredbandsnät ska kunna tillgodogöra sig utrymme i annans byggnad är fullt möjligt enligt 4 kap. 14 § LEK, men bara under vissa villkor. Likaså kan 4 kap. 13 a § LEK användas för ledningar. Kommunstyrelsen vill framföra att som nu införa ytterligare en bestämmelse med skyldighet för den som äger eller annars råder över fysisk infrastruktur för elektronisk kommunikation att uppfylla rimliga krav på tillträde till infrastrukturen synes vara överarbetat. Tillåtelse kan i stället ske med den lagstiftning som finns i LEK efter anpassning till direktivet. Kommunstyrelsen har inget att erinra mot att det införs en avgift för twistlösning.

Ledningsrättslagen

Av ledningsrättslagen framgår möjligheter till samförläggning och andrahandsupplåtelse. Kommunstyrelsen anser att förslaget till ändring av ledningsrättslagen får anses som ytterligare en belastning och därför ska möjligheterna till ersättning utökas. Kommunerna har redan idag stora svårigheter med att få rimlig ersättning i samband med beslut enligt ledningsrättslagen. Det är inte rimligt att nu bortse från möjligheterna att kunna erhålla ersättning för den föreslagna utbyggnaden av ett billigare bredbandsnät.

Avtal

Kommunstyrelsen vill påpeka att en viktig faktor i samband med utbyggnad enligt utbyggnadsdirektivet är enskilda civilrättsliga avtal. Det är ganska vanligt att fastighetsägare har ingått avtal med bredbandsoperatörer som kan omöjliggöra att ytterligare operatörer ges möjlighet till tillträde. Härvid ska särskilt beaktas att utbyggnadsdirektivet inte kräver att tillträde till annans mark ska kunna ske utan markägarens samtycke. Lagförslaget innehåller inget om de svårigheter med utbyggnaden som kan förekomma i de fall markägaren redan saknar rådighet.

Syftet

Kommunstyrelsen anser att det är lovvärt att främja billigare utbyggnad av bredbandsnät, men att skapa en egen lag som är tämligen enkelt skriven när möjligheter ges att i stället använda befintlig lagstiftning med vissa justeringar ter sig något onödig. LEK kan med förändrad lagtext användas och får till följd att det finns en samlad lagstiftning. Särskilt som LEK har företräde blir en samlad användning lättare att förstå om undantagen även finns medtagna i LEK.

Post- och telestyrelsen (PTS)

PTS är den myndighet som tar emot anmälningar, prövar ansökningar, handlägger ärenden, utövar tillsyn enligt LEK och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen m.m. PTS ska också ålägga operatören särskilda skyldigheter för att främja konkurrensen och kan förplikta operatören att uppfylla rimliga krav på tillträde och användning av nät, t.ex. samlokalisering. Tillvägagångssättet i LEK talar för att även utbyggnaden av billigare bredbandsnät ska inordnas under PTS. Kommunstyrelsen förordar således att PTS även får ansvaret som myndighet enligt utbyggnadsdirektivet.

Plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen

Promemorian föreslår förändringar vad gäller tekniska egenskapskrav för byggnader. För att komplettera dessa bestämmelser ska det införas en regel om skyldighet att ge tillträde till fysisk infrastruktur för elektronisk kommunikation i en byggnad. LEK innehåller bestämmelser för tillträdesskyldighet och tillträde till ledningar. Ett viktigt skydd är villkoren för tillträdet och då framför allt ersättningen. Den föreslagna regleringen har placerats i LEK, dvs. inte i den föreslagna lagen för billigare utbyggnad av bredbandsnät. Kommunstyrelsen är positiv till att det möjliggörs tillträde, men vill samtidigt peka på att ersättningsfrågan är av väsentlig betydelse.

Samordning

Kommunstyrelsen ser en del problem om arbetet med gatubeläggnings löpande underhåll ska räknas till kategorin bygg- och anläggningsprojekt och därmed ska samordnas med bredbandsutbyggnaden. I dagsläget remitteras gatukontorets beläggningsprogram till bl.a. ledningsägare vilket har medfört en samordning inom vissa projekt. Dessa projekt har hittills påverkats negativt bl.a. beträffande planeringstid och tidplan. Samordning med beläggningsprogrammet medför sannolikt förseningar och viss framskjutning av objekt. Därutöver om

samordning ska ske avseende ytbeläggningsarbeten vilket kan få konsekvenser för bl.a. återställningsåtgärder och kvaliteten på arbetena. Alternativet att vänta ett år och att bredbandsutbyggnaden planeras in i beläggningsprogrammet ser kommunstyrelsen inte som en lösning på tänkt samordning.

I övrigt instämmer kommunstyrelsen i förslaget till samordning eftersom det bör leda till snabbare utbyggnad och innebära kostnadsbesparingar.

Information, öppenhet och insyn

Kommunstyrelsen har inget att erinra mot föreslagna åtgärder kring minimiinformation, men vill påpeka att skyldigheten att bistå med information är kostnadskrävande likaså undersökning av infrastruktur på plats och därför ska möjligheter finnas att vidareföra kostnader och avgifter till bredbandsutbyggare.

Tillsyn

Kommunstyrelsen har inget att erinra mot föreslagna bestämmelser om tillsyn eller att det införs en avgift för tillsyn. Kommunstyrelsen anser att PTS ska vara den myndighet som utövar tillsyn och utfärdar förelägganden. Det måste dock finnas möjlighet att vidareföra avgifterna för tillsyn.

Kommunstyrelsen har utöver vad som ovan kommenterats inget att erinra mot förslaget i övrigt.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pia Kanold
