

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

n.registrator@regeringskansliet.se

Datum
2015-06-10

Handläggare
Peter Holm
Peter.Holm@teliasonera.com
070-262 06 50

Referens
Hk JR 37/2015

Sidnr
1 (7)

Er referens
N2015/2228/ITP

Remiss av promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät

TeliaSonera AB har inbjudits att lämna synpunkter på förslagen i promemorian.

Sammanfattning

- TeliaSonera välkomnar lagstiftning som skapar möjligheter att enklare och mer kostnadseffektivt anlägga bredbandsinfrastruktur.
- Det finns dock problem med tillgång till offentligt ägd mark som inte adresseras i det nu remitterade förslaget och som har betydelse för bredbandsutbyggnaden.
- Skyldigheten och kostnaderna för att inhämta tillstånd för andrahandsupplåtelser av fysisk infrastruktur bör ligga på bredbandsutbyggaren och inte på nätinnehavaren.
- Skyldigheten att lämna information om kommande bygg- och anläggningsprojekt är inte anpassad till den infrastrukturkonkurrens som finns i Sverige.
- Tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader bör inte tillgodoses mot marknadsmässig ersättning.

Inledning

TeliaSonera investerar årligen stora belopp i utbyggnad av bredbandskapacitet i sitt fasta och mobila nät och är således, med lagförslagets terminologi, både bredbandsutbyggare och nätinnehavare.

En investering i nyanläggning av kanalisation och fiber är förenat med höga kostnader, där entreprenadkostnaderna för anläggningsarbetena m.m. står för den absoluta merparten. En sådan investering är därmed också typiskt sett förenat med stora risker. Om de arbeten och anläggningskostnader som investeringen föranleder kan samordnas och delas med andra aktörer som behöver genomföra liknande anläggningsarbeten minskar givetvis kostnaderna och risken med investeringen. Kostnaden för att anlägga infrastruktur har således stor betydelse för viljan och möjligheten att bygga bredbandsnät till alla delar av Sverige.

Organisationsuppgifter

TeliaSonera AB
106 63 Stockholm
Säte: Stockholm
Org.nr: 556 103-4249

Besöks- och postadress

Vitsandsgatan 9, D-huset
Stab Juridik, Regulatoriska frågor
123 86 FARSTA

Kontaktinformation

Tel vx: 90 100
Fax: 568 38 572
www.teliasonera.com

Enligt TeliaSoneras erfarenhet är förenklade tillståndprocesser och möjligheter att ta till vara samförläggning och samordning med andra infrastrukturer viktiga faktorer för att uppnå en kostnadsbild som förbättrar möjligheten till en effektiv utbyggnad av bredbandsnät. TeliaSonera välkomnar därför en lagstiftning med de syften som utbyggnadsdirektivet (2014/61/EU) har, dvs. att skapa möjligheter till att enklare och mer kostnadseffektivt kunna anlägga bredbandsinfrastruktur. Det remitterade förslaget är avsett att genomföra direktivet i Sverige. TeliaSonera återkommer i det följande med närmare synpunkter på förslaget men vill först peka på vissa problem som också har betydelse för investeringsbeslut i bredbandsutbyggnad, men som inte adresseras med den nu föreslagna regleringen.

Tillgången till offentligt ägd mark för bredbandsutbyggnad

Nedan följer exempel på situationer där möjligheterna att nyttja offentligt ägd eller disponerad mark för bredbandsutbyggnad kan förbättras.

Ett problem vid utbyggnad av infrastruktur är enligt TeliaSoneras uppfattning de villkor som vissa kommuner ställer upp för att bl.a. meddela grävillstånd. Kommuners ageranden inom detta område har bl.a. beskrivits i Konkurrensverkets rapport från 2009 Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige.¹

I Konkurrensverkets rapport framfördes bl.a. att aktörer i vissa kommuner nekas att få träffa markavtal med kommunen eller att få tillstånd att gräva. Aktören hänvisas istället till det kommunägda stadsnätet för att hyra svart fiber eller mer förädlade tjänster. En anledning till det är att kommuner inte ser behov av konkurrerande infrastrukturer till det egna stadsnätet. Andra kommuner kan vara mer generösa med såväl tillstånd som med samordning, men kan ta ut höga avgifter som inte har något rimligt samband med kommunens kostnader för tillståndshanteringen eller samordningen. I samordningsfall med t.ex. utbyggnad av gång- och cykelvägar eller av VA förekommer t.ex. att kommuner vidarefakturerar/fördelar kostnader för markarbeten/projektet mm så att deltagande aktörer (t.ex. elnätsägare och bredbandsutbyggare) i praktiken måste vara med och delfinansiera kommunens projekt, medan andra kommuner endast för vidare de merkostnader som el- och bredbandsförläggningen medför. Kostnadsskillnaden mellan olika kommuner kan vara mycket stor.

Vad gäller kommunernas tillståndsgivning finns flera problemområden som driver kostnader för bredbandsutbyggnaden. Ett exempel är villkor för gatubeläggningen. I vissa fall ställs även vid små ingrepp i gatan kravet att hela asfaltytan (t.ex. gångbanan eller körfältet) skall asfalteras om på bredbandsutbyggarens bekostnad, och inte endast berört schaktområde i gatan. Till detta kan sedan komma höga ersättningskrav för i dessa fall fiktiva kostnader för s.k. fördyrat framtida underhåll. Det gör att kostnaden för att nyttja mark i sådana kommuner blir såväl hög som svår att förutse.

¹ KKV 2009:4, se även A-focus rapport som låg till grund för KKV:s rapport i denna del.

Flera kommuner ställer också krav på att själva få utföra delmoment av anläggningsarbetet, framför allt asfaltering. Att inte allt arbete får utföras samtidigt leder till ökade kostnader genom att den kommunala prislistan för asfaltering kan vara väsentligt högre än vad bredbandsutbyggaren behöver betala till sin entreprenör för motsvarande arbete. Vidare leder ofta en uppdelning av arbetet till extra arbetsmoment och till oklara ansvarsförhållanden, vilket skapar onödig irritation och olägenhet för de boende och trafikanter inom området samt högre kostnader för bredbandsutbyggaren.

Sådana problem avseende kommunal mark, och som beskrevs av Konkurrensverket i 2009 års rapport, föreligger enligt TeliaSonera alltjämt sex år senare. Till detta har kommit att många kommuner i Sverige valt att starta egna stadsnät för att bygga ut fiber till enfamiljshus, ofta i konkurrens med privata aktörer. Detta har i flera fall lett till nya svårigheter för de privata nätbyggarna att kunna få grävstillstånd för sina leveransprojekt till enfamiljshusen, eller att det sker med krav som kan antas vara uppsatta för att gynna det egna stadsnätet.

I likhet med kommunal mark finns det ett stort behov av tillträde till den mark som Trafikverket förfogar över för att effektivt kunna etablera regional och lokal infrastruktur i Sverige. Vad gäller järnvägsdelen förefaller Trafikverket ha gett den egna affärsdrivande bredbandsutbyggaren ensamrätt att nyttja infrastrukturen för bredbandsutbyggnad. Andra bredbandsutbyggare släpps inte in (med undantag för korsningar). Förklaringen kan till stor del antas vara rent affärsmässig. Beträffande vägdelen ställer Trafikverket krav på bredbandsutbyggare som normalt sett måste anses oacceptabla, t.ex. att Trafikverkets entreprenörer inte är ersättningskyldiga ens vid skador på bredbandsanläggningarna som orsakas av vårdslöshet. De avtalsvillkor Trafikverket kräver av bredbandsutbyggare i andra avseenden är också klart oförmånligare än motsvarande avtal som tillämpas av elnätsutbyggare.

Direktivet och den föreslagna lagstiftningen ställer inga krav på innehavare av gator, vägar, banvallar m.m. att tillhandahålla utrymme för bredbandsutbyggare, vilket TeliaSonera beklagar eftersom den mesta bredbandsutbyggnaden med nödvändighet sker i just sådan infrastruktur.

TeliaSonera skulle välkomna förslag som, utöver vad som följer av den nu föreslagna regleringen, leder till en ökad och enklare tillgång till Trafikverkets och andra offentliga aktörers mark. Såvitt TeliaSonera förstår ligger dessa frågor åtminstone delvis inom ramen för det uppdrag som utredningen om effektivare användning av statens bredbandsinfrastruktur har fått (N2014:05).

I Sverige finns idag flera aktörer som är villiga att investera i och bygga ut fiber och bredband runt om i landet. I Sverige finns också en tämligen hög grad av konkurrens mellan olika nätägare som bygger fiber till företag och privatbostäder. Här, liksom i övriga medlemsländer inom EU, finns dock ett behov av att skapa möjligheter till att enklare och mer kostnadseffektivt kunna anlägga bredbandsinfrastruktur. De problem som finns här är dock sannolikt inte desamma som finns i övriga medlemsländer, och de adresseras inte heller i någon större utsträckning genom direktivet eller genom den föreslagna lagen.

TeliaSonera övergår nu till att lämna synpunkter på de remitterade lagförslagen.

En ny lag – avsnitt 4 - 5.3

TeliaSonera delar på de skäl som anförs i promemorian uppfattningen att direktivet huvudsakligen bör genomföras genom en särskild lag och att den har företräde vid konflikt med annan lag.

TeliaSonera noterar att lagen enligt 1 kap. 5 § inte ska tillämpas i fråga om tillträde om en bredbandsutbyggare kan begära tillträde till viss fysisk infrastruktur med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, eller beslut fattade med stöd av den lagen. TeliaSonera har genom särskilt beslut den 19 februari 2015 av PTS ålagt att på vissa villkor lämna tillträde till sin kanalisation. TeliaSonera konstaterar därmed att bestämmelserna i 2 kap. lagförslaget om tillträde till fysisk infrastruktur inte är tillämpliga på TeliaSonera såvitt avser tillträde till sådan infrastruktur som omfattas av PTS beslut.

Tillträde till fysisk infrastruktur – avsnitt 6

I 2 kap. 1 § anges under vilka förutsättningar tillträde till fysisk infrastruktur ska ges, och exempel på grunder för när tillträde kan nekas.

Enligt TeliaSoneras mening saknas en viktig förutsättning vid tillträde till fysisk infrastruktur på annans mark, nämligen tillstånd till andrahandsupplåtelse av t.ex. utrymme i kanalisation. Frågan berörs indirekt i avsnitt 6.4. De markavtal som vanligtvis används av ledningshavare på annans mark (nyttjanderätts- och servitutsavtal) ger inte rätt till andrahandsupplåtelse och i den mån det har bildats ledningsrätt saknas även i det fallet sådan rätt. För att en bredbandsutbyggare ska kunna ges rätt att nyttja t.ex. en nätägares tomma kanalisationsrör behövs tillstånd från berörda markägare, vilket inte alltid är lätt att få.

I promemorian (s. 43) anges att "Det får [...] anses åligga en nätinnehavare som kan ansöka om ledningsrätt och rätt till andrahandsupplåtelse att göra detta, för att efterleva skyldigheten att lämna tillträde till infrastrukturen." Denna utgångspunkt för att lösa frågan, att lägga skyldigheten och kostnaderna på nätinnehavaren och inte på bredbandsutbyggaren som önskar tillträdet, är enligt TeliaSonera inte rimlig. Ledningsrättsförrättningar är tidskrävande och mycket kostsamma. En ordning där det ankommer på nätinnehavaren att tillse att det finns möjlighet till andrahandsupplåtelse innebär en mycket stor börda för nätinnehavaren. Det skulle generellt öka kostnaderna för bredbandsutbyggnaden och komplicera verksamheten på ett mycket skadligt sätt. Det är samhällsekonomiskt betydligt mer effektivt och lönsamt om det istället är bredbandsutbyggaren som på egen bekostnad ombesörjer tillstånd från berörda markägare. Den aktören kan då själv överväga nyttan och kostnaden med tillträdet.

Samordning av bygg- och anläggningsprojekt – avsnitt 7

TeliaSonera har ingen erinran mot hur förslaget är utformat.

TeliaSonera vill dock, mot bakgrund av att utbyggnad av bredbandsnät sker i konkurrens, framhålla att det bygg- eller anläggningsprojekt som bredbandsutbyggaren ska redogöra för vid en begäran om samordning enligt 3 kap. 2 §, kommer att vara affärskänsligt hos bredbandsutbyggaren och måste hanteras med sekretess eller konfidentiellt hos den nätinnehavare som bygger med offentliga medel.

Information och öppenhet – avsnitt 8

En informationspunkt – avsnitt 8.1-2

TeliaSonera har ingen erinran mot förslaget att det, i enlighet med direktivet, ska finnas en informationspunkt med information om nätinnehavares fysiska infrastruktur och att den utformas enligt de principer som gäller för Ledningskollen.

Skyldighet att lämna information om bygg- och anläggningsprojekt – avsnitt 8.7

Infrastrukturmarknaden för bredband i Sverige tillhör som berörts ovan de mest konkurrensutsatta inom EU. Det finns inte bara flera olika slag av infrastruktur som konkurrerar utan ofta finns det även flera konkurrerande leverantörer av de olika infrastrukturerna. Det är därför viktigt att en reglering med avsikt att sänka kostnaden för att anlägga infrastruktur inte samtidigt har en negativ effekt på den konkurrens som är den drivande kraften för investeringar på konkurrensutsatta marknader.

I promemorian föreslås dock att en nätinnehavare på begäran ska lämna information bl.a. om bygg- och anläggningsprojekt där tillstånd förväntas sökas de kommande sex månaderna. Den föreslagna skyldigheten tvingar nätoperatörer att avslöja planer för konkurrenter och ökar därmed väsentligt riskerna med en utbyggnad av bredbandsinfrastruktur. Detta kommer att påverka utbyggnadstakten negativt i strid med de syften regleringen vill uppnå. Regleringen är därför inte alls anpassad till de förhållanden som råder i Sverige.

Tidsgräns för tillståndsprövning – avsnitt 9.2

I promemorian föreslås en tidsgräns om fyra månader för prövning av ärenden om tillstånd enligt väglagen och ledningsrättslagen som rör utbyggnad av bredbandsnät.

De långa handläggningstiderna hos Trafikverket för tillstånd enligt väglagen är ett problem vid utbyggnad av nät och den längsta normala handläggningstid som Trafikverket tillämpar idag är enligt uppgift ca 60 arbetsdagar. Mot bakgrund av detta är förslaget om att en väghållare ska ha upp till fyra månader på sig för att meddela tillstånd, och än längre i vissa fall, inte positivt för utbyggnaden av bredband. En tidsgräns på maximalt en månad framstår som mer rimligt utifrån bredbandsutbyggarens behov och den tämligen enkla fråga som behöver prövas

enligt 44 § väglagen. Det kan också noteras att många kommuner besvarar grävningensansökningar inom betydligt kortare tid och i de flesta fall inom ca två veckor.

En tidsgräns på fyra månader i ärenden om ledningsrätt, är förvisso bra men framstår som väl kort för att vara realistisk utifrån att det ofta är fler parter involverade i en lantmäteriförrättning om ledningsrätt.

Tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader – avsnitten 11.2-3

I promemorian framförs att direktivets bestämmelser om tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader har sådana likheter med befintliga bestämmelser i LEK om tillträde till ledningar i en byggnad att även bestämmelserna om tillträde till den fysiska infrastrukturen bör placeras i den lagen. Härtill kommer enligt promemorian att syftet med regleringen får anses vara att gynna konkurrensen.

Det är förvisso riktigt att regleringarna har stora likheter med varandra men TeliaSonera anser inte att det av utbyggnadsdirektivet framgår att syftet med bestämmelserna om tillträde till infrastruktur i byggnader är ett annat än för övriga bestämmelser i direktivet. Detta får enligt TeliaSonera betydelse för de föreslagna ersättningsbestämmelserna.

När det gäller avsnitt 11.3 och förpliktelsen om att ge tillträde till en byggnad som saknar fysisk infrastruktur för elektronisk kommunikation – mot ”marknadsmässig ersättning” från bredbandsutbyggaren – framstår det enligt TeliaSonera som att den regleringen skulle motverka etableringen av bredbandsinfrastruktur till och i fastigheten.

En jämförelse kan göras med när VA- eller elnätsägare ska etablera en anslutningspunkt för fastigheten/hyresgäster i en byggnad. Det är då den aktuella VA- eller elnätsägaren (som har monopol) och den aktuella fastighetsägaren (vilken också har monopol) som har att göra upp om hur anslutningen ska bekostas. Normalt är då att fastighetsägaren (eller hyresgästen) får erlægga en anslutningsavgift för att anslutas. Anslutningsavgiften avser att täcka en del av anslutningskostnaderna. Det förekommer inte att elnätsägaren eller VA-nätsägaren betalar fastighetsägaren för att kunna ansluta fastigheten/hyresgästen i fastigheten/ till nätet.

I bredbandsfallet finns bara en enda fastighetsägare som kan lämna tillträde till ett urval av alternativa bredbandsutbyggare. Fastighetsägaren har en ren monopolsituation och med en lagstadgad rätt att ta ut marknadsmässig ersättning från bredbandsutbyggaren för att ansluta fastigheten, riskerar den föreslagna ersättningsprincipen att leda till högre kostnader för de boende m.fl., eller att fastigheten inte blir ansluten.

En oklarhet uppkommer även vad gäller prioritet mellan olika lagar. Det kan vara möjligt för bredbandsutbyggaren att etablera anslutningspunkten via en ledningsrättsförrättning. Vid en sådan förrättning gäller ledningsrättslagen och expropriationslagens bestämmelse för ersättningsbestämmande. Dessa anknyter närmast till fastighetsägarens möjlighet till alternativ användning av

berört utrymme m.m., vilket innebär en ersättningsprincip som kan antas ge väsentligt lägre ersättning än den bestämmelse som föreslås i promemorian. Denna lagkonflikt behöver beläggas.

I praktiken uppmuntrar den föreslagna bestämmelsen om marknadsmässig ersättning fastighetsägarna att i största möjliga mån tjäna pengar på utbyggnaden, varför denna kan fördras väsentligt, vilket riskerar att hämma bredbandsutbyggnaden.

Enligt TeliaSonera är det tveksamt om en rätt till marknadsmässig ersättning för fastighetsägaren i detta fall är förenligt med direktivet. Rätten för bredbandsutbyggaren enligt artikel 9.5 att terminera sitt nät hos abonnenten är endast villkorat av abonnentens godkännande och att inverkan på tredje parters privata egendom minimeras, inte av en rätt till en marknadsmässig eller på annan grund beräknad ersättning. Syftena bakom regleringen framgår närmare av ingressen till direktivet (punkterna 29–33). Av punkten 33 framgår bl.a. att bredbandsutbyggare av där anförda skäl har rätt att terminera sina nät i privata lokaler på egen bekostnad, under förutsättning att inverkan på den privata egendomen minimeras. I artikel 9.6 får medlemsstaterna fastställa bestämmelser om adekvat ekonomisk ersättning till personer som lidit skada till följd av de rättigheter bl.a. en bredbandsutbyggare utövat enligt artikel 9.

Tillträde till byggnader som saknar fysisk infrastruktur bör därför inte tillgodoses mot marknadsmässig ersättning.

När det gäller skyldigheten att ge tillträde till befintlig fysisk infrastruktur bör regleringen, i enlighet med artikel 9.3 i direktivet, istället föreskriva att rimliga krav på tillträde ska tillgodoses enligt rättvisa och icke-diskriminerande villkor. Den närmare innebörden av sådana villkor får bestämmas med beaktande av regleringens syfte att underlätta bredbandsutbyggnad genom åtgärder som möjliggör en effektivare utbyggnad till en lägre kostnad.

Direktivets artiklar i denna del bör av samma skäl som anges i avsnitt 4 i promemorian för övriga artiklar i direktivet genomföras genom bestämmelser i den särskilda lagen (och inte genom ändringar i LEK). Därigenom blir den föreslagna ändringen i 7 kap. 10 § LEK överflödiga. Tvistlösningsbestämmelsen bör istället kunna samordnas med övriga tvistlösningsbestämmelser till en enda bestämmelse i den föreslagna särskilda lagen.

Med vänlig hälsning

Peter Holm
Bolagsjurist
Teliasonera AB