

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 7 februari 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor om ledningsrätt. Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 mars 2002 hovrättspresidenten Bertil Hübinette.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 11 april 2002 hovrättsassessorn Jan Josefsson (Justitiedepartementet) samt departementssekreterarna Hans Mildemberger (Miljödepartementet) och Hans Öjemark (Näringsdepartementet).

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. samma dag civilingenjören Anne-Sophie Arbegard (Affärsverket svenska kraftnät), chefsjuristen Fredrik Bonde (Lantbrukarnas Riksförbund), förbundsjuristen Per Henningsson (Svenska Kommunförbundet), projektledaren Karin Hovlin (IT-Företagen), enhetscheferna Barbro Julstad (Lantmäteriverket) och Viveca Norman (Post- och telestyrelsen), juristen Ulrika Sigerud (Svensk Energi) samt chefsjuristen Rune Thomsson (Fastighetsägarna Sverige).

Numera rådmannen Dag Cohen har fr.o.m. den 19 april 2002 varit sekreterare åt utredningen. Lantmätaren Carl-Erik Sölscher har fr.o.m. den 1 september 2002 biträtt sekretariatet. Hans Öjemark har enligt uppdrag avfattat avsnitten 2.1 och 2.2.2.

Utredningen, som har antagit namnet 2002 års ledningsrättsutredning (Ju 2002:03), får härmed överlämna sitt delbetänkande Ledningsrätt för elektroniska kommunikationsnät (SOU 2002:83).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med berörda sakkunniga och experter. Betänkandet har därför avfattats med användande av vi-form. Särskilda yttranden har avgetts av Fredrik Bonde, Per Henningsson och Rune Thomsson.

Betänkandet omfattar de delar av utredningsuppdraget som avser de ändringar i ledningsrättslagen (1973:1144) som bedöms

nödvändiga för att genomföra de direktiv som Europeiska unionen har antagit inom ramen för den översyn av regelverket för elektroniska kommunikationer som benämns 1999 års kommunikationsöversyn. Arbetet fortsätter nu med övriga delar av uppdraget. Detta arbete beräknas vara slutfört i mars 2003.

Jönköping i oktober 2002

Bertil Hübnette

/Dag Cohen

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande.....	23
2 1999 års kommunikations-översyn	25
2.1 Något om teknik- och marknadsutvecklingen.....	25
2.1.1 Inledning.....	25
2.1.2 Tekniken.....	25
2.1.3 Marknaden.....	26
2.2 EG-direktiv om elektronisk kommunikation.....	29
2.2.1 Allmänt om EG-direktiven	29
2.2.2 Utredningen om elektronisk kommunikation.....	34
3 Kort om grundlagens egendoms-skydd och EG-rättens företräde framför nationell rätt	41
3.1 Det konstitutionella egendomsskyddet.....	41
3.1.1 Inledning.....	41
3.1.2 Närmare om skyddet för egendom enligt grundlagsregelns första stycke	42
3.1.3 Betydelsen av grundlagsregeln	45
3.2 EG-rättens företräde framför nationell rätt	46
3.2.1 Maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.....	46

3.2.2	Konstitutionsutskottets uttalanden i samband med ärendet om grundlagsändringar inför EU-medlemskapet	46
4	Överväganden och förslag	49
4.1	Utgångspunkter för genomförande av EG-direktiven.....	49
4.2	Genomförande av EG-direktiven	53
4.2.1	Tolkningen av artiklarna 11 och 12 i ramdirektivet.....	53
4.2.2	Tolkningen av artiklarna 13 och 14 i auktorisations-direktivet.....	62
4.2.3	Tolkningen av artiklarna 5 och 12 i tillträdesdirektivet	67
4.2.4	Ledningsrättslagens tillämpningsområde.....	72
4.2.5	Upplåtelse av nyttjanderätt i ledning	76
4.2.6	Frågan om förvärv av ledningar som redan finns i det utrymme som omfattas av ledningsrätten	81
4.2.7	Krävs det någon ny reglering för att hantera fallen då frivilliga uppgörelser om upplåtelse inte kan uppnås?	82
5	Konsekvenser	85
6	Författningskommentar.....	89
	Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	89
	Särskilda yttranden.....	97
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2002:17	105
2	Tilläggsdirektiv 2002:107	117
3 A	Ramdirektivet.....	119
3 B	Auktorisationsdirektivet	121
3 C	Tillträdesdirektivet	123

Förkortningar

a. a.	anfört arbete
a. bet.	anfört betänkande
a. prop.	anförd proposition
a. s.	anförd sida
bet.	betänkande
dir.	direktiv
ECR	European Court Report
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen/Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
Ju	Justitiedepartementet
KU	konstitutionsutskottet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
prop.	proposition
RF	regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att

- undersöka bl.a. om ledningsrättslagen bör kunna användas för att upplåta utrymme för andra slag av ledningar än de som nu anges i lagen och för andra anordningar än ledningar,
- se över förutsättningarna för en ledningsrättshavare att ge någon annan rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av en ledningsrätt,
- undersöka om det behövs särskilda regler om sakrättsligt skydd vid överlåtelse eller pantsättning av en ledningsrätt,
- överväga behovet av särskilda regler för samverkan mellan innehavare av parallella ledningsrätter,
- ta upp vissa frågor om ersättning till fastighetsägaren, samt
- överväga behovet av och kostnaderna för ett särskilt ledningsrättsregister.

Detta delbetänkande omfattar de ändringar i ledningsrättslagen som bedöms nödvändiga för att genomföra de EG-direktiv som har antagits inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn. Denna del av utredningsuppdraget rör främst frågan om upplåtelse av begränsad rätt i befintlig ledningsrätt. Huvuddelen av de frågeställningar som ingår i uppdraget kommer således att behandlas under den avslutande delen av vårt arbete.

1999 års kommunikationsöversyn

I syfte att skapa ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationer och tillhörande faciliteter antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd den 7 mars 2002 fem rättsakter. Bestämmelser som på något sätt berör ledningsrätts-

lagen återfinns därvid i de s.k. ram-, tillträdes- och auktorisationsdirektiven.

Ramdirektivet fastställer målen för regelverket och kan sägas vara regelverkets grundläggande direktiv medan tillträdes- och auktorisationsdirektiven inom det samlade regelverket definieras som särdirektiv. Medlemsstaterna skall ha genomfört EG-direktiven senast den 24 juli 2003.

För att anpassa den svenska lagstiftningen om elektronisk kommunikation efter de nämnda direktiven har regeringen tillsatt en särskild utredning. Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om elektronisk kommunikation, har i delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60) bl.a. föreslagit en ny rättslig reglering för elektronisk kommunikation. Som har nämnts är det vår uppgift att lägga fram förslag på författningsändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra de aktuella EG-direktiven.

Utgångspunkter för genomförande av EG-direktiven

Ett EG-direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås, men överläter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Det innebär att medlemsstaterna inte är bundna av terminologin eller systematiken i ett direktiv, om det avsedda syftet kan uppnås med en annan terminologi eller systematik.

De delar av de aktuella direktiven som rör frågor om markåtkomst är av den karaktären att det, om det behövs nya föreskrifter, fordras lagform för genomförandet av direktiven. Ett genomförande av direktivens regler om markåtkomst kräver inte att det tillskapas ett helt nytt regelverk för ianspråktagande av egendom. Det resultat som eftersträvas kan i stället uppnås genom ändringar i den befintliga lagstiftningen. Detta kräver att man först undersöker om de lagar och andra författningar som redan i dag innehåller bestämmelser på området uppfyller direktivens krav.

Direktiven bör, om nya regler skall införas, genomföras genom ändrade eller nya bestämmelser i expropriationslagen (1972:719) eller ledningsrättslagen. Därvid bör i första hand ledningsrättslagens regler om markåtkomst utnyttjas innan reglerna i expropriationslagen används. Om svensk rätt visar sig sakna de bestämmelser som direktiven kräver, bör således direktivens regler genomföras genom ändringar i ledningsrättslagen.

De aktuella direktiven får även anses tillämpliga i fall då en operatör har dragit fram sina ledningar med stöd av avtal om nyttjanderätt eller servitut.

Vid utformningen av nya regler måste man givetvis välja lösningar som är enkla och fungerar bra i praktiken. En del i detta är att det är viktigt att ansluta till kända lösningar på den svenska nyttjanderättens område. Ytterligare en del är att man vid den språkliga utformningen av enskilda bestämmelser i möjligaste mån följer svenska traditioner i fråga om författningsspråk. Det måste dock iaktas försiktighet när begrepp eller uttryck i EG-regelverket modifieras för att passa in i svenskt språkbruk. Enligt EG-rätten är nämligen EG-domstolen exklusivt behörig att göra auktoritativa uttalanden om innebörden av EG:s rättsregler. Innan EG-domstolen har uttalat sig är det således svårt att veta exakt hur ett visst direktiv skall tolkas och tillämpas.

Vid utformningen av nya regler bör vidare eftersträvas konstruktioner som inte leder till att det blir mindre attraktivt med olika former av frivilliga överenskommelser.

Genomförande av EG-direktiven

Tolkningen av artiklarna 11 och 12 i ramdirektivet (avsnitt 4.2.1)

Av *artikel 11.1* i ramdirektivet följer att den myndighet som fattar beslut i ärenden om markåtkomst, t.ex. lantmäterimyndigheten enligt ledningsrättslagen, måste uppfylla krav på objektivitet, insyn, likabehandling och snabbhet i handläggningen. Vi bedömer att svensk rätt – bl.a. genom förvaltningslagen (1986:223) – och myndigheternas tillämpning av denna väl tillgodoser de rätts-säkerhetskrav som direktivet ställer upp. Det är vår uppfattning att direktivet inte kräver att det införs regler som möjliggör ledningsrätt för elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga och som inte tjänar ett allmänt syfte.

Om myndigheter har äganderätt till eller kontroll över företag som driver elektroniska kommunikationsnät eller tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster, skall medlemsstaterna enligt *artikel 11.2* i ramdirektivet säkerställa att det råder en ändamålsenlig organisatorisk åtskillnad mellan den verksamhet som har ansvar för beviljande av rättigheter som avses i artikel 11.1 i

direktivet och de verksamheter som har samband med ägande och kontroll. I många kommuner ägs bredbandsnätet direkt av kommunen eller via ett kommunalt bolag. De myndigheter, bl.a. lantmäterimyndigheten enligt ledningsrättslagen, som fattar beslut i ärenden om markåtkomst enligt den lagstiftning på området som praktiskt sett är tillämplig är självständiga förvaltningsmyndigheter. Detta innebär bl.a. att de står organisatoriskt fria och att de självständigt skall fatta beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF). Dessutom kan en fastighetsägare eller annan sakägare – när ett bredbandsnät ägs av en kommun – enligt 16 § första stycket ledningsrättslagen och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) begära att ledningsförrättningen skall handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten i stället för den kommunala lantmäterimyndigheten. Vi menar att direktivets krav på organisatorisk åtskillnad därmed är uppfyllt.

Av *artikel 11.3* i ramdirektivet följer att det måste finnas en möjlighet att överklaga beslut i ärenden om beviljande av rättigheter att installera faciliteter till ett organ som är oberoende av parterna. Ledningsrättslagen innehåller regler (28–29 a §§) om domstolsprövning av beslut och åtgärder enligt lagen. I 3 kap. 9 § expropriationslagen finns en föreskrift om att beslut om expropriationstillstånd som har meddelats av annan förvaltningsmyndighet än regeringen kan överklagas till regeringen. Regeringsbeslutets laglighet kan överprövas av Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Också anläggningslagen (1973:1149) innehåller regler om domstolsprövning (30 och 31 §§). De svenska författningar som i praktiken kan tänkas tillämpas för att ta i anspråk mark för installation av faciliteter får enligt vår mening mot denna bakgrund anses uppfylla direktivets krav i fråga om rätt att överklaga.

Artikel 12.2 kan sägas föreskriva att samlokaliseringsskyldighet eller skyldighet om gemensamt utnyttjande kan stadgas inte enbart för operatörer som har en dominerande ställning på en marknad, utan även för andra operatörer. Utredningen om elektronisk kommunikation har i det nyss nämnda delbetänkandet föreslagit en bestämmelse för att genomföra den aktuella delen av artikeln. Enligt förslaget får skyldighet av detta slag bara föreskrivas operatörer som saknar en marknadsdominerande ställning om det krävs för att skydda miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet eller för att uppnå mål för fysisk planering. Man har dock inte lämnat något förslag till genomförandeåtgärd när det gäller *artikel 12.1* i ramdirektivet, som

kan sägas föreskriva ett krav på de nationella regleringsmyndigheterna att skapa gynnsamma förutsättningar för ett gemensamt utnyttjande av faciliteter och egendom.

Tolkningen av artiklarna 13 och 14 i auktorisationsdirektivet (avsnitt 4.2.2)

Av *artikel 13* i auktorisationsdirektivet följer att medlemsstaterna får låta den berörda myndigheten införa avgifter för bl.a. rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom. Det kan därvid sägas handla om en avgift för rättigheten som sådan. Något avgiftssystem av detta slag finns inte när det gäller de svenska författningar som kan tänkas användas för att ta i anspråk mark för ledningar. Enligt vår mening föreligger det inte heller skäl att införa en sådan avgiftsskyldighet.

Artikel 14.1 i auktorisationsdirektivet innehåller regler som innebär att medlemsstaterna skall garantera bl.a. att rättigheter att installera faciliteter endast får ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt. Liksom beträffande artikel 11.1 i ramdirektivet kan direktivet här sägas sätta upp rättssäkerhetskrav på handläggningen. Relevant svensk lagstiftning för att ta i anspråk mark för t.ex. ledningar och tillämpningen av denna uppfyller enligt vår uppfattning genom 33 § ledningsrättslagen samt 21 och 35 §§ anläggningslagen direktivets krav i fråga om omprövning och samråd.

Enligt *artikel 14.2* i auktorisationsdirektivet får beslut om markåtkomst inte återkallas utom när detta är berättigat och sker i enlighet med relevant nationell lagstiftning om kompensation för återkallande av rättigheter. Även detta krav är uppfyllt genom bl.a. regler i 33 § ledningsrättslagen om rätt till ersättning för ledningens innehavare.

Tolkningen av artiklarna 5 och 12 i tillträdesdirektivet (avsnitt 4.2.3)

Artikel 12 i tillträdesdirektivet innebär sammanfattningsvis att den nationella regleringsmyndigheten får ålägga operatörer med en dominerande ställning på marknaden att uppfylla en rad skyldigheter om tillträde. Utredningen om elektronisk kommunikation har i det tidigare nämnda delbetänkandet lämnat förslag till två bestämmelser som skall genomföra artikeln. Enligt en av dessa skall en operatör kunna förpliktas till en rad skyldigheter om tillträde till

nät och användning av nät och tillhörande faciliteter. Den andra bestämmelsen som har föreslagits klargör att bestämmelserna i den av Utredningen om elektronisk kommunikation föreslagna lagen inte ersätter tillståndsprövning som föreskrivs i annan lag. Det kommer därmed att bli möjligt att förplikta någon att vidta åtgärder, vars tillåtlighet skall bedömas också efter andra regelverk.

För att uppfylla dessa på EG-direktiven grundade lagförslagen krävs det enligt vår uppfattning regler som gör det möjligt för en operatör som är innehavare av en ledningsrätt som avser ledningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål att kunna ge en annan operatör rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av ledningsrätten. Om en frivillig lösning därvid inte kan uppnås, krävs det vidare bestämmelser som säkerställer att beslutade förpliktelser enligt den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation kan effektueras. De krav som direktivet uppställer i detta hänseende bör enligt vår mening genomföras genom ändrade eller nya bestämmelser i ledningsrättslagen.

Ledningsrättslagens tillämpningsområde (avsnitt 4.2.4)

Enligt lagförslaget från Utredningen om elektronisk kommunikation skall reglerna om tillträde inte enbart kunna avse ledningar som ingår i elektroniska kommunikationsnät, utan även andra faciliteter som t.ex. master. Direktivets krav är enligt vår bedömning uppfyllt genom att skilda typer av anordningar som utgör en integrerad del av en ledning – exempelvis master för mobiltelefoni eller radiolänk samt teilstationer, dvs. byggnader och utrustning – såsom s.k. tillbehör enligt 3 § ledningsrättslagen är att betrakta som ledningar i ledningsrättslagens bemärkelse. Detta får även anses gälla för tomma rör (s.k. kanalisation), där avsikten inte är att anlägga ledningar i anslutning till förrättningen.

För att anpassa uppräkningsdelen av tillbehör i 3 § ledningsrättslagen till den tekniska utvecklingen på området för elektronisk kommunikation, bör dock bestämmelsens exemplifiering av vad som skall anses tillhöra en ledning kompletteras med uttrycket radioanläggningar eller andra anläggningar som ingår i elektroniskt kommunikationsnät. Vidare menar vi att terminologin i 2 § första stycket ledningsrättslagen bör ändras för att anpassas till den som används i den av Utredningen om elektronisk kommunikation föreslagna lagen. Efter denna ändring är lagen, liksom i dag,

tillämplig på allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål.

Upplåtelse av nyttjanderätt i ledning (avsnitt 4.2.5)

För att fullfölja ett beslut om tillträde enligt den av Utredningen om elektronisk kommunikation föreslagna lagen menar vi att det krävs en ny bestämmelse i ledningsrättslagen som tillåter att en innehavare av ledningsrätt i vissa fall får upplåta nyttjanderätt i ett utrymme som omfattas av ledningsrätt. Regeln, 3 b §, skall enbart kunna tillämpas beträffande sådana innehavare av ledningsrätt som den nationella regleringsmyndigheten enligt nyss nämnda lagförslag kan förplikta att lämna tillträde. Den nu föreslagna bestämmelsen i ledningsrättslagen innebär att en innehavare av ledningsrätt för ledning eller i ledning ingående anordning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål, inom det utrymme som har upplåtits för nyttjanderätten, får upplåta nyttjanderätt till förmån för annan operatör. Den begränsningen uppställs dock att upplåtelse bara får ske om den inte medför mer än ringa men. Upplåtelse av viss kapacitet i en ledning, dvs. att viss tele- och datatrafik tillåts ske, som redan i dag är tillåten, berörs inte av den föreslagna regleringen. Om en fastighetsägare anser att en upplåtelse enligt den föreslagna 3 b § ledningsrättslagen medför mer än ringa men för fastigheten, får denne med stöd av en nu föreslagna regel (11 a §) ansöka om prövning av frågan hos lantmäterimyndigheten. För att skilja lantmäterimyndighetens beslut i dessa frågor från ledningsbeslut föreslår vi att det skall betecknas nyttjanderättsprövning. Besluten skall vara överklagbara.

Frågan om förvärv av ledningar som redan finns i det utrymme som omfattas av ledningsrätten (avsnitt 4.2.6)

Enligt utredningsdirektiven skall vi, om det införs regler som ger en ledningsrättshavare rätt att upplåta utrymme som omfattas av ledningsrätten, ta ställning till om ledningsrättshavaren skall kunna överlåta sina ledningar till nyttjanderättshavaren utan att samtidigt överlåta ledningsrätten. Bestämmelsen i 35 § ledningsrättslagen innebär att en överlåtelse av ledning, för vilken ledningsrätt har upplåtits, är giltig endast om överlåtelsen omfattar även ledningsrätten, såvida inte ledningen har överlåtits för att tas bort. En

ledning med tillhörande ledningsrätt kan alltså fritt överlätas. Detta gäller även då en ledningsrätt har bildats för ett antal fysiskt åtskiljbara ledningar. I dessa fall krävs dock att en ny förrättning hålls, varvid den befintliga ledningsrätten upphävs och separata ledningsrätter tillskapas för de olika ledningarna. Det är emellertid ytterst tveksamt om det med hänsyn till 35 § ledningsrättslagen är möjligt att tillåta överlåtelse av visst eller vissa fiberpar. Skälet till detta är att ledningsrätt inte bör tillskapas för enheter som inte fysiskt och praktiskt sett kan hanteras separat i samband med framtida underhåll och förvaltning, eftersom underhållsfrågan inte är löst. Det handlar här om möjligheten att utöva flera olika ledningsrätter parallellt. Denna fråga kommer vi att behandla under nästa utredningsetapp.

Krävs det någon ny reglering för att hantera fallen då frivilliga uppgörelser om upplåtelse inte kan uppnås? (avsnitt 4.2.7)

Vi menar att man torde kunna utgå från att operatörer som är ledningsrättshavare eller nyttjanderättshavare kommer att respektera myndighetsbeslut om tillträde m.m. Det kan dock inte bortses från att det av skilda skäl kan uppstå samarbetsproblem mellan olika operatörer, varvid myndighetsbeslut om tillträde inte kommer att efterföljas. Enligt vår bedömning innebär därvid möjligheten enligt bestämmelserna i den av Utredningen om elektronisk kommunikation föreslagna lagen om elektronisk kommunikation att förena förelägganden, t.ex. i fråga om tillträde, med vite ett så kraftigt påtryckningsmedel att det inte krävs någon ny reglering i ledningsrättslagen för att hantera fallen då frivilliga uppgörelser inte kan uppnås. Till detta kan också läggas möjligheten att den av den nationella regleringsmyndigheten gynnade operatören ansöker om ändring av ledningsrätt med stöd av 33 § ledningsrättslagen enligt vad vi nu föreslår. I sista hand finns möjligheten att ansöka om tvångsvis tillträde enligt expropriationslagen.

Konsekvenser (kapitel 5)

Enligt vår bedömning torde våra förslag inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar för det allmänna. Vidare menar vi att förslagen inte kommer att innebära några större kostnadsökningar för företag och andra enskilda.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om ledningsrättslagen (1973:1144)

dels att 2, 3, 13 d, 27 och 33 §§ skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 b och 11 a §§, av följande lydelse

dels att det i lagen närmast före den nya 11 a § skall införas en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

1. *teleledning* som ingår i *telekommunikationssystem* för allmänt ändamål *samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål,*
2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som behövs för sådana ledningar som avses i 1,
3. vatten- eller avloppsledning som
 - a) ingår i allmän va-anläggning,

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

1. *ledning* som ingår i *elektroniskt kommunikationsnät* för allmänt ändamål,
2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som behövs för sådana ledningar som avses i 1,
3. vatten- eller avloppsledning som
 - a) ingår i allmän va-anläggning,
 - b) förser samhälle med vatten eller därifrån bortför avloppsvatten eller annan orenlighet,
 - c) gagnar näringsverksamhet

- b) förser samhälle med vatten eller därifrån bortför avloppsvatten eller annan orenlighet,
- c) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller
- d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan och inte tillgodoser endast en enstaka fastighets husbehov,
- 4. ledning genom vilken fjärrvärme, olja, gas eller annan råvara eller produkt transporteras från produktionsställe, upplag eller lastplats och som
 - a) tillgodoser ett allmänt behov,
 - b) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller
 - c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller

- d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan och inte tillgodoser endast en enstaka fastighets husbehov,

4. ledning genom vilken fjärrvärme, olja, gas eller annan råvara eller produkt transporteras från produktionsställe, upplag eller lastplats och som

- a) tillgodoser ett allmänt behov,
- b) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller
- c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

Lagen gäller ej om utrymme för ledning kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

3 §

I ledning ingår sådana för dess ändamål erforderliga anordningar som transformatorer, pumpstationer och andra tillbehör.

I ledning ingår sådana för dess ändamål erforderliga anordningar som transformatorer, pumpstationer, *radioanläggningar eller andra anläggningar som ingår i elektroniskt kommunikationsnät* och andra tillbehör.

3 b §

En innehavare av ledningsrätt som avser en sådan ledning som anges i 2 § första stycket 1, får inom det utrymme som ledningsrätten avser och i de ledningar som uppförts i utrymmet upplåta nyttjanderätt för att tillgodose sådant ändamål som avses i 4 kap. 3, 8 eller 15 § lagen (2003:00) om elektronisk kommunikation. En sådan upplåtelse får ske endast om den inte medför mer än ringa men för fastigheten.

Nyttjanderättshavaren får tillträda det upplåtna utrymmet eller ledningen tidigast två veckor efter det att fastighetens ägare underrättats om upplåtelsen. Underrättelse skall anses ha skett när meddelandet sänts med rekommenderat brev till fastighetsägaren under dennes adress.

Om det är uppenbart att upplåtelsen inte medför något men för fastigheten, behöver fastighetsägaren inte underrättas.

Prövning av upplåtelse av nyttjanderätt

11 a §

Om en fastighetsägare anser att en upplåtelse av nyttjanderätt enligt 3 b § medför mer än ringa men för fastigheten, får fastighetsägaren ansöka om

prövning av frågan hos lantmäterimyndigheten (nyttjanderättsprövning). Frågan avgörs genom beslut.

Vid prövningen gäller reglerna i 15 § fjärde stycket och 19 § i tillämpliga delar. Lantmäterimyndighetens beslut får överklagas enligt reglerna i 28 §.

13 d §

I fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att ledningen dras fram och begagnas med stöd av 3 a § skall bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Vid tillämpningen av 3 § i *samma kapitel* skall den tid om tio år som där anges räknas från den dag då fastighetsägaren underrättats om när arbetet skulle påbörjas.

I fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att ledningen dras fram och begagnas med stöd av 3 a § skall bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. *Detsamma gäller om nyttjanderätt har upplåtits enligt 3 b §.* Vid tillämpningen av 4 kap. 3 § *expropriationslagen* skall den tid om tio år som där anges räknas från den dag då fastighetsägaren underrättats om när arbetet skulle påbörjas.

27 §

Ledningens innehavare skall svara för förrättningskostnaderna i den mån ej annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Har ledningsrättsfråga upptagits utan ansökan eller, i fall som avses i 33 §, på ansökan av annan sakägare än ledningens innehavare, skall förrättningskostnaderna fördelas mellan sakägarna efter vad som är skäligt. Avser förrättningen endast att inskrivet servitut eller

Har ledningsrättsfråga upptagits utan ansökan eller, i fall som avses i 33 §, på ansökan av annan sakägare än ledningens innehavare, skall förrättningskostnaderna fördelas mellan sakägarna efter vad som är skäligt. Avser förrättningen endast att inskrivet servitut eller

inskriven nyttjanderätt avseende rätt att framdraga och bibehålla ledning skall förändras till ledningsrätt, skall ledningens innehavare dock svara för förrättningskostnaderna enligt bestämmelserna i första stycket.

inskriven nyttjanderätt avseende rätt att framdraga och bibehålla ledning skall förändras till ledningsrätt *eller en prövning enligt 11 a §*, skall ledningens innehavare dock svara för förrättningskostnaderna enligt bestämmelserna i första stycket.

Handlägges ledningsrättsfråga gemensamt med fastighetsbildningsåtgärd vid en förrättning, skall kostnader som är gemensamma för skilda åtgärder fördelas på dessa efter vad som är skäligt.

Till förrättningskostnader hänföres taxeavgift, ersättning till sakkunnig, utgift för hantlangning som ej ingår i taxeavgiften samt ersättning för sådan skada som avses i 4 kap. 38 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

33 §

Inträder, sedan ledningsrättsfråga slutligt avgjorts, ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan, kan denna prövas vid ny förrättning. Därvid kan ledningsrätt ändras, upphävas och, om det sker med anledning av upphävandet, upplätas. Avser förrättningen ledning för vilken koncession meddelats äger 17 § motsvarande tillämpning.

Om det för genomförande av ett beslut om tillträde enligt 4 kap. 3, 8 eller 15 § lagen (2003:00) om elektronisk kommunikation krävs att ledningsrätt omprövas, får frågan prövas även om villkoren i första stycket inte är uppfyllda.

Ledningens innehavare är berättigad till ersättning för skada som åsamkas honom på grund av åtgärd enligt första stycket. Kostnaderna härför fördelas mellan övriga sakägare efter vad som finnes skäligt med hänsyn främst till den nytta varje sakägare har av åtgärden. Har förordnats att ledningsrätten skall höra till fastighet eller inskriven tomträtt, äger 5 kap. 16 § fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning i fråga om ersättningen, såvida åtgärden medför värdeminskning för fastigheten eller tomträten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 25 juli 2003.
 2. Denna lag tillämpas också på förrättning som pågår när lagen träder i kraft.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Våra ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 7 februari 2002 (dir. 2002:17), se bilaga 1. I dessa direktiv gavs vi i uppdrag att

- undersöka bl.a. om ledningsrättslagen bör kunna användas för att upplåta utrymme för andra slag av ledningar än de som nu anges i lagen och för andra anordningar än ledningar,
- se över förutsättningarna för en ledningsrättshavare att ge någon annan rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av en ledningsrätt,
- undersöka om det behövs särskilda regler om sakrättsligt skydd vid överlåtelse eller pantsättning av en ledningsrätt,
- överväga behovet av särskilda regler för samverkan mellan innehavare av parallella ledningsrätter,
- ta upp vissa frågor om ersättning till fastighetsägaren, samt
- överväga behovet av och kostnaderna för ett särskilt ledningsrättsregister.

I direktiven gavs vi i uppdrag att i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2002 redovisa de ändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra de direktiv som EU har antagit inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn. Genom tilläggsdirektiv – beslutade av regeringen den 15 augusti 2002 (dir. 2002:107), se bilaga 2 – förlängdes tidpunkten för redovisning av dessa delar av uppdraget till den 17 oktober 2002. Enligt de ursprungliga direktiven skall uppdraget i övriga delar redovisas senast den 31 mars 2003.

Vi inledde vårt arbete i maj 2002. I detta delbetänkande har vi i enlighet med direktiven behandlat det behov av ändringar i ledningsrättslagen som de EG-rättsakter som har antagits inom 1999 års kommunikationsöversyn kan ge upphov till.

Vi har haft fyra utredningssammanträden. Dessutom har vi sammanträffat och diskuterat frågor med anknytning till utredningsuppdraget med företrädare för en referensgrupp inom intresseorganisationen IT-Företagen. Samråd har under arbetets gång skett med Utredningen om elektronisk kommunikation. Det har vidare inkommit skrivelser dels från bransch- och arbetsgivarorganisationen Maskinentreprenörerna, dels från Aktiebolaget Stokab.

På grund av den tidsgräns som gäller för genomförandet av de aktuella EG-direktiven har vi haft enbart omkring sex månader till vårt förfogande för att genomföra den ifrågavarande delen av utredningsuppdraget. Arbetet har därmed fått utföras under stark tidspress och det är helt klart att vi i flera hänseenden hade önskat längre tid för denna del av uppdraget. Detta innebär dock inte att vi lägger fram andra förslag än sådana som vi anser välgrundade och sakligt motiverade. Med en vidare tidsram hade vi emellertid än bättre kunnat formulera och utveckla slutsatserna av våra analyser och överväganden.

2 1999 års kommunikations- översyn

2.1 Något om teknik- och marknadsutvecklingen

2.1.1 Inledning

Ledningsrättslagen trädde i kraft år 1974. På teleområdet har utvecklingen varit omvälvande under det kvartssekel som har förflutit sedan dess. Detta gäller både i fråga om teknisk utveckling och utvecklingen på marknaden. År 1974 hade det statliga Televerket i praktiken monopol på marknaden för teletjänster. Förutom Televerket fanns i praktiken endast vissa telenät för specifika ändamål såsom nät för övervakning av olika funktioner för industriell drift samt signalsystem för järnvägar och övervakning av elproduktion och distribution. Dessutom har det länge funnits telenät för Försvarsmakten.

2.1.2 Tekniken

Den tekniska utvecklingen på området tog fart under 1980-talet. Det är framför allt datorteknikens utveckling och utvecklingen av fiberoptik för elektronisk kommunikation som har drivit utvecklingen. När det gäller fiberoptiken har tekniken utvecklats så att en fiberkabel i dag kan innehålla flera hundra fiberrör mot bara ett par stycken under 1980-talet. Vidare har överföringstekniken utvecklats så att överföringskapaciteten per fiberpar ökat dramatiskt. Ytterligare utvecklingsmöjligheter kan förutses när det gäller överföringskapacitet med hjälp av fiberoptik. Dessutom har kommunikationssätten utvecklats med hjälp av digitalisering och effektivare sätt att förmedla framför allt datatrafik genom olika överföringssätt såsom cell- och paketförmedling.

Även användningen av radio för överföring har ökat. Det är framför allt användningen av mobiltelefoni som har ökat. På senare

tid har dock även utvecklingen av radioteknik för bredbandsaccess tagit fart bl.a. genom användning av nationella och regionala system för fast yttäckande radioaccess. Utvecklingen har gått från att fast telefoni varit den helt dominerande kommunikationsformen till en allt större andel för mobiltelefoni. På senare tid har dock denna utveckling avstannat något.¹

En annan utveckling är den som innebär konvergens mellan tele-, data och mediesektorerna. Utvecklingen på området för elektronisk kommunikation innebär att olika infrastrukturer och tekniker för överföring av kommunikation och tjänster sammansmälter, konvergerar. Den har sin grund framför allt i digitaliseringen och den standardisering som skett på Internetområdet. Konvergens medför att samma nät kan bära trafik för telefoni, datakommunikation och överföring av utsändningar till allmänheten av radio- och TV-program. Det kan exempelvis vara fråga om att kabel-TV-nät används för tele- och datakommunikation. Även elnät kan användas för sådan kommunikation.

2.1.3 Marknaden

År 1993 ombildades det statliga Televerket till Telia AB. Samma år tillkom telelagen (1993:597) och lagen om radiokommunikation (1993:599). Lagstiftningen tillsammans med vissa andra åtgärder syftade till att öppna telemarknaden för andra aktörer. Genom anslutningen till EES och senare även EU kom EG:s telereglering att bli tillämplig i Sverige. Bestämmelser om skyldighet för framför allt Telia att tillhandahålla förhyrda förbindelser öppnade möjligheter för nya aktörer att bedriva televerksamhet. Flera bolag, bl.a. Tele2 AB och Telenordia AB, växte fram som konkurrenter till Telia AB på den svenska marknaden. Telia AB anses dock alltjämt ha ett betydande inflytande på marknaden för fast telefoni, mobila teletjänster och förhyrda förbindelser.

På marknaden för mobila teletjänster svarade i princip tre bolag för nätutbyggnaden, Telia AB, Europolitan Vodafone AB och Tele2 AB. Dessa har parallellt byggt ut mobilnät genom utplacering av basstationer för GSM-nät (digital överföringsteknik). Telia AB hade redan dessförinnan byggt ut nät för NMT (analog överföringsteknik). Sedan den 1 januari 2002 pågår utbyggnad av tredje generationens mobilnät (UMTS) med högre överföringskapacitet som medger datakommunikation som även

¹ Post- och telestyrelsens rapport 2002, Svensk telemarknad 2001, s. 23.

klaras att överföra rörliga bilder och ljud, dvs. multimediatjänster. I denna utbyggnad deltar ytterligare två aktörer, Hi3G Access AB samt Orange Sverige AB. Tillstånden för dessa nät avser rätt att tillhandahålla nätkapacitet. Utbyggnaden av näten skall enligt tillstånden täcka nästan hela landet och skall vara slutförd vid utgången av år 2003. På grund av de tekniska egenskaperna för de frekvensband som används fordrar UMTS fler basstationer än GSM för att nå samma täckningsgrad.

Som alternativ till Telia AB:s telenät finns bl.a. Affärsverket svenska kraftnät, Fortum AB (tidigare Birka Energi AB), Sydkraft AB, Vattenfall AB, Banverket och Teracom AB. Dessa har antingen upplåtit plats för ledningar och antenner eller upplåtit kapacitet i egna ledningar, eller via radiolänk, till teleoperatörer. Till detta kommer att Vägverket upplåter utrymme i vägmarken till operatörer. Banverket, Affärsverket svenska kraftnät, Fortum AB, Sydkraft AB, Vattenfall AB och Teracom AB däremot bedriver själva televerksamhet genom att tillhandahålla olika former av nätkapacitet. Kapaciteten kan utgöras av allt från tillgång till s.k. svart fiber, dvs. fiber utan transmissionsutrustning, vissa våglängder (färger) i ett våglängdsmultiplexerat system eller transmissionskapacitet i tidsmultiplexerade system såsom SDH.²

Utöver detta har ett antal privata aktörer också byggt ut rikstäckande nät för tele- och datakommunikation. Exempel på detta är, förutom Tele2 AB, Telenordia AB, Utfors AB och Song Networks AB. I många fall har dessa slutit avtal med ovannämnda infrastrukturägare för att kunna dra fram ledningar så kostnadseffektivt som möjligt.

Företag, universitet och högskolor, myndigheter, kommuner, landsting m.fl. har skapat företagsinterna nät för tele- och datakommunikation. I många fall har detta skett genom hyrda förbindelser eller annan nätkapacitet som har upplåtits av teleoperatörer specifikt för ett visst företag eller organisation. Särskilda nät för sådana organisationer med driftställen långt ifrån varandra kan etableras genom teknik för virtuella privata nät. Detta bygger på reservering av kapacitet för en abonnent i ett allmänt tillgängligt nät.

Även kommunerna har utvecklat egna nät för framför allt datakommunikation för att tillgodose kommunmedborgarnas behov av IT-infrastruktur. Härigenom kom s.k. stadsnät eller områdesnät, som de numera vanligen benämns, att byggas upp i flertalet kom-

² Synkron Digital Hierarki.

muner. Det största stadsnätet i Sverige är det som har byggts upp av AB Stokab i Stockholm med omnejd. AB Stokab upplåter s.k. svart fiber till andra operatörer för tele- och datatrafik samt till företag, myndigheter och andra organisationer. I många fall sker utbyggnaden av kommunala bolag, t.ex. genom kommunala energibolag. I Post- och telestyrelsens rapport IT-infrastrukturen i Sverige, 2002, uppges att av de 278 kommuner som har svarat på Post- och telestyrelsens enkät anger knappt 70 procent att de antingen har ett förvaltningsnät eller ett publikt nät.³

Sådana områdesnät innehas även av andra aktörer såsom Telia AB (ADSL-anlutningar), kabel-TV-operatörer och Teracom AB.

I december 2001 hade totalt 285 företag kommit in med anmälan till Post- och telestyrelsen för någon av de tjänster som är anmälningspliktiga enligt telelagen. Antalet företag med tillstånd var samtidigt 17 stycken. Tillstånd erfordras för att tillhandahålla vissa teletjänster om verksamheten har en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande. Antalet aktörer som är anmälda för fasta förbindelser (nätkapacitet) enligt telelagen uppgick till 191 stycken. Antalet innehavare av tillstånd för sådana förbindelser uppgick till 8 stycken.⁴

Per den sista mars 2002 torde, enligt Post- och telestyrelsens bedömning, antalet privata kunder med Internetaccess med högre överföringskapacitet ha uppgått till mellan 510 000 och 540 000, vilket motsvarar omkring tolv procents penetration.⁵

Sammantaget innebär utvecklingen att antalet innehavare av nät för elektronisk kommunikation har mångfaldigats sedan ledningsrättslagens tillkomst. Ökningen av överföringskapaciteten gör att flera aktörer kan utnyttja kapacitet i samma ledning, t.ex. en fiberkabel. Antalet nät för elektronisk kommunikation i landet kan förväntas öka med utbyggnad av nya mobilnät och bredbandsnät.

³ A. a. s. 21.

⁴ Post- och telestyrelsens rapport 2002, Svensk telemarknad 2001, s. 10

⁵ A. a. s. 31

2.2 EG-direktiv om elektronisk kommunikation

2.2.1 Allmänt om EG-direktiven

Vissa bestämmelser i direktiven berör ledningsrättslagen

I syfte att skapa ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationer och tillhörande tjänster antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (rådet) den 7 mars 2002 fem rättsakter. Bestämmelser som på något sätt berör ledningsrättslagen återfinns i följande tre direktiv.

- Direktiv (2002/19/EG) om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv).⁶
- Direktiv (2002/20/EG) om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv).⁷
- Direktiv (2002/21/EG) om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv).⁸

Ramdirektivet fastställer målen för regelverket och kan sägas vara regelverkets grundläggande direktiv medan tillträdes- resp. auktorisationsdirektiven inom det samlade regelverket definieras som särdirektiv. Medlemsstaterna skall ha genomfört EG-direktiven senast den 24 juli 2003.

För att anpassa den svenska lagstiftningen om elektronisk kommunikation, bl.a. telelagen och lagen om radiokommunikation, efter de ovan nämnda rättsakterna har regeringen tillsatt en särskild utredning. Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om elektronisk kommunikation, har i delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation bl.a. föreslagit en ny rättslig reglering för elektronisk kommunikation (se vidare nästa avsnitt). Som har nämnts i kapitel 1 är det enligt utredningsdirektiven vår uppgift att lägga fram förslag på författningsändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra de direktiv som EU antar inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn.

⁶ EGT nr L 108, 24.4.2002, s. 7.

⁷ S. 21 i nyss nämnda nummer av EGT.

⁸ S. 33 i nyss nämnda nummer av EGT.

Ramdirektivet

Syftet med ramdirektivet är att inrätta ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationstjänster, elektroniska kommunikationsnät, tillhörande faciliteter och tillhörande tjänster. Vidare fastställs i detta direktiv uppgifter för nationella regleringsmyndigheter. Genom ramdirektivet inrättas också en rad förfaranden som syftar till att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela gemenskapen (*artikel 1.1*). *Artikel 2* innehåller de definitioner som används i direktivet. Begreppen "elektroniskt kommunikationsnät", "elektronisk kommunikationstjänst", "allmänt kommunikationsnät" och "tillhörande faciliteter" definieras därvid enligt följande.

Elektroniskt kommunikationsnät: system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier, däribland satellitnät, fasta nät (kretskopplade och paketkopplade, inbegripet Internet) och markbundna mobilnät, elnätssystem i den utsträckning dessa används för signalöverföring, rundradionät samt kabel-tv-nät, oberoende av vilken typ av information som överförs.

Elektronisk kommunikationstjänst: en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät, däribland teletjänster och överföringstjänster i nät som används för rundradio, men inte tjänster i form av tillhandahållande av innehåll som överförs med hjälp av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster eller utövande av redaktionellt ansvar över detta innehåll. Den omfattar inte de av informationssamhällets tjänster enligt definitionen i artikel 1 i direktiv 98/34/EG som inte helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät.

Allmänt kommunikationsnät: elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster.

Tillhörande faciliteter: de faciliteter i samband med ett elektroniskt kommunikationsnät och/eller en elektronisk kommunikationstjänst som möjliggör och/eller stöder tillhandahållande av tjänster via det

nätet och/eller den tjänsten. Den inbegriper system för villkorad tillgång och elektroniska programguider (EPG).

I ramdirektivet finns vidare bestämmelser om nationella regleringsmyndigheter (*artiklarna 3–7*) och om dessa myndigheters uppgifter (*artiklarna 8–13*). *Artiklarna 11 och 12* om ledningsrätter samt samlokalisering och gemensamt utnyttjande av faciliteter kommer att behandlas närmare i avsnitt 4.2.1.

Dessutom innehåller ramdirektivet allmänna bestämmelser om företag med betydande inflytande på marknaden (*artikel 14*), förfaranden för marknadsdefinition resp. marknadsanalys (*artiklarna 15 och 16*), standardisering (*artikel 17*), samverkan mellan digitala interaktiva televisionstjänster (*artikel 18*), harmoniseringsförfaranden (*artikel 19*) samt lösning av tvister mellan företag resp. gränsöverskridande tvister (*artiklarna 20 och 21*).

Slutligen innehåller ramdirektivet bestämmelser om utbyte och offentliggörande av information, översynsförfaranden och tidpunkt för ikraftträdande, m.m. (*artiklarna 22–30*).

Ramdirektivet kan sammanfattningsvis sägas fastställa målen för ett regelverk som omfattar elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inom gemenskapen, inbegripet fasta och mobila nät, kabel-TV-nät, nät för markbundna sändningar, satellitnät och Internetnät, oavsett om dessa används för tal, telefax, data eller bilder.

Auktorisationsdirektivet

Syftet med auktorisationsdirektivet är att genomföra en inre marknad för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster genom harmonisering och förenkling av de bestämmelser och villkor som gäller för auktorisation av sådana nät och tjänster så att dessa lättare kan tillhandahållas inom gemenskapen (*artikel 1.1*). *Artikel 2* innehåller vissa för auktorisationsdirektivet gällande definitioner. Vidare föreskrivs att i auktorisationsdirektivet skall även de definitioner som anges i artikel 2 i ramdirektivet gälla. Auktorisationsdirektivet innehåller bestämmelser om allmän auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (*artikel 3*). I *artikel 4* återfinns en förteckning över minimirättigheter som följer av den allmänna auktorisationen. Denna bestämmelse berör ledningsrättslagen och kommer att behandlas i avsnitt 4.2.1. Auktorisationsdirektivet innehåller

därutöver bestämmelser om nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer (*artikel 5*), villkor som är fogade till den allmänna auktorisationen och till nyttjanderätter till radiofrekvenser och nummer samt särskilda skyldigheter (*artikel 6*), förfaranden för att begränsa det antal nyttjanderätter som skall beviljas till radiofrekvenser (*artikel 7*) samt harmoniserad tilldelning av radiofrekvenser (*artikel 8*). Det finns också bestämmelser om intyg som kan underlätta utövandet av rätten att installera faciliteter och rättigheter till samtrafik (*artikel 9*) samt om uppfyllande av villkoren för den allmänna auktorisationen eller för nyttjanderätter och av särskilda skyldigheter (*artikel 10*). Vidare innehåller auktorisationsdirektivet bestämmelser om uppgifter som krävs för den allmänna auktorisationen, nyttjanderätterna och de särskilda skyldigheterna (*artikel 11*).

Slutligen återfinns i direktivet bestämmelser om bl.a. avgifter, översynsförfaranden, genomförande och ikraftträdande (*artiklarna 12–19*). *Artikel 13* om avgifter för nyttjanderätter och rättigheter att installera faciliteter berör ledningsrättslagen och kommer att diskuteras närmare i avsnitt 4.2.2. Detsamma gäller *artikel 14* om ändring av rättigheter och skyldigheter.

Auktorisationsdirektivet kan sammanfattningsvis sägas syfta till att upprätta en rättslig ram för att säkerställa friheten att tillhandahålla elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster, dock med förbehåll för de villkor som fastställs i direktivet och eventuella begränsningar i enlighet med artikel 46.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), särskilt åtgärder med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

Tillträdesdirektivet

Tillträdesdirektivet gäller, inom den ram som fastställs i ramdirektivet, harmonisering av det sätt på vilket medlemsstaterna skall reglera tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (*artikel 1.1*). Enligt artikeln är syftet med tillträdesdirektivet att i enlighet med den inre marknadens principer upprätta ett regelverk för förhållandet mellan leverantörer av nät och tjänster, vilket skall leda till hållbar konkurrens och samverkan mellan elektroniska kommunikationstjänster samt gynna konsumenterna. I tillträdesdirektivet fastställs bl.a. rättigheter och skyldigheter för operatörer och företag som önskar

samtrafik eller tillträde till deras nät eller tillhörande faciliteter (*artikel 1.2*).

I *artikel 2* återfinns de för tillträdesdirektivets tillämpningsområde avgörande definitionerna. Det anges dessutom i artikeln att i tillträdesdirektivet skall även de definitioner som anges i artikel 2 i ramdirektivet gälla. Begreppen "tillträde" och "samtrafik" definieras i tillträdesdirektivet enligt följande.

Tillträde: faciliteter och/eller tjänster görs tillgängliga för ett annat företag på fastställda villkor, med eller utan ensamrätt, i syfte att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. Bland annat omfattas följande: tillträde till nätelement samt tillhörande faciliteter, vilket kan inbegripa anslutning av utrustning på fast eller icke-fast väg (detta inbegriper i synnerhet tillträde till accessnätet och till faciliteter och tjänster som är nödvändiga för att tillhandahålla tjänster över accessnät); tillträde till fysisk infrastruktur inbegripet byggnader, ledningar och master; tillträde till relevanta programvarusystem inbegripet driftstödsystem; tillträde till nummeromvandling eller system som erbjuder likvärdiga funktioner; tillträde till fasta nät eller mobilnät, i synnerhet för roaming; tillträde till system med villkorad tillgång till digitala televisionstjänster; tillträde till virtuella nättjänster.

Samtrafik: den fysiska och logiska sammankopplingen av allmänna kommunikationsnät som används av samma eller ett annat företag för att göra det möjligt för ett företags användare att kommunicera med samma eller ett annat företags användare eller få tillgång till tjänster som erbjuds av ett annat företag. Tjänsterna kan tillhandahållas av de berörda parterna eller andra parter som har tillträde till nätet. Samtrafik är en särskild typ av tillträde som genomförs mellan operatörer av allmänna nät.

I tillträdesdirektivet finns vidare allmänna bestämmelser om allmän ram för tillträde och samtrafik (*artikel 3*), om rättigheter och skyldigheter för företag (*artikel 4*) samt om nationella regleringsmyndigheters befogenheter och ansvarsområden när det gäller tillträde och samtrafik (*artikel 5*).

Tillträdesdirektivet innehåller dessutom bestämmelser om operatörers skyldigheter och förfaranden för översyn av marknaden (*artiklarna 6–13*). Såväl artikel 5 som *artikel 12* om skyldigheter avseende tillträde till och användning av specifika nätfaciliteter berör ledningsrättslagen och kommer att behandlas närmare i avsnitt 4.2.3.

Slutligen innehåller tillträdesdirektivet regler om olika förfaranden (*artiklarna 14–20*), bl.a. bestämmelser om tidpunkt för ikraftträdande och medlemsstaternas rapporteringskyldighet till Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen).

Tillträdesdirektivet – som gäller de nät som används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster – kan sammanfattningsvis sägas omfatta system för tillträde till och samtrafik mellan operatörer.

2.2.2 Utredningen om elektronisk kommunikation

Inledning

Utredningen om elektronisk kommunikation (e-komutredningen) har haft till uppgift att inom området för elektronisk kommunikation se över de politiska målen, analysera lagstiftningen och föreslå sådan ny lagstiftning som behövs, med inriktning på en horisontell och samordnad reglering av elektronisk kommunikationsinfrastruktur och elektroniska kommunikationstjänster. Övervägandena har enligt e-komutredningen skett mot bakgrund av den tekniska och marknadsmässiga utveckling som har skett inom området och de rättsakter som nu har antagits inom EU.

E-komutredningens förslag till ny rättslig reglering innebär att det införs en lag om elektronisk kommunikation, som ersätter telelagen och lagen om radiokommunikation. Enligt 1 kap. 2 § förslaget till ny lag om elektronisk kommunikation gäller lagen elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande faciliteter och tjänster. Den nya lagen utgår enligt förslaget från en allmän plikt att anmäla verksamhet som innebär tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga kommunikationstjänster. Användning av radiosändare och adresser ur en nationell adressplan kräver därutöver särskilt tillstånd. En grundtanke bakom regleringen är att det i första hand bör överlätas på de företag som bedriver verksamhet på marknaden att tillgodose enskildas och myndigheters behov av elektronisk kommunikation och säkerställa en effektiv konkurrens. Lagen innehåller därför endast ett begränsat antal generella skyldigheter för den som bedriver anmälningspliktig verksamhet. I övrigt pekas i lagen ut ett antal förpliktelser som en behörig myndighet kan besluta om utifrån förhållandena i varje särskilt fall, s.k. särskilda skyldigheter. Det är också möjligt att i samband med beviljande av

tillstånd föreskriva särskilda villkor för att t.ex. säkerställa slutanvändarnas behov. På motsvarande sätt är reglerna om samhällsomfattande tjänster uppbyggda. Lagen innehåller vidare nya bestämmelser om tvistlösning mellan enskilda.

Enligt 1 kap. 3 § förslaget till lag om elektronisk kommunikation ersätter bestämmelserna i lagen inte tillståndsprövning som beskrivs i annan lag.

Anmälningsplikt

Lagen bygger på principen om fritt marknadstillträde. För att möjliggöra en effektiv tillsyn och ett fungerande avgiftssystem krävs dock att den som vill tillhandahålla allmänna kommunikationsnät och allmänt tillgängliga elektroniska kommunikations-tjänster, med visst undantag, måste anmäla det i förväg. Någon för-prövning av verksamheten är det emellertid inte fråga om. Reglerna om anmälningsplikt återfinns i 2 kap. 1 och 2 §§ förslaget till lag om elektronisk kommunikation.

Förslaget innebär en utvidgning av anmälningsplikten i för-hållande till telelagen. Även Internetoperatörer och de som till-handahåller rundradionät omfattas t.ex. av den nya anmälnings-plikten. Beträffande den senare kategorien innebär detta samtidigt en utvidgning av lagens tillämpningsområde i förhållande till vad som idag gäller enligt telelagen.⁹

Konkurrensregler

EG:s nya regelverk bärs upp av bl.a. en strävan att skapa förutsätt-ningar för en fungerande konkurrens. Avsikten är att konsumenter och andra slutanvändare därigenom skall erbjudas de nät och tjänster som de efterfrågar och till bra villkor. Det nya regelverket innebär i linje med detta ett närmande till den generella kon-kurrensrätten.

Rådande marknadssituation är inte sådan att man kan överge ett system med speciallagstiftning vid sidan av den generella kon-kurrensrätten. Tvärtom är EG:s nya regelverk att se som ett sam-existerande komplement till konkurrenslagstiftningen. Kon-

⁹ Se 1 § sista stycke telelagen, där det anges att med televerksamhet avses inte utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket första meningen yttrandefrihetsgrundlagen.

kurrensproblem eller missbruk av konkurrensfördelar kan ofta leda till utslagning av nytillkomna operatörer på en marknad. Syftet med det nya regelverket är att skapa ett lätthanterligt system för att så snabbt som möjligt komma till rätta med sådana problem och undvika risken för missbruk. Åtgärder enligt den nya lagen för att främja konkurrensen skall kunna vidtas i föregripande syfte oavsett ingripanden med stöd av konkurrenslagstiftningen. I de fall regelverken kolliderar förutsätts dock att de tillämpande myndigheterna för en dialog med varandra för att undvika överregleringar.

Den myndighet som regeringen bestämmer skall årligen enligt 7 kap. 14 § förslaget till lag om elektronisk kommunikation fastställa produkt- och tjänstemarknader, särskilt geografiska marknader, som har sådana särdrag att det kan vara motiverat att införa skyldigheter enligt lagen. EG-kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader, som ännu inte har antagits, samt riktlinjer för marknadsanalys och bedömning av ett företags betydande inflytande på marknaden skall därvid beaktas.¹⁰ Beslut skall fattas efter ett särskilt samrådsförfarande.

De marknader som sålunda har fastställts skall enligt 7 kap. 15 § i det nyss nämnda lagförslaget fortlöpande analyseras. Beträffande varje marknad skall det tas ställning till om det råder effektiv konkurrens. Om det inte råder effektiv konkurrens, skall företag med betydande inflytande på marknaden identifieras och åläggas en eller flera skyldigheter ur en särskild katalog. Denna innefattar bl.a. samtrafikskyldighet och skyldighet att lämna andra former av tillträde.

Ett företag skall anses ha ett betydande inflytande på en viss marknad om det, antingen enskilt eller tillsammans med andra, har en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande utsträckning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand av konsumenterna. Den marknadsandel som används som ett riktmärke vid bedömningen av betydande inflytande enligt konkurrensrättsliga regler torde vanligen uppgå till cirka 40 procent, vilket kan jämföras med nuvarande cirka 25 procent, som krävs för att ett företag skall anses ha marknadsdominerande ställning enligt telelagen.

Särskilda skyldigheter som har ålagts ett företag med betydande inflytande på marknaden skall enligt 7 kap. 15 § tredje stycket förslaget till ny lag upphävas, om det vid en marknadsanalys konsta-

¹⁰ Kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/C 165/03).

teras att det råder effektiv konkurrens. Tidpunkten för upphävande av en skyldighet skall bestämmas med hänsyn till berörda parter intressen.

Samtrafik och andra former av tillträde

Det nya tillträdesdirektivet innebär en avreglering i förhållande till vad som gäller om samtrafik enligt telelagen. I dag finns en generell samtrafikskyldighet för dem som tillhandahåller anmälningspliktiga teletjänster, särskilt fast telefoni och mobila teletjänster. Denna samtrafikskyldighet försvinner enligt den nya lagen och ersätts av en generell skyldighet att förhandla om samtrafik. Förslaget har sin grund i att EG-direktiven har som utgångspunkt att samtrafik och andra former av tillträde i första hand skall åstadkommas genom frivilligt träffade avtal på kommersiell basis. Misslyckas det ger emellertid lagen möjlighet att under vissa förutsättningar införa särskilda skyldigheter avseende samtrafik och andra former av tillträde.

Sälunda får den som kontrollerar slutanvändares tillträde till allmänna kommunikationsnät enligt 4 kap. 3 § förslaget till lag om elektronisk kommunikation förpliktas att bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att slutanvändare kan nå varandra. I övrigt gäller i princip att sådana åtgärder bara kan vidtas mot operatörer som har ett betydande inflytande på en viss marknad. Skyldigheterna är allmänt angivna och ger i huvudsak endast en ram för vad en myndighet kan föreskriva. Utrymmet att utifrån förhållandena i det enskilda fallet fastställa hur skyldigheterna skall utformas och fullgöras är alltså stort.

De särskilda skyldigheter som en operatör med betydande inflytande på en viss marknad kan åläggas enligt den föreslagna lagen är först och främst att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av nät och tillhörande faciliteter. Detta framgår av 4 kap. 8 § förslaget till lag om elektronisk kommunikation. En sådan skyldighet kan bl.a. avse skyldighet för operatören att ge annan tillträde till specificerade delar av nätet och tillhörande faciliteter samt att bedriva samtrafik. Den skyldighet som i dag gäller enligt EG-förordningen om tillträde till accessnätet för operatörer som har betydande inflytande på marknaden för fast telefoni att tillhandahålla tillträde kan åläggas med stöd av dessa bestämmelser i lagen. En sådan skyldighet skall förenas med skyldighet att offentliggöra ett referenserbjudande som innehåller vissa bestämda

uppgifter. Förslaget ger även möjlighet att föreskriva om skyldighet att erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av tillhörande faciliteter. Förutom tillträde till utrymme i telefonstationer kan det t.ex. avse utrymme i master för basstationer för mobila elektroniska kommunikationstjänster, såsom tredje generationens mobiltelefoni (UMTS).

En operatör med betydande inflytande på en marknad får vidare enligt 4 kap. 10 § förslaget till ny lag under vissa förutsättningar åläggas att tillämpa visst pris eller iaktta kostnadstäckning vid prissättning för specifika typer av samtrafik och andra former av tillträde. En sådan förpliktelse kan avse skyldighet att tillämpa en viss angiven kostnadsredovisningsmetod. E-komutredningen uttalar sig för tillämpning av en modell för beräkning av långsiktig särkostnad (Long Run Incremental Cost, LRIC). Det är också den modell som EG-kommissionen förordar. Den som har förpliktats att kostnadsorientera sin prissättning skall visa att priserna är rättvisa och skäliga med hänsyn till kostnaderna.

Andra särskilda skyldigheter avseende tillträde är skyldighet att offentliggöra referenserbjudande eller vissa särskilda uppgifter, tillämpa icke-diskriminerande villkor i verksamheten samt att särredovisa viss verksamhet (4 kap. 5–7 §§ förslaget till ny lag).

Förutom den skyldighet att samlokalisera som kan åläggas en operatör med betydande inflytande på en marknad föreslås en möjlighet i 4 kap. 15 § förslaget till lag om elektronisk kommunikation att framtvunga samlokalisering när det är nödvändigt för att skydda miljön eller för att tillgodose vissa andra allmänintressen, såsom folkhälsa, allmän säkerhet eller mål för fysisk planering. Denna bestämmelse bör enligt e-komutredningen kunna motverka problem som uppkommer framför allt vid etablerande av nya nät för mobila elektroniska kommunikationstjänster.

Prövningsförfarandet

Den myndighet som regeringen bestämmer skall enligt 7 kap. 1 § förslaget till lag om elektronisk kommunikation ta emot anmälan, pröva ansökningar, besluta om skyldigheter och i övrigt pröva frågor och handlägga ärenden samt utöva tillsyn enligt den nya lagen eller enligt föreskrifter som är meddelade med stöd av lagen. Vilken eller vilka myndigheter som bör svara för dessa uppgifter kommer att övervägas i nästa fas av e-komutredningens arbete, som är att se över myndighetsorganisationen på området för elektronisk

kommunikation. I avvaktan på det förordar e-komutredningen att Post- och telestyrelsen får till uppgift att utföra den marknadsanalys m.m. som erfordras i samband med att det nya regelverket träder i kraft.

Myndigheten skall på i princip motsvarande sätt som sker i dag enligt telelagen och lagen om radiokommunikation få ta ut avgifter för myndighetens verksamhet från den som är anmälningspliktig eller tillståndspliktig enligt lagen (7 kap. 22 § förslaget till ny lag).

På en dynamisk marknad är det enligt e-komutredningen viktigt med ett snabbt och enkelt prövningsförfarande. För vissa typer av prövningar införs därför krav på viss längsta handläggningstid. E-komutredningen föreslår också en ny modell för tvistlösning.

Ett särskilt nämndförfarande inrättas enligt 9 kap. förslaget till lag om elektronisk kommunikation för prövning av tvister mellan enskilda i anledning av den nya lagen om elektronisk kommunikation. Nämnden skall fungera som alternativ till myndighetsprövning. Ordförande i nämnden skall utses av parterna bland personer som regeringen har förordnat. Också eventuella övriga nämndledamöter skall utses av parterna, till lika antal efter överenskommelse. Nämnden skall finansieras av parterna.

Tvistlösning skall enligt 9 kap. 9 § förslaget till ny lag även kunna ske av myndighet i de fall myndigheten har fattat ett beslut om t.ex. en skyldighet att bedriva samtrafik eller tillhandahålla andra former av tillträde. Parterna skall då kunna vända sig till myndigheten för att få prövat frågor med anslutning till beslutet, t.ex. om ersättning för samtrafik eller andra former av tillträde. Någon omprövning av det tidigare fattade beslutet är det inte fråga om.

För att så långt möjligt skapa en gräns mellan tvistlösningsverksamhet och medling föreslår e-komutredningen att myndigheten inom ramen för en tvistprövning skall kunna besluta om medling genom en särskilt utsedd medlare, på samma sätt som gäller vid tvistlösning i allmän domstol (9 kap. 10 § förslaget till ny lag). Medlingsförfarandet skall bekostas av parterna.

3 Kort om grundlagens egendoms- skydd och EG-rättens företräde framför nationell rätt

3.1 Det konstitutionella egendomsskyddet

3.1.1 Inledning

Grundlagens bestämmelser om skydd för egendomsrätten återfinns i 2 kap. 18 § RF. Bestämmelserna fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1995 i samband med att den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerades i svensk rätt.

I paragrafens första stycke anges att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vidare slås rätten till ersättning fast i paragrafens andra stycke, där det uttryckligen anges att ersättning skall utgå vid ingrepp i enskilds egendom. Rätt till ersättning föreskrivs till en början vid tvångsavhändelse genom expropriation eller annat sådant förfogande. Dessutom anges i stycket att motsvarande rätt till ersättning skall utgå vid rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader. Avslutningsvis återfinns i stadgandets tredje stycke ett förbehåll för den på sedvanerätt grundade allemansrätten. I detta stycke erinras om att alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som tidigare har föreskrivits i bestämmelsen.

I det följande lämnas en redogörelse för den närmare innebörden av skyddet för egendom enligt grundlagsregelns första stycke. Det närmare innehållet i den grundlagsfästa rätten till ersättning och förbehållet för allemansrätten kommer däremot att helt förbigås i den fortsatta framställningen. Ersättningsregeln kommer dock att behandlas i ett senare skede av utredningsarbetet.

3.1.2 Närmare om skyddet för egendom enligt grundlagsregelns första stycke

Den aktuella grundlagsregelns första stycke inleds med orden att varje medborgares egendom är tryggad. I förarbetena uttalade regeringen att denna formulering inte har någon självständig rättslig betydelse, utan att den endast anger det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse.¹ Syftet är alltså inte att bestämmelsen skall ge ett heltäckande skydd för all egendom utan att i stället slå fast att vår rättsordning skall ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom. Med uttrycket "varje medborgare" avses såväl fysiska som juridiska personer.² Det har i sammanhanget diskuterats om t.ex. kommuner och kyrkliga rättssubjekt skyddas av bestämmelserna i 2 kap. 18 § RF. Regelns ordalydelse kan knappast anses ge stöd för synsättet att sådana rättssubjekt har rätt till ersättning enligt paragrafens andra stycke om staten exproprierar deras mark. Det avgörande för frågan om bestämmelsen i 2 kap. 18 § första stycket RF är tillämplig har i den juridiska litteraturen ansetts vara om det rättssubjekt som drabbas framstår som fristående från staten eller från en kommun av något slag.³ Efter kyrkans skiljande från staten skyddas således numera även kyrkliga rättssubjekt av bestämmelsen. Dessutom har skyddet enligt bestämmelsen ansetts omfatta allmännyttiga stiftelser och – eftersom de formellt är privata rättssubjekt – statliga och kommunala bolag.⁴ Enligt 2 kap. 22 § första stycket 9 RF omfattas även utlänningar av bestämmelserna i 2 kap. 18 § RF. Med utlänning avses såväl utländsk medborgare som den som är statslös.

Av bestämmelsen i första stycket följer vidare att det allmänna eller en enskild i vissa fall har möjlighet att ta i anspråk egendom, både fast och lös, eller reglera användningen av fast egendom (mark eller byggnad). Beträffande grunderna för detta anförde regeringen i förarbetena bl.a. följande.⁵

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och

¹ Prop. 1993/94:117 s. 48.

² A. prop. a. s.

³ Bertil Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 1, Egendomsskyddet enligt regeringsformen, 1986, s. 74 f.

⁴ A. a. s. 75.

⁵ A. prop. a. s.

andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet.

Den nu nämnda typen av ingrepp i annans egendom får emellertid ske bara när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detta krav måste vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut över huvud taget skall få ske. Enligt lagtexten är det alltså inte möjligt att t.ex. låta enskilda lösa mark bara i eget intresse. Regeringen anförde i propositionen att det dock inte är möjligt att i detalj beskriva den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen.⁶ Enligt regeringen åsyftas i första hand sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste enligt regeringen till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättsäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Dessutom framhölls i propositionen att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.⁷ Det bör emellertid i samman-

⁶ A. s.

⁷ Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen har följande lydelse (*första stycket*). Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Vidare har det *andra stycket* i artikeln följande lydelse. Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. För en närmare beskrivning av konventionens skydd för egendom kan hänvisas t.ex. till Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 1997, s. 317 ff., Karin Åhman, *Egendomsskyddet, Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 157 ff. och Francis G. Jacobs m.fl., *The European Convention on Human Rights*, 2 uppl., 1996, 246 ff. samt Carl-Henrik Ehrenkrona i *Karnov* 2001/02 s. 74.

hanget nämnas att man i rättslitteraturen har riktat kritik bl.a. mot bestämmelsens rekvisit om "angelägna allmänna intressen".⁸

De ingrepp som kan komma i fråga i annans egendom, såväl fast som lös, har till en början angetts som avstående "genom expropriation eller annat sådant förfogande". Med uttrycket avses olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten. Grundlagsbestämmelsen omfattar alltså även expropriativa ingrepp enligt annan lagstiftning än expropriationslagen. Inte bara äganderätt utan även särskild rätt till egendom med ekonomiskt värde som t.ex. nyttjanderätt och servitutsrätt samt också immateriella rättigheter omfattas av skyddet enligt bestämmelsen.⁹ Bestämmelsen hindrar enligt regeringen inte tvångsvisa överföringar av fast egendom vid fastighetsreglering som görs till förmån för enskilda intressen. Förutsättningen för detta är dock att det samtidigt kan sägas finnas ett angeläget allmänt intresse.¹⁰ Mot denna bakgrund har Högsta domstolen tolkat den aktuella grundlagsregeln generöst i rättsfallet NJA 1996 s. 110, där det bl.a. slogs fast att bestämmelsen i 2 kap. 18 § första stycket RF om betydelsen av att angelägna allmänna intressen tillgodoses saknar inverkan vid tillämpningen av fastighetsbildningslagen.

När det gäller fast egendom omfattar grundlagsskyddet enligt bestämmelsen även sådan lagstiftning som innebär att ägarens rådighet över egendomen inskränks, dvs. alla typer av lagstiftning som medför begränsningar i innehavarens rätt att använda mark och byggnader. Vad som avses är olika inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt miljöbalken m.m. Det är således inskränkningar genom markreglerande och byggnadsreglerande lagstiftning som omfattas av grundlagsskyddet.¹¹ Inte bara den som innehar mark eller byggnad med äganderätt omfattas av grundlagsskyddet, utan detta omfattar även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt. Sådana inskränkningar i egen-

⁸ Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 31 ff., har bl.a. pekat på att bestämmelsen i 2 kap. 18 § första stycket RF bortser från vissa lagregler som tillåter expropriation eller liknande förfoganden och inskränkningar i rätten att använda mark eller byggnad enbart eller väsentligen i enskilt intresse.

⁹ Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd*, *Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, 1995, s. 558 med vidare hänvisning i noterna 67 och 68.

¹⁰ A. prop. s. 49.

¹¹ A. s.

domens faktiska användning som följer av avtal eller annars genom faktiska åtgärder av enskilda omfattas däremot inte av skyddet.

3.1.3 Betydelsen av grundlagsregeln

I första hand vänder sig den aktuella grundlagsregeln till lagstiftaren. Allmän lag får alltså inte stiftas i strid med grundlagens bestämmelse om skydd för egendomsrätten. Om en allmän lagregel påstås ha en sådan utformning att den inte går att förena med den nu aktuella grundlagsregeln hur den än tolkas uppkommer en lagprövningssituation. I uppenbara fall kan då domstol eller andra myndigheter med stöd av 11 kap. 14 § RF åsidosätta den underliggande lagregeln. Detta är dock mycket ovanligt. Vanligare är i stället att grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 18 § RF kan få betydelse vid tolkningen av allmänna lagregler som är svärförenliga med grundlagsregeln men som inte uppenbart strider mot denna. När allmän lag saknar regler om förhållanden som regleras i 2 kap. 18 § RF kan grundlagsregeln bli tillämplig direkt. Man kan därvid tänka sig situationen att en myndighet på en eller annan grund inskränker rådigheten över en fastighet utan att den tillämpade lagen föreskriver rätt till ersättning för fastighetsägaren. I en sådan situation kan fastighetsägaren väcka en ersättningstalan som grundar sig direkt på bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF. Att en grundlagsregel på detta sätt direkt kan beaktas av domstol vinner stöd av Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 1989 s. 20 samt av Lagrådets uttalanden i miljöbalksärendet.¹² Av avgörande betydelse för hur en sådan tvist skall hanteras blir då naturligtvis hur grundlagsregeln skall tolkas. Denna komplicerade fråga behöver dock inte behandlas i detta sammanhang.¹³

¹² Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 516.

¹³ Den som har närmare intresse för frågor om rättskälleprinciper och grundlagstolkning hänvisas till exempelvis Aleksander Peczenik, *Juridikens teori och metod*, 1995, s. 29 ff. samt Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna*, 1980, s. 19 f. Vidare återfinns en sammanfattning om olika uttalanden om grundlagstolkning i modern doktrin i Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, 1997, s. 238 f. med vidare hänvisningar i noterna 3–7. Se även Lagrådets yttrande i miljöbalksärendet (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 513 ff.) samt 1999 års författningsutrednings delbetänkande *Vissa grundlagsfrågor* s. 93 ff.

3.2 EG-rättens företräde framför nationell rätt

3.2.1 Maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna

Genom Sveriges anslutning till EU har EG-rätten blivit en integrerad del av den svenska rättsordningen. Av EG-domstolens praxis följer att EG-rätten har obetingat företräde framför nationella rättsregler.¹⁴ Det är därför inte möjligt för en medlemsstat att lagstifta internt på ett område som regleras av gemenskapsrätten eller att annars sätta denna ur spel genom egen lagstiftning.¹⁵ Principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt har vidareutvecklats i en rad rättsfall och i början av 1970-talet slog domstolen uttryckligen fast att EG-rättens företräde gäller även mot medlemsstaternas grundlagar.¹⁶ På området för de grundläggande fri- och rättigheterna har dock frågan om EG-rättens företräde ställts på sin spets. Den rättspraxis som därvid har utvecklats av EG-domstolen kan sammanfattas enligt följande.¹⁷

Gemenskapsrätten gäller framför nationell lag oberoende av dess konstitutionella valör. Fri- och rättigheter som garanteras i nationell lag kan alltså inte åberopas gentemot en gemenskapsrättslig regel. Men skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är en integrerad del av själva gemenskapsrätten. De gemenskapsrättsliga fri- och rättigheternas omfattning och innehåll bestäms i sin tur dels av den tradition på området som kan sägas vara gemensam för medlemsstaterna och som kommer till uttryck i dessas grundlagar, dels av internationella konventioner på området som medlemsstaterna har medverkat till, särskilt Europakonventionen.

3.2.2 Konstitutionsutskottets uttalanden i samband med ärendet om grundlagsändringar inför EU-medlemskapet

I samband med Sveriges anslutning till EU behandlade KU frågan om hur man på svensk sida skall ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörd att en svensk grundläggande

¹⁴ Mål 6/64 Costa/ENEL [1964] ECR 1141 (svensk specialutgåva, volym 1, s. 211). För en utförlig redogörelse för frågan om gemenskapsrättens företräde kan hänvisas till Mats Melin och Göran Schäder, EU:s konstitution, Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 5 uppl., 2001, s. 44 ff och 111 ff.

¹⁵ A. a. s. 45 f.

¹⁶ Mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125 (svensk specialutgåva, volym 1, s. 503).

¹⁷ A. a. s. 115 f.

konstitutionell princip upphör att vara giltig. Därvid anfördes följande.¹⁸

Utskottet vill framhålla att om EG beslutar ett direktiv som strider mot svensk grundlag kan det inte genomföras här utan att grundlagen först ändras. Direktiven förutsätter nationell lagstiftning och riksdagen kan ju inte lagstifta i strid med grundlag. Från EG-rättslig synpunkt inträder dock en skyldighet att ändra grundlagen. Saken skulle enligt utskottet ställas på sin spets om EG beslutade en direkt tillämplig förordning som strider mot någon regel i svensk grundlag.

Om en regel i en förordning eller ett direktiv framstår som konstitutionellt oacceptabel, bör enligt utskottet den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlätits? Blir svaret att den ligger utanför detta område, är den inte giltig som EG-rätt i Sverige.

Det bör vidare lyftas fram att KU framhöll det ovan sagda även i samband med ärendet om förslaget till anslutningslag.¹⁹

¹⁸ Bet. 1993/94:KU21 s. 29.

¹⁹ Bet. 1994/95:KU17 s. 15 f.

4 Överväganden och förslag

4.1 Utgångspunkter för genomförande av EG-direktiven

Bedömning: De delar av de nu aktuella EG-direktiven som rör frågor om åtkomst av mark är av den karaktären att det, om det behövs nya föreskrifter, fordras lagform för genomförandet av direktiven. Det är enbart ett fåtal bestämmelser i direktiven som rör den svenska lagstiftning som möjliggör markåtkomst för ledningar. Ändringar i lagstiftningen bör göras i ledningsrättslagen.

Direktiv är rättsakter som EU-institutioner riktar till medlemsstaterna och som syftar till att få till stånd samordnade regler. Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna vad gäller det resultat som skall uppnås genom direktivet, men överläter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 249 i EG-fördraget). Det innebär att medlemsstaterna inte är bundna av sådant som direktivets terminologi och systematik, om väl det avsedda resultatet uppnås med en annan terminologi och systematik.

EG-direktiv måste således överföras till nationella regler. Finns redan nationella regler som uppfyller direktivets målsättning behövs inga särskilda åtgärder. Att medlemsstaterna själva väljer "form" och "tillvägagångssätt" innebär emellertid inte att alla nationella rättskällor får användas. Enligt huvudregeln skall EG-direktiv normalt sett uppfyllas genom någon form av författningsreglering. Däremot anses sådana rättskällor som förarbeten, praxis, kollektivavtal, sakens natur, doktrin m.m. i princip inte ensamma

räcka till för att genomföra EG-rätt.¹ I fråga om rättspraxis krävs det betydande klarhet och säkerhet för att ett direktiv skall anses genomfört. Det anförda kan för svensk del innebära att de delar av ett direktiv som fordrar lagform tas in i redan befintlig lagstiftning eller i ny lag medan andra bestämmelser i direktivet kan införlivas genom föreskrifter meddelade av regeringen eller en myndighet.

De delar av de nu aktuella direktiven som rör frågor om åtkomst av mark är enligt vår mening av den karaktären att det – om det behövs nya föreskrifter – fordras lagform för genomförandet av direktiven.²

Direktivens bestämmelser berör, som har framgått av redogörelsen i avsnitt 2.2, i huvudsak den rättsliga regleringen inom området för elektronisk kommunikation. Som också har framgått av det nämnda avsnittet är det enbart ett fåtal bestämmelser i direktiven som rör den svenska lagstiftning som möjliggör markåtkomst för ledningar. Dessa bestämmelser är dock av stor betydelse för att direktivens målsättning skall kunna uppfyllas. Ett genomförande av direktivens regler kräver emellertid inte att det tillskapas ett helt nytt regelverk för ianspråktagande av egendom. Det resultat som direktiven eftersträvar kan i stället uppnås genom den befintliga lagstiftningen. Detta kräver att man först undersöker om de lagar och andra författningar som redan i dag innehåller bestämmelser på området uppfyller direktivens krav.

Det utrymme inom en fastighet som behövs för att dra fram och behålla ledningar upplåts för närvarande dels frivilligt i form av nyttjanderätts- eller servitutsavtal, dels med stöd av lagstiftning som möjliggör tvångsvisa upplåtelse. Utöver ledningsrättslagen kan mark för ledningar tvångsvis tas i anspråk genom förfarande enligt 2 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen. Det bör dock framhållas att ledningsrättslagen inte innebär någon inskränkning i möjligheterna att trygga rätten att dra fram och behålla ledning genom avtal eller expropriation. Dessutom är det väsentligt att framhålla att ledningsrättslagen inte enbart tillämpas för att tvångsvis upplåta mark för ledningar. En överenskommelse om markåtkomst för ledningar kan nämligen när villkoren i lednings-

¹ För en mera ingående redogörelse för vilka rättskällor som kan användas för att uppfylla EG-direktiv kan hänvisas t.ex. till Birgitta Nyström, EU och arbetsrätten, 3 uppl., 2002, s. 65 ff. samt även till prop. 1994/95:19, Del 1, s. 525 f.

² Enligt 1 kap. 1 § jordabalken är fast egendom jord. Med "jord" avses alla inom landet belägna delar av jordytan, dvs. mark och vatten (prop. 1966:24 s. 8 och 58). I bestämmelsen anges vidare att jorden är indelad i fastigheter. Till den fasta egendomen räknas också tillbehör till fastighet. Dessa kan vara såväl fysiska som rättsliga. Som exempel på fysiska tillbehör kan nämnas byggnader och ledningar (2 kap. 1 § jordabalken).

rättslagen är uppfyllda ges sakrättsligt skydd i form av ledningsrätt. Vid handläggningen av ledningsförrättningar eftersträvar vidare lantmäterimyndigheten samförståndslösningar också i de fall samförstånd inte föreligger när förrättningen initieras. Även i dessa fall kan ledningsbeslutet – om enighet uppnås – sägas ge sakrättsligt skydd åt frivilliga uppgörelser. Rätt att tvångsvis dra ledning över annans mark kan dessutom i vissa fall tryggas med stöd av anläggningslagen, som kan tillämpas beträffande gemensamt anlagda ledningar av olika slag. Det är emellertid inte möjligt att fritt välja mellan att tillämpa ledningsrättslagen eller anläggningslagen. I 2 § andra stycket ledningsrättslagen återfinns nämligen en bestämmelse som innebär att en upplåtelse skall regleras exklusivt enligt anläggningslagens regler om ledningarna kan ingå i en gemensamhetsanläggning. Mark för ledningar kan även i vissa speciella situationer tas i anspråk med stöd av annan lagstiftning.³ Frågan är då i vilken lag som direktivens regler om markåtkomst för elektroniska kommunikationsnät i första hand skall tas in. Det är enligt vår mening naturligt att genomföra direktiven genom ändrade eller nya bestämmelser i expropriationslagen eller ledningsrättslagen, eftersom dessa har ett betydligt vidare tillämpningsområde än annan svensk lagstiftning som möjliggör tvångsupplåtelser för ledningar.

Inledningsvis kan konstateras att det i 2 kap. 12 § expropriationslagen föreskrivs bl.a. att expropriationstillstånd inte skall meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att expropriation som regel i praktiken enbart skall komma till användning när andra vägar att nå det avsedda målet är stängda samt att möjligheten till frivillig uppgörelse bör undersökas innan expropriation tillgrips.⁴ Mot denna bakgrund menar vi att man bör utnyttja ledningsrättslagens regler om markåtkomst innan reglerna i expropriationslagen används. Om svensk rätt visar sig sakna de regler som kan anses krävas, bör direktivens bestämmelser alltså genomföras genom ändringar i ledningsrättslagen. Det bör dock understrykas att inget hindrar att detta sker genom ändringar i andra lagar som reglerar åtkomst av mark för ledningar.

³ Exempelvis är det tänkbart att rätt att dra olika typer av ledningar över annans mark kan medges med stöd av bestämmelsen om särskild tvångsrätt för vattenverksamhet i 28 kap. 10 § miljöbalken. Vidare torde mark för olika ledningstyper kunna tas i anspråk med stöd av 5 kap. 1 § minerallagen (1991:45).

⁴ Prop. 1972:109 s. 218.

EG-direktiven måste även anses vara tillämpliga i fall då en operatör har dragit fram sina ledningar med stöd av avtal om nyttjanderätt eller servitut. Som vi ser det har då operatören i vissa fall möjlighet att uppfylla en förpliktelse meddelad enligt den av e-komutredningen föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Om det enbart rör sig om upplåtelse av kapacitet, kan avtal om detta omedelbart ingås med annan operatör. Är det däremot fråga om att installera ny utrustning, kan detta normalt inte ske utan någon form av godkännande från berörda fastighetsägare. Ett sätt att lösa frågan är att den ursprungliga ledningsägaren träffar ett kompletterande avtal med fastighetsägarna. En annan möjlighet är att den nye operatören själv ansöker om ledningsrätt för sina tilltänkta ledningar. För att en sådan ledningsrätt skall kunna utnyttjas kan det i vissa fall krävas ett särskilt avtal mellan de två ledningsägarna. Så kan exempelvis vara fallet i situationer när den nye ledningsägaren är beroende av att kunna utnyttja t.ex. befintlig kanalisation. Vad som avses med begreppet kanalisation förklaras i avsnitt 4.2.3.

Som har framgått av kapitel 1 kan vårt uppdrag sägas bestå av sex huvudfrågor. Den del av uppdraget som gäller genomförandet av EG-direktiven som har antagits inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn rör främst en av dessa huvudfrågor, nämligen frågan om upplåtelse av begränsad rätt i befintlig ledningsrätt. Om en sådan rätt föreslås, kommer man dock även in på frågan om ersättning till fastighetsägaren. Detta spørsmål kräver emellertid bredare och djupare överväganden än som ryms inom den tidsmässiga ram som gäller för den första utredningsetappen. Dessutom anges det i utredningsdirektiven att vi under den första delen av vårt arbete endast skall redovisa de ändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra de nu aktuella EG-direktiven. Av dessa skäl avstår vi på nuvarande stadium från att göra större förändringar än vad som är direkt nödvändigt för att uppfylla de aktuella direktiven. Huvuddelen av de frågeställningar som ingår i vårt uppdrag, bl.a. frågan om ersättning till fastighetsägaren, kommer således att behandlas i nästa fas av vårt arbete.

Givetvis bör man vid utformningen av nya regler välja lösningar som är enkla och fungerar bra i praktiken. En del i detta är att det är viktigt att ansluta till kända lösningar på den svenska nyttjanderättens område. Ytterligare en del är att man vid den språkliga utformningen av enskilda bestämmelser i möjligaste mån följer svenska traditioner i fråga om författningsspråk. Normalt bör man dock inte utan skäl avvika från den terminologi som används i ett

EG-direktiv. Trots det kan det ibland vara ändamålsenligt, t.ex. för att undvika missuppfattningar i tillämpningen, att de svenska föreskrifterna har ett annat språkbruk än det som används i det bakomliggande direktivet. Det måste emellertid iakttas försiktighet när begrepp eller uttryck i EG-regelverket modifieras för att passa in i svenskt språkbruk. Enligt EG-rätten är nämligen EG-domstolen exklusivt behörig att göra auktoritativa uttalanden om innebörden av EG:s rättsregler (artiklarna 220–245 i EG-fördraget). Innan EG-domstolen har uttalat sig är det alltså svårt att veta exakt hur ett visst direktiv skall tolkas och tillämpas. När ett EG-direktiv införlivas i svensk rätt kan därför lagstiftaren varken precisera innebörden i direktivets bestämmelser i lag eller göra motivuttalanden med anspråk på att auktoritativt uttolka innehållet i EG-rätten. Regeländringar som föreslås kan därför komma att behöva justeras efter framtida avgöranden från EG-domstolen.

Enligt utredningsdirektiven skall eventuella förslag om upplåtelse av utrymme, ledning eller del av ledning bygga på frivillighet. Det anges dock att förslagen får – om det är nödvändigt för att genomföra bl.a. de nu aktuella EG-direktiven – även innefatta möjligheter till tvångsupplåtelser. Av det anförda följer att man vid utformningen av nya regler på området bör sträva efter konstruktioner som inte leder till att det blir mindre attraktivt med olika former av frivilliga överenskommelser.

Det är med detta som utgångspunkt som vi har gjort våra överväganden.

4.2 Genomförande av EG-direktiven

4.2.1 Tolkningsen av artiklarna 11 och 12 i ramdirektivet

Bedömning: De myndigheter som fattar beslut i ärenden om markåtkomst för installation av faciliteter t.ex. i form av ledningar uppfyller direktivets krav på objektivitet, insyn, likabehandling och snabbhet i handläggningen.

Genomförandet av direktivet kräver inte att markåtkomst enligt ledningsrättslagen för installation av faciliteter skall vara möjlig att erhålla för ledningar som inte är allmänt tillgängliga och som inte tjänar ett allmänt syfte.

Det krav som direktivet får anses ställa upp på organisatorisk åtskillnad mellan, å ena sidan, myndigheter som fattar beslut i ärenden om markåtkomst för installation av faciliteter och, å andra

sidan, offentligt ägda eller kontrollerade elektroniska kommunikationsnät är uppfyllda.

De svenska författningar som i praktiken kan tänkas tillämpas för att ta i anspråk mark för installation av faciliteter uppfyller direktivets krav i fråga om rätt att överklaga.

Övergripande regler om förfarandet vid handläggningen av ansökningar om beviljande av rättigheter att installera faciliteter

Artikel 11.1 i ramdirektivet, som måste läsas tillsammans med artikel 4 i auktorisationsdirektivet, innehåller föreskrifter om vad en behörig myndighet skall iaktta när den överväger ansökningar om beviljande av rättigheter att installera faciliteter *dels* på, över eller under offentlig eller privat egendom för ett företag som har godkänts för tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät, *dels* på, över eller under offentlig egendom för ett företag som har godkänts för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga. I det förslag till ny lag som återfinns i delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation har e-komutredningen föreslagit att ett antal definitioner skall gälla för den nya lagen, bl.a. att det grundläggande begreppet "elektroniskt kommunikationsnät" skall omfatta alla typer av telenät. Vidare har man föreslagit att med termen "facilitet" skall avses nät, nätelement, utrustning, anläggning, funktion och annat dylikt.⁵ De föreslagna definitionerna grundar sig delvis på motsvarande definitioner i artikel 2 i ramdirektivet. Dessa vittomfattande begrepp bör naturligtvis ha samma innebörd i detta sammanhang.

Enligt bestämmelsen i artikel 11.1 i ramdirektivet skall medlemsstaterna säkerställa att den behöriga myndigheten fattar beslut på grundval av öppet redovisade och allmänt tillgängliga förfaranden som tillämpas utan diskriminering och utan dröjsmål samt att myndigheten följer principerna om öppenhet och icke-diskriminering när den knyter villkor till rättigheter av det slag som nu är aktuella. Enligt artikel 4.1 b i auktorisationsdirektivet har företag som har erhållit allmän auktorisation enligt artikel 3 i auktorisationsdirektivet rätt att få sina ansökningar om den rätt att installera faciliteter som behövs bedömda i enlighet med artikel 11 i ramdirektivet.

⁵ SOU 2002:60 s. 578 f.

Vad direktivet föreskriver är att den myndighet som fattar beslut i ärenden om markåtkomst – exempelvis lantmäterimyndigheten när det gäller ledningsrättslagen – måste uppfylla krav på objektivitet, insyn, likabehandling och snabbhet i handläggningen. Med andra ord handlar det om att traditionella rättssäkerhetskrav måste tillgodoses.

Det kan till en början konstateras att regeringen i samband med Sveriges inträde i EU uttalade att de svenska förvaltningsmyndigheterna skall tillämpa det svenska förvaltningsförfarandet även när de materiella bestämmelserna som tillämpas härrör från EG.⁶ Dessutom uttalade regeringen att förvaltningslagen väl synes uppfylla de krav som EG-rätten ställer när det gäller tillämpningen av gemenskapsrätt i enskilda fall hos myndigheterna.⁷ Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen om snabb handläggning, där det bl.a. föreskrivs att ärenden där enskilda är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Med begreppet "enskilda" avses inte bara enskilda individer utan även företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt.⁸ Vidare bör i sammanhanget framhållas dels grundsatsen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF om all offentlig maktutövningens normbundenhet, dels principstadgandet i 1 kap. 9 § RF rörande vissa grundläggande krav – beaktande av likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet – som ställs på domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning. Den objektivitetsprincip som kommer till uttryck i grundlagsstadgandena innebär alltså att bl.a. domstolar och förvaltningsmyndigheter inte får agera godtyckligt. Det anförda innebär enligt vår uppfattning att svensk rätt sammanfattningsvis får anses uppfylla ramdirektivets krav i nu aktuella avseenden.

Möjlighet till ledningsrätt i vissa fall för elektroniska kommunikationssnät som inte är allmänt tillgängliga?

Som har framgått ovan gäller föreskrifterna om vissa krav på handläggningen i artikel 11.1 i ramdirektivet även ansökningar om rätt att installera faciliteter på, över eller under offentlig egendom för

⁶ Prop. 1994/95:19, Del 1, s. 530.

⁷ A. prop. s. 531.

⁸ Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl., 1999, s. 60.

företag som har godkänts för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga. Av ingresspunkt 4 till auktorisationsdirektivet framgår att direktivet omfattar alla elektroniska kommunikationsnät oavsett om det tillhandahålls allmänheten eller inte samt att detta är viktigt för att garantera att båda kategorier av leverantörer skall kunna åtnjuta objektiva, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella rättigheter, villkor och förfaranden. Att ett elektroniskt kommunikationsnät är allmänt tillgängligt innebär således att det står till förfogande för allmänheten. Det anförda innebär därmed att också elektroniska kommunikationsnät som *inte* är tillgängliga för allmänheten, t.ex. olika typer av företags- eller myndighetsinterna elektroniska kommunikationsnät, omfattas av direktiven när det gäller att installera faciliteter på, över eller under offentlig egendom.

Enligt 2 § ledningsrättslagen kan ledningsrätt upplätas endast för ledningar av viss beskaffenhet som tjänar ett visst syfte. När denna bestämmelse fick sin nuvarande utformning uttalades i förarbetena att grunden för ledningsrätt för teleledningar är att ledningarna i varje enskilt fall tillgodoser ett visst krav på allmänintresse.⁹ Den nuvarande regleringen i ledningsrättslagen tar alltså sikte på de ändamål av allmän karaktär som en ledning skall tjäna. Det bör dock påpekas att det förhållandet att en ledning tjänar ett allmänt ändamål inte behöver betyda att den samtidigt är allmänt tillgänglig. Som exempel på detta kan nämnas Försvarsmaktens tele-
nät.

Det bör vidare framhållas att enligt 10 § första stycket ledningsrättslagen får ledningsrätt över huvud taget inte upplätas om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse. Detta gäller enligt bestämmelsens andra stycke inte när upplåtelsen är till övervägande nytta från allmän synpunkt. I samband med införandet av bestämmelsen i 3 a § ledningsrättslagen diskuterade regeringen ett förslag som IT-infrastrukturutredningen hade lagt fram i betänkandet Bredband för tillväxt i hela landet. Förslaget innebar att det i 10 § ledningsrättslagen skulle läggas till att en upplåtelse för teleledning som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål skall anses vara till övervägande nytta från allmän synpunkt, om inte särskilda förhållanden föreligger.¹⁰ Regeringen uttalade därvid att det inte förelåg något behov av en

⁹ Prop. 1992/93:200 s. 266.

¹⁰ SOU 1999:85 s. 310.

sådan bestämmelse, eftersom redan den nu gällande bestämmelsen torde ge utrymme för en sådan tolkning.¹¹

Artikel 11.1 i ramdirektivet anger inte uttryckligen vilka som skall ha rätt att ansöka, utan enbart vad som skall iakttas vid en ansökan om t.ex. ledningsrätt. Genom artikeln fastslås således prövningsprinciperna för behandlingen av ansökningar. Som också har framgått ovan föreskrivs i artikel 4.1 b i auktorisationsdirektivet att företag som har erhållit allmän auktorisation har rätt att få sina ansökningar om den rätt att installera faciliteter som behövs bedömda i enlighet med artikel 11 i ramdirektivet. Inte heller denna artikel kan anses innehålla en uttrycklig bestämmelse som ger behörighet att ansöka om rätt att installera faciliteter. Frågan infinner sig därför om direktiven kan anses ställa upp krav på att alla som har erhållit auktorisation också skall kunna ansöka om att få åtkomst till mark enligt t.ex. ledningsrättslagen.

Det kan således konstateras att de aktuella direktiven inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen kräver att det måste finnas regler om markåtkomst som kan tillämpas i fråga om elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga. Samtidigt får direktiven – bl.a. genom bestämmelsen i artikel 4.1 b i auktorisationsdirektivet (se också artikel 9 i samma direktiv) – anses ge en viss antydning om att den nationella lagstiftningen måste innehålla regler som gör det möjligt för alla företag som har allmän auktorisation enligt artikel 3 i auktorisationsdirektivet att ansöka om markåtkomst enligt t.ex. ledningsrättslagen. Enligt vår mening kan dock direktiven på denna punkt inte anses kräva annat än att om det redan finns sådana bestämmelser i den nationella lagstiftningen skall ansökningar om t.ex. ledningsrätt behandlas i enlighet med artikel 11 i ramdirektivet.

Slutsatsen är att det inte krävs någon ändring i ledningsrättslagen som innebär att alla företag med allmän auktorisation skall ha möjlighet att kunna få ledningsrätt enligt ledningsrättslagen. Inte heller i denna del behövs alltså några genomförandeåtgärder. Liksom hittills får det i stället bli en fråga för rättstillämpningen att avgöra om ändamålet med ett elektroniskt kommunikationsnät är sådant att ledningsrätt kan upplåtas.

I sammanhanget måste också framhållas att en tolkning som innebär att ledningsrätt skall vara möjlig att erhålla även för ledningar som inte är allmänt tillgängliga och som inte tjänar ett angeläget allmänt intresse skulle stå i strid med ordalydelsen i

¹¹ Prop. 1999/2000:86 s. 77.

grundlagsbestämmelsen om skydd för egendomsrätten i 2 kap. 18 § första stycket RF. Enligt grundlagsregeln är nämligen, som har nämnts i avsnitt 3.1.2, varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tala att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Kravet på att det skall föreligga ett angeläget allmänt intresse måste vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut över huvud taget skall få ske. Det är dock enligt vad regeringen uttalade i samband med den senaste ändringen av bestämmelsen inte möjligt att i detalj beskriva den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen och vad som är ett sådant intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart i ett modernt och demokratiskt samhälle. Även tvångsvis överföring av fast egendom vid fastighetsbildning till förmån för enskilt intresse kan tjäna angelägna allmänna intresse.¹² Enligt lagtexten i grundlagsregeln är det alltså inte möjligt att t.ex. låta enskilda lösa mark för ledningar bara i enskilt intresse.¹³ Man måste emellertid i detta sammanhang också ha i åtanke att det av EG-domstolens praxis följer att EG-rätten, som har nämnts i avsnitt 3.2.1, har företräde framför nationell lagstiftning och att detta gäller även mot medlemsstaternas grundlagar. Som också har nämnts i avsnitt 3.2.1 har dock frågan om EG-rättens företräde ställts på sin spets inom området för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är emellertid – som har nämnts i avsnitt 3.2.2 – viktigt att notera att konstitutionsutskottet i samband med Sveriges anslutning till EU behandlade frågan om hur man på svensk sida skall ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörd att en svensk grundläggande konstitutionell princip upphör att vara giltig. Det uttalades därvid bl.a. att om EG beslutar ett direktiv som strider mot svensk grundlag kan det inte genomföras här utan att grundlagen först ändras. Dessutom anfördes att direktiven förutsätter nationell lagstiftning och att riksdagen ju inte kan stifta lag i strid med grundlag samt att det i en

¹² Prop. 1993/94:117 s. 48 f.

¹³ Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 1996 s. 110, där det bl.a. slogs fast att bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF om betydelsen av att angelägna allmänna intressen tillgodoses saknar inverkan vid tillämpning av fastighetsbildningslagen, skulle kunna åberopas som stöd för ståndpunkten att det inte behöver ställas alltför höga krav på det allmänna intresset. En lika vid tolkning av grundlagsregeln torde dock inte kunna accepteras när det gäller ny lagstiftning (Bertil Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 81 f.).

situation av detta slag inträder en EG-rättslig skyldighet för Sverige att ändra grundlagen.

Organisatorisk åtskillnad

Om offentliga eller lokala myndigheter har äganderätt till eller kontroll över företag som driver elektroniska kommunikationsnät eller tillhandahåller kommunikationstjänster, skall medlemsstaterna enligt artikel 11.2 i ramdirektivet säkerställa att det råder en ändamålsenlig organisatorisk åtskillnad mellan den verksamhet som har ansvar för beviljande av de rättigheter som avses i artikel 11.1 i direktivet och de verksamheter som har samband med ägande eller kontroll. Vad som i artikel 11.2 i ramdirektivet avses med "offentliga eller lokala myndigheter" är inte helt lätt att förstå.¹⁴ Det framstår dock som en rimlig tolkning att bestämmelsen avser myndigheter på olika samhällsnivåer. Enligt ordalydelsen gäller vidare bestämmelsen elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster oavsett om de är allmänna eller inte.

Som tidigare har nämnts är det lantmäterimyndigheten som vid en förrättning prövar frågor om ledningsrätt. I varje län finns det en statlig lantmäterimyndighet med länet som verksamhetsområde. Det finns även 39 kommunala lantmäterimyndigheter med resp. kommun som verksamhetsområde. Såväl statliga som kommunala lantmäterimyndigheter bedriver dessutom fastighetsrättslig uppdragsservice, s.k. myndighetsservice, av varierande omfattning. Om en kommun är sakägare vid en förrättning som handläggs av en kommunal lantmäterimyndighet, får kommunen eller en annan sakägare begära att förrättningen i stället skall handläggas av lantmäterimyndigheten i länet, dvs. av den statliga. Detta följer av 16 § första stycket ledningsrättslagen och 4 kap. 7 a § fastighetsbildningslagen.

Många kommuner har, som har nämnts, valt att bygga upp egna bredbandsnät i stället för att förlita sig på privata initiativ. Detta kan ha skett genom någon kommunal nämnd eller kommunalt

¹⁴ För svensk del måste begreppet "offentlig myndighet" betraktas som något oklart. Med termen myndighet avses i svensk rätt de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunal organisationen (Trygve Hellners och Bo Malmqvist a. a. s. 33 ff. eller Göran Regner, Marianne Eliason och Sigurd Heuman, Sekretesslagen, En kommentar, 2002, s. II:1). Till myndigheterna räknas normalt inte organ som är organiserade i privaträttsliga former. Olika former av bolag, föreningar och stiftelser är således inte myndigheter ens om staten eller en kommun helt äger eller bestämmer över dem. Det bör dock noteras att begreppet "offentlig myndighet" återfinns i Europakonventionen som har inkorporerats med svensk rätt (se t.ex. artiklarna 8.2 och 10.1).

bolag med ansvar för el, vatten- och avlopp eller fjärrvärme eller av det kommunala bostadsbolaget. Det nu sagda innebär alltså att bredbandsnätet kan ägas direkt av kommunen eller via ett kommunalt bolag. Lantmäterimyndigheten är dock en självständig förvaltningsmyndighet, vilket bl.a. innebär att den står organisatoriskt fri samt att den självständigt skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som rör tillämpning av lag (11 kap. 7 § RF).¹⁵ Det får vidare förutsättas att den objektivitetsprincip som gäller för all myndighetsutövning tillämpas även av de kommunala lantmäterimyndigheterna. Mot bakgrund av denna förutsättning finns det ingen anledning att anta att kravet på organisatorisk åtskillnad inte skulle vara uppfyllt. I detta sammanhang bör vidare lyftas fram den nyss nämnda möjligheten för en fastighetsägare att – när t.ex. ett bredbandsnät ägs av en kommun – begära att ledningsförrättningen skall handläggas av den statliga lantmäterimyndigheten.

Inte heller beträffande de regelverk som rör de beslutande organen enligt expropriationslagen eller anläggningslagen krävs det några genomförandeåtgärder.

Rätt att överklaga

Enligt artikel 11.3 i ramdirektivet skall medlemsstaterna säkerställa att det finns effektiva mekanismer för företag med allmän auktorisation att överklaga beslut om beviljande av rättigheter att installera faciliteter till ett organ som är oberoende av de berörda parterna.

För att denna bestämmelse skall vara uppfylld krävs det att det finns en möjlighet för företagen att överklaga beslut i ärenden om beviljande av rättigheter att installera faciliteter. Enligt bestämmelsen måste denna prövning göras av ett organ som är oberoende av parterna. De svenska författningar som i praktiken kan tänkas tillämpas för att ta i anspråk mark för installation av faciliteter måste alltså innehålla regler om rätt att överklaga.

Ledningsrättslagen innehåller regler (28–29 a §§) om domstolsprövning av beslut och åtgärder enligt lagen. I 3 kap. 9 § expropriationslagen finns en föreskrift om att beslut om expropriationstillstånd som har meddelats av annan förvaltnings-

¹⁵ För en översiktlig redogörelse för frågan om förvaltningsmyndigheternas oberoende kan hänvisas t.ex. till Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Vår författning*, 12 uppl., 2000, s. 186 ff.

myndighet än regeringen kan överklagas till regeringen. Regeringsbeslutets laglighet kan överprövas av Regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Också anläggningslagen innehåller regler om domstolsprövning (30 och 31 §§). Mot den angivna bakgrunden menar vi att nämnda lagstiftning får anses innehålla de regler om rätt att överklaga som krävs enligt direktiven.

Samtrafik och andra former av tillträde

Om ett företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät enligt nationell lagstiftning har rätt att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, eller om det får utnyttja ett förfarande för att expropriera eller använda egendom, skall de nationella regleringsmyndigheterna enligt artikel 12.1 i ramdirektivet främja gemensamt utnyttjande av sådana faciliteter eller egendom.

Vad direktivet i denna del kan sägas föreskriva är ett krav på de nationella regleringsmyndigheterna att skapa gynnsamma förutsättningar för ett gemensamt utnyttjande av faciliteter och egendom. De nationella regleringsmyndigheterna skall främja ett sådant samutnyttjande. Det kan i detta sammanhang nämnas att enligt artikel 8.2 i tillträdesdirektivet gäller regleringen om gemensamt utnyttjande i form av tillträde m.m. främst företag med ett betydande inflytande på marknaden. E-komutredningen har i delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation dels lämnat förslag till genomförande av den sistnämnda artikeln,¹⁶ dels föreslagit en legaldefinition av vad som skall avses med att ett företag har ett betydande inflytande på en bestämd marknad.¹⁷ Man har dock inte lämnat något förslag till genomförandeåtgärd när det gäller artikel 12.1 i ramdirektivet.

Det föreskrivs vidare i artikel 12.2 i ramdirektivet att medlemsstaterna får, särskilt när företagen saknar andra möjliga utvägar genom att miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet behöver skyddas eller genom att mål för fysisk planering behöver uppnås, föreskriva gemensamt utnyttjande av faciliteter eller egendom (inbegripet fysisk samlokalisering) för ett företag som driver ett elektroniskt kommunikationsnät eller vidta åtgärder för att underlätta samordningen av offentliga arbeten endast efter skälig tid av

¹⁶ SOU 2002:60 s. 390 ff. och 609 f.

¹⁷ A. bet. s. 518 ff. och 662.

offentligt samråd under vilket alla berörda parter måste ges tillfälle att yttra sig. Sådana föreskrifter om gemensamt utnyttjande eller samordning får enligt artikeln innehålla regler för fördelning av kostnaderna för det gemensamma utnyttjandet av faciliteterna eller egendomen.

Denna del av artikeln kan i korthet sägas stadga att samlokaliseringsskyldighet eller skyldighet om gemensamt utnyttjande kan föreskrivas inte enbart operatörer som har en dominerande ställning på en marknad, utan även för andra operatörer. E-komutredningen har i det nyss nämnda betänkandet föreslagit en bestämmelse för att genomföra den aktuella delen av artikeln.¹⁸ Enligt detta förslag får skyldigheten bara föreskrivas operatörer som saknar en marknadsdominerande ställning om det krävs för att skydda miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet eller för att uppnå mål för fysisk planering.

Andra bestämmelser om olika former av tillträde återfinns i artikel 5 och 12 i tillträdesdirektivet. I avsnitt 4.2.3 återfinns våra överväganden och förslag avseende dessa artiklar.

4.2.2 Tolkningen av artiklarna 13 och 14 i auktorisationsdirektivet

Bedömning: Direktivet kräver inte att det i de svenska författningar som praktiskt sett kan tänkas användas för markátkomst för installation av faciliteter införs ett avgiftssystem som innebär att ersättning kan tas ut för rättigheten som sådan.

Dessa författningar uppfyller också direktivets krav på att rättigheten att installera faciliteter endast får ändras eller omprövas när det sakligt sett är motiverat. Den som har erhållit nyttjanderätt i en befintlig ledning med stöd av nedan föreslagna 3 b § ledningsrättslagen bör vara berättigad till ersättning för skada som han åsamkas på grund av en ändring enligt 33 § första stycket ledningsrättslagen. Sådana anspråk får då riktas mot den som är kontrahent i avtalet om andrahandsupplåtelse.

Avgifter

Av artikel 13 i auktorisationsdirektivet följer att medlemsstaterna får låta den berörda myndigheten införa avgifter för nyttjanderätter

¹⁸ A. bet. s. 619 f.

till radiofrekvenser eller nummer eller för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom. Enligt artikeln skall vidare avgifterna beakta behovet av en optimal användning av dessa resurser. Medlemsstaterna skall dessutom enligt vad som föreskrivs säkerställa att avgifterna är sakligt motiverade, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella till det avsedda syftet och att de tar hänsyn till de mål som avses i artikel 8 i ramdirektivet.

I det i föregående avsnitt nämnda betänkandet har e-komutredningen föreslagit en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att föreskriva om skyldighet för vissa i lagen angivna subjekt att betala avgift för tillståndsmyndighetens verksamhet enligt den föreslagna lagen samt ersättningsskyldighet för radiofrekvenser och adresser av betydande ekonomiskt värde efter allmän inbjudan till ansökan.¹⁹

Det sistnämnda är således fråga om ersättning för tillstånd som kan tas ut utöver de administrativa avgifterna för tillståndsmyndighetens verksamhet. Ersättning kan alltså tas ut för nyttjanderätten eller rättigheten som sådan. När det gäller nyttjanderätter till radiofrekvenser och adresser har e-komutredningen anfört att ersättningen för nyttjanderätterna kan tas ut för att säkerställa att dessa används på ett optimalt sätt.²⁰ Den föreslagna avgiften är en nyhet i förhållande till vad som för närvarande gäller enligt telelagen och lagen om radiokommunikation. Något motsvarande avgiftssystem finns inte när det gäller de svenska författningar som kan tänkas användas för markåtkomst för ledningar. Och enligt vår mening saknas det skäl att i dessa författningar införa en avgiftsskyldighet av det slag som tas upp i artikeln, eftersom detta helt och hållet får anses vara en fråga mellan tillståndsmyndigheten enligt den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation och operatören. Däremot kommer naturligtvis de nuvarande reglerna om ersättning att gälla även fortsättningsvis, t.ex. bestämmelsen om ersättning för upplåtet utrymme enligt 13 § ledningsrättslagen.

Omprövning m.m.

Artikel 14.1 i auktorisationsdirektivet innehåller regler som innebär att medlemsstaterna skall garantera bl.a. att rättigheter att installera

¹⁹ A. bet. s. 533 ff. och 597 f.

²⁰ A. bet. s. 536.

faciliteter endast får ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt. Enligt bestämmelsen skall anmälan göras på lämpligt sätt om avsikten att företa sådana ändringar och berörda parter, inbegripet användare och konsumenter, skall få en tillräcklig tidsfrist på minst fyra veckor, utom i undantagsfall, för att kunna lämna synpunkter på de föreslagna ändringarna. För att genomföra denna del av artikeln har e-komutredningen i det ovan nämnda betänkandet föreslagit en bestämmelse om förfaranden för samråd.²¹ I denna föreskrivs att i ärende om ändring av tillstånd eller villkor för att använda radiosändare eller adress för elektronisk kommunikation skall berörda parter och andra som kan ha intresse i saken ges skälig tid att yttra sig innan beslut fattas. Enligt förslaget skall denna tid vara minst fyra veckor om det inte finns särskilda skäl emot det. E-komutredningen har beträffande den föreslagna bestämmelsen anfört att någon motsvarighet till samråd inte återfinns i telelagen och lagen om radiokommunikation och att förvaltningslagen därför i dag är tillämplig.

För att de svenska författningar med regler om markätkomst som praktiskt sett kan tänkas utnyttjas i detta sammanhang skall uppfylla direktivets krav i nu aktuellt hänseende krävs det att det i dessa författningar finns regler som garanterar att ändring eller omprövning av rätten att dra fram och begagna teleledningar m.m. enbart får ske när det sakligt sett är motiverat. Liksom ovan beträffande artikel 11.1 i ramdirektivet kan direktivet här sägas ställa upp rättssäkerhetskrav på handläggningen.

Har, sedan ledningsrättsfråga slutligt har avgjorts, inträffat ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan, kan enligt 33 § ledningsrättslagen denna prövas vid ny förrättning. Den tidigare upplåtna ledningsrätten kan därvid ändras, upphävas och, om det sker med anledning av upphävandet, ny ledningsrätt upplätas. Omprövning av ledningsbeslut får i princip endast ske under förutsättning att de nya förhållanden som åberopas är av rent faktisk natur och inte enbart om föreliggande fakta bedöms på annat sätt än tidigare. För en omprövningsförrättning gäller i huvudsak samma bestämmelser som för förrättning i övrigt. Det medför att bl.a. att bestämmelsen i 19 § ledningsrättslagen, som innebär att lantmäterimyndigheten skall utreda om förutsättningar för upplåtelse föreligger, skall tillämpas. Detsamma gäller bestämmelsens föreskrifter om att rådplägning bör ske med sakägarna och att det vid behov skall ske samråd med de myndigheter som berörs

²¹ A. bet. s. 655 f.

av upplåtelsen. Det anförda medför enligt vår mening att ledningsrättslagen uppfyller direktivets krav i fråga om omprövning och samråd. Även anläggningslagen innehåller regler som uppfyller dessa krav (35 och 21 §§). Expropriationslagen saknar däremot särskilda regler om omprövning. Sammantaget får dock relevant svensk lagstiftning för att ta i anspråk mark för ledningar och tillämpningen av denna anses uppfylla kraven i förevarande del av artikeln.

Vidare föreskrivs i artikel 14.2 i auktorisationsdirektivet att medlemsstaterna inte skall begränsa eller återkalla rättigheter att installera faciliteter före utgången av den tidsperiod som de har tilldelats utom när detta är berättigat och sker i enlighet med relevanta nationella bestämmelser om kompensation för återkallande av rättigheter.

Detta innebär att beslut om beviljad markåtkomst inte får återkallas utom när detta är berättigat och sker i enlighet med relevant nationell lagstiftning om kompensation för återkallande av rättigheter.

Institutet ledningsrätt är en rättighet som är obegränsad i tiden. Ledningsrätt kan alltså inte enbart upplåtas för viss tid. Däremot kan, som nyss har nämnts, en beviljad rättighet under vissa förutsättningar omprövas. Enligt 33 § andra stycket ledningsrättslagen är ledningens innehavare berättigad till ersättning för skada som åsamkas honom på grund av att ledningsrätten ändras, upphävs eller ny ledningsrätt upplåts enligt 33 § första stycket ledningsrättslagen. De ersättningar som det kan handla om här är främst ersättning dels för nedmontering och eventuell flyttning av ledning, dels för ny markupplåtelse på en annan plats. Sannolikt kan i dessa fall även någon form av ersättning utgå för förlorad företagsvinst (avbrottsersättning) i samband med flyttning av ledningen. Om en ledningsrätt upphävs t.ex. på grund av att en nätkoncession för en elektrisk starkströmsledning upphör att gälla, blir det däremot inte fråga om att ersätta ledningsrättshavaren för denna skada enligt ledningsrättslagen. Skälet är att denna situation regleras särskilt i 2 kap. 19 § ellagen (1997:857).

Som har framgått ovan kan en innehavare av ledningsrätt med stöd av 33 § ledningsrättslagen i vissa fall tvingas att flytta sin anläggning, t.ex. beroende på en exploatering eller att en väg skall byggas. Ledningsrättshavaren är då berättigad till ersättning enligt nyss nämnda lagrum. Frågan om ersättning för förlorad rättighet

till radiofrekvenser o.d. har behandlats av e-komutredningen i det tidigare nämnda betänkandet.²²

En annan fråga är om ersättning bör kunna utgå med stöd av ledningsrättslagen i de fall då en operatör, som har fått nyttjanderätt i en befintlig ledning enligt den i avsnitt 4.2.5 föreslagna 3 b § ledningsrättslagen, tvingas att flytta eller ta bort sin ledning. Det är nämligen i dessa fall inte möjligt att tillämpa de nuvarande reglerna i 33 § ledningsrättslagen, eftersom denna bestämmelse enbart gäller för sådan innehavare av ledning som samtidigt är innehavare till den ledningsrätt som hör till ledningen. En nyttjanderättshavare omfattas därför inte av de nuvarande reglerna i 33 § ledningsrättslagen. Nyttjanderättshavaren omfattas inte heller av 18 § i nämnda lag. Har däremot en operatör förvärvat en ledning eller del av ledning och även skaffat ledningsrätt till denna omfattas naturligtvis operatören av bestämmelserna i 33 § ledningsrättslagen. Enligt vår mening får direktiven på denna punkt anses innebära att inte enbart ledningsrättshavaren skall vara garanterad ersättning om skada uppstår i omprövningssituationer. Vi menar att även den som har lämnats tillträde med stöd av den nedan föreslagna 3 b § ledningsrättslagen bör vara berättigad till ersättning för skada som han åsamkas på grund av en ändring enligt 33 § första stycket ledningsrättslagen. En lösning som innebär att man genom ett tillägg i 33 § ledningsrättslagen föreskriver att en nyttjanderättshavare med avseende på rätt till ersättning enligt stadgandet skall jämföras med innehavare av ledning skulle emellertid strida mot den grundläggande nyttjanderättsliga principen att en andrahandsupplåtelse inte innebär att den som är andrahandsnyttjare genom upplåtelsen får en relation till fastighetsägaren som grundar rätt till ersättning. Det normala är i stället att sådana anspråk skall riktas mot den som är kontrahent i avtalet om andrahandsupplåtelse. Detta innebär i förevarande fall att en nyttjanderättshavare vid omprövningssituationer enbart har rätt att rikta eventuella krav på ersättning mot ledningsrättshavaren.

²² A. bet. s. 371 f.

4.2.3 Tolknigen av artiklarna 5 och 12 i tillträdesdirektivet

Bedömning: Direktivet kräver att det införs regler som gör det möjligt för en operatör som är innehavare av en ledningsrätt som avser ledningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål att kunna ge en annan operatör rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av ledningsrätten.

Om detta inte kan ske på frivillig väg, krävs det dessutom bestämmelser som säkerställer att beslutade förpliktelser enligt den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation kan effektueras.

Olika former av tillträde

Av artikel 12 i tillträdesdirektivet följer sammanfattningsvis att den nationella regleringsmyndigheten får ålägga operatörer med en dominerande ställning på marknaden att uppfylla en rad skyldigheter om tillträde. Som har angetts i avsnitt 4.1 får detta anses gälla oberoende av hur frågan om markåtkomst för ledningar är löst. I delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation har e-komutredningen lämnat förslag till två bestämmelser som skall genomföra artikeln.²³ Enligt en av dessa skall en operatör kunna förpliktas till en rad skyldigheter om tillträde till och användning av nät och tillhörande faciliteter. Den uppräknade av skyldigheter som görs i förslaget är dock inte uttömmande. E-komutredningen har härutöver föreslagit en regel som klargör att bestämmelserna i den föreslagna lagen inte ersätter tillståndsprövning som föreskrivs i annan lag.²⁴

Artikel 12 i tillträdesdirektivet är direktivets viktigaste regel om tillträde. Direktivet innehåller dock ytterligare en regel, artikel 5.1 a, som möjliggör beslut om tillträde. Där anges att de nationella regleringsmyndigheterna skall, i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att slutanvändarna kan nå varandra, kunna införa skyldigheter för företag som kontrollerar tillträde till slutanvändarna, bl.a. när detta är motiverat av skyldigheten att bedriva samtrafik mellan deras nät om detta inte redan sker. Regeln torde i första hand ta sikte på möjligheten att ålägga samtrafikskyldighet i vissa fall. Artikelns är dock inte inskränkt till samtrafikskyldighet utan även andra åtgärder inryms. Andra former av tillträde bör därför vara möjliga att införa under de

²³ A. bet. s. 390 ff., 406 ff. och 613 ff.

²⁴ A. bet. s. 288 ff. och 575.

förutsättningar som anges i artikeln. E-komutredningen har i det tidigare nämnda betänkandet föreslagit en bestämmelse enligt vilken den som kontrollerar slutanvändares tillträde till kommunikationsnät får förpliktas att bedriva samtrafik eller vidta annan åtgärd som krävs för att säkerställa att slutanvändare kan nå varandra.²⁵

Med stöd av de nyss nämnda bestämmelserna kommer det att bli möjligt att förplikta någon att vidta åtgärder, vars tillåtlighet skall bedömas också efter andra regelverk. Ett beslut om tillträde kan således kräva ytterligare tillståndsprövning enligt t.ex. ledningsrättslagen, plan- och bygglagen (1987:10) eller miljöbalken. Detta innebär att den prövning som skall företas enligt den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation inte kan ersätta sådan annan prövning. Inte heller är det möjligt att lägga på den myndighet som har att fatta beslut enligt den föreslagna lagen att företa tillåtlighetsprövningar enligt andra lagar.²⁶ Det är vidare viktigt att nämna att det för efterlevnaden av den nyss nämnda lagen har föreslagits att det skall få meddelas förelägganden och förbud samt att dessa skall få förenas med vite.²⁷

För att uppfylla de ovanstående på EG-direktiven grundade lagförslagen krävs det enligt vår mening regler som möjliggör för en operatör som är innehavare av en ledningsrätt som avser ledningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål att kunna ge någon annan operatör rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av ledningsrätten. Om en frivillig lösning därvid inte kan uppnås, krävs det vidare bestämmelser som säkerställer att beslutade förpliktelser om tillträde enligt lagen om elektronisk kommunikation kan effektueras. Som vi tidigare har anfört i avsnitt 4.1 bör de krav på förändringar som direktiven ställer genomföras genom ändrade eller nya bestämmelser i ledningsrättslagen.

I avsnitt 2.1.2 har vi lämnat en översiktlig beskrivning av tekniken för utbyggnaden av elektroniska kommunikationer. För att underlätta diskussionen om hur man på bästa sätt skall kunna genomföra de förändringar som är nödvändiga för att uppfylla direktiven behöver man dock något mer i detalj känna till hur tekniken på området ser ut.²⁸ Vid utformningen av nya bestämmel-

²⁵ A. bet. s. 395 ff. och 608 f.

²⁶ A. bet. s. 289.

²⁷ A. bet. s. 668.

²⁸ För en utförlig beskrivning av tekniska begrepp inom IT-infrastrukturområdet kan hänvisas t.ex. till prop. 1999/2000:86 s. 233 ff.

ser i ledningsrättslagen är det vidare, som har angetts i avsnitt 4.1, viktigt att ansluta till kända lösningar på den svenska nyttjanderättens område. Det lämnas därför i det följande också en allmän beskrivning av nyttjanderätten.

Ytterligare om tekniken

Som redan har nämnts i avsnitt 4.2.1 har e-komutredningen i det nyss nämnda betänkandet föreslagit ett antal definitioner som skall gälla för den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation.²⁹ Termen "elektroniskt kommunikationsnät" definieras där som system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler via tråd, via radio, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs. Detta grundläggande begrepp omfattar alltså alla typer av telenät enligt definitionen i den föreslagna lagen. Vidare har e-komutredningen föreslagit särskilda definitioner av begreppen "facilitet" och "tillhörande facilitet". Med facilitet skall enligt förslaget avses nät, nätelement, utrustning, anläggning, funktion och annat dylikt. Vidare skall med tillhörande facilitet avses facilitet som möjliggör eller stöder tillhandahållande av tjänster via elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster.

I Sverige är de flesta stamnät för tele-, data och till stor del även för massmediekommunikation uppbyggda med fiberoptiska kablar. Sådan trådbunden kommunikation används också i flertalet av de moderna stadsnäten. En fiberoptisk kabel omfattar ett antal fibrer. Man kan säga att signaltrafiken i varje fiber är enkelriktad, vilket innebär att det krävs två fibrer för att kunna överföra signaler i båda riktningarna. Fiber är vidare det medium som har den största överföringskapaciteten. Ofta samlas ett antal fiberkablar i ett skyddande plaströr. När det gäller stamnät är det vanligt att man samlar ett flertal sådana plaströr. Vissa rör kan då vara helt tomma för att ge plats för senare kapacitetsutbyggnad. I tätorter kan det också förekomma att kablarna dras fram genom betongblock med hål i. Skyddshöljen av detta slag, dvs. av plast eller betong, benämns kanalisation. Detta uttryck kan också användas om radiomaster för antennenmontering.³⁰ Kanalisation kan med andra ord beskrivas som

²⁹ A. bet. s. 576 ff.

³⁰ A. prop. s. 238.

den fysiska utrustning som rymmer kablar, andra anordningar och radioutrustning. Även telestationer, dvs. byggnaderna, bör betraktas som kanalisationer.

Det finns även tekniska lösningar som bygger på radiokommunikation. Jämfört med kommunikation via fiberkabel erbjuder radiobaserade förbindelser i normala fall en sämre bandbredd, vilket medför sämre överföringskapacitet. Den grundläggande enheten i ett s.k. cellulärt nät, t.ex. för GSM eller UMTS, är en radiostation (basstation).³¹ Med GSM avses, enkelt uttryckt, det digitala mobiltelefonnätet. UMTS är den tredje generationens system för mobilkommunikation (3G). Kommunikationen mellan en mobiltelefon och närmaste basstation sker med radiovågor. Därefter förs radiosignalen ned i kabel för att höja kapaciteten. Den exakta gränsen för mobiltelefonens räckvidd är därvid beroende av sådant som topografi, atmosfäriska störningar och telefonens signalstyrka. Lokaliseringen av basstationerna sker med hjälp av modern s.k. GIS-teknik, varvid uppgifter om landskapet (inkl. byggnader i tätorter), signalstyrkor, krav på täckningsgrad m.m. kan samköras. UMTS-tekniken kräver tätare lokalisering av basstationerna än GSM.

Kort om nyttjanderätt

Nyttjanderätt, som innebär en rätt att använda någon annans fasta eller lösa egendom, hör till de s.k. särskilda rättigheter som kan förekomma vid sidan av äganderätten. Som redan har nämnts i avsnitt 4.1 regleras frågan om vad som utgör fast egendom i 1 kap. 1 § jordabalken. I denna bestämmelse föreskrivs bl.a. att fast egendom är jord, dvs. mark och vatten, och att jorden är indelad i fastigheter. Vidare återfinns i 2 kap. jordabalken, som också har nämnts i avsnitt 4.1, regler om vad som är tillbehör till fast egendom. Motsatsvis gäller därmed att all annan egendom är lös egendom.

En ledning med tillhörande ledningsrätt kan antingen utgöra fast eller lös egendom. Med stöd av 1 § andra stycket ledningsrättslagen kan en ledningsrätt förordnas tillhöra fastighetsägarens fastighet eller inskrivna tomträtt.³² Detta har dock hittills inte varit vanligt

³¹ Global Service for Mobile transmission (GSM) resp. Universal Mobile Telecommunications System (UMTS).

³² Ledningen blir i dessa fall tillbehör till fastigheten och kan därigenom utnyttjas som t.ex. kreditunderlag.

förekommande när det gäller ledningar för telekommunikation. Det är således vanligast att den typen av ledningar är lös egendom.

Nyttjanderätt till fast egendom regleras i 7-13 kap. jordabalken. När det gäller nyttjanderätt enligt jordabalken talar man i rättslitteraturen emellanåt om helnyttjanderätt i motsats till partiell nyttjanderätt.³³ Med helnyttjanderätt menas att fastighetsägaren avstår från att bruka den mark nyttjanderätten avser till förmån för en nyttjanderättshavare, vilken i stället brukar marken. En partiell nyttjanderätt innebär att rättighetshavaren får tillträde till fastigheten – hela fastigheten eller ett visst område – för att tillgodogöra sig någonting på denna.

Det som utmärker nyttjanderätterna till fast egendom är att de är knutna till en viss bestämd fysisk eller juridisk person på förmånssidan. Servitut är däremot knutna till en viss fastighet. En nyttjanderättshavare behöver därför över huvud taget inte själv vara fastighetsägare, vilket alltså i princip är nödvändigt vid servitutsupplåtelse.³⁴

De viktigaste nyttjanderätterna är hyra och arrende.³⁵ Dessa rättigheter, som inte kan upplåtas för evigt, gäller totalupplåtelse av byggnad eller del därav samt mark. Tomträtt är vidare en speciell nyttjanderättsupplåtelse, som i princip är tidsobegränsad. För arrenden, som kan vara av flera slag, och tomträtt finns speciella regler i jordabalken för avtalets form. För avtal om upplåtelse av övriga nyttjanderättsformer till fast egendom, t.ex. jakt- och fiskerätt, finns inga speciella krav i jordabalken eller annan lagstiftning. Reglerna i avtalslagen (1915:218) är då tillämpliga. Detta innebär att avtalet blir bindande när parterna träffat sin överenskommelse oavsett avtalets form. Avtalet kan således i dessa fall även vara muntligt.

De rättigheter som avses i 7 kap. jordabalken erhåller sakrättslig verkan redan genom upplåtelsen och är alltså inte beroende av inskrivning. Vissa rättigheter kan emellertid komma att upphöra att gälla vid en överlåtelse av fastigheten, om säljaren inte gör förbehåll för rättigheten. Detta gäller dock bara under förutsättning att köparen är i god tro. Nyttjanderätt som har upplåtits genom skriftlig handling får därför enligt 7 kap. 10 första stycket jordabalken i princip inskrivas.

³³ Lars K. Beckman m. fl., *Fastighetsrätt I*, 2 uppl., 2001, s. 144.

³⁴ Bruksrätt används ibland som en samlingsbeteckning för nyttjanderätt och servitut.

³⁵ För en ingående redogörelse för olika former av nyttjanderätt till fast egendom kan hänvisas till t.ex. Bertil Bengtsson och Anders Victorin, *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*, 5 uppl., 1997.

Någon särskild lagreglering av nyttjanderätt till lös egendom, dvs. hyra och leasing, finns inte i svensk rätt.³⁶ En av de mera centrala lagarna i detta sammanhang är emellertid avtalslagen, som alltså gäller för både fast och lös egendom. När det gäller möjlighet till inskrivning av rättighet till lös egendom kan detta endast ske i några mycket speciella fall, och därvid i särskilda register. Det gäller fartyg, luftfartyg, föremål som hör till en industri (företagsinteckning) och allmänt köp av lösöre (lösöresköp).

Det kan avslutningsvis nämnas att det ingår i vårt uppdrag att utreda behovet av ett ledningsrättsregister med uppgifter om ledningsrättshavare och eventuella nyttjanderättshavare. Denna frågeställning kommer vi dock att behandla först under nästa utredningsetapp.

4.2.4 Ledningsrättslagens tillämpningsområde

Bedömning: Direktivets krav att inte enbart ledningar som ingår i elektroniska kommunikationsnät utan också andra faciliteter, t.ex. master och byggnader, som ingår i sådana nät skall omfattas av reglerna om tillträde är uppfyllt genom att skilda typer av anordningar som utgör en integrerad del av en ledning såsom tillbehör enligt 3 § ledningsrättslagen är att betrakta som ledningar i ledningsrättslagens bemärkelse.

Förslag: För att anpassa uppräkningsen i 3 § ledningsrättslagen till teknikutvecklingen inom området för elektronisk kommunikation, bör bestämmelsens exemplifiering av vad som är tillbehör till ledning kompletteras med uttrycket radioanläggningar eller andra anläggningar som ingår i elektroniskt kommunikationsnät.

Terminologin i 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen bör ändras för att anpassas till den som används i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation.

Som nyss har nämnts medför lagförslaget från e-komutredningen bl.a. att begreppet "telekommunikationssystem" utmönstras ur lagstiftningen och att detta ersätts av termen "elektroniskt kommunikationsnät". Enligt lagförslaget skall vidare reglerna om olika former av tillträde inte enbart kunna avse ledningar som ingår i sådana nät, utan även andra faciliteter som t.ex. master och bygg-

³⁶ Göran Lambertz, Svensk rätt – en översikt, Köp, tjänster och andra avtal, 2001, s. 251 f.

nader. Dessa på EG-direktiven grundade regler kräver således, som har nämnts i föregående avsnitt, bestämmelser i ledningsrättslagen som gör det möjligt för en operatör som är innehavare av ledningsrätt som gäller ledningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationssystem för allmänt ändamål att kunna ge någon annan operatör rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av ledningsrätten. Den fråga som då inställer sig är om det nu anförda innebär att det krävs en ändring av 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen, där det i dag anges att lagen gäller för teleledning som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål. Det spørsmål som vi först måste ta ställning till är således om t.ex. master för mobiltelefoni och telestationer redan i dag kan anses ingå i begreppet ledning enligt ledningsrättslagen.

Inledningsvis kan konstateras att ledningsrättslagen inte innehåller någon definition av begreppet "ledning". Av 1 § i lagen framgår dock bl.a. att en ledningsrätt också omfattar rätt att vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda ledningen. Som redan har nämnts i avsnitt 4.2.1 innebär regleringen i 2 § ledningsrättslagen att ledningsrätt kan upplåtas endast för ledningar av viss beskaffenhet som tjänar ett visst ändamål, t.ex. teleledningar som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål. Det följer vidare av 3 § ledningsrättslagen – som innehåller regler om vad som skall anses tillhöra en ledning – att i ledning ingår sådana för dess ändamål erforderliga anordningar som transformatorer, pumpstationer och andra tillbehör. I förarbetena till denna bestämmelse anges att som ledning får betraktas metalltråd, kabel, eller annan elektrisk ledare, slang, rör, avloppstrumma, kulvert m.m.³⁷ Tillbehör av detta slag skall alltså anses ingå i ledningen. Noteras bör också att det i ledningsrättslagen inte ställs upp något krav på att det skall föreligga ett fysiskt samband mellan de olika delarna i ett ledningsnät. Det var därför redan från begynnelsen möjligt att upplåta ledningsrätt för t.ex. endast vissa sträckor av en kraftledning.

Den nuvarande lydelsen av 2 § ledningsrättslagen utformades vid en tid då separata ledningar användes för olika typer av tele- och datatrafik. I mitten av 1980-talet, då fiberoptiska kablar introducerades, påbörjades en utveckling mot en alltmer integrerad trafik. Denna integrering är i dag högt utvecklad. Vid lednings-

³⁷ Prop. 1973:157 s. 131 samt Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 1982 s. 700.

rättslagens tillkomst var vidare möjligheten till trådlös telekommunikation inte utvecklad för praktiskt bruk. Det saknades därför skäl att i ledningsrättslagen göra åtskillnad mellan olika typer av telekommunikationsnät med allmänt ändamål. I samband med telelagens tillkomst uttalade regeringen i fråga om en samtidig ändring i 2 § ledningsrättslagen att utvecklingen leder till att gränserna mellan olika former av telekommunikation suddas ut och att detta bör beaktas vid prövningen av förutsättningarna för ledningsrätt.³⁸ Det uttalades vidare att mot denna bakgrund får rättstillämpningen anpassas till de förhållanden som råder då ledningsfrågan i det enskilda fallet skall avgöras. Trots att ledningsrättslagen vid första anblicken framstår som en kasuistisk lagstiftning, får dessa uttalanden sägas ge stöd för uppfattningen att en tolkning av begreppet ledning bör göras med beaktande av lagens syfte. Därmed torde det, i vart fall i fråga om området för elektronisk kommunikation, finnas ett visst utrymme för anpassning till ny teknik. Samtidigt måste man självfallet vara ytterst restriktiv med att tillämpa en tvångslagstiftning av ledningsrättslagens slag när det gäller anordningar som inte har ett entydigt stöd i lagtext och motiv.

Mot den angivna bakgrunden kan enligt vår uppfattning ledningsrättslagen redan i dag tillämpas på så vis att ledningsrätt kan upplåtas också för sådana anläggningar som utgör en delmängd av ett elektroniskt kommunikationsnät. Detta synsätt har bekräftats i några opublicerade underrättsavgöranden. När det gäller telekommunikationsområdet har det därvid handlat om master för mobiltelefoni eller radiolänk samt telestationer.³⁹ Så länge frågan inte har behandlats av Högsta domstolen kan det dock inte sägas föreligga någon klar och entydig praxis på området. Även om rättsläget av den anledningen kan betraktas som i viss mån oklart, finns det enligt vår mening klart fog för uppfattningen att ledningsrättslagen kan tillämpas på olika typer av anordningar som kan anses utgöra en integrerad del av ledningen. Dessutom är det väsentligt att framhålla att om vår uppfattning i ett senare skede skulle visa sig felaktig så kan expropriationslagen tillämpas för samma ändamål och med samma principer för ersättning för ianspråktagandet eller inlost område. Sammanfattningsvis menar vi således att över-

³⁸ Prop. 1992/93:200 s. 265 f.

³⁹ Exempelvis Hovrättens för Nedre Norrland utslag den 12 februari 1999 i mål Ö 730/95, Fastighetsdomstolens i Malmö utslag den 22 augusti 2001 och den 7 juni 2002 i målen F 2914-00 resp. F 6582-01 samt Hovrättens över Skåne och Blekinge utslag den 3 september 2002 i mål Ö 1797-01.

vägande skäl talar för att anordningar som master o.d. redan i dag kan ses som ledningar i ledningsrättslagens bemärkelse.

Eftersom lagen alltså får anses tillämplig även när det gäller olika typer av anordningar som utgör en integrerad del av en ledning, krävs det inte något tydliggörande av detta i 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen. För att anpassa uppräkningsdelen i 3 § ledningsrättslagen till teknikutvecklingen på området för elektronisk kommunikation, bör emellertid bestämmelsens exemplifiering av vad som skall anses tillhöra en ledning kompletteras med uttrycket radioanläggningar eller andra anläggningar som ingår i elektroniskt kommunikationsnät. Den tekniska utvecklingen kan alltså sägas ha medfört att fysiskt sett betydelsefulla delar av en ledning av lagtekniska skäl faller in under regleringen i 3 § ledningsrättslagen. Vi menar att det under det fortsatta arbetet är påkallat att undersöka om denna ordning bör ändras.

Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att den osäkerhet som får anses föreligga i fråga om innehållet i gällande rätt innebär att det inte med säkerhet kan anges om den nu förordade tolkningen innebär en verklig utvidgning av tillämpningsområdet eller inte. Vidare kan nämnas att den nu föreslagna lagändringen – bl.a. tillsammans med den utvidgning av tillämpningsområdet som föreslås i nästa avsnitt – aktualiserar frågan om ersättning till fastighetsägaren. Detta spørsmål kommer därför som vi har nämnt i avsnitt 4.1 att behandlas utförligt under nästa etapp av utredningen.

Begreppet "ledning som ingår i elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål" bör i 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen ersätta det nuvarande uttrycket "teleledning som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål samt allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål". Detta utgör en anpassning till den på EG-direktiven baserade terminologi som används i e-komutredningens lagförslag. Det bör understrykas att den nu föreslagna ändringen inte innebär någon ändring i det nuvarande kravet på att ledningsrätt bara kan medges när det gäller ledningar som tillgodoser ett krav på allmänintresse.

4.2.5 Upplåtelse av nyttjanderätt i ledning

Förslag: Det skall införas en bestämmelse i ledningsrättslagen som tillåter att en operatör som är innehavare av ledningsrätt i vissa fall får upplåta nyttjanderätt till förmån en annan operatör. Den begränsningen skall dock uppställas att upplåtelse enbart får ske om den inte medför mer än ringa men för fastigheten. En fastighetsägare skall ha möjlighet att få ett överklagbart beslut i frågan om en upplåtelse kan anses förorsaka mer än ringa men.

Inledning

Som har angetts i föregående avsnitt menar vi att de på EG-direktiven grundade förslagen till nya bestämmelser – som bl.a. innebär att en operatör som innehar ledningsrätt skall kunna förpliktas att uppfylla skyldigheter om olika former av tillträde – kräver att ledningsrättslagen innehåller bestämmelser som tillåter att innehavaren av en ledningsrätt skall kunna vidareupplåta ett utrymme eller en ledning som omfattas av ledningsrätten. Möjligheten till upplåtelse behöver därvid enligt EG-direktiven endast gälla för ledningar och andra anordningar som ingår i elektroniska kommunikationsnät. Den fråga vi först måste ta ställning till är om det är möjligt att tillgodose detta krav med reglerna i den nuvarande ledningsrättslagen.

Det kan till en början konstateras att ledningsrättslagen inte innehåller några bestämmelser som reglerar ledningsrättshavarens möjligheter att upplåta nyttjanderätt i en ledning. Som anges i utredningsdirektiven synes det dock inte råda någon tvekan om att en innehavare av ledningsrätt har rätt att upplåta viss kapacitet i en ledning till någon annan. I sammanhanget kan nämnas att sedan elmarknaden avreglerades gäller detta för starkströmsledningar.⁴⁰ När det gäller upplåtelser i elektroniska kommunikationsnät av ett visst fiberpar, dvs. en del av en ledning, och en hel ledning är, som anges i utredningsdirektiven, rättsläget inte lika klart. Tillåtligheten av sådana upplåtelser ifrågasätts ibland. Det handlar dock egentligen även i dessa fall om ett slags upplåtelse av kapacitet. Upplåtelser av denna typ är mycket vanliga. Detta gäller särskilt i fråga om bredbandskablar. I samband med den sortens upplåtelser drabbas inte fastighetsägaren av något utökat fysiskt intrång.

⁴⁰ 3 kap. 9 § ellagen. Däri föreskrivs bl.a. att den som har nätkoncession är skyldig att på skäliga villkor överföra el för annans räkning.

Sådana upplåtelse bör därför även fortsättningsvis kunna ske utan lagändring. Det sagda bör dessutom gälla oberoende av hur operatören har löst markåtkomstfrågan för sina anläggningar.

Däremot torde upplåtelse av ett utrymme som omfattas av ledningsrätt, t.ex. ett utrymme i en ledningsgata, inte vara tillåtna. Ledningsrättshavaren får nämligen inte, åtminstone inte om det saknas stöd för detta i ledningsbeslutet, låta någon annan installera ytterligare ledningar eller utrustning inom det utrymme som ledningsrätten avser. Vid bedömningen av vilka befogenheter som får anses ingå i en ledningsrätt är givetvis själva utformningen av ledningsbeslutet i fråga den mest betydelsefulla rättsliga grundhandlingen. Eftersom ledningsbeslutet på grund av sin utformning i vissa fall kan vara svårtolkat, får därvid frågan om fastighetsägaren har fått ersättning för det uppskattade intrånget en central betydelse vid bedömningen. En ledningsrätt som saknar uttrycklig befogenhet för ledningsrättshavaren att vidareupplåta utrymme för nya anläggningar kan därför inte användas som grund för en sådan vidareupplåtelse. Detta gäller dock inte om ersättning för eventuell framtida vidareupplåtelse ändå har behandlats i förrättningen. Självfallet kan ledningsrättshavaren i sådana situationer begära omprövning av ledningsrätten för att, efter sedvanlig prövning, eventuellt få den utvidgad till att omfatta även erforderliga befogenheter. Normalt får dock ett sådant förfarande anses vara en alltför omständlig åtgärd i detta sammanhang. Enligt vår mening innebär det anförda att det för att fullfölja ett beslut om tillträde enligt den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation krävs en ny bestämmelse i ledningsrättslagen som tillåter att en innehavare av ledningsrätt upplåter nyttjanderätt i ett utrymme som omfattas av ledningsrätten.

Förslag till en ny bestämmelse i ledningsrättslagen som reglerar möjligheten till frivilliga upplåtelse av hel ledning, del av ledning samt del av det utrymme som omfattas av ledningsrätten

Beträffande frågan om var i ledningsrättslagen som en bestämmelse om vidareupplåtelse skall placeras menar vi att denna lämpligen bör föras in som en ny paragraf i lagens inledande del.

Vad sedan gäller spørsmålet om hur en ny bestämmelse som tillåter upplåtelse av hel eller del av ledning samt del av det utrymme som omfattas av ledningsrätten skall utformas har vi diskuterat ett flertal lagtekniska lösningar. Enligt vår uppfattning

bör därvid en viktig utgångspunkt vara att välja en lösning som är teknikoberoende. Vi tror nämligen att en ny regel som bygger på en lagteknisk modell som inte är teknikneutral med hög sannolikhet skulle bli alltför statisk för ett så dynamiskt område som elektronisk kommunikation utgör. För att undvika nya lagstiftningsprocesser i syfte att anpassa lagstiftningen till ny teknik bör man därför sträva efter att finna lösningar som kan fånga upp nya tekniker på området för elektronisk kommunikation utan återkommande ändringar. Den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation kan för övrigt sägas vara utformad efter dessa principer.

Det är vidare väsentligt att en ny regel är flexibel på så vis att det för att bestämmelsen skall kunna tillämpas inte krävs att den nationella regleringsmyndigheten redan har fattat ett beslut om tillträde. En innehavare av ledningsrätt som *kan* förpliktas att lämna tillträde bör i stället enligt den nya bestämmelsen ha möjlighet att på ett tidigare stadium upplåta nyttjanderätt. Den nya regeln kommer således att innehålla den begränsningen att möjligheten till upplåtelse av nyttjanderätt enbart omfattar ledningsrättshavare som kan förpliktas att medge tillträde enligt den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Som redan har framgått av avsnitt 4.2.1 menar vi vidare att det endast är ledningar och anordningar som ingår i elektroniska kommunikationsnät för allmänt ändamål som skall omfattas av den reglering som nu föreslås.

Den nu föreslagna rätten att vidareupplåta kan dock inte enbart ses som ett nödvändigt komplement till regleringen i den av e-komutredningen föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Det skall också beaktas att rättigheten kan förutsättas fungera som ett instrument för underlättande av frivilliga överenskommelser om samlokalisering och annan samverkan. Sådana överenskommelser får anses överensstämma med målsättningarna i den av e-komutredningen föreslagna lagen. Under denna del av utredningsarbetet har det emellertid inte varit möjligt att närmare analysera konsekvenserna av att införa en generell bestämmelse som möjliggör upplåtelse av nyttjanderätt i ledningsrätt. Denna fråga får i stället behandlas under nästa utredningsetapp.

Enligt vår bedömning torde en upplåtelse av nyttjanderätt i en befintlig ledningsrätt i många fall inte medföra något ytterligare intrång i fastighetsägarens rätt. Intrång har ju redan skett genom den ursprungliga upplåtelsen. Under alla förhållanden menar vi att den nu föreslagna regleringen uppfyller grundlagens krav på att det intrång som kan förekomma måste tillgodose ett angeläget allmänt

intresse. För att begränsa skadeverkningarna för berörda fastighetsägare bör dock de kraven sättas upp att den berörde fastighetsägaren måste underrättas på samma sätt som föreskrivs i 3 a § ledningsrättslagen samt att upplåtelse får ske enbart om den inte medför mer än ringa men för den berörda fastigheten.

Det är vidare viktigt att framhålla att en upplåtelse i enlighet med den nu föreslagna regeln inte kommer att medföra att det uppstår en relation av rättsligt slag mellan fastighetsägaren och nyttjanderättshavaren. I alla frågor som rör inskränkningen av rådigheten har fastighetsägaren således i stället att vända sig till innehavaren av ledningsrätten. Om fastighetsägaren t.ex. skall vidta grävningsarbeten i närheten av en fiberoptisk kabel och det i ledningsbeslutet anges att innehavaren av ledningen skall underrättas om detta, är det alltså tillräckligt att underrättelse lämnas till ledningsrättshavaren. Det nu sagda innebär att en nyttjanderättshavare, i enlighet med vad som i allmänhet gäller inom nyttjanderättens område, har att rikta eventuella anspråk på skadestånd mot kontrahenten i nyttjanderättsavtalet, dvs. innehavaren av ledningsrätten, som i sin tur får vända sig mot fastighetsägaren.

Avslutningsvis kan tilläggas att den rättsliga ställningen för de sublokationer som kommer att göras i ledningsrätt eller annan nyttjanderätt i olika situationer vid singular- och generalsuccession behöver klarläggas. Inte minst gäller detta de sakrättsliga aspekterna. Och eventuell komplettering av lagstiftningen på detta område kan komma att aktualiseras. Vårt arbete i denna första del av utredningen har dock inte hunnit omfatta dessa delar. De är emellertid väsentliga för ett väl fungerande regelverk och kommer därför att förutsättningslöst analyseras under det fortsatta utredningsarbetet. Denna uppgift menar vi har ett naturligt samband med den del av vårt uppdrag som gäller frågan om ett ledningsrättsregister. Vi avser därför att återkomma med en redovisning av uppdraget i denna del.

Prövning av upplåtelse av nyttjanderätt

Den nu föreslagna bestämmelsen innebär alltså att en operatör som är innehavare av ledningsrätt i vissa fall får upplåta nyttjanderätt till en annan operatör samt att en sådan upplåtelse enbart får ske om den inte medför mer än ringa men för fastigheten. Med "ringa men" avses att fastigheten endast påverkas marginellt av upplåtelsen. Det bör i sammanhanget betonas att upplåtelse av viss kapacitet i en ledning, dvs. att viss tele- och datatrafik tillåts ske,

som redan i dag är tillåten, inte berörs av den reglering som nu föreslås. Den typen av upplåtelser påverkas alltså inte på något sätt av den föreslagna regleringen. Skälet är att det då inte är fråga om att tillföra någon ny fysisk anläggning till systemet. Upplåtelser av detta slag sker redan i dag i stor utsträckning både när det gäller ledningar framdragna med stöd av nyttjanderättsavtal och ledningsrätt. I dessa situationer – då upplåtelsen uppenbarligen inte medför något men för fastigheten – bör det därför inte krävas någon underrättelse.

Om det däremot är fråga om att tillföra nya ledningar eller andra anordningar, får fastigheten i princip anses påverkas av detta. Intränget får dock anses variera beroende på vilken typ av anläggningar som tillförs genom upplåtelsen. Enligt 3 a § ledningsrättslagen får en innehavare av ledningsrätt för en koncessionspliktig elektrisk starkströmsledning inom det utrymme som har upplåtits för ledningen också dra fram och använda bl.a. teleledning som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål. I dessa fall är det fråga om vissa utökade befogenheter för ledningsrättsinnehavaren. Eftersom den grundläggande ledningsrätten i dessa fall avser en elektrisk starkströmsledning, är det dock många gånger redan från början fråga om ett relativt stort intrång. När det gäller den nu föreslagna bestämmelsen är sannolikheten för att det intrång som en ny ledning eller annan anordning orsakar relativt sett större i förhållande till den ursprungliga upplåtelsen än i kraftledningsfallen.

Nyttjanderättsupplåtelser enligt den nu föreslagna bestämmelsen är avsedda att ske genom avtal mellan ledningsrättshavaren och en annan operatör. Frågan uppkommer då om vem som skall avgöra spörsmålet om ringa men. Ett sätt att lösa det skulle kunna vara att, på motsvarande sätt som i 11 kap. 12 § miljöbalken, lämna avgörandet till den som står i begrepp att göra ett eventuellt intrång, dvs. i detta fall innehavaren av ledningsrätten. Om fastighetsägaren i ett sådant fall är av en annan uppfattning, får frågan avgöras av domstol. En i detta fall lämpligare lösning är enligt vår mening emellertid att ge fastighetsägaren möjlighet att få intrånget prövat av en myndighet genom ett överklagbart beslut. Det naturliga valet av prövningsorgan är därvid lantmäterimyndigheten. För denna lösning talar vidare det förhållandet att frågan om omfånget av en ledningsrätt redan enligt gällande rätt kan prövas av myndigheten (14 kap. 1 § fastighetsbildningslagen). Vidare är det enligt vår uppfattning rimligt att ledningsrättsinnehavaren skall svara för de

kostnader som uppstår för prövningen av frågan om upplåtelsen av nyttjanderätt förorsakar mer än ringa men.

Om en sådan prövning leder till att den befintliga ledningsrätten inte medger önskad upplåtelse, kan innehavaren av ledningsrätten begära omprövning av den befintliga ledningsrätten enligt 33 § ledningsrättslagen för att få en utökning gjord. Ett tillträdesbeslut av den nationella regleringsmyndigheten enligt den av e-komutredningen föreslagna lagen bör därvid anses utgöra en självständig grund för att det föreligger sådana ändrade förhållanden som krävs för att ledningsrättsfrågan skall få prövas vid en ny förrättning. Alternativt kan den av den nationella regleringsmyndigheten gynnade operatören själv ansöka om förrättning för att få frågan om ledningsrätt för de berörda ledningarna prövad.

4.2.6 Frågan om förvärv av ledningar som redan finns i det utrymme som omfattas av ledningsrätten

Enligt utredningsdirektiven skall vi, om det införs regler som ger en ledningsrättshavare rätt att upplåta utrymme som omfattas av ledningsrätten, ta ställning till om ledningsrättshavaren skall kunna överlåta sina ledningar till nyttjanderättshavaren utan att samtidigt överlåta ledningsrätten.

Det förekommer relativt ofta att en operatör som är ledningsrättshavare önskar överlåta en ledning eller en del av en ledning, t.ex. vissa fiberpar, till en annan operatör. Bestämmelsen i 35 § ledningsrättslagen innebär emellertid att en överlåtelse av ledning, för vilken ledningsrätt har upplåtits, är giltig endast om överlåtelsen omfattar även ledningsrätten, såvida ledningen inte har överlåtits för att tas bort. Vid ledningsrättslagens tillkomst diskuterades inga andra fall, varken för teleledningarna eller för andra ledningar, än att *en* ledningsrätt bildades för en viss ledning, t.ex. för dåvarande Televerkets koaxialkabel. Det har dock under senare tid, främst när det gäller bredbandskablar, inte varit ovanligt att en ledningsägare av kommersiella skäl har begärt separata ledningsrätter för olika kablar i en kanalisation. Varje kabel kan nämligen representera stora ekonomiska värden, varför operatörer som är ledningsägare har önskat ha möjlighet att fritt överlåta en kabel med tillhörande ledningsrätt till en annan operatör. Detta förfarande möter inga hinder enligt gällande lagstiftning. Även då en ledningsrätt gäller för ett antal fysiskt åtskiljbara kablar i en kanalisation, tillåter nuvarande bestämmelser att överlåtelse sker.

Det krävs då emellertid att en ny förrättning hålls, varvid den befintliga ledningsrätten upphävs och separata ledningsrätter tillskapas för de olika kablarna. Vid den nya upplåtelsen aktualiseras frågan om ersättning till fastighetsägaren för upplåtelsen.

Det förekommer dock ibland önskemål om att kunna överlåta visst eller vissa fiberpar. För att en sådan överlåtelse inte skall stå i strid med bestämmelsen i 35 § ledningsrättslagen fordras emellertid, som redan har framgått, att en separat ledningsrätt tillskapas för de fibrer som skall överlåtas. Det är emellertid ytterst tveksamt om sådana önskemål kan tillgodoses. Skälet till detta är att ledningsrätt inte bör tillskapas för enheter som inte fysiskt och praktiskt sett kan hanteras separat i samband med framtida underhåll och förvaltning, eftersom frågan om fördelning av underhållsansvaret ännu inte är löst. Det är i dessa fall således inte möjligt att utöva flera olika ledningsrätter parallellt. En av våra uppgifter är dock att utreda denna fråga. Av tidsskäl kommer vi inte att kunna behandla detta spörsmål i denna del av utredningen.

4.2.7 Krävs det någon ny reglering för att hantera fallen då frivilliga uppgörelser om upplåtelse inte kan uppnås?

Bedömning: Möjligheten enligt bestämmelserna i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation att förena förelägganden, t.ex. i fråga om tillträde, med vite får anses innebära ett så kraftigt påtryckningsmedel att det inte krävs någon ny reglering i ledningsrättslagen för att hantera fallen då frivilliga uppgörelser inte kan ske. Härtill kommer att den gynnade operatören dessutom kan ansöka om ändring av ledningsrätt eller tvångsvis tillträde enligt expropriationslagen.

Vi menar att man normalt torde kunna utgå från att operatörer som är ledningsrättshavare eller nyttjanderättshavare kommer att respektera myndighetsbesluten om tillträde m.m. Detta innebär alltså att om en operatör har förpliktats att lämna en annan operatör tillträde så kommer detta också normalt att ske. Det kan dock inte bortses från att det av skilda skäl kan uppstå samarbetsproblem mellan olika operatörer, varvid myndighetsbeslut om tillträde inte kommer att efterföljas. När det gäller frågan om hur man skall hantera dessa situationer kan man naturligtvis tänka sig flera lösningar. Enligt vår bedömning får dock den av e-komutredningen föreslagna möjligheten att förena förelägganden, t.ex. i

fråga om beslut om tillträde, med vite anses utgöra ett tillräckligt kraftfullt påtryckningsmedel. Till detta kan också läggas möjligheten att den av den nationella regleringsmyndigheten gynnade operatören ansöker om ändring av ledningsrätt med stöd av 33 § ledningsrättslagen enligt vad vi tidigare har föreslagit. I sista hand finns möjlighet att ansöka om tvångsvis tillträde enligt expropriationslagen. Därvid torde nyttjanderätt även kunna upplätas tvångsvis i lös egendom. Däremot torde ledningsrätt inte kunna upplätas i lös egendom på grund av ordalydelsen i 1 § första stycket ledningsrättslagen.

5 Konsekvenser

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall – om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda – en beräkning av dessa konsekvenser göras i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Vidare gäller enligt bestämmelsen att en finansiering skall föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Det bör inledningsvis slås fast att de nu aktuella EG-rättsakterna om elektronisk kommunikation bärs upp bl.a. av en strävan att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens, dvs. att konsumenter och andra slutanvändare skall erbjudas de nät och tjänster som de efterfrågar och till bra villkor. Ett annat syfte med en ökad och sund konkurrens får dessutom anses vara att minska samhällets kostnader för elektroniska kommunikationer. Eftersom de förslag som läggs fram i betänkandet grundar sig på EG-direktiv, är vidare i de flesta fall utrymmet för att anpassa förändringar i regelverket till kostnadsbilden klart begränsat. Olägenheten härav är inte så stor, eftersom regleringens ändamål är att främja ett kostnadseffektivt samhälle. Förslagen i detta betänkande går inte utöver de berörda EG-direktiven.

I betänkandet föreslås bl.a. att en fastighetsägare, över vars mark har framdragits ledning som ingår i elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål, i vissa fall skall kunna begära en lantmäteriförrättning (11 a § ledningsrättslagen). Kostnaderna för lantmäteriförrättningar finansieras helt genom avgifter, som enligt förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar skall betalas av sakägarna. Våra förslag ger därmed inte upphov till några kostnader som kräver ökade medel till lantmäterimyndigheterna. Möjligtvis kan förslaget till en ny regel om ersättning i nuvarande 13 d § ledningsrättslagen ge upphov till en viss ökad

belastning på domstolarna. Inte heller beträffande dessa torde dock våra förslag ge upphov till sådana kostnadsökningar att det krävs ökade anslag. Vidare kan den nationella regleringsmyndigheten enligt e-komutredningens förslag i vissa fall samrådsvis komma att kontaktas av lantmäterimyndigheten i samband med förrättning enligt den nu föreslagna 11 a § ledningsrättslagen. Detta torde dock bli så pass ovanligt att kostnadsökningarna för den nationella regleringsmyndigheten kommer att bli obetydliga. Sammantaget torde således våra förslag inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar för staten eller kommuner.

Den föreslagna regeln om upplåtelse av nyttjanderätt (3 b § ledningsrättslagen) kan tänkas leda till i viss mån ökade administrationskostnader för ledningsrättshavaren, dvs. den operatör som kan förpliktas att lämna tillträde enligt 4 kap. 3, 8 eller 15 § i den lag om elektronisk kommunikation som har föreslagits av e-komutredningen. Det kan samtidigt antas att den nu föreslagna bestämmelsen i 3 b § ledningsrättslagen kommer att leda till lägre nätkostnader för andra operatörer. Den ersättningsbestämmelse som nu föreslås i 13 d § ledningsrättslagen kan även beräknas medföra ökade kostnader för ersättning till fastighetsägarna samt för rättegångskostnader. En fastighetsägare kan enligt den föreslagna 11 a § ledningsrättslagen begära en förrättning för att få till stånd ett rättskraftigt avgörande huruvida mer än ringa men uppstår för dennes fastighet i samband med en upplåtelse av nyttjanderätt enligt den föreslagna 3 b § ledningsrättslagen. Enligt förslaget skall ledningens innehavare alltid svara för kostnaderna för en sådan förrättning. I samband med en förrättning av detta slag kan lantmäterimyndigheten vid behov också initiera en fastighetsbestämning (14 kap. 2 § fastighetsbildningslagen). Även dessa kostnader torde ledningens innehavare få svara för. Enligt vår bedömning torde emellertid behovet av den här sortens klarlägganden inte bli särskilt stort. Sammantaget menar vi att förslagen inte kommer att innebära några större kostnadsökningar för företag och andra enskilda. Dessutom bör dessa ökade kostnader ses mot bakgrund av att den operatör som har förpliktats lämna tillträde enligt 4 kap. i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation kan begära ekonomisk kompensation av den operatör som vill få tillträde till anläggningarna (4 kap. 5 och 10 §§).

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Enligt bestämmelsen gäller detsamma när ett förslag har betydelse för brottslig-

heten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

Vi anser inte att de framlagda förslagen har någon sådan betydelse som avses i 15 § kommittéförordningen på de nämnda områdena. Någon redovisning av sådana konsekvenser kan vi därför inte lämna.

Enligt föreskriften i 15 § kommittéförordningen skall också förslagets konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags redovisas i betänkandet. I utredningsdirektiven anges dessutom att vi när det gäller redovisningen av dessa konsekvenser skall samråda med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning.

Vi har haft kontakt med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning. Med hänsyn till den knappa tid som vi har haft till vårt förfogande under denna utredningsetapp måste vi dock avstå från att lägga fram en analys av förslagets betydelse för små företag. Det är angeläget att en sådan analys görs under det följande utredningsarbetet. Nämnas kan emellertid att e-komutredningen i delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation utförligt har belyst de i det betänkandet framlagda förslagets betydelse för små företags villkor.¹ Denna analys torde kunna ge viss ledning också beträffande våra förslags konsekvenser i detta hänseende.

¹ SOU 2002:60 s. 547 ff.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

2 §

Lagen gäller för ledningar av följande slag,

1. *ledning* som ingår i *elektroniskt kommunikationsnät* för allmänt ändamål,
2. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras eller som behövs för sådana ledningar som avses i 1,
3. vatten- eller avloppsledning som
 - a) ingår i allmän va-anläggning,
 - b) förser samhälle med vatten eller därifrån bortför avloppsvatten eller annan orenlighet,
 - c) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller viss ort eller
 - d) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan och inte tillgodoser endast en enstaka fastighets husbehov,
4. ledning genom vilken fjärrvärme, olja, gas eller annan råvara eller produkt transporteras från produktionsställe, upplag eller lastplats och som
 - a) tillgodoser ett allmänt behov,
 - b) gagnar näringsverksamhet eller kommunikationsanläggning av betydelse för riket eller vis ort eller
 - c) medför endast ringa intrång i jämförelse med nyttan.

Lagen gäller ej om utrymme för ledning kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

Paragrafen innehåller regler om tillämpningsområdet för ledningsrättslagen, dvs. för vilka olika sorters ledningar som lagen kan tillämpas. Skälen för förslaget har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitt 4.2.4.

Syftet med ändringen är att anpassa terminologin till den som används i den av e-komutredningen föreslagna lagen. Även efter ändringen är lagen tillämplig på allmän svagströmsledning för signalering, fjärrmanövrering, dataöverföring eller liknande ändamål.

Som har angetts i allmänmotiveringen menar vi att skilda typer av anordningar som utgör en integrerad del av en ledning – t.ex. master för mobiltelefoni eller radiolänk samt telestationer, dvs. byggnader och utrustning – såsom s.k. tillbehör enligt 3 § är att betrakta som ledningar i ledningsrättslagens bemärkelse. Detta får även anses gälla för tomma rör (kanalisation), där avsikten inte är att anlägga ledningar i anslutning till förrättningen. Ledningen får därvid, trots bestämmelserna i 22 § första stycket 5 och 31 §, anses utförd då den ifrågavarande kanalisationen har färdigställts. Enligt vår mening är således ledningsrättslagen tillämplig även på olika sorters anläggningar som utgör en integrerad del av en ledningsfunktion. På grund av den tekniska utveckling som har skett sedan tillkomsten av ledningsrättslagen, bl.a. inom området för radio-kommunikation, är det viktigt att framhålla att det inte kan uppställas något krav på att samtliga delar av ett ledningsnät skall ha ett fysiskt samband, utan att det i stället är det funktionella sambandet som är av betydelse. Det nu sagda innebär bl.a. att även rena s.k. radionät, vanligen monterade på master utan mellanliggande ledningsförbindelser, faller inom lagens tillämpningsområde.

3 §

I ledning ingår sådana för dess ändamål erforderliga anordningar som transformatorer, pumpstationer, *radioanläggningar eller andra anläggningar som ingår i elektroniskt kommunikationsnät* och andra tillbehör.

Paragrafen innehåller regler om vad som skall anses tillhöra en ledning. I den allmänna motiveringen har förslaget behandlats i avsnitt 4.2.4.

Tillägget har gjorts i syfte att komplettera bestämmelsens exemplifiering av vad som får betraktas som ledning (se även kommentaren till 2 §).

3 b §

En innehavare av ledningsrätt som avser en sådan ledning som anges i 2 § första stycket 1, får inom det utrymme som ledningsrätten avser och i de ledningar som uppförts i utrymmet upplåta nyttjanderätt för att tillgodose sådant ändamål som avses i 4 kap. 3, 8 eller 15 § lagen (2003:00) om elektronisk kommunikation. En sådan upplåtelse får ske endast om den inte medför mer än ringa men för fastigheten.

Nyttjanderättshavaren får tillträda det upplåtna utrymmet eller ledningen tidigast två veckor efter det att fastighetens ägare underrättats om upplåtelsen. Underrättelse skall anses ha skett när meddelandet sänts med rekommenderat brev till fastighetsägaren under dennes adress.

Om det är uppenbart att upplåtelsen inte medför något men för fastigheten, behöver fastighetsägaren inte underrättas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om upplåtelse av nyttjanderätt i utrymme som sedan tidigare har upplåtits med ledningsrätt för sådan ledning som avses i 2 § första stycket 1. I allmänmotiveringen har förslaget behandlats i avsnitt 4.2.5.

I första stycket anges paragrafens tillämpningsområde. Av detta följer att regeln enbart kan tillämpas beträffande sådana innehavare av ledningsrätt som den nationella tillståndsmyndigheten kan förplikta att lämna tillträde enligt 4 kap. 3, 8 eller 15 § i den föreslagna lagen om elektronisk kommunikation. Bestämmelsen innebär att en operatör som är innehavare av ledningsrätt för ledning eller i ledning ingående anordning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål, inom det utrymme som har upplåtits för nyttjanderätten, får upplåta nyttjanderätt till förmån för en annan operatör. Det bör som har nämnts i avsnitt 4.2.5 i sammanhanget betonas att upplåtelse av viss kapacitet i en ledning, dvs. att viss tele- och datatrafik tillåts ske, som redan i dag är tillåten, inte berörs av den nu föreslagna regleringen. Den typen av upplåtelser påverkas alltså inte på något sätt av den nu föreslagna regleringen. En nyttjanderättsupplåtelse enligt bestämmelsen kan i stället avse att vissa fysiska delar, t.ex. en fiberkabel, upplåts med ensamrätt för en annan operatör. Avsikten är att det även skall vara möjligt att i viss utsträckning få rätt att anlägga nya ledningar och anordningar inom det tidigare upplåtna utrymmet. I bestämmelsen uppställs emellertid den begränsningen att upplåtelse endast får ske om den inte medför mer än ringa men för fastigheten. Vid bedömningen av om upplåtelsen innebär ringa

men eller inte handlar det om att bedöma de eventuella värdoförändringar som den aktuella fastigheten drabbas av. Vad som kan beaktas vid bedömningen har redan behandlats i avsnitt 4.2.5. Härutöver kan dock nämnas att om det är fråga om att anlägga nya ledningar eller anordningar, får fastigheten normalt sett anses påverkas av detta. Skall därvid nya ledningar dras i en befintlig kanalisation, utan att några grävningsarbeten erfordras på fastigheten, eller om ny teknikutrustning skall anbringas i en telestationsbyggnad, kan detta i normalfallet inte anses innebära mer än ringa men för fastigheten. I vissa av dessa fall kan dock upplåtelsen medföra en sådan ökning av trafiken till och från stationsbyggnaden att den kan vara störande för fastighetsägaren. Detta kan då anses innebära mer än ringa men för fastigheten. Om en ny antenn skall uppföras i en befintlig mast som inte är belägen i närheten av bebyggelse, får normalt ringa men anses föreligga för fastigheten. Är det däremot fråga om en mast i anslutning till fastighetens byggnader eller av andra skäl i ett känsligt läge, får man i det enskilda fallet avgöra om intrånget är av den grad att det får talas eller inte. När det gäller frågan om elektromagnetiska fält måste naturligtvis vid varje tidpunkt av ansvarig myndighet utfärdade rekommendationer m.m. i frågan beaktas.

Andra stycket innehåller det processuella krav som måste uppfyllas för att en upplåtelse enligt första stycket skall få ske. Det krav som därvid uppställs är att den berörde fastighetsägaren måste underrättas om upplåtelsen med rekommenderat brev.

I *tredje stycket* anges att kravet på underrättelse till fastighetsägaren kan underlåtas i fall då upplåtelsen uppenbarligen inte medför något men för fastigheten. Som har nämnts i avsnitt 4.2.5 behövs det inte någon underrättelse när det gäller upplåtelse av kapacitet. Inte heller behöver fastighetsägaren underrättas om en upplåtelse innebär att en befintlig kanalisation utnyttjas och det inte innebär att något arbete utförs på fastigheten.

Om en fastighetsägare anser att en upplåtelse enligt 3 b § medför mer än ringa men för fastigheten, får fastighetsägaren med stöd av nu föreslagna 11 a § ansöka om prövning av frågan hos lantmäterimyndigheten.

Prövning av upplåtelse av nyttjanderätt

11 a §

Om en fastighetsägare anser att en upplåtelse av nyttjanderätt enligt 3 b § medför mer än ringa men för fastigheten, får fastighetsägaren

ansöka om prövning av frågan hos lantmäterimyndigheten (nyttjanderättsprövning). Frågan avgörs genom beslut.

Vid prövningen gäller reglerna i 15 § fjärde stycket och 19 § i tillämpliga delar. Lantmäterimyndighetens beslut får överklagas enligt reglerna i 28 §.

Rubriken är ny. Detsamma gäller paragrafen. Bestämmelsen innebär att den fastighetsägare som berörs av en upplåtelse enligt 3 b § har möjlighet att få ett rättskraftigt beslut i frågan om en upplåtelse kan anses förorsaka mer än ringa men. I den allmänna motiveringen har förslaget behandlats i avsnitt 4.2.5.

Om en fastighetsägare anser att en upplåtelse av nyttjanderätt enligt 3 b § medför mer än ringa men, får han enligt *första stycket* ansöka om prövning av frågan hos lantmäterimyndigheten. Åtgärden är en förrättning och lantmäterimyndigheten skall avgöra frågan genom ett beslut. För att skilja beslutet från ledningsbeslut betecknas det nyttjanderättsprövning.

Av *andra stycket* följer att lantmäterimyndigheten vid behov kan förordna om prövning av ledningsrättens omfång med stöd av bestämmelserna i 14 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Detta kan i vissa fall erfordras för att det skall bli möjligt att bedöma intrångets storlek. Vidare framgår att myndigheten skall göra en utredning i frågan och samråda med sakägarna. Vid behov skall också samråd ske med berörda myndigheter, t.ex. den nationella regleringsmyndigheten eller tillsynsmyndigheten enligt e-komutredningens förslag till ny lag, eller behörig kommunal myndighet.

13 d §

I fråga om ersättning för skada och intrång på grund av att ledningen dras fram och begagnas med stöd av 3 a § skall bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. *Detsamma gäller om nyttjanderätt har upplåtits enligt 3 b §.* Vid tillämpningen av 4 kap. 3 § *expropriationslagen* skall den tid om tio år som där anges räknas från den dag då fastighetsägaren under rättats om när arbetet skulle påbörjas.

Paragrafen innehåller regler om ersättning för skada och intrång på grund av att en ledning har dragits fram och begagnas med stöd av 3 a §. Bestämmelsen har gjorts tillämplig även för de fall då nyttjanderätt har upplåtits enligt 3 b §. Innebörden är att bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen skall tillämpas även i

detta fall. Vad regeringen i de ursprungliga förarbetena uttalade om tillämpningen av denna bestämmelse bör också fortsättningsvis tjäna till ledning för rättstillämpningen.¹ Det bör understrykas att bestämmelsen enbart reglerar förhållandet mellan fastighetsägare och ledningsrättshavare.

27 §

Ledningens innehavare skall svara för förrättningskostnaderna i den mån ej annat följer vid en motsvarande tillämpning enligt 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Har ledningsrättsfråga upptagits utan ansökan eller, i fall som avses i 33 §, på ansökan av annan sakägare än ledningens innehavare, skall förrättningskostnaderna fördelas mellan sakägarna efter vad som är skäligt. Avser förrättningen endast att inskrivet servitut eller inskriven nyttjanderätt avseende rätt att framdraga och bibehålla ledning skall förändras till ledningsrätt *eller en prövning enligt 11 a §*, skall ledningens innehavare dock svara för förrättningskostnaderna enligt bestämmelserna i första stycket.

Handlägges ledningsrättsfråga gemensamt med fastighetsbildningsåtgärd vid en förrättning, skall kostnader som är gemensamma för skilda åtgärder fördelas på dessa efter vad som är skäligt.

Till förrättningskostnader hänföres taxeavgift, ersättning till sakkunnig, utgift för hantlangning som ej ingår i taxeavgiften samt ersättning för sådan skada som avses i 4 kap. 38 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

I paragrafen regleras hur förrättningskostnaderna skall fördelas i olika situationer. *Andra stycket* har kompletterats för att reglera hur förrättningskostnaderna vid en prövning enligt den föreslagna 11 a § skall fördelas. Eftersom det är ledningens innehavare som är ansvarig för upplåtelsen enligt 3 b §, saknas det enligt vår mening skäl att påföra fastighetsägaren något kostnadsansvar. Att det är fastighetsägaren som har ansökt om åtgärden saknar därvid betydelse. Det nu sagda gäller dock bara under förutsättning att inte annat följer av en tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

¹ Prop. 1999/2000:86 s. 132 f.

33 §

Inträder, sedan ledningsrättsfråga slutligt avgjorts, ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan, kan denna prövas vid ny förrättning. Därvid kan ledningsrätt ändras, upphävas och, om det sker med anledning av upphävandet, upplätas. Avser förrättningen ledning för vilken koncession meddelats äger 17 § motsvarande tillämpning.

Om det för genomförande av ett beslut om tillträde enligt 4 kap. 3, 8 eller 15 § lagen (2003:00) om elektronisk kommunikation krävs att ledningsrätt omprövas, får frågan prövas även om villkoren i första stycket inte är uppfyllda.

Ledningens innehavare är berättigad till ersättning för skada som åsamkas honom på grund av åtgärd enligt första stycket. Kostnaderna härför fördelas mellan övriga sakägare efter vad som finnes skäligt med hänsyn främst till den nytta varje sakägare har av åtgärden. Har förordnats att ledningsrätten skall höra till fastighet eller inskriven tomträtt, äger 5 kap. 16 § fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning i fråga om ersättningen, såvida åtgärden medför värdeminskning för fastigheten eller tomträtten.

Paragrafen innehåller regler rörande omprövning av ledningsförrättning. Förslaget har behandlats i avsnitt 4.2.5.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en ny grund för omprövning. Denna innebär att om det för ett genomförande av ett tillträdesbeslut av den nationella regeringsmyndigheten enligt den av e-komutredningen föreslagna lagen krävs att ledningsrätt ändras får frågan prövas även om sådana ändrade förhållanden som avses i första stycket inte har inträtt.

Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den 25 juli 2003.
2. Denna lag tillämpas också på förrättning som pågår när lagen träder i kraft.

Tidpunkten för ikraftträdande har valts med hänsyn till den tidsplan som gäller för implementeringen av EG-direktiven.

Med hänsyn till att det förekommer olika uppfattningar om rättsläget i fråga om ledningsrättslagens tillämpningsområde, framför allt när det gäller master för telekommunikation, är det angeläget att de nu föreslagna reglerna kommer att kunna tillämpas

så snart som möjligt efter ikraftträdandet. Vissa förrättningar enligt ledningsrättslagen kan, beroende på olika omständigheter, pågå under relativt lång tid. Syftet med övergångsbestämmelsen är därför främst att de nya bestämmelserna i 2 och 3 §§ som avser ett klagande av lagens tillämpningsområde skall kunna tillämpas även i en förrättning som pågår vid ikraftträdandet. Detta gäller i första hand sådana fall där ledningsbeslut ännu inte har meddelats. I vissa undantagsfall bör det dock också vara möjligt att ändra ett lagakraftvunnet beslut. Förutsättningen för detta är emellertid att förrättningen ännu inte har avslutats.² I dessa fall bör ett nytt beslut meddelas, som således kan överklagas.

² Prop. 1969:128 s. B 265.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Fredrik Bonde och Rune Thomsson

4.2.4 *Ledningsrättslagens tillämpningsområde*

Vi kan inte ställa oss bakom utredningsmannens uppfattning att master för mobiltelefoni och telestationer m.m. kan innefattas i begreppet ledning i 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen. En sådan tolkning innebär en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde. Enligt vår uppfattning måste stor restriktivitet iakttas när det gäller att tillämpa en tvångslagstiftning av ledningsrättslagens slag beträffande anordningar som inte har uttryckligt stöd i lagtext och motiv. Så länge frågan inte har behandlats av Högsta domstolen kan inte heller sägas föreligga någon klar och entydig praxis på området. Vill man nu åstadkomma en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde, får man inte, som utredningsmannen gör, "lagstifta" genom motivuttalanden. För sådant fall krävs istället en ändring i lagen.

Det finns inte någon bestämmelse i EU:s tre rättsakter, tillträdesdirektivet, auktorisationsdirektivet och ramdirektivet, som uttryckligen ålägger medlemsstaten Sverige att utvidga möjligheterna att med tvång ta i anspråk mark eller annat utrymme med stöd av ledningsrättslagen. Det går inte heller att tolka direktiven på ett sådant sätt. EU har för övrigt överlämnat till varje enskild medlemsstat att själv bestämma sin egendomsordning. Rätten att nationellt reglera frågor om äganderätt har sålunda lämnats intakt. Denna princip framgår av artikel 295 i EG-fördraget. EG-rätten uppställer följaktligen inte några krav på en sådan utvidgad tillämpning av ledningsrättslagen som utredningsmannen nu förordar.

Frågan är då om det av andra skäl kan finnas behov av att utvidga räckvidden av 2 § ledningsrättslagen till master för mobiltelefoni och telestationer m.m. Vi anser inte att ett sådant behov föreligger. Oavsett detta har emellertid utredningsmannen genom sin, enligt vår mening, felaktiga uttydning av EG-rätten inte utrett behovsfrågan.

Av kommittédirektiven framgår att det åligger utredningsmannen att iaktta försiktighet vad gäller utvidgning av ledningsrättslagens tvångsregler till nya ändamål. I dessa står sålunda att utredningsmannen ”skall – efter en avvägning mellan de skilda allmänna och enskilda intressen som här gör sig gällande (vår kurs.) – ta ställning till om ledningsrättslagens tillämpningsområde bör avgränsas på något annat sätt än i dag. Utredaren skall sålunda undersöka (vår kurs.) om ledningsrättslagens tillämpningsområde bör utvidgas så att lagen kan användas för att upplåta utrymme för anordningar som ingår i elektroniska kommunikationsnät eller liknande nät men som inte utgör ledningar” (s. 9). En sådan avvägning och undersökning har utredningsmannen underlåtit.

Med anledning av den pågående utbyggnaden av tredje generationens mobiltelefoni har Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Fastighetsägarna Sverige och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) samt Svenska Kommunförbundet, var och en för sig, träffat samarbetsavtal med merparten av de operatörer som fått licens att bygga nätet. Med tillämpning av dessa avtal, som även har fått spridning bland olika bostadsrättsorganisationer, har på kort tid tusentals överenskommelser om upplåtelse av mark och annat utrymme för master, tillfartsvägar, teknikbodas, antenner m.m. såväl på landsbygden som i tätort träffats mellan mark- och fastighetsägare å ena sidan och operatörer å den andra. Upplåtelseavtalen har efter omständigheterna träffats i form av dels anläggningsarrende, dels hyresavtal. Fördelen för operatörerna med frivilliga upplåtelseavtal är att de kommer åt mark och utrymme snabbt och sålunda slipper omvägen över ett kostsamt, tidsödande och byråkratiskt myndighetsförfarande. För mark- och fastighetsägarna innebär avtalen att de regelmässigt får mer betalt för upplåtelsen än om denna sker med tvång.

Utbyggnaden av mobitelefonnätet med tillämpning av nyttjandearrangsavtal fortsätter i en intensiv takt. Vår erfarenhet är att markåtkomstfrågan härigenom löses snabbt, smidigt och ändamålsenligt. För de ytterst få fall det kan förväntas att avtalsvägen inte är framkomlig, finns det redan nu ett remedium. Exploatören kan då begära tillträde tvångsvis med tillämpning av 2 kap. 2 och 3 §§

expropriationslagen. Vi anser sålunda att redan nu anförda omständigheter med styrka talar mot en utvidgning av tvångsreglering med stöd av ledningsrättslagen.

Mot en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde till nya tvångsfall kan även anföras principiella skäl med bäring på Europakonventionen och grundlagsskyddet för äganderätten i 2 kap. 18 § RF. Dessa, som inte heller närmare har berörts av utredningsmannen, är följande.

Vid tiden för ledningsrättslagens tillkomst ombesörjdes utbyggnaden av ledningsinfrastrukturen nästan uteslutande av statliga verk och andra offentligt ägda subjekt. Bakom utbyggnaden fanns inte några ekonomiska vinstsyften utan denna betraktades främst som en samhällsservice som skulle komma alla till godo.

I takt med avregleringar och privatiseringar på el- och telemarknaden under 1980- och 1990-talen har situationen förändrats. Numera sker utbyggnaden av ledningsinfrastrukturen i stor utsträckning av enskilda rättssubjekt. Det är härvid inte främst allmänna intressen som kommer i förgrunden. Bakom utbyggnaden ligger i stället starka privatekonomiska intressen. Bredbandsutbyggnaden är ett gott exempel på detta. Det är även den pågående utbyggnaden av tredje generationens mobiltelefoni.

En huvudfråga som reser sig i belysning av den nu angivna utvecklingen är huruvida allmänintresset kan anses vara så starkt i de av privata vinstintressen präglade utbyggnadsfallen att det medger utbyggaren rätt att med tvång tillskansa sig den erforderliga marken (jmf. "angelägna allmänna intressen" i 2 kap. 18 § RF). Enligt vår uppfattning påverkas bedömningen härav av vilka möjligheter till ersättning för tvångsingrepp som föreligger.

Europakonventionen anses sikta till en balans mellan den enskildes och det allmännas intressen, där möjligheten till full kompensation för den enskilde spelar en väsentlig roll (se Bertil Bengtsson: *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 40 f.)

Ersättningsreglerna i expropriationslagen, som även gäller i ledningsrättsfallen, bygger – något förenklat – på tanken att en expropriation skall kosta så lite som möjligt för samhället. Det är nu 30 år sedan dessa regler tillkom och var säkert rätt tänkt för den tiden. Den utveckling som vi beskrivit ovan medför dock att ersättningsfrågan har kommit i en annan dager. Det starka kommersiella inslag som numera gör sig gällande vid utbyggnad av infrastruktur med stöd av tvångsregler i ledningsrättslagen ställer krav på en reform av ersättningssystemet. För att uppnå ett resultat som är skäligt och rättvist måste den för-

härskande skadepincipen överges. Istället måste man närma sig de principer som gäller vid avstående av mark på frivillighetens väg. Om ersättningen till markägaren skall framstå som rättfärdig räcker det inte med ett pris för den mistade marken efter marknadsvärdet. De flesta mark- och fastighetsägare är nöjda med sitt innehav och är inte beredda att sälja till ett marknadspris. Utöver marknadspriset bör dessa därför vara berättigade till en viss tilläggserättning.

Med det nu sagda vill vi framhålla att man, i ljuset av Europa-konventionen och grundlagsskyddet för egendom, inte kan ta ställning till lämpligheten av att utvidga möjligheterna till användande av tvång enligt ledningsrättslagen utan att samtidigt överväga vilka ersättningsprinciper som skall tillämpas. Detta har utredningsmannen inte gjort trots att det i utredningsdirektiven uttryckligen anges att "utredaren skall, om han föreslår en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde – t.ex. till nya slag av ledningar eller anordningar som inte utgör ledningar – *förutsättningslöst* (vår kurs.) pröva om de nuvarande ersättningsprinciperna är lämpliga även i dessa fall" (s. 11).

Sammanfattningsvis finner vi sålunda att utredningsmannen inte i vederbörlig omfattning har utrett vare sig behovet eller lämpligheten av en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde. Vi kan därför inte biträda dennes ställningstagande.

4.2.5 *Upplåtelse av nyttjanderätt i ledning*

Vi anser att de krav som uppställs i förslaget till 3 b § i ledningsrättslagen – underupplåtelse får ske mot fastighetsägarens vilja "endast om den inte medför mer än ringa men för fastigheten" – inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser fastighetsägarens intresse. Även i detta sammanhang finns det anledning att erinra om utredningsdirektiven som har som utgångspunkt att "eventuella förslag om upplåtelse av utrymme, ledning eller del av ledning skall bygga på *frivillighet* (vår kurs.; s. 10).

En grundläggande princip på såväl hyresrättens som på arrenderättens område är att en nyttjanderättshavare inte får göra underupplåtelse utan fastighetsägarens eller markägarens samtycke. Vår uppfattning är att samma princip bör gälla här.

Om erforderligt samtycke inte går att få, bör det finnas möjlighet att få frågan om upplåtelse prövad av myndighet. I så måtto kan vi ställa oss bakom utredningsmannens förslag om s.k. nyttjanderättsprövning. Mot bakgrund av en annan viktig princip på nytt-

janderättsområdet, nämligen att det ankommer på den part som vill åstadkomma en förändring att ta initiativ till denna, måste det dock vara ledningsrättshavaren eller den gynnade operatören, och inte fastighetsägaren, som har att ta initiativ till sådan prövning.

En tänkbar förebild för nyttjanderättsprövning kunde vara den ordning som gäller för upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 39-40 §§ jordabalken, dock att myndighetsprövningen bör ankomma på lantmäterimyndighet och inte hyresnämnd. I analogi med hyreslagstiftningen skulle sålunda kunna gälla att för upplåtelse av nyttjanderätt i utrymme som tidigare har upplåtits med ledningsrätt för sådan ledning som avses i 2 § första stycket 1 ledningsrättslagen, krävs godkännande av fastighetsägaren eller tillstånd av lantmäterimyndigheten.

Av lagregleringen bör vidare framgå att om den åtgärd vartill upplåtelsen syftar påbörjas utan godkännande eller tillstånd, får lantmäterimyndigheten vid vite förbjuda ledningsrättshavaren och den gynnade operatören att utföra åtgärden (jmf. 5 kap. 21 § fastighetsbildningslagen).

Särskilt yttrande av Per Henningsson

Ledningsrättslagens tillämpningsområde (4.2.4)

Jag delar inte uppfattningen att utredningen redan i delbetänkandet bör föreslå ändringar i 2 § första stycket 1 och 3 § ledningsrättslagen.

Ändringarna är inte nödvändiga för att anpassa svensk lagstiftning till EG-direktiven. Enligt min uppfattning innehåller direktiven inte någon bestämmelse som uttryckligen kräver att det måste finnas regler om markåtkomst som kan tillämpas i fråga om allmänna kommunikationsnät. Direktiven kan inte anses kräva annat än att om det finns sådana regler skall ansökningar om markåtkomst behandlas i enlighet med rättssäkerhetskraven i artikel 11 i ramdirektivet. Även om direktiven skulle anses kräva regler om markåtkomst får svensk lagstiftning genom expropriationslagens bestämmelser anses uppfylla direktivens krav.

Utredningsdirektiven anger att utredningen i delbetänkandet skall redovisa de ändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att uppfylla de aktuella EG-direktiven. Redan av denna anledning anser jag att förslag om eventuella ändringar i 2 § första stycket 1 och 3 § ledningsrättslagen bör anstå till slutbetänkandet.

Därutöver anser jag att utredningen, på grund av den knappa tiden haft till sitt förfogande, inte har haft möjlighet att utreda om de föreslagna ändringarna innebär en utvidgning av lagens tillämpningsområde och vilka konsekvenser detta i så fall kan få. Kommer andra anordningar än master för mobiltelefoninäten att efter ändringen omfattas av tillämpningsområdet och är detta önskvärt? Om utredningen kommer fram till att ändringarna innebär en utvidgning av tillämpningsområdet bör ett förslag att genomföra ändringarna föregås av en behovsanalys och en avvägning mellan de olika enskilda och allmänna intressen som gör sig gällande. Frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet bör dessutom behandlas samtidigt som ersättningsfrågan. Framför allt av denna anledning anser jag att eventuella ändringar bör anstå.

Inte heller omsorgen om utbyggnaden av tredje generationens mobiltelefoni kräver en lagändring redan nu. Dels löses markåtkomsten regelmässigt genom frivilliga överenskommelser. Dels tillämpas ledningsrättslagen redan nu i de få fall frivilliga upplåtelse inte kommer till stånd. Dels kan expropriation tillgripas som sista utväg om rättstillämpningen i framtiden skulle utsluta en tillämpning av ledningsrättslagen.

Upplåtelse av nyttjanderätt i ledning (4.2.5)

Jag delar inte utredningens uppfattning att EG-direktiven kräver att ledningsrättslagen innehåller bestämmelser som tillåter att innehavaren av en ledningsrätt, mot fastighetsägarens vilja, skall kunna vidareupplåta ett utrymme som omfattas av ledningsrätten. Enligt min uppfattning uppfylls tillträdesdirektivets krav, om en ledningsrättshavare som av regleringsmyndigheten förpliktats att lämna någon form av tillträde även måste inhämta lantmäterimyndighetens tillstånd innan en upplåtelse får ske mot fastighetsägarens vilja. Den enda nödvändiga ändring i ledningsrättslagen är därför den ändring av 33 § som utredningen föreslår. Denna ändring skulle medföra att ledningsrättshavaren, om fastighetsägaren vägrar att gå med på upplåtelsen, kan begära omprövning av ledningsrätten för att, efter sedvanlig prövning, eventuellt få den utvidgad till att omfatta rätten att upplåta utrymmet. Utredningen menar att ett sådant förfarande normalt får anses vara en alltför omständlig åtgärd. Jag anser dock att kravet på rättssäkerhet för fastighetsägaren bör väga så tungt att det motiverar det något omständliga förfarandet i de fåtal fall då ledningsrättshavaren och fastighetsägaren inte kommer överens. Det bör i sammanhanget

påpekas att det omständliga förfarandet endast torde behöva tillgripas när det gäller upplåtelse av utrymme för nya ledningar eller anordningar. Möjligheten för ledningsrättshavaren att upplåta kapacitet i befintliga ledningar finns redan enligt gällande lagstiftning och torde inte kräva något samtycke från fastighetsägaren.

Jag anser således att utredningen i delbetänkandet endast bör föreslå ändringen i 33 §.

För det fall utredningens förslag trots allt skulle läggas till grund för ändringar i ledningsrättslagen anser jag att fastighetsägarnas ställning måste stärkas. Det är orimligt att nyttjanderättshavaren skall få tillträda det upplåtna utrymmet två veckor efter det att en underrättelse om upplåtelsen sänts till fastighetsägaren med rekommenderat brev. Om fastighetsägaren skall ha någon möjlighet att ta tillvara sin rätt måste delgivning krävas och tidsfristen förlängas till minst fyra veckor. Dessutom bör det framgå av lagtexten att underrättelse till fastighetsägaren alltid skall ske om nya ledningar eller andra anordningar skall tillföras fastigheten eller nyttjanderättshavaren av någon anledning kommer att behöva beträda fastigheten. Den enda situation när underrättelse till fastighetsägaren inte behövs borde vara när endast kapacitet i befintlig ledning upplåts.

Kommittédirektiv



Översyn av vissa frågor om ledningsrätt

Dir.
2002:17

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka bl.a. om ledningsrättslagen (1973:1144) bör kunna användas för att upplåta utrymme för andra slag av ledningar än de som nu anges i lagen och för andra anordningar än ledningar. Vidare skall utredaren se över förutsättningarna för en ledningsrättshavare att ge någon annan rätt att disponera ett utrymme eller en ledning som omfattas av en ledningsrätt. Utredaren skall också undersöka om det behövs särskilda regler om sakrättsligt skydd vid överlåtelse eller pantsättning av en ledningsrätt.

Utredaren skall överväga behovet av särskilda regler för samverkan mellan innehavare av parallella ledningsrätter. Utredaren skall vidare ta upp vissa frågor om ersättning till fastighetsägaren. Slutligen skall utredaren överväga behovet av och kostnaderna för ett särskilt ledningsrättsregister.

Utredaren skall utarbeta de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Behovet av en översyn

Allmänt om reformbehovet

Vid bl.a. eldistribution och tillhandahållande av teletjänster är det som regel nödvändigt att utnyttja ledningar som går över annans mark. Rätten att dra en ledning över annans mark kan tryggas på olika sätt. Ett sätt är att ledningens ägare och fastighetens ägare

träffar ett nyttjanderättsavtal. Sådana avtal används ofta för teleledningar. Ett annat sätt är att inrätta ett servitut till förmån för ledningshavarens fastighet. Kraftledningar skyddas ofta genom servitut. Sedan 1970-talet finns också en särskild upplåtelseform som benämns ledningsrätt. Ledningsrätt ger rätt att dra fram och begagna en ledning i ett utrymme som ingår i någon annans fastighet. Ledningsrätten tillkommer genom ett beslut av lantmäterimyndigheten och den kan under vissa förutsättningar upplåtas även om den berörda fastighetsägaren motsätter sig åtgärden. Upplåtelseformen, som regleras i ledningsrättslagen, har med tiden fått en allt större betydelse.

Under de år som ledningsrättslagen har varit i kraft har den tekniska utvecklingen gått mycket fort. Det har skett omfattande omstruktureringar och utbyggnader av ledningsnäten. Nya slag av kommunikationssystem har tillkommit. Ledningar och rätten till ledningar har blivit alltmer värdefulla tillgångar. För många företag utgör äganderätten eller dispositionsrätten till ledningar en grundläggande förutsättning för företagets verksamhet. Det har samtidigt visat sig att ledningsrättslagen inte alltid tillgodoser de behov som finns, t.ex. behov av att upplåta utrymme för anordningar som inte utgör ledningar i ledningsrättslagens bemärkelse.

I en rapport från det IT-rättsliga observatoriet (Ledningsrätt i IT-tider - utnyttjande av befintlig infrastruktur för att dra fram optokablar för bredband [Observatorierapport 30/2001]), som utgör en arbetsgrupp i den av regeringen tillkallade IT-kommissionen (dir 1998:38), föreslås vissa ändringar i ledningsrättslagen. Ändringarna syftar bl.a. till att förbättra förutsättningarna för att på ett flexibelt sätt utnyttja ledningar och anordningar som hör till ledningar.

Vidare bör nämnas den översyn av regelverket för elektroniska kommunikationer som EG-kommissionen inledde hösten 1999 – 1999 års kommunikationsöversyn. Under år 2000 antog EG-kommissionen inom ramen för denna översyn fem direktivförslag. Tre av förslagen innehåller bestämmelser som berör ledningsrättslagen (se kommissionens förslag till direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM [2000] 393, om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM [2000] 386, och om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande utrustning, KOM [2000] 384). Behandlingen av direktivförslagen pågår för

närvarande i Europaparlamentet och rådet. För att anpassa den svenska lagstiftningen om elektronisk kommunikation, däribland telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation, efter de kommande direktiven har regeringen beslutat tillsätta en särskild utredning (dir. 2001:32). Utredningen har antagit namnet Utredningen om elektronisk kommunikation (N 2001:07) och skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2002. Det behov av ändringar i ledningsrättslagen som EG-direktiven kan ge upphov till bör dock övervägas tillsammans med andra frågor om ledningsrätt.

Ändamål för ledningsrättsupplåtelse m.m.

Enligt 1 § ledningsrättslagen kan ledningsrätt upplåtas för den som för ledning vill utnyttja ett utrymme inom en fastighet. I 2 § anges vilka slag av ledningar som ledningsrätt får upplåtas för. Det rör sig om olika slag av allmännyttiga ledningar, såsom teleledningar som ingår i telekommunikationssystem för allmänt ändamål, allmän svagströmsledning för dataöverföring och liknande ändamål och koncessionspliktiga elektriska starkströmsledningar.

Den tekniska utvecklingen har lett till nya metoder för att överföra signaler och nya kommunikationsnät. Signaler överförs numera i stor omfattning via radio, optiskt eller elektromagnetiskt. De traditionella fasta kommunikationsnäten har kompletterats med markbundna mobilnät, kabel-tv-nät och satellitnät. De kommersiella förutsättningarna för olika slag av kommunikationsnät har också förändrats. Med den tekniska utvecklingen har följt ett behov av att utnyttja utrymme på annans mark för andra anordningar än ledningar, t.ex. för mobiltelefonmaster och radiolänkstationer. Mot den bakgrunden kan det nu finnas anledning att överväga om ledningsrättslagen bör kunna användas för att upplåta utrymme för andra ledningar än dem som nu anges i lagen eller för andra anordningar än ledningar. En ledningsrätt ger i dag en rätt att dra fram en ledning av visst, i ledningsbeslutet preciserat, slag. Den 1 juli 2000 infördes emellertid en möjlighet för en innehavare av ledningsrätt för kraftledning att dra vissa teleledningar och svagströmsledningar inom det utrymme som kraftledningen avser (se 3 a § ledningsrättslagen). Syftet var att underlätta genomförandet av den pågående utbyggnaden av bredbandsnäten. Det är givetvis att föredra om den befintliga infrastrukturen i form av ledningar kan utnyttjas på ett optimalt sätt. Det kan därför finnas behov av att komplettera existerande ledningsnät även på andra sätt än 3 a §

ger möjlighet till. Som exempel kan nämnas framdragandet av fiberoptiska kablar i avloppsledningar. Regeringen anser därför att det finns skäl att se över frågan i vilken utsträckning och på vilka villkor ledningsrätt för ett visst slag av ledning skall ge rätt att dra fram ledningar av annat slag.

Upplåtelse av begränsad rätt i befintlig ledningsrätt m.m.

I ledningsrättslagen finns inte några bestämmelser som reglerar ledningsrättshavarens möjligheter att upplåta nyttjanderätt i en ledning. Det synes dock inte råda någon tvekan om att ledningsrättshavaren har rätt att upplåta viss kapacitet i en ledning till någon annan. När det gäller upplåtelser av ett visst fiberpar i en fiberoptisk kabel, dvs. en del av en ledning, och upplåtelser av en hel ledning, är rättsläget inte lika klart. Tillåtligheten av sådana upplåtelser ifrågasätts ibland även om det mesta talar för att också detta slag av upplåtelser är tillåtna. Däremot torde upplåtelser av ett utrymme som omfattas av ledningsrätten, t.ex. ett utrymme i en ledningsgata, inte vara tillåtna. Ledningsrättshavaren får inte låta någon annan installera ledningar eller annan utrustning inom det utrymme som ledningsrätten avser (se prop. 1973:157 s. 85 och 35 § ledningsrättslagen).

Det står klart att det i vissa sammanhang skulle vara av värde om en ledningsrättshavare hade möjlighet att ge andra rätt att nyttja det utrymme som ledningsrätten avser. Behovet är särskilt tydligt om ett och samma utrymme skall utnyttjas för två eller flera ledningar av skilda slag. Ofta har innehavaren av den ena ledningen då inget intresse av att administrera även den andra ledningen. Det skulle vara mera ändamålsenligt om innehavaren av ledningsrätten kunde upplåta utrymme till någon som har ett intresse av att driva den andra ledningen. I den ovan nämnda rapporten från det IT-rättsliga observatoriet har därför föreslagits att ledningsrättshavare skall ges möjlighet att upplåta en del av det utrymme som omfattas av ledningsrätten. I första hand har förordats att detta skall ske genom ett nytt institut, ledningsrättsservitut.

Av intresse i sammanhanget är också det arbete som Europeiska unionen bedriver inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn. Enligt förslaget till ett s.k. tillträdesdirektiv (se kommissionens förslag till direktiv om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande utrustning, KOM [2000] 384) skall innehavarna av vissa kommunikationsnät vara skyldiga att ge andra operatörer tillträde till

sina nät. Innehavarna måste bl.a. erbjuda rätt till samlokalisering och rätt till gemensamt utnyttjande av utrustning. För att en sådan samlokalisering skall kunna omfatta ett utrymme som upplåtits med ledningsrätt måste ledningsrättslagen tillåta att andra än ledningsrättshavaren får nyttja utrymmet.

Här bör också nämnas kommissionens direktiv 90/388/EEG. Enligt art 4 d (införd genom direktivet 96/19/EG, EGT nr L 74, 22.3.1996, s. 13) skall medlemsstaterna säkerställa att en rätt till samlokalisering föreligger i vissa fall. I promemorian *Ändringar i telelagen m.m.* (Ds 1998:63) föreslogs en ändring i ledningsrättslagen som avsåg att genomföra direktivet i denna del. Förslaget har dock inte föranlett någon lagstiftning (se prop. 1998/99:92 s. 26).

Vad som nu har sagts visar att det finns anledning att överväga om en ledningsrättshavare bör ges rätt att upplåta en del av det utrymme som ledningsrätten avser. Om en ledningsrättshavare ges en sådan möjlighet, uppkommer frågan vilken rätt nyttjanderättshavaren skall ha att installera egen utrustning i utrymmet. Den frågan bör därför också ses över.

I dag gäller att en överlåtelse av en ledning för vilken ledningsrätt har upplåtits är giltig endast om överlåtelsen omfattar också ledningsrätten (se 35 § första stycket ledningsrättslagen). Det är därför inte möjligt för en ledningsrättshavare som innehar flera ledningar som tryggas av en och samma ledningsrätt att överlåta äganderätten till en av ledningarna till någon annan. Sådana överlåtelser kan emellertid ibland vara ändamålsenliga, t.ex. vid olika slag av omstrukturering av verksamhet. Det finns därför anledning att överväga lagändringar som gör det möjligt för en ledningsrättshavare att överlåta en ledning utan att samtidigt överlåta ledningsrätten.

Det finns vidare ett behov av att klarlägga en ledningsrättshavares möjligheter att upplåta nyttjanderätt till en hel ledning eller till en del av en ledning såsom ett fiberpar (se s. 4). Även dessa frågor bör alltså ses över.

Överlåtelse och pantsättning av ledningsrätt

Vid en ledningsförrättning kan förordnas att ledningsrätten skall höra till ledningsrättshavarens egen fastighet. En ledning som dras i utrymmet får då karaktären av fastighetstillbehör. Överläts fastigheten omfattas ledningarna av överlåtelsen. Detsamma gäller vid pantsättning av fastigheten. I jordabalken finns därvid regler om

sakrättslig verkan vid överlåtelse respektive pantsättning av fast egendom.

Som regel utgör dock ledningar med därtill knuten ledningsrätt lös egendom. Det finns då inte några sakrättsliga lagregler vad gäller överlåtelse eller pantsättning. Det är därför inte helt klart när och hur en förvärvare respektive panthavare får sakrättsligt skydd.

Mot bakgrund av att ledningarna representerar mycket stora värden för många företag är det angeläget att de sakrättsliga momenten vid överlåtelse respektive pantsättning av ledningsrätter är klara. Det finns därför anledning att överväga om det bör införas särskilda regler om sakrättsligt skydd vid överlåtelse och pantsättning av sådana ledningsrätter som utgör lös egendom.

Samverkan mellan innehavare av parallella ledningsrätter

Med parallella ledningsrätter avses två eller flera ledningsrätter som ligger bredvid varandra. Så kan exempelvis en kraftledning och en fiberoptisk kabel som är upphängda i samma stolpar tryggas av två olika ledningsrätter. Om ledningsrätterna är i olika ägares händer, uppkommer frågan hur samverkan mellan dem skall regleras. För närvarande torde det vanligaste vara att saken regleras genom ett mer eller mindre detaljerat avtal. Det är dock oklart vilka rättsverkningar sådana avtal har. Ett annat sätt, som det IT-rättsliga observatoriet har pekat på, kan vara att bilda en association, t.ex. en ekonomisk förening, som får förvärva de båda ledningsrätterna. Med medlemskapet i föreningen följer då en rätt att nyttja en viss ledning. Modellen synes emellertid ännu så länge inte ha kommit till användning. Det står därför inte helt klart vilka rättsliga problem som den kan vara förenad med. Ytterligare en metod skulle kunna vara att bilda en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149). För att den modellen skall kunna tillämpas torde det dock krävas vissa ändringar i anläggningslagen.

Det finns åtskilliga parallella ledningsrätter som redan har kommit i olika ägares händer. Om samverkansfrågorna inte blir reglerade i dessa fall, finns det risk för tvister mellan ledningsrättshavarna. Det finns inte minst mot den bakgrunden anledning att överväga hur samverkan kan regleras.

Ersättning vid upplåtelse av ledningsrätt

En fastighetsägare har rätt till ersättning för att utrymme tas i anspråk med ledningsrätt. När ersättningen bestäms, skall reglerna i 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Dessa bygger på en skadepincip, dvs. ersättning skall betalas för den skada som fastighetsägaren drabbas av.

Om ledningsrättslagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta exempelvis andra slag av ledningar än dem som nu anges i lagen, är det naturligt att överväga vilka principer som bör gälla när ersättningen för de nya slagen av upplåtelser bestäms. Detsamma gäller om det införs en möjlighet för en ledningsrättshavare att ge någon annan rätt att anlägga nya ledningar inom utrymmet.

I dag gäller att en ledningsrättsinnehavare som med stöd av 3 a § ledningsrättslagen kompletterar en starkströmsledning med en fiberoptisk kabel är skyldig att ersätta fastighetsägaren för den ytterligare skada som åtgärden medför. Ersättningen fastställs på talan av fastighetsägaren (jfr 13 d § ledningsrättslagen). Om det, såsom ovan har berörts, införs en möjlighet för ledningsrättshavaren att själv anlägga nya slag av ledningar inom ledningsrättsutrymmet eller en möjlighet för ledningsrättshavaren att ge någon annan rätt att anlägga nya ledningar inom utrymmet, bör det övervägas om fastighetsägaren skall ges samma rätt till ytterligare ersättning som 13 d § i dag ger. Även andra former för att bestämma fastighetsägarens rätt till ersättning bör övervägas. Dessa bör inte vara för komplicerade.

Inrättande av ett ledningsrättsregister

I fastighetsregistrets allmänna del finns uppgifter om ledningsrätter. Registret innehåller bl.a. information om de utrymmen som har upplåtits med ledningsrätt men det saknar uppgifter om vilka som innehar ledningsrätterna.

Ett ledningsrättsregister med uppgifter om aktuella ledningsrättshavare skulle kunna vara av värde på flera sätt. Registret skulle underlätta för enskilda och för det allmänna att komma i kontakt med ledningsrättshavarna. Det skulle också kunna ligga till grund för regler om sakrättsligt skydd i samband med överlåtelse och pantsättning. Samtidigt finns det skäl att anta att uppbyggnaden och ajourföringen av registret skulle vara både tids- och resurskrävande. Mot denna bakgrund framstår det som motiverat att närmare undersöka behovet av ett ledningsrättsregister och utröna

vilka kostnader det skulle medföra att bygga upp och föra ett sådant register.

Utredningsuppdraget

Allmänt

Utredaren skall se över de frågor om ledningsrätt som anges nedan. Om översynen ger vid handen att det finns behov av författningsändringar, skall utredaren lägga fram förslag till sådana. Utredaren skall vidare lägga fram förslag på författningsändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra de direktiv som Europeiska unionen antar inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor som har anknytning till dem som anges nedan.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Ändamål för ledningsrättsupplåtelse m.m.

Utredaren skall - efter en avvägning mellan de skilda allmänna och enskilda intressen som här gör sig gällande - ta ställning till om ledningsrättslagens tillämpningsområde bör avgränsas på något annat sätt än i dag. Utredaren skall sålunda undersöka om ledningsrättslagens tillämpningsområde bör utvidgas så att lagen kan användas för att upplåta utrymme för anordningar som ingår i elektroniska kommunikationsnät eller liknande nät men som inte utgör ledningar. Om utredaren finner att en sådan utvidgning bör komma till stånd, skall utredaren också överväga om det finns behov av någon ytterligare reglering av förutsättningarna för ledningsrättsupplåtelser. Vidare skall utredaren undersöka om ledningsrätt bör kunna upplåtas för ledningar av andra slag än de som nu anges i lagen samt om lagens tillämpningsområde bör avgränsas på något annat sätt med hänsyn till den tekniska utveckling som har skett och den nya terminologi som har utvecklats på kommunikationsområdet.

Utredaren skall också ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka villkor en ledningsrätt för ett visst slag av ledning skall ge rätt att dra fram ledningar av andra slag inom det upplåtna utrymmet.

Upplåtelse av begränsad rätt i befintlig ledningsrätt m.m.

Utredaren skall överväga om en ledningsrättshavare bör ges rätt att upplåta utrymme åt någon annan i det utrymme som ledningsrätten avser. Om utredaren finner att ledningsrättshavaren bör ges en sådan rätt, skall utredaren också ta ställning till i vilken utsträckning fastighetsägaren bör ha inflytande över sådana upplåtelser, hur rättsförhållandet mellan ledningsrättshavaren och den till vilken utrymme upplåts skall regleras, vilken rätt att installera ytterligare utrustning som en sådan upplåtelse skall vara förenad med samt vad som skall gälla i förhållandet mellan fastighetsägaren och den till vilken utrymme upplåts. I första hand skall utredaren därvid studera lösningar som innebär en tillämpning av allmänna nyttjanderättsliga principer. Vidare skall utredaren överväga om det finns behov av regler som ger nyttjanderättshavaren skydd vid exempelvis överlåtelse eller exekutiv försäljning av ledningsrätten.

Om utredaren kommer fram till att ledningsrättshavaren bör ges rätt att upplåta utrymme som omfattas av ledningsrätten åt någon annan, skall han även ta ställning till om ledningsrättshavaren skall kunna överlåta sina ledningar till nyttjanderättshavaren utan att samtidigt överlåta ledningsrätten.

Utredaren skall vidare överväga om det finns behov av att klargöra ledningsrättshavarens möjligheter att upplåta nyttjanderätt till en hel ledning eller till en del av en ledning, t.ex. ett fiberpar.

Eventuella förslag om upplåtelse av utrymme, ledning eller del av ledning skall bygga på frivillighet. Förslagen får, om det är nödvändigt för att genomföra de direktiv som Europeiska unionen antar inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn eller för att åstadkomma ett bättre genomförande av art. 4 d i direktivet 90/388/EEG, även innefatta möjligheter till tvångsupplåtelser.

Överlåtelse och pantsättning av ledningsrätt

Utredaren skall undersöka om det bör införas särskilda sakrättsliga regler vad gäller överlåtelse och pantsättning av en ledningsrätt som utgör lös egendom. Utredaren skall därvid särskilt ta ställning till om det bör införas bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar som en förvärvare av en ledningsrätt eller den som får ledningsrätt pantsatt till sig skyddas mot anspråk från överlåtarens respektive upplåtarens borgenärer. Utredaren skall också överväga pantsättarens ställning vid en överlåtelse av ledningsrätten.

Samverkan mellan innehavare av parallella ledningsrätter

Utredaren skall undersöka om det finns behov av särskilda samverkansregler när två eller flera ledningsrätter är belägna i anslutning till varandra.

Ett alternativ som skall övervägas är att göra anläggningslagen (1973:1149) tillämplig såvitt gäller frågor som är gemensamma för ledningsrätterna. Utredaren skall därvid överväga om bestämmelsen om vilken lös egendom som en gemensamhetsanläggning kan inrättas för (se 2 § anläggningslagen) är ändamålsenlig. Om utredaren finner att detta alternativ skall väljas, skall han också undersöka om det förutsätter andra ändringar i anläggningslagen.

Det står utredaren fritt att pröva även andra alternativ, t.ex. en modell där innehavarna av de olika ledningsrätterna samverkar inom ramen för en ekonomisk förening.

Ersättning vid upplåtelse av ledningsrätt

Utredaren skall, om han föreslår en utvidgning av ledningsrättslagens tillämpningsområde - t.ex. till nya slag av ledningar eller till anordningar som inte utgör ledningar - förutsättningslöst pröva om de nuvarande ersättningsprinciperna är lämpliga även i dessa fall.

Om utredaren föreslår att det införs en möjlighet för ledningsrättshavaren att själv anlägga nya slag av ledningar inom ledningsrättsutrymmet eller en möjlighet för ledningsrättshavaren att ge någon annan rätt att anlägga nya ledningar inom utrymmet, skall han pröva om detta ger anledning att justera nuvarande ersättningsprinciper eller införa nya regler om hur ersättningen skall bestämmas för dessa fall.

Utredaren skall redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen i dessa delar kan antas få.

Inrättande av ett ledningsrättsregister

Ett allmänt tillgängligt ledningsrättsregister skulle kunna innehålla uppgifter om ledningsrättshavare och eventuella nyttjanderätts-havare. Utredaren skall bedöma vilket behov av ett sådant register som fastighetsägare, ledningsrättshavare och andra intressenter, såsom exempelvis olika marknadsaktörer, kan antas ha och hur registret skulle kunna användas i olika sammanhang. Utredaren skall också uppskatta kostnaderna för uppbyggandet och för en

löpande drift av registret och bedöma hur dessa kostnader skulle kunna finansieras samt, om utredningen ger underlag för det, ta ställning till om det bör inrättas ett register. Om utredaren kommer fram till att det bör inrättas ett ledningsrättsregister, skall utredaren även ta ställning till vem som bör föra registret och hur registret bör regleras. Några förslag som förutsätter att ett register byggs upp skall dock inte lämnas.

Att beakta i övrigt

Utredaren skall samråda med Utredningen om elektronisk kommunikation (N 2001:07) och följa beredningen av den utredningens förslag. Utredaren skall också samråda med IT-kommissionen (K 1998:04). När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för små företag, skall utredaren samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning. Utredaren skall vidare hålla sig underrättad om det arbete som bedrivs inom Europeiska Unionen inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn. Utredaren kan söka vägledning i det IT-rättsliga observatoriets rapport Ledningsrätt i IT-tider - utnyttjande av befintlig infrastruktur för att dra fram optokablar för bredband.

Utredaren skall i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2002 redovisa de ändringar i ledningsrättslagen som är nödvändiga för att genomföra de direktiv som Europeiska unionen antar inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn.

Uppdraget skall i övrigt redovisas senast den 31 mars 2003.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till 2002 års
ledningsrättsutredning

Dir.
2002:107

Beslut vid regeringssammanträde den 15 augusti 2002.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 7 februari 2002 (dir 2002:17) tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor om ledningsrätt. Utredningen, som har antagit namnet 2002 års ledningsrättsutredning (Ju 2002:03), skall enligt direktiven i ett delbetänkande senast den 15 augusti 2002 redovisa de ändringar i ledningsrättslagen (1973:1144) som är nödvändiga för att genomföra de direktiv som Europeiska unionen antagit inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn. Uppdraget skall i övrigt redovisas senast den 31 mars 2003. Utredningen har nu begärt att tiden för delbetänkandet förlängs till den 17 oktober 2002.

Med ändring av den i direktiven beslutade tiden för delbetänkandet skall utredningen redovisa denna del av uppdraget senast den 17 oktober 2002.

(Justitiedepartementet)

A. Ramdirektivet

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
2002/21/EG
av den 7 mars 2002**

**om ett gemensamt regelverk för elektroniska
kommunikationsnät och kommunikationstjänster
(ramdirektiv)**

: = :

Artikel 11

Ledningsrätter

1. När en behörig myndighet överväger

- en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av allmänna kommunikationsnät, eller
- en ansökan om beviljande av rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig egendom för ett företag som godkänts för tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga,

skall medlemsstaterna säkerställa att myndigheten

- fattar beslut på grundval av öppet redovisade och allmänt tillgängliga förfaranden som tillämpas utan diskriminering och utan dröjsmål, och

- följer principerna om öppenhet och icke-diskriminering när den knyter villkor till sådana rättigheter.

Dessa förfaranden kan variera beroende på om sökanden tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller inte.

2. I de fall där offentliga eller lokala myndigheter har äganderätt till eller kontroll över företag som driver elektroniska kommunikationsnät och/eller tillhandahåller kommunikationstjänster, skall medlemsstaterna säkerställa att det råder en ändamålsenlig organisatorisk åtskillnad mellan den verksamhet som har ansvar för beviljande av de rättigheter som avses i punkt 1 och de verksamheter som har samband med ägande eller kontroll.

3. Medlemsstaterna skall säkerställa att det finns effektiva mekanismer för att ge företagen möjlighet att överklaga beslut om beviljande av rättigheter att installera faciliteter till ett organ som är oberoende av de berörda parterna.

Artikel 12

Samlokalisering och gemensamt utnyttjande av faciliteter

1. Om ett företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät enligt nationell lagstiftning har rätt att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, eller om det får utnyttja ett förfarande för att expropriera eller använda egendom, skall de nationella regleringsmyndigheterna främja gemensamt utnyttjande av sådana faciliteter eller egendom.

2. Medlemsstaterna får, särskilt när företagen saknar andra möjliga utvägar genom att miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet behöver skyddas eller genom att mål för fysisk planering behöver uppnås, föreskriva gemensamt utnyttjande av faciliteter eller egendom (inbegripet fysisk samlokalisering) för ett företag som driver ett elektroniskt kommunikationsnät eller vidta åtgärder för att underlätta samordningen av offentliga arbeten endast efter skälig tid av offentligt samråd under vilket alla berörda parter måste ges tillfälle att yttra sig. Sådana föreskrifter om gemensamt utnyttjande eller samordning får innehålla regler för fördelning av kostnaderna för det gemensamma utnyttjandet av faciliteterna eller egendomen.

B. Auktorisationsdirektivet

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
2002/20/EG
av den 7 mars 2002**

**om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och
kommunikationstjänster
(auktorisationsdirektiv)**

: = :

Artikel 13

**Avgifter för nyttjanderätter och rättigheter att installera
faciliteter**

Medlemsstaterna får låta den berörda myndigheten införa avgifter för nyttjanderätter till radiofrekvenser eller nummer eller för rättigheter att installera faciliteter på, över eller under offentlig eller privat egendom, varvid avgifterna skall beakta behovet av en optimal användning av dessa resurser. Medlemsstaterna skall säkerställa att avgifterna är sakligt motiverade, öppet redovisade, icke-diskriminerande och proportionella till det avsedda syftet, och att de tar hänsyn till de mål som avses i artikel 8 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektiv).

*Artikel 14***Ändring av rättigheter och skyldigheter**

1. Medlemsstaterna skall garantera att rättigheter, villkor och förfaranden avseende allmänna auktorisationer och nyttjanderätter eller rättigheter att installera faciliteter endast ändras i sakligt motiverade fall och på ett proportionellt sätt. Anmälan skall göras på lämpligt sätt om avsikten att företa sådana ändringar och berörda parter, inbegripet användare och konsument, skall få en tillräcklig tidsfrist på minst fyra veckor, utom i undantagsfall, för att kunna lämna sina synpunkter på de föreslagna ändringarna.

2. Medlemsstaterna skall inte begränsa eller återkalla rättigheter att installera faciliteter före utgången av den tidsperiod för vilken de tilldelats utom när detta är berättigat och sker i enlighet med relevanta nationella bestämmelser om kompensation för återkallande av rättigheter.

*Artikel 12***Skyldigheter avseende tillträde till och användning av specifika nätfaciliteter**

1. En nationell regleringsmyndighet får i enlighet med artikel 8 införa skyldigheter för operatörer att uppfylla rimliga krav på tillträde till och användning av specifika nätdelar och tillhörande faciliteter, bl.a. i situationer då den nationella regleringsmyndigheten anser att ett nekat tillträde eller orimliga villkor med liknande verkan skulle hindra uppkomsten av en hållbar konkurrensutsatt marknad på slutkundens nivå eller att det inte skulle ligga i slutanvändarnas intresse.

Operatörer kan bland annat äläggas

- a) att ge tredje part tillträde till specificerade nätdelar och/eller nätfaciliteter inklusive tillträde till accessnätet,
- b) att förhandla med god vilja med företag som begär tillträde,
- c) att inte upphäva ett redan beviljat tillträde till faciliteter,
- d) att erbjuda specificerade tjänster för andra operatörer och som tredje part kan återförsälja,
- e) att bevilja öppet tillträde till tekniska gränssnitt, protokoll och annan nyckelteknik som är nödvändig för samverkan mellan tjänster eller virtuella nättjänster,
- f) att erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av faciliteter, som t.ex. ledningar, byggnader eller master,
- g) att erbjuda specificerade tjänster som krävs för att säkerställa samverkan mellan tjänster ända fram till slutanvändarna, t.ex. faciliteter för intelligenta nättjänster eller roaming på mobilnät,
- h) att erbjuda tillträde till driftstödssystem eller liknande programsystem som krävs för att garantera sund konkurrens när det gäller tillhandahållandet av tjänster,
- i) att förbinda nät eller nätfaciliteter.

De nationella regleringsmyndigheterna får förena dessa skyldigheter med villkor som gäller rättvis behandling, rimlighet och läglighet.

2. Om de nationella regleringsmyndigheterna överväger att införa sådana skyldigheter som avses i punkt 1 och i synnerhet när de bedömer huruvida dessa skyldigheter står i proportion till de mål som anges i artikel 8 i direktiv 2002/21/EG (ramdirektiv) skall de särskilt beakta följande faktorer:

- a) Den tekniska och ekonomiska bärkraften för användning och installation av konkurrerande faciliteter med tanke på marknadsutvecklingen och med beaktande av arten och typen av samtrafik och tillträde.
- b) Möjligheten att erbjuda det föreslagna tillträdet med tanke på den tillgängliga kapaciteten.
- c) Nyinvesteringen för ägaren till faciliteten, med tanke på de risker som investeringen medför.
- d) Behovet av att värna konkurrensen på lång sikt.
- e) Alla berörda immateriella rättigheter, när så är lämpligt.
- f) Tillhandahållande av alleuropeiska tjänster.