

Handläggare:
Camilla Jönsson
08-214931
Camilla.jonsson@ssnf.org

2015-06-05

Remissvar
Dnr. N2015/2228/ITP

Dnr. N2015/2228/ITP
n.registrator@regeringskansliet.se

N2015-2228-ITP Remissvar av promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät

Svenska stadsnätetsföreningen

Svenska Stadsnätetsföreningen är en bransch- och intresseorganisation som organiserar 155 stadsnät och 117 leverantörer av tjänster och utrustning inom bredbandsområdet. Föreningen företräder därmed en absolut majoritet av de aktörer som aktivt investerar i ny modern infrastruktur för bredband i Sverige.

Svenska Stadsnätetsföreningen verkar för öppna stadsnät, en modell som har varit mycket framgångsrik. Modellen öppna nät innebär att stadsnätet bär ansvaret för det öppna nätet, vilket innebär att säkerställa att lika och icke-diskriminerande villkor efterlevs och säkerställa god konkurrens i nätet. Tjänsteleverantörerna och operatörerna är beroende av stadsnätets förmåga att kunna leverera de infrastrukturprodukter de efterfrågar.

Sammanfattning

Enligt lagförslaget ska de som är anmälningspliktiga (enligt Lagen om elektronisk kommunikation) samt andra aktörer som innehar fysisk infrastruktur medge tillträde för bredbandsutbyggare för anläggning eller utbyggnad av bredbandsnät. Enligt lagförslaget får nätinnehavaren neka tillträde om det inte är en rimlig begäran.

För nätinnehavare som kan erbjuda alternativ infrastruktur dvs svartfiber ska tillträde till fysisk infrastruktur inte vara ett alternativ. Denna punkt för rätten att neka tillträde är av central betydelse för nätinnehavaren, i vårt fall för stadsnäten.

Rätten att neka till fysisk infrastruktur om svartfiber finns måste gälla en kommun (nätinnehavare) som har verksamheten med el, vatten och fiber organiserat i ett gemensamt tekniskt bolag. Men också gälla för större nätinnehavare, som organiserar skilda verksamhetsgrenar med innehav av fysiskt infrastruktur i skilda juridiska personer.

I lagförslaget finns inget skydd mot att begäran om tvistlösning missbrukas. Stadsnätetsföreningen anser att det borde finnas något som skapar eftertanke och välgrundade skäl när det

Svenska Stadsnätetsföreningen

Holländargatan 17
111 60 Stockholm Sweden
E-post: kansli@ssnf.org

Org.nr: 556676-6076
Tel: 08-21 49 30
<http://www.ssnf.org>

gäller ansökan om tvistlösning.

En tvist eller en rättsprocesser förstör alla aktörers fokus och koncentration på deras huvudsakliga verksamhet. En tvist kan också leda till utdragna rättsprocesser och i förlängningen uppstår en regulatorisk osäkerhet på marknaden. Nätinnehavare i andra sektorer ska medge tillträde till fysisk infrastruktur på begäran av bredbandsutbyggare för bredbandsnät. Det finns en risk för att tvister uppstår eftersom bedömningar om vad som är en rimlig begäran kan komma att uppfattas olika beroende på andra säkerhetsföreskrifter, andra branschstandarder etc. Det finns också risk för tvist gällande skyldigheter, rättigheter och ansvar för den fysiska infrastrukturen. Den fysiska infrastrukturen påverkas av en rad olika parametrar och vem ansvarar för att den fysiska infrastrukturen inte kan användas, grävs av eller flyttas? Stadsnätetsföreningen saknar konsekvensanalyser över detta.

Enligt lagförslaget tas inte någon hänsyn till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden. Det borde vara en utgångspunkt i bedömningar och i tvisteförfarandet.

Med rådande lagförslag finns det en risk i att nätinnehavare väljer att avstå från att anlägga fysisk infrastruktur för framtida bruk, när tillfälle ges, eftersom det finns en osäkerhet om de själva får tillträde till den fysiska infrastrukturen eller om de måste upplåta den till en bredbandsutbyggare. Nätinnehavare måste ha rätt att neka tillträde till fysisk infrastruktur med hänsyn till långtgående affärsmässiga planer och för att förstärka kapaciteten i sin egen nätinфраstruktur.

Stadsnätetsföreningen ställer sig frågande till om all information om fysisk infrastruktur ska finnas tillgänglig på informationspunkten. Stadsnätetsföreningen anser att en nätinnehavare som kan erbjuda svartfiber på likvärdiga villkor i ett område inte ska omfattas av kraven avseende informationspunkten. Detta oavsett om det gäller nätinnehavarens befintliga eller planerade fysiska infrastruktur i samma område.

Det kommer att bli administrativt betungande för både små och stora nätinnehavare. De ska rapportera in fysisk infrastruktur till informationspunkten, samordna anläggningsarbeten, svara skriftligt på frågor om tillträde etc. För att underlätta det administrativa arbetet för nätinnehavarna förordar Stadsnätetsföreningen att en standardiserad blankett tas fram i syfte att underlätta hanteringen av begäran om tillträde till respektive samordning av fysisk infrastruktur.

Avgiften för tvistelösning och för informationspunkten ska enligt lagförslaget betalas av de som är anmälningsskyldiga enligt LEK. Det innebär ökade kostnader för nätinnehavare och bredbandsutbyggare inom sektorn. När avgifter sätts bör hänsyn tas till olika nätinnehavare och bredbandsutbyggares ekonomiska förutsättningar och storlek.

Denna lag gäller nätinnehavare som är anmälningsskyldiga samt nätinnehavare som finns i andra sektorer än telekomsektorn. Dessutom består telekombranschen av både stora och små aktörer med olika förutsättningar till att själva läsa in sig och förstå vilka skyldigheter och rättigheter man har med den nya lagen. Stadsnätetsföreningen anser att det finns ett stort behov av en utbildnings- och informationsinsats. Det bör därför säkerställas statliga medel och resurser för att få ut kunskapen om denna lag.

Stadsnätets förenings remissvar

Bakgrund

Sverige är ett föregångsland när det gäller bredbandssatsningar på lokal nivå. Många kommuner arbetar enligt en modell som främjar konkurrens, som uppskattas av näringslivet, hushållen och operatörerna. Modellen innebär att kommunerna tar ansvar för att etablera öppna fibernät som alla företag kan använda på lika villkor. Företag kan konkurrera fritt om att erbjuda bästa möjliga tjänst till lägsta möjliga pris.

Utbyggnaden av kommunala fibernät är en viktig anledning till att bredbandspriserna i Sverige internationellt sett är låga. Kostnaderna för en elektronisk kommunikationstjänst såsom exempelvis internet för en slutkund är 20-30 procent lägre där det finns öppen fiber jämfört med andra områden i Sverige. De lägre priserna har i sin tur varit en drivkraft för enskilda hushåll att ansluta sig till stadsnäten.

Det direktiv som ligger till grund för lagförslaget, Utbyggnadsdirektivet, syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Detta genom att främja en gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur och genom att möjliggöra en effektivare utbyggnad av ny fysisk infrastruktur så att sådana nät kan byggas till en lägre kostnad. Vår uppfattning är att direktivet inte i första hand är avsett att gynna konkurrensen. Det är utbyggnaden av höghastighetsnät som är det centrala i direktivet, inte vilken eller hur många aktörer som bygger ut näten.

Tillträde till befintlig fysisk infrastruktur

Enligt lagförslaget ska de som är anmälningspliktiga, enligt LEK, samt andra aktörer som innehar fysisk infrastruktur medge tillträde för bredbandsutbyggare för anläggning eller utbyggnad av bredbandsnät. Enligt lagförslaget får nätinnehavaren neka tillträde om det inte är en rimlig begäran. Grunder till nekande är bland annat:

- Infrastrukturens tekniska lämplighet för tillträde,
- Brist på utrymme i den fysiska infrastrukturen,
- Risk för skada för allmän säkerhet, totalförsvaret eller för Sveriges säkerhet,
- Risk för att andra tjänster som infrastrukturen används för förstörs,
- Tillgången till alternativ infrastruktur, exempelvis svartfiber.

En kommun (nätinnehavare) som har verksamheten med el, vatten och fiber organiserat i ett gemensamt tekniskt bolag kan neka tillträde till utrymme i kanalisation om tillgång till svartfiber erbjuds på likvärdiga villkor, enligt lagförslaget. Detta bör även gälla större nätinnehavare, som organiserar skilda verksamhetsgrenar med innehav av fysiskt infrastruktur i skilda juridiska personer.

För nätinnehavare, som är stadsnät, som kan erbjuda alternativ infrastruktur dvs svartfiber ska tillträde till fysisk infrastruktur såsom exempelvis kanalisation inte vara ett alternativ. Denna punkt för rätten att neka tillträde är av central betydelse för nätinnehavaren, i vårt fall för stadsnäten.

För att främja en gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur förordar Svenska Stadsnätets förening att en bredbandsutbyggare alltid först ska söka efter svartfiber hos nätinnehavare såsom Skanova eller hos stadsnäten (exempelvis via de system som redan finns för operatörer som vill hyra svartfiber). Stadsnätets förening understryker vikten av att det bara är när det inte finns svartfiber att hyra som tillträde till den fysiska infrastrukturen enligt lagförslaget blir aktuellt och som då kan sökas via informationspunkten. Stadsnätets förening stödjer förslaget att Ledningskollen kan vara informationspunkten.

Stadsnätföreningen anser att tillhandahållande av alternativ infrastruktur såsom svartfiber ska värderas enligt marknadsmässiga villkor. Svartfiber är en konkurrensutsatt marknad och måste värderas utifrån rådande marknadsmekanismer och rådande konkurrenssituation.

Operatörerna köper mycket svartfiber av stadsnäten via CESAR2, och tillgängligheten samt prisnivån på svartfiber är låg jämfört med andra länder. Stadsnätetsföreningen vill betona att lagförslaget måste ta hänsyn till konkurrensen på marknaden och säkerställa att ersättning för och tillträde till svartfiber och fysisk infrastruktur sker på marknadsmässiga villkor och inget annat.

Tillträde till fysisk infrastruktur - kopplingskåp och tillsynsbrunnar

Enligt lagförslaget ska en bredbandsutbyggare få tillträde till nätinnehavarens kopplingskåp och tillsynsbrunnar. Det kan ses som skäligt, men är förknippat med risk och är onödigt detaljerat. Kopplingskåp och tillsynsbrunnar har skyddsåtgärder som ska göra dem oåtkomliga för obehöriga att få tillträde. En nätinnehavare måste skydda sin nätinfrastruktur, exempelvis kopplingskåp eller brunn, för att förhindra sabotage av nätets funktion och driftsäkerhet. Dessutom ställer PTS nya krav på driftsäkerhet från hösten 2015. Tillträde till fysisk infrastruktur måste därför vägas mot dessa krav på driftsäkerhet. Det borde vara rimligt att nätinnehavaren själv får avgöra om kanalisation ska levereras med ett kopplingskåp eller brunn som är delat eller icke delat med nätinnehavaren.

Slutsats: Rätten att neka till fysisk infrastruktur när alternativ infrastruktur finns såsom svartfiber är av central betydelse för stadsnäten.

Rätten att neka måste gälla en kommun (nätinnehavare) som har verksamheten med el, vatten och fiber organiserat i ett gemensamt tekniskt bolag. Så även större nätinnehavare, som organiserar skilda verksamhetsgrenar med innehav av fysiskt infrastruktur i skilda juridiska personer.

Tillträde till fysisk infrastruktur måste vägas mot krav på driftsäkerhet. Det är rimligt att nätinnehavaren själv får avgöra om kanalisation ska levereras med ett kopplingskåp eller brunn som är delat eller icke delat med nätinnehavaren.

Twistlösning och risk för rättsprocesser

Den fysiska infrastrukturen kan enligt lagförslaget ägas av andra aktörer än anmälningspliktiga inom LEK. Dessa aktörer äger andra samhällsinfrastrukturer och verkar inom andra sektorer. Eftersom olika sektorer har olika branschstandarder, olika synsätt och olika säkerhetsföreskrifter finns det med andra ord en risk att bedömningar om vad som är en rimlig begäran kan komma att uppfattas olika. I förlängningen är det rimligt att anta att en tvist uppstår, vilket kan leda till utdragna rättsprocesser och i förlängningen uppstår en regulatorisk osäkerhet på marknaden.

En tvist eller en rättsprocess förstör aktörens fokus och koncentration på deras huvudsakliga verksamhet. Detta gäller små aktörer i större utsträckning än stora aktörer. Stora aktörer har inte bara mer ekonomiska resurser och uthållighet de kan även skapa egna avdelningar med personella resurser avsedda för tvisteförfaranden och rättsprocesser.

Stadsnätetsföreningen anser att det borde finnas något som skapar eftertanke och välgrundade skäl när det gäller ansökan om twistlösning. I lagförslaget finns inget skydd mot att begäran om twistlösning missbrukas. Om en bredbandsutbyggare är en ekonomiskt starkare aktör kan det få

konsekvenser gentemot en svagare nätinnehavare eftersom denne inte har samma resurser att sätta till vid en tvistlösnings process. Det kan i förlängningen hämma konkurrensen och gynna överutnyttjande av möjligheten att begära tvistlösning.

Hänsyn till konkurrensen

Den svenska marknaden präglas inte av många privata aktörer utan består av några privata aktörer och flera kommunala stadsnät. Samhället måste på ett framgångsrikt sätt tillvarata genomförda och framtida offentliga investeringar och säkerställa att utbudet av svartfiber-, kapacitets- och transmissionsprodukter kan bibehållas och utvecklas. Den svenska modellen öppna nät innebär att stadsnätet bär ansvaret för att säkerställa god konkurrens i nätet och att lika och icke-diskriminerande villkor efterlevs. Bredbandsutbyggare, såsom tjänsteleverantörer och operatörer, är beroende av stadsnätets förmåga att kunna leverera det de efterfrågar.

Enligt lagförslaget tas ingen hänsyn till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden. Det borde vara en utgångspunkt i bedömningar och i tvisteförfarandet. Stadsnätetsföreningen anser att den svenska modellen med stadsnät måste värnas om och lagförslaget måste säkerställa att investeringsviljan och utvecklingen inte avstannar och att konkurrensen inte snedvrids.

Vem ansvarar för vad

Det finns en hel del problem med befintlig gammal kanalisation, vilket begränsar nyttjandet. Vem står exempelvis för risken att det inte går att använda kanalisationen, och hur ska det hanteras? Kanalisation som exempelvis är nedgrävd påverkas av en rad parametrar som kan vara svåra att förutse såsom kvalitén på kanalisationen samt att användbarheten påverkas av hur den lagts på plats, på vilket djup, i vilka markförhållanden etc. Vem får i slutändan ansvara för att kanalisationen inte kan användas? Hur värderas sådant? Det finns en stor risk för meningsskiljaktigheter på marknaden och tvistlösningar kommer att begäras.

Andra frågor som kommer att utgöra skäl till meningsskiljaktigheter är skälen till när en kanalisation är full eller inte. Det finns kan finnas flera anledningar till att en ledning inte kan dras i en kanalisation som redan har en ledning i sig.

Stadsnätetsföreningen saknar konsekvensanalyser i lagförslaget gällande detta.

Slutsats: I lagförslaget finns inget skydd mot att begäran om tvistlösning missbrukas. Stadsnätetsföreningen anser att det borde finnas något som skapar eftertanke och välgrundade skäl när det gäller ansökan om tvistlösning.

Enligt lagförslaget tas ingen hänsyn till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden. Det borde vara en utgångspunkt i bedömningar och i tvisteförfarandet.

Det finns en stor risk för meningsskiljaktigheter på marknaden och tvistlösningar kommer att begäras gällande vem äger rätten till vad och vem är skyldig till vad när det gäller fysisk infrastruktur. Stadsnätetsföreningen saknar konsekvensanalyser i lagförslaget gällande skyldigheter, rättigheter och ansvar för den fysiska infrastrukturen.

Nätinnehavare som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt

Stadsnätetsföreningen anser att om en nätinnehavare oavsett ägarform som fått tillstånd av en kommun att gräva för att anlägga bredbandsnät så bör samordningsansvaret ligga på den

kommun som också ger ut tillståndet. Den aktuella nätinnehavaren ska bidra med information som behövs för att förutsättningarna till samordning ska kunna ske på bästa sätt.

Samordning ska ske, enligt lagförslaget, om nätinnehavaren oavsett ägarform utför ett bygg- eller anläggningsprojekt som är helt eller delvis finansierat av offentliga medel. Det är en rimlig förpliktelse anser Stadsnätetsföreningen. Det är också bra att små och mindre betydelsefulla projekt undantas från samordningskravet.

Slutsats: Stadsnätetsföreningen anser att det är kommunen som ska ha samordningsansvaret om en nätinnehavare får grävstillstånd för att anlägga bredbandsnät.

Det är rimligt att samordning sker om nätinnehavaren, oavsett ägarform, utför ett bygg- eller anläggningsprojekt som är helt eller delvis finansierat av offentliga medel. Det är bra att små och mindre betydelsefulla projekt undantas från kravet om samordning.

Fysisk infrastruktur och framtida investeringar

Utbyggnadsdirektivet syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom att främja en gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur och genom att möjliggöra en effektivare utbyggnad av nya bredbandsnät.

Det är rimligt att anta att varje nätinnehavare som bygger kanalisation har optimerat den för den verksamhet som respektive aktör bedriver nu och framöver. Detta gäller sannolikt alla nätinnehavare (elektronisk kommunikation, VVS, energi, järnväg, väg och andra aktörer). Fysisk infrastruktur anläggs också för att vara förberedd på ökad tillväxt i nätet. Detta kan vara frågan om ökat behov av kapacitet eller transportnät.

Det finns en risk i att nätinnehavare väljer att avstå från att lägga kanalisation för framtida bruk, när tillfälle ges, eftersom det finns risk att andra och inte de själva får tillträde till kanalisationen i och med rådande lagförslag. Lagförslaget måste säkerställa att nätinnehavaren har rätt att neka tillträde till kanalisationen om de själva har affärsmässiga planer på att expandera sitt nätområde eller för att stärka upp då ökad kapacitet krävs.

Slutsats: Nätinnehavare måste ha rätt att neka tillträde till fysisk infrastruktur med hänsyn till långtgående affärsmässiga planer och för att förstärka kapaciteten i sin egen infrastruktur.

Standardisera begäran – administrativ förenkling

Det kommer att bli betungande för både små och stora nätinnehavare för att upprätthålla ordningen och administrationen i detta lagförslag. Nätinnehavare ska rapportera in fysisk infrastruktur till en informationspunkt, samordna anläggningsarbeten med bredbandsutbyggare, svara på frågor om det finns fysisk infrastruktur tillgängligt i ett visst område eller mellan olika anslutningspunkter. Varje förfrågan om tillträde eller samordning ska ske skriftligt till nätinnehavaren och dessa förfrågningar kan vara av varierande kvalitet och viktiga parametrar kanske saknas som gör att nätinnehavaren får merarbete.

Stadsnätetsföreningen förordar att en standardiserad blankett tas fram för att underlätta hanteringen av begäran om tillträde till fysisk infrastruktur och/eller om begäran av samordning från bredbandsutbyggarna till nätinnehavarna. Det kommer att underlätta processen för nätinnehavarna om detta förenklas. Då kommer alla parter veta vilka parametrar ett frågeunderlag ska innehålla och vad parametrarna avser och betyder.

Slutsats: Det kommer att bli administrativt betungande för både små och stora nätinnehavare. De ska rapportera in fysisk infrastruktur till informationspunkten, samordna anläggningsarbeten, svara skriftligt på frågor om tillträde etc.

För att underlätta en del av det administrativa för nätinnehavarna förordar Stadsnätetsföreningen att en standardiserad blankett tas fram i syfte att underlätta hanteringen av begäran om tillträde till respektive samordning av fysisk infrastruktur.

Informationspunkten

Stadsnätetsföreningen ställer sig frågande till om all information om fysisk infrastruktur ska finnas tillgänglig på informationspunkten, enligt lagförslaget på Ledningskollen. Det borde vara som det fungerar för ledningar i Ledningskollen att det inte syns detaljerade uppgifter men att förfrågan skickas till berörd nätinnehavare. Sen sker ett mer detaljerat informationsutbyte mellan nätinnehavaren och bredbandsutbyggaren gällande den aktuella fysiska infrastrukturen. Att lämna ut detaljerade nätuppgifter om geografiska placeringar av nätets noder, kopplingskåp, brunnar etc kommer för många nätinnehavare ses som en säkerhetsrisk och är i många fall kopplat till sekretess. Däremot finns uppgifterna med i affärsuppgörelser och då under affärssekretess.

Det bör anges i lagen att nätinnehavare, som kan erbjuda svartfiber på likvärdiga villkor i ett område, inte ska omfattas av lagens krav avseende informationspunkten vad gäller innehavarens befintliga eller planerade fysiska infrastruktur i samma område. Det är onödigt och administrativt oproportionerligt.

Slutsats: Stadsnätetsföreningen ställer sig frågande till om all information om fysisk infrastruktur ska finnas tillgänglig på informationspunkten.

Stadsnätetsföreningen anser att en nätinnehavare som kan erbjuda svartfiber på likvärdiga villkor i ett område inte ska omfattas av kraven avseende informationspunkten. Detta oavsett om det gäller nätinnehavarens befintliga eller planerade fysiska infrastruktur i samma område.

Avgifter

Avgiften för tvistelösning och för informationspunkten ska enligt lagförslaget betalas av de som är anmälningsskyldiga enligt LEK. Det innebär ökade kostnader för nätinnehavare och bredbandsutbyggare inom telekomsektorn. Lägg därtill till kostnaderna i och med tvistelösningsförfarandet som också ska finansieras av telekomsektorn i både tid och pengar.

När avgifter sätts bör hänsyn tas till olika nätinnehavare och bredbandsutbyggares ekonomiska

förutsättningar och storlek.

Informationsinsatser

Denna bransch består av stora och små aktörer med olika förutsättningar till att själva läsa in sig och förstå lagförslaget. Stadsnättsföreningen anser att det finns ett stort behov av en utbildnings- och informationsinsats. Det bör säkerställas statliga medel för att få ut kunskapen om denna lag.

Karin Ahl,
Stadsnättsföreningens ordförande

Mikael Ek
vd