



Näringsdepartementet
Enheten för it-politik
Att: Susanna Mattsson
103 33 Stockholm

Skickas även via e-post:
n.registrator@regeringskansliet.se

Stockholm den 5 juni 2015

Remiss av promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät – N2015/2228/ITP

Inom ramen av rubricerat samråd lämnar Telenor Sverige AB ("Telenor") följande svar.

1. Inledning

Syftet med de remitterade lagförslagen är att sänka kostnader för att bygga ut bredbandsnät. Genom de nya reglerna ska den som vill bygga ut bredbandsnät, under vissa förutsättningar, ha möjlighet att söka tillträde till befintlig fysisk infrastruktur, söka samordning med bygg- och anläggningsprojekt samt söka tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader för anläggning av ett bredbandsnät. Telenor ställer sig positivt till dessa målsättningar. En välutbyggd bredbandsinfrastruktur är mycket viktig för Sverige, samtidigt som det finns stora utmaningar med att få på plats en sådan infrastruktur till alla som behöver den i Sverige. Det är därför positivt med regeländringar som sänker kostnader för att bygga ut såväl fasta som trådlösa höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Telenor anser dock att det finns en stor risk att de nu remitterade förslagen inte kommer att leda till några betydande kostnadssänkningar för bredbandsutbyggnaden de närmaste fem åren. Det finns en hel del oklarheter och mer eller mindre tydligt formulerade undantag i viktiga delar av det nya regelverket. Enligt Telenor är det sannolikt att en stor del av de initiala förfrågningarna om tillträde som kommer att göras av bredbandsutbyggare med stöd av det nya regelverket kommer att avslås av nätt innehavare och sedan hänskjutas till tvistlösning och rättsliga processer för att få mer tydlighet om hur regelverket ska tolkas. Sådana processer kommer sannolikt att pågå under flera år. Behovet av en billigare bredbandsutbyggnad finns dock redan nu. Om det nya regelverket ska bidra till regeringens bredbandsmål för 2020 behöver det blir fullt effektivt direkt efter det planerade införandet i juli 2016. Telenor bedömer att det är mindre sannolikt med formuleringarna i det nu remitterade förslaget. Telenor anser därför att lagtexten behöver bli tydligare än i förslaget, samtidigt som tidsutdräkten vid rättsliga processer måste minimeras.

2. Kommentarer på förslaget till lag om åtgärder för billigare utbyggnad av bredbandsnät ("utbyggnadslagen")

Omfattningen av tillträdesskyldigheten

Enligt 2 kap 1 § punkt 7 får en nätinnehavare neka tillträde till fysisk infrastruktur om denna erbjuder tillgång till alternativ infrastruktur på skäliga villkor. På sidan 38 i den remitterade promemorian nämns att grossisttillträde till svart fiber kan vara en lämplig form av alternativt tillträde. I detta sammanhang vill Telenor påpeka att ett vanligt scenario är att bredbandsutbyggare vill förbinda två platser med fiber och att bredbandsbyggaren har eller bygger eget nät på del av sträckan mellan dessa platser, men saknar kanalisering på en del av den totala sträckan. Formuleringen i 2 kap 1 § punkt 7 kan tolkas som att en infrastrukturägare som erbjuder fiber på hela sträckan kan neka kanaliseringstillträde på denna delsträckan och i stället hänvisa bredbandsutbyggaren till att hyra svart fiber på hela sträckan. Det är enligt Telenor inte önskvärt, då det fördyrar utbyggnaden och kan leda till att den bredbandsutbyggare som begär tillträde avstår från att bygga. Telenor anser att det bör förtydligas att en nätinnehavare inte får neka tillträde med hänvisning till möjligheten att hyra svartfiber på en sträcka som är längre än sträckan för det efterfrågade kanaliseringstillträdet.

Villkoren för tillträdet

Enligt 2 kap 1 § ska en nätinnehavare ge tillträde mot marknadsmässig ersättning och på skäliga villkor i övrigt. Begreppet marknadsmässig ersättning öppnar upp för tvister då det kan tolkas på många olika sätt, trots resonemanget i promemorian om vad ett marknadsmässigt pris är. Just frågan om ersättning är av stor vikt för både tillhandahållare och användare av tillträde. För att minska risken att det nya regelverket blir ineffektivt på grund av långdragna juridiska processer som ska fastslå hur man beräknar ett marknadsmässigt pris bör lagstiftaren överväga att införa en mer konkret skyldighet när det gäller ersättning, exempelvis kostnadsbaserade priser, som ska beräknas enligt en specifik metod. Ersättningen för tillträdet bör under inga omständigheter överstiga de kostnader som en bredbandsutbyggare skulle ha om denna skulle anlägga den fysiska infrastrukturen själv.

Telenor ställer sig frågande till formuleringen på sida 41: "När det gäller prissättning i en tvist mellan en nätinnehavare och en bredbandsutbyggare som båda är tillhandahållare av allmänna kommunikationsnät bör, i enlighet med vad som anges under de villkor som nätinnehavaren får ställa, beaktas att konkurrensen i högre delar av värdekedjan kan påverkas av prissättningen. Nätinnehavaren bör då få ta hänsyn till vinster av investeringar och avskrivningar av nättillgångar." Detta kan tolkas på olika sätt, bland annat som att tillträde som tillhandahålls av en nätinnehavare som tillhandahåller allmänna kommunikationstjänster per definition ska vara dyrare än tillträde som tillhandahålls av andra nätinnehavare. Man kan argumentera att all hjälp till en part som konkurrerar på samma marknad har konsekvenser för avkastning på investeringar och avskrivningar av tillgångar. Telenor förespråkar att formuleringen stryks.

Den centrala informationspunkten

Enligt 4 kap 2 § ska alla nätinnehavare göra viss grundläggande information om (befintlig) fysisk infrastruktur tillgänglig via informationspunkten. Det är mer långtgående än texten i utbyggnadsdirektivet. Direktivet kräver inte att nätinnehavare tillgängliggör information till den centrala informationspunkten. Däremot finns det krav

på att göra information tillgänglig på förfrågan. Enligt sida 57 i promemorian kommer informationspunkten inte att fylla sin funktion om informationspunkten bygger på frivillighet. Det behövs kunskap om nätinnehavare i ett visst geografiskt område om tillträdet ska kunna begäras. Enligt promemorian behövs det därför en skyldighet för alla nätinnehavare att rapportera in information till informationspunkten.

Telenor ifrågasätter om den positiva effekten av en central informationspunkt kommer att överstiga de kostnaderna för densamma. Så länge informationen i den centrala informationspunkten inte är mer omfattande eller mer detaljerad än det som rapporteras in i Ledningskollen idag kan en skyldighet att inkomma med information till den centrala informationspunkten vara proportionerlig. Det finns dock formuleringar i direktivet om den minimiinformation som nätoperatörer ska tillhandahålla, som kan tolkas som att den centrala informationsdatabasen blir mer omfattande än dagens Ledningskollen. Enligt artikel 4 punkt 1 i direktivet ingår exempelvis information om infrastrukturens dragning ("lokalisering och rutt") i minimiinformationen. Enligt Telenor blir det oproportionerligt betungande om informationspunkten ska innehålla information på en sådan detaljerad nivå. Informationspunkten riskerar då att bli en byråkratisk koloss som inte ger någon större nytta.

Enligt vår erfarenhet är det relativt enkelt att identifiera potentiella nätinnehavare inom ett visst geografiskt område, även utan en central informationspunkt. Det borde därför räcka med en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla information på förfrågan. En skyldighet för alla nätinnehavare att rapportera in information riskerar att leda till mycket höga kostnader för båda nätinnehavare och operatörskollektivet (som föreslås bekosta den centrala informationspunkten) utan att det i praktiken leder till en avsevärd förbättring av tillträdesmöjligheterna.

Telenor föreslår därför en central informationspunkt med begränsade resurser, likt dagens Ledningskollen, och att nätinnehavare inte ges en skyldighet att lämna information till den centrala informationspunkten. I stället ska regelverket fokusera på snabba och smidiga processer för en direkt dialog mellan nätinnehavare och bredbandsutbyggare. Telenor välkomnar att förslaget innehåller en skyldighet för nätinnehavare att lämna ut närmare information om infrastrukturen (utöver den grundläggande informationen) på begäran. Det behöver dock förtydligas i regelverket vilken närmare information en nätinnehavare är skyldig att lämna, samt vad begreppet "utan onödigt dröjsmål" innebär mer konkret.

Förhållandet till lagen om elektronisk kommunikation (LEK)

Enligt 1 kap 5 § i utbyggnadslagen ska lagen inte tillämpas i fråga om tillträde om en bredbandsutbyggare kan begära tillträde till viss fysisk infrastruktur med stöd av LEK eller beslut fattade med stöd av LEK. Denna formulering kan enligt Telenor leda till oklarhet om vilket regelverk som gäller i vissa fall. Exempelvis:

- I TeliaSoneras SMP-beslut för marknad 3a finns en informationskyldighet för TeliaSonera, som omfattar information om kanalisation i TeliaSoneras accessnät: "TeliaSonera ska utan dröjsmål tillhandahålla information som en grossistkund har behov av i samband med tillträde i enlighet med detta beslut." Det bör tydliggöras hur en sådan skyldighet förhåller sig till informationskyldigheten i den nya utbyggnadslagen.
- Telenor anser att det är mycket positivt att tillträdesskyldigheten enligt utbyggnadslagen omfattar en skyldighet för nätinnehavare att söka nödvändiga tillstånd eller efter bästa förmåga försöka sluta nödvändiga överenskommelser för att tillträdet ska kunna realiserars.¹ Det framgår emellertid av TeliaSoneras SMP-

¹ Se s 34 i promemorian

beslut på marknad 3a att en begäran om tillträde till TeliaSoneras kanalisation inte kan anses vara rimligt om TeliaSonera saknar rätt att upplåta kanalisationen i andra hand. Det bör därför förtydligas i den nya lagen att nätinnehavarens skyldighet att söka nödvändiga tillstånd efter bästa förmåga även gäller nätinnehavare som har skyldigheter enligt LEK. Annars kan det uppstå en situation där den sektorspecifika tillträdesregleringen (som är till för att säkerställa konkurrens) är mindre effektivt än regelverket i utbyggnadslagen (som är till för att minska kostnader för bredbandsutbyggnad).

- Det bör även förtydligas hur 4 kap 14 § i LEK förhåller sig till 1 kap 5 § i utbyggnadslagen. Det kan finnas oklarhet kring exempelvis hur ett kommunalt stadsnät kan neka tillträde enligt utbyggnadslagen med förklaringen att man är skyldig att lämna tillträde enligt 4 kap 14 § i LEK ("att mot marknadsmässig ersättning tillhandahålla sökanden samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande av egendom eller annat, om det är av betydelse för att skydda miljön eller för att uppnå mål för fysisk planering...").

Telenor ser väsentliga lagtekniska fördelar med att bryta ut samtliga delar ur lagförslaget som omfattar elektroniska kommunikationsnät och placera dessa i lagen om elektronisk kommunikation. Utbyggnadslagen bör endast omfatta sådan infrastruktur för vilken det idag saknas relevanta tillträdesbestämmelser i annan lagstiftning. LEK är den naturliga platsen för regler som träffar elektroniska kommunikationsnät och annan grundläggande infrastruktur som disponeras av tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster. Att reglera sådan infrastruktur i två parallella regelverk ger upphov till besvärande gränsdragningsproblem.

För beslut som fattas med stöd av LEK gäller redan vissa skyndsamhetskrav vid överklaganden och antalet överklagandeinstanser är reducerat till två. Telenor ser behov av samma skyndsamhet vid överklagande av beslut enligt det nya regelverket.

Allmänt om ledtider i processerna gällande förfrågningar om information, svar på begäran om tillträde osv

Förslaget till de svenska reglerna följer samma ledtider som minimikraven i direktivet, bland annat:

- 2 kap: Nätinnehavaren ska meddela bredbandsutbyggare inom två månader från mottagandet av en fullständig begäran om tillträde om den avslås eller beviljas
- 2 kap: Beslut i tvistlösning avseende tillträdet ska i normalfallet meddelas inom fyra månader
- 4 kap: Grundläggande information om fysisk infrastruktur ska göras tillgänglig via informationspunkten inom två månader från att en förändring inträffat
- 4 kap: En undersökning på plats ska kunna göras inom en månad från att begäran togs emot

Det finns inga definierade ledtider för tillhandahållandet av mer detaljerad information (kompletterande information utöver den grundläggande informationen som föreslås tillhandahållas via informationspunkten) i 4 kap. Många bredbandsprojekt är kunddrivna. Det kan handla om företag eller bostadsområde som ska kopplas upp, vanligen i konkurrens med andra leverantörer. I dessa fall riskerar det ta alldeles för lång tid att realisera tillträdet med ledtiderna i förslaget. För att tillträdet ska kunna användas för kunddrivna utbyggnadsprojekt föreslår Telenor att minska den maximalt tillåtna ledtiden för begäran om tillträde och undersökning på plats till två veckor, samt att införa en övre gräns för svarstiden (två veckor) för förfrågningar avseende mer detaljerad information, med möjlighet till ytterligare två veckor i fall av mycket omfattande förfrågningar eller när andra särskilda omständigheter råder.

3. Kommentarer på förslaget avseende regler för tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader samt förpliktelsen att ge tillträde till en byggnad som saknar fysisk infrastruktur för elektronisk kommunikation

Skyldigheten bör inte enbart omfatta byggnader utan även fastigheter

Skyldigheten tycks begränsas till fysisk infrastruktur i byggnader. Telenor föreslår att skyldigheten utökas till fysisk infrastruktur på fastigheter. Det är inte ovanligt att en bredbandsutbyggare vill koppla upp en fastighet som består av flera byggnader som inte står i direkt förbindelser med varandra. Då finns det antingen ett behov av tillträde till befintlig infrastruktur mellan byggnaderna (till exempel rör) eller ett behov av att anlägga en sådan infrastruktur mellan byggnaderna.

Tak och fasader bör omfattas av skyldigheten

Telenor ser ett behov att tydliggöra att tillträdesskyldigheten avseende fysisk infrastruktur i byggnader även ska omfatta tak och fasader av byggnader som ägs av det offentliga (till exempel kommunala eller statliga verksamheter). Syftet med utbyggnadsdirektivet är att underlätta utbyggnad av höghastighetsbredband (> 30 Mb/s). Detta går bland annat att realisera med LTE-nät. Telenor ser ett stort behov av ett reglerat tillträde till fasader och hustak för att sätta upp utrustning för trådlösa höghastighetsbredbandsnät, till exempel antenner. Telenor har svårt att få tillträde till fasader och tak på byggnader som förvaltas av offentliga aktörer på kommersiella villkor. Ett reglerat tillträde (som kan vara begränsat till offentligt ägda byggnader) skulle sannolikt bidra till en snabbare utbyggnad av LTE (bättre täckning) samt till högre hastigheter i LTE-näten.

Villkoren för tillträdet

Ersättning för tillträdet ska vara marknadsmässig enligt förslaget till den nya 13 b § och 13c i LEK. Telenor ser idag exempel på prissättning av fastighetsnät som inte kan betraktas som marknadsmässiga (som inte grundar sig på en sund marknadssituation.) Det är inte ovanligt att stora kommunala fastighetsbolag tar ut orimligt höga avgifter av bredbandsoperatörer och kommunikationsoperatörer för användning av befintliga fastighetsnät som borde vara fullt avskrivna. Detta gynnar inte slutkunderna i dessa fastigheter, eftersom bredbandsoperatörer vidarebefordrar (delar) av dessa kostnader till slutkunderna. Om de marknadsmässiga priserna för tillträdet enligt § 13 b tillåts definieras utifrån den avgift som kommunala fastighetsägare tar ut av bredbandsoperatörer (inklusive externa kommunikationsoperatörer) för användning av fastighetsnäten kommer bredbandet till dessa hushåll bli onödigt dyrt. Även för detta tillträde är det mer lämpligt med en kostnadsbaserad prisskyldighet.

4. Kommentarer på förslaget till ändringar i ledningsrättslagen

Telenor välkomnar den föreslagna ändringen i ledningsrättslagen som möjliggör ledningsframdraging i tomma rör av annan part än ledningsrättsinnehavare.

5. Övrigt

Telenor står till departementets förfogande om det uppstår frågor eller behov av kompletterande upplysningar.

Telenor Sverige AB



Arjan Scherpenhuijzen