

Regeringskansliet

n.registrator@regeringskansliet.se

Stockholm den 5 juni 2015

IP-Onlys synpunkter på regeringens förslag till billigare utbyggnad av bredbandsnät (N2015/2228/ITP)

Sammanfattning

Införandet av en ny lag som underlättar utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur är viktig för att möta efterfrågan på bredband och stötta digitaliseringen i samhället. För att minska risken för att människor och verksamheter hamnar i digitalt utanförskap anser IP-Only därför att en bra implementering av EU-direktivet i svensk lag är viktigt. Regeringens förslag är dock otydligt och att planera för att skyldigheterna i ett senare skede ska tydliggöras genom praxis från tvistlösning är inte rättssäkert. Klargöranden krävs på flera områden innan ett förslag kan presenteras för riksdagen.

För att tillvarata den potential som finns i samordning av bygg- och anläggningsprojekt behöver offentliga nätinnehavare som inte är bredbandsutbyggare stöd i den nya lagen för att ta ut merkostnader och inte som i dag exempelvis tvingas ta ut halva schaktkostnaden.

För att införa EU-direktivet, eftersträva långsiktigt hållbar konkurrens och undvika att konkurrensen snedvrids krävs mer genomgripande förändringar av Ledningsrättslagen än regeringen föreslagit.

Regeringens förslag att gå längre än EU-direktivet och föreslå att även privata investerare på begäran ska tvingas publicera information om kommande investeringsprojekt riskerar att hämma investeringsviljan. Något som riskerar att få motsatt effekt i förhållande till EU-direktivets syfte.

IP-Only AB

Postadress: 753 81 UPPSALA

Besöksadress: S:t Persgatan 6, Uppsala

Tel: 018-843 10 00

Fax: 018-843 10 99

www.ip-only.se



Inledande kommentarer

Att underlätta utbyggnaden av bredband har stor betydelse för samhällsutvecklingen där den ökade digitaliseringen påverkar alla i samhället; privatpersoner, företag och offentlig verksamhet. Människor blir beroende av bra bredbandsaccess för att kunna utbilda sig, arbeta, driva företag, ta del av offentlig service och vara delaktiga i demokratin. Vi måste gemensamt bidra till att människor kan vara delaktiga i den här utvecklingen och undvika att människor hamnar i utanförskap. Bredband är redan idag en samhällsviktig infrastruktur som kan jämföras med exempelvis el, vatten, vägar och järnvägar. IP-Only uppskattar därför möjligheten att få lämna synpunkter på regeringens lagförslag.

Sverige har idag bra tillgång till bredband i förhållande till många andra länder men en bra implementering av EU-direktivet i svensk lag är mycket viktigt för den framtida utvecklingen. Regeringen hänvisar i förslaget till de svenska målen i den svenska bredbandsstrategin som i delar är mer ambitiösa i förhållande till de europeiska målen. Det är lätt att behovet av åtgärder sätts i relation till dessa mål men vi uppmanar till en mer långsiktigt och visionär bild av vad som behöver åstadkommas. Efterfrågan fortsätter att öka och målet om 100 Mb/s till 90 procent kommer snart att vara överspelat. Framförallt kan inte samhället lämna 10 procent utan tillgång till en bra bredbandsinfrastruktur vilket skulle skapa stora klyftor i samhället. Klyftor som påverkar exempelvis var människor bosätter sig och var företag kan bedriva sin verksamhet. I ett tidsperspektiv efter 2020 framstår 100 Mb/s som en nivå som samhället bör eftersträva att alla har tillgång till.

En av EU-direktivets grundläggande idéer är utnyttja de tillgångar i annan infrastruktur som redan finns i samhället för att sänka kostnaderna för bredbandsutbyggnad. Det finns en större potential i den här möjligheten än vad regeringen tillvaratar med sitt förslag. Betydelsen av bredband som samhällsviktig infrastruktur måste också påverka balanseringen av olika intressen, exempelvis fastighetsägares rättigheter och skyldigheter. Här anser IP-Only inte att regeringen på ett stringent sätt lyckats balansera betydelsen av digitalt innanförskap med exempelvis egendomsskyddet.

Kort om IP-Onlys verksamhet

IP-Only bygger och driver fibernät för anslutning av hushåll och företag i Sverige. Andra operatörer hyr accesser i IP-Onlys nät för att leverera tjänster till slutkunder. IP-Only erbjuder ett öppet nät med lika villkor för alla tjänste- och innehållsleverantörer för att konsumenterna ska kunna välja mellan konkurrerande erbjudanden. Öppenhet stimulerar utöver högre kvalitet och lägre priser också utvecklingen av nya tjänster. Utöver att

bygga och driva fibernät erbjuder även IP-Only egna tjänster till företagskunder. IP-Onlys utbyggnad och utbyggnadstakt för fiber påverkas mycket påtagligt av tillståndsprocesser, möjlighet att utnyttja existerande infrastruktur, samförläggning och fastighetsägares förhållningssätt.

Sedan sommaren 2013 ägs IP-Only till 91 procent av EQT som är ett av norra Europas största riskkapitalbolag.

Olämpligt att fastslå breddbandshastighet i lag

I den nya lagen definieras att breddbandsnät är nät som kan medge tjänster med en hastighet om minst 30 Mb/s. Det är otydligt om detta innebär 30 Mb/s i båda riktningar eller bara i ena riktningen. Att klargöra vad som avses kan vara viktigt eftersom många tekniker har asymmetrisk överföringshastighet.

Efterfrågan på överföringshastighet växer kontinuerligt och i direktivet konstateras att EU-kommissionen redan 2018 kan komma att föreslå en revidering av EU's breddbandsmål. Det är olämpligt att fastslå en hastighet i lag som kan komma behöva revideras om bara några år. IP-Only föreslår att 30 Mb/s anges som en lägsta hastighet men att regeringen får fatta beslut om att höja den hastighet som definierar vilken breddbandsinfrastruktur som omfattas av rättigheter enligt lagen. Eftersom en höjning av hastigheten i första hand innebär en inskränkning i vilka som har skyldigheter enligt lagen bör det vara tillräckligt rättssäkert att hastigheten kan höjas genom regeringsbeslut.

Undantag för MSB behövs inte och riskerar att få oklara konsekvenser

I 1 kap. 3 § undantas Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) från skyldigheter enligt den nya lagen. Möjlighet att neka tillträde med hänvisning att infrastrukturen är del av en samhällsviktig verksamhet är olämplig.

Breddbandsinfrastruktur blir i allt större utsträckning en samhällsviktig infrastruktur vilket bland annat är ett av skälen till EU-direktivet och samhällets behov av att bygga ut breddband. Hänvisningen till samhällsviktig verksamhet är svårtolkad och skulle i framtiden kunna innebära att tillämpningen av lagen helt omöjliggörs. I den hänvisning regeringen gör till "Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld. Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (MSB266)" definieras samhällsviktig verksamhet som:

”en samhällsviktig verksamhet definieras som en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall av eller en svår störning i funktionen skulle innebära stor risk eller fara för befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden”

I definitionen kan många verksamheter i samhället rymmas, allt från finanssektorn till hemsjukvård. Att verksamheten är samhällsviktig bör inte i sig utgöra ett skäl att neka tillträde. Det är risken för den allmänna säkerheten, driftsstörningar eller att andra tjänster störs som bör utgöra skäl att neka tillträde. De skäl som finns angivna i 2 kap. 1 § är tillräckliga för att skydda samhällsviktig verksamhet. De angivna skälen ger också möjlighet till en vid var tid objektiv bedömning om tillträde kan tillåtas eller ej.

Undantaget för MSB är också olämpligt utifrån hur det ska tolkas. Flera av de tjänster som MSB ansvarar för upphandlas och tillhandahålls av bredbandsutbyggare i infrastruktur som samtidigt utnyttjas för andra kommersiella tjänster. Undantas även dessa underleverantörer till MSB från skyldigheter enligt den nya lagen? Ett generellt undantag för MSB riskerar att undanta stora delar av bredbandsutbyggares nät från skyldigheter utan närmare bedömning.

Undantag i förhållande till LEK kan få oönskade konsekvenser

Enligt 1 kap. 5 § föreslås att lagen inte ska tillämpas i fråga om tillträde om en bredbandsutbyggare kan begära tillträde till viss fysisk infrastruktur med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) eller beslut fattade med stöd av den lagen. Förslaget behöver förtydligas och preciseras.

I dag är TeliaSonera genom SMP-beslut på marknaden för lokalt tillträde ålagda skyldigheter att tillhandahålla kanalisation och fiber under vissa förutsättningar. Att TeliaSonera inte ska kunna undslippa sina SMP skyldigheter med hänvisning till den nya lagen är rimligt. I en SMP analys skulle PTS däremot kunna komma fram till att SMP operatörers kanalisationsskyldighet ska inskränkas eller som i tidigare skyldighetsbeslut ålägga en skyldighet om nyanläggning. I den situationen är det orimligt att SMP operatörer undslipper skyldigheter ålagda enligt den nya lagen med hänvisning till LEK. Med nuvarande förslag skulle även PTS tvingas väga in dessa konsekvenser i SMP analysen när skyldigheter ska åläggas en SMP operatör för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Oklart vad som omfattas av skyldigheten att samordna bygg- och anläggningsprojekt

Skyldigheten 3 kap. 1 § att samordna bygg- och anläggningsprojekt omfattar enligt förslaget projekt som är helt eller delvis finansierade med "offentliga medel". Vad detta innebär är oklart. Det är tydligt att bredbandsutbyggnad som finansieras helt eller delvis med offentliga bidrag omfattas av skyldigheten. Däremot är det otydligt om offentligt ägd och kontrollerad verksamhet omfattas av skyldigheten. Det blir inte tydligare av försöket till förtydligandet på sid 47:

"Som exempel på ett sådant privat projekt kan nämnas när ett elnätsföretag helt finansierar ett projekt med avgifter från kunder."

Avses ett offentligt kontrollerat elnätsföretag? Det finns många offentligt ägda företag som helt eller delvis finansierar sin verksamhet med avgifter från sina kunder, exempelvis fjärrvärme, elnätsbolag och stadsnät. Omfattas projekt även i privat ägda företag som finansieras av offentliga kunder? Omfattas offentlig finansiering genom ägartillskott eller lån till offentligt kontrollerade verksamheter?

Utgångspunkten i EU-direktivet är att utnyttja de tillgångar som samhället har i andra typer av infrastruktur för att underlätta utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur. Det bör innebära att det som avses med "offentliga medel" är bredbandsutbyggnad som finansieras med offentliga bidrag samt nätinnehavare som kontrolleras och ägs av det offentliga. I andra sammanhang anses det offentliga kontrollera en verksamhet när aktier eller andelar medger mer än hälften av rösterna eller rätten att tillsätta och avsätta mer än hälften av ledamöterna i verksamhetens styrelse. IP-Only kan inte tolka direktivet på annat sätt än att alla offentligt kontrollerade nätinnehavare ska omfattas av skyldigheten.

Villkoren för samordning vid bygg- och anläggningsprojekt

EU-direktivet har ett tydligt syfte att påskynda utbyggnaden av bredband genom att bl.a. samordning av bygg- och anläggningsprojekt.

"De åtgärder som syftar till att effektivisera användningen av befintlig infrastruktur och minska kostnaderna och hindren vid genomförandet av nya bygg- och anläggningsprojekt bör i hög grad bidra till att säkerställa en snabb och omfattande utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation och samtidigt bibehålla en

effektiv konkurrens, utan att försämra den befintliga allmänna infrastrukturens säkerhet, skydd och smidiga funktion.”

Redan idag förekommer samarbeten vid bredbandsutbyggnad mellan bredbandsutbyggare och andra nätinnehavare. Det finns dock en stor outnyttjad potential i kanske framför allt gemensam schaktning. Ett hinder för ökat samarbete är idag kostnadsfördelningen mellan parterna. Samarbetsparter för bredbandsutbyggare är ofta offentliga nätinnehavare som bygger nät för exempelvis fjärrvärme, el, vatten och avlopp. Offentliga nätinnehavare tvingas vanligtvis ta ut halva schaktkostnaden för att kunna genomföra samarbetsprojekt. Eftersom schaktarbeten för fjärrvärme, el, vatten och avlopp är mer omfattande än vad som krävs för bredband innebär det ofta att det är billigare för bredbandsutbyggare att schakta separat. För att komma runt reglerna för offentlig verksamhet anlägger några nätinnehavare egen kanalisation som i sin tur hyrs ut till bredbandsutbyggare. Ett exempel på detta är Nacka kommun som vid olika anläggningsarbeten samtidigt lagt tomrör för framtida bredbandsutbyggnad. Incitamentet och drivkraften för nätinnehavare som inte är bredbandsutbyggare att anlägga kanalisation som kan hyras ut är ofta begränsad eftersom deras fokus ofta är någon helt annan verksamhet än bredband.

Samarbetet mellan Svensk Energi och TeliaSonera har resulterat i den kostnadskatalog för sambyggnad och samförläggning som anger priser för gemensamma projekt. Kostnadskatalogen används även av andra bredbandsutbyggare vid samarbeten med elbolag. I stor utsträckning innebär kostnadskatalogen att parterna delar lika på de olika kostnaderna. Kostnadskatalogen tar sin utgångspunkt i EBR standarden (El Byggnads Rationalisering) som exempelvis anger bredden vid schaktning. Flera kommuner hänvisar till EBR-standarderna för grävstillstånd även om utbyggnad av bredband kan ske med betydligt mindre schaktarbeten och i vissa fall bara genom fräsning.

Av EU-direktivet framgår att:

”Bygg- och anläggningsprojekt som helt eller delvis finansieras med offentliga medel bör inriktas på att maximera de positiva kollektiva effekterna genom att utnyttja dessa projekts positiva externa effekter över flera sektorer och säkerställa lika möjligheter för gemensam användning av den tillgängliga och planerade fysiska infrastrukturen för utbyggnad av elektroniska kommunikationsnät.”

och

”Huvudsyftet för de bygg- och anläggningsprojekt som finansieras med offentliga medel bör inte påverkas negativt, men en rimlig begäran som inkommer i tid om samordning av utbyggnaden av element av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation, och som till exempel säkerställer att eventuella merkostnader, även på grund av förseningar, täcks och antalet ändringar av de ursprungliga planerna minimeras, bör tillgodoses av den nätoperatör som direkt eller indirekt, t.ex. genom en underleverantör, genomför det berörda bygg- och anläggningsprojektet, enligt proportionella, icke-diskriminerande och öppet redovisade villkor”

Regeringen väljer att på vaga grunder inte reglera ersättning vid samordning av bygg- och anläggningsprojekt. För att få tillstånd ett större samarbete än idag behöver offentliga nätinnehavare stöd i den nya lagstiftningen för att ta ut merkostnad i stället för halva kostnaden vid exempelvis schaktning. Att öka samarbetet vid infrastrukturutbyggnad är samhällsekonomiskt effektivt eftersom totalkostnaden minskar samtidigt som kostnader för exempelvis trafikstörningar vid grävarbeten kan minskas.

I vissa situationer kan merkostnad få negativa effekter. Konkurrensen riskerar att snedvrids om en bredbandsutbyggare begär samordning av bygg- och anläggningsprojekt med en annan bredbandsutbyggare. Om bredbandsutbyggare skulle vara tvungna att tillämpa merkostnad skulle det minska incitamenten för utbyggnad av bredband och öka osäkerheten. Till skillnad från andra infrastrukturer har samhället ett mål om långsiktig konkurrens inom bredbandsområdet som motiverar att ersättningen inte bör regleras vid samordning av bygg- och anläggningsprojekt mellan bredbandsutbyggare.

En annan situation som skulle kunna uppstå är att en bredbandsutbyggare byggt fiber på en sträcka och en annan bredbandsutbyggare vid ett senare tillfälle på samma sträcka kan bygga till merkostnad genom samordning med något annat bygg- och anläggningsprojekt. Det är en rimlig risk bredbandsutbyggare bör ta och ur slutkunderna och samhällets perspektiv bidrar den andra bredbandsutbyggaren till ökad konkurrens på marknaden. Därmed stimuleras det allmännas mål att uppnå långsiktigt hållbar konkurrens på bredbandsmarknaden.

Sammanfattningsvis behövs stöd i lagstiftningen för merkostnad vid samordning av bygg- och anläggningsprojekt med nätinnehavare som inte är bredbandsutbyggare.

Information och öppenhet

IP-Only tycker att det är positivt att regeringen föreslår att Ledningskollen används som tjänst för informationspunkten. Det är en etablerad och väl fungerande tjänst.

Öppenhet och insyn avseende bygg- och anläggningsprojekt

Av EU-direktivet framgår att information om offentligt finansierade bygg- och anläggningsprojekt ska publiceras. Regeringen föreslår även att på begäran ska information om privat finansierade projekt publiceras. Förslaget går i den här delen längre än EU-direktivet. IP-Only anser att det är för långtgående att kräva att privata investerare ska tillhandahålla information om framtida bygg- och anläggningsprojekt. Att uppnå tillräcklig densitet av kunder, d.v.s. antal kunder inom ett geografiskt avgränsat område är avgörande för investeringsbeslut. Om företag i den situationen tvingas dela med sig av planerade byggprojekt till sina konkurrenter kan mindre kommersiellt bärkraftiga områden påverkas negativt. Konsekvenserna av att tillhandahålla information om kommande projekt riskerar att hämma investeringsviljan. Regeringens förslag att gå längre än EU-direktivet riskerar i den här delen att få motsatt effekt i förhållande till EU-direktivets syfte att underlätta och påskynda utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur.

Information från offentliga nätinnehavare

För att kunna begära tillträde till nätinnehavares infrastruktur måste bredbandsutbyggare ha viss information om den infrastruktur som nätinnehavare har. För offentliga nätinnehavare hänvisar regeringen till möjligheten att ta del av allmänna handlingar i enligt med vad som stadgas i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen redovisar ingen utredning om det finns hinder eller problem att uppfylla EU-direktivets regler utifrån offentlighetsprincipen.

För att förstå om offentlighetsprincipen är tillämplig gjorde IP-Only ett försök att få del av handlingar från Trafikverket om kanalisation längs järnvägen. Den kanalisation som Trafikverket har längs järnvägen består i stor utsträckning av fullt synliga betongrännor vid sidan av spåren varför det inte borde vara några problem att få ta del av informationen. IP-Only efterfrågade information om kanalisation på sträckan mellan Flemingsberg och Östertälje.

- Var i förhållande till spåren är kanaliseringen förlagd på sträckan?
- Var finns det kanalisering som passerar under spåren på sträckan?

Inledningsvis kunde konstateras att det var oklart vem inom Trafikverket som skulle kunna besvara frågorna men efter några inledande kontakter utlovades besked. Efter tre dagar lämnades beskedet:

”Vi har tagit emot och behandlat din förfrågan om utlämnade av data rörande Kanalisation. Trafikverket lämnar normalt inte ut anläggningsdata utanför den egna verksamheten. En utredning kring hur verket ska hantera anläggningsdata pågår. Fram tills att annat beslutas är uppgifter om Kanalisation i samband med järnvägsanläggningen sekretessbelagda.”

Beslutet ifrågasattes och en begäran om omprövning av beslutet lämnades in till Trafikverket. Efter ytterligare 11 dagar beslutade Trafikverket att lämna ut uppgifterna. IP-Only kan konstatera att det krävdes kontakt med Trafikverket vid 14 tillfällen och sammanlagt 14 dagar för att få besked om uppgifterna.

IP-Only utgår från att regeringen undersökt eventuella praktiska begränsningar i offentlighetsprincipen för att uppfylla EU-direktivet och att det inte bara är ett teoretiskt konstaterade att offentlighetsprincipen uppfyller EU-direktivets krav. Nätinnehavare omfattar ett stort antal olika typer av infrastrukturägare där fler troligen saknar både kunskap om EU-direktivet och bredbandsutbyggnad. Om regeringen inte redan genomfört någon utredning förutsätter IP-Only att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder och inte lämnar det till bredbandsutbyggarna att öka kunskapen hos berörda aktörer och mödosamt driva rättstvister för att försöka etablera praxis på området.

Oklara konsekvenser av tidsangivelser

Information om bygg- och anläggningsprojekt ska lämnas av nätinnehavare sex månader och vid särskilda skäl senast en månad innan tillstånd söks. Det är oklart vilka konsekvenser detta innebär för olika typer av bygg- och anläggningsprojekt. På grund av långa tillståndstider kan IP-Only konstatera att vid bredbandsutbyggnad är tiden mellan beslut om genomförande och tillståndsansökan ofta kort. Eftersom konsekvensanalys saknas är det oklart för IP-Only om regeringen anser att projekt ska senareläggas för att uppfylla den nya lagens krav.

Som regeringen konstaterar framgår det inte av EU-direktivet vilken typ av tillstånd som avses. Vid exempelvis stora bygg- och anläggningsprojekt som exempelvis utbyggnad av väg och järnväg krävs en rad olika tillstånd och tillståndprocesser som ofta påbörjas många år före en byggstart. Olika typer av tillstånd inhämtas också under bygg- och anläggningsprojektets gång. Regeringen anser att den sista ansökan om tillstånd lämnas in ska vara utgångspunkten. IP-Onlys uppmanar regeringen att tydliggöra vilken typ av tillstånd som avses för att minska risken för framtida tvister.

Vad innebär undantaget från att lämna information?

Det är rimligt att det finns ett undantag från att lämna information om mindre bygg- och anläggningsprojekt. Exempelvis kan inte reparationsarbeten som kräver omedelbar åtgärd omfattas av skyldigheten. Däremot ifrågasätter IP-Only om det är lämpligt att generellt undanta utbyggnad på landsbygden. Det är alternativkostnaden att vid en senare tidpunkt anlägga bredbandsinfrastruktur som bör vara avgörande för behovet att åstadkomma samordning. Undantaget bör tydliggöras inte minst med tanke på hur nättinnehavare som inte är bredbandsutbyggare ska tolka reglerna.

Orimliga tekniska krav vid tillträde till gatumark

En betydande del av fiberutbyggnaden som krävs för att ansluta hushåll och företag kräver tillträde till infrastruktur i form av kommunal gatumark. Vid tillträde till gatumark kräver kommuner markersättning och har tekniska krav för återställning efter grävarbeten. Vissa kommuner har en positiv inställning och försöker underlätta för bredbandsutbyggnaden. Andra kommuner ställer orimliga krav på att bredbandsutbyggare exempelvis ska bekosta omfattande asfaltering efter grävarbeten. Att kommuner idag exempelvis ställer krav på ny asfaltering av trottoarer när fiber idag kan förläggas genom fräsning leder till betydande kostnader som drabbar konsumenterna genom högre anslutningsavgifter. För att införa EU-direktivet behöver regeringen tydliggöra vilka tekniska krav det är skäligt att infrastrukturägare ställer vid tillträde till exempelvis gatumark.

Föreslagen ändring av ledningsrättslagen är otillräcklig

Nuvarande ledningsrättslag och de föreslagna ändringarna riskerar att snedvrída konkurrensen på marknaden och är otillräckliga för införandet av EU-direktivet. Att

enkelt utnyttja redan existerande infrastruktur i form av exempelvis kanalisation och teknikbodar är hela syftet med EU-direktivet och måste därför även påverka ledningsrättslagens utformning.

Ledningsrätt regleras idag i de flesta fall i civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och bredbandsutbyggare. IP-Only är av uppfattningen att det även fortsättningsvis är eftersträvansvärt att parterna kan nå civilrättsliga överenskommelser. Idag ställs IP-Only och andra bredbandsutbyggare ofta inför orimliga krav på ekonomisk ersättning eller att fastighetsägare nekar tillträde. IP-Only har upplevt att det skiljt upp till fem gånger i ersättningskrav mellan närliggande fastighetsägare under liknande förhållanden. Konsekvenserna av den här situationen är höga kostnader, att utbyggnad försenas av långa förhandlingar eller att fiberstråk får dras runt fastigheter där tillträde nekas. Detta är konsekvenser som i slutet drabbar konsumenterna. Orsaken till nuvarande situation är att ledningsrättslagen inte tar hänsyn till det allmännas behov av kostnadseffektivt och snabb utbyggnad av bredbandsinfrastruktur.

Inledningsvis kan konstateras att ledningsrättslagen måste utformas på ett sätt så att den tillvaratar det allmännas intresse av bredbandsinfrastruktur samtidigt som egendomsskyddet för fastighetsägare tillvaratas. Ersättningen för ledningsrätt ska återspegla intrånget och det eventuellt försämrade marknadsvärdet på fastigheten. Ersättningen utgör ingen vinstdelning eller ersättning för det allmännas nytta. Att fastighetsägare i dag kräver ersättning som är mycket högre än vad ledningsrättslagen medger måste ses som ett resultat av att ledningsrättslagen har alvarliga brister och inte i tillräcklig utsträckning tillvaratar det allmännas och ledningsägarnas intressen. En annan orsak är att ledningsrättsförrättningar tar lång tid varför krav på korta handläggningstider bör införas i lagen. Det allmänna intresset av tillgång till bredbandsinfrastruktur kan jämföras med exempelvis el och vatten och bör därför jämföras med dessa infrastrukturer i lagstiftningen. Samtidigt måste lagstiftningen ta hänsyn till att bredband i stor utsträckning är en ny infrastruktur under utbyggnad där tiden för att få tillstånd är viktig. Till skillnad från flera andra infrastrukturer som kan ha rätt till ledningsrätt exempelvis distributionsnät för el eftersträvar samhället även konkurrens på infrastrukturnivå för bredbandsnät. Konkurrens på bredband måste anses ingå i det allmännas intresse och därmed genomsyra utformningen av ledningsrättslagen. Nuvarande och föreslagna utformning av ledningsrättslagen riskerar att hämma framväxten av långsiktigt hållbar konkurrens. Att exempelvis en bredbandsutbyggare kan upplåta ett fiberpar i en fiberkabel till en annan

bredbandsutbyggare men inte upplåta utrymme i kanalisation för bredbandsutbyggaren att dra in en egen fiberkabel måste anses stå i strid med samhällets strävan att uppnå konkurrens på infrastrukturnivå inom elektronisk kommunikation.

Alla är inte lika inför lagen. Ett exempel på orimliga konsekvenser av ledningsrättslagens utformning är att en bredbandsutbyggare inte utan en förrättning och eventuell ersättning till fastighetsägaren kan upplåta en existerande kanalisation för att en annan bredbandsutbyggare ska kunna dra in en fiberkabel. En åtgärd som inte innebär något ökat intrång för fastighetsägaren. Samtidigt kan ett elbolag med ledningsrätt för en starkströmsledning gräva upp och förlägga en fiberkabel enligt 3 a §. En åtgärd som är betydligt mycket mer ingripande och kan innebära stor skada för fastighetsägaren. Ur fastighetsägarens perspektiv framstår detta som en oproportionerlig särbehandling av ägare av starkströmskablar. Det innebär samtidigt en risk för snedvridning av konkurrensen på bredbandsmarknaden där flera elbolag även bygger och erbjuder bredbandstjänster.

Utgångspunkten för om fastighetsägen kan neka, har rätt till ersättning och om en förrättning behöver genomföras måste vara om andrahandsupplåtelse innebär ett intrång eller är till skada för fastighetsägaren. Om exempelvis existerande kanalisation eller teknikbodar används för utbyggnad av bredband förändras inte de yttre omständigheterna och fastighetsägaren drabbas inte av någon ytterligare skada utöver den redan existerande ledningsrätten. Det är även rimligt att existerande master för elektronisk kommunikation kan upplåtas i andra hand för inplacering av antenner. I likhet med den tidigare utredningens förslag (SOU 2002:83) bör andrahandsupplåtelse till "ringa men" för fastighetsägaren vara möjligt utan förrättning och ändrad ersättning. Det är dock rimligt att fastighetsägaren underrättas om att andrahandsupplåtelse sker. När mer omfattande förändringar krävs för bredbandsutbyggnad, exempelvis uppförande av ytterligare en mast, ytterligare en teknikbod eller förläggning av ett nytt ledningsstråk kan det inte rymmas i vad som anses vara ringa men för fastighetsägaren. Vid så omfattande förändringar är det även tveksamt om andrahandsupplåtelse är av intresse för någon part. Varken fastighetsägare, den som redan har ledningsrätt eller den som önskar anlägga ny bredbandsinfrastruktur. I det fallet bör en ny ledningsrätt upprättas.

Utgångspunkten i EU-direktivet är att utnyttja existerande infrastruktur av olika slag för att underlätta utbyggnad av bredband. Det bör då vara rimligt att de ledningsrätter som finns för bredband och andra infrastrukturer kan nyttjas under förutsättning att intrånget

för fastighetsägaren är till ringa men. I detta sammanhang kan proportionaliteten i särbehandlingen av elbolag enligt 3 a § ifrågasättas. Andrahandsupplåtelse bör således alltid vara möjlig inom ramen för en ledningsrätt så länge det är till ringa men för fastighetsägaren. En utgångspunkt kan vara att det som ryms inom ledningsbeslutet enligt 22 § pkt. 2-5 och 7 och är till ringa men för fastighetsägaren bör vara möjligt att upplåta i andra hand. Det som inte ryms inom vad som kan anses vara till ringa men för en fastighetsägare bör kräva en ny ledningsrätt.

Fastighetsnät

Att skyldigheter om tillträde till fastighetsnät och möjligheter att installera fastighetsnät införs är positivt för att slutkunder ska kunna ta del av utbudet av elektroniska kommunikationstjänster. Det är också bra att det införs krav på bredbandsnät i fastigheter vid ny- och ombyggnation.

En viktig aspekt som inte berörs i lagförslaget är service och tillgänglighet i fastighetsnätet. Det förekommer både att bredbandsutbyggare ansvarar för reparationer och service av fastighetsnät eller att fastighetsägaren tar det ansvaret. Med allt mer samhällskritiska bredbandstjänster är det viktigt att fel i fastighetsnät snabbt kan åtgärdas. För hyresgästen finns stora fördelar om bredbandsleverantören även kan ta serviceansvar för fastighetsnätet. Hyresgästen kan vända sig till en part och det minskar risken för att fastighetsägare och bredbandsleverantör skyller fel på varandra. Tillträdesskyldigheten bör utformas så att om fastighetsägaren inte tar ansvar för tillgängligheten i fastighetsnätet ska bredbandsleverantören inte få förhindras att vidta åtgärder för att reparera fastighetsnätet. Det säkerställer att bredbandsleverantören kan tillhandahålla den tillgänglighet som hyresgästen avtalat med bredbandsleverantören om.

Ersättning för tillträde till fastighetsnät är en komplicerad fråga och lagförslaget ger en förenklad bild av affärsförhållandet mellan hyresgäst, fastighetsägare och bredbandsutbyggare. Med en väl fungerande bostadsmarknad skulle ersättningen troligtvis inte utgöra ett problem men det finns idag exempel på fastighetsägare som utnyttjar sin marknadsmakt för att maximera ersättningen. För privatbostäder och bostadsrättsföreningar förekommer sällan problem. Däremot är situationen en annan för allmännyttan och kommersiella fastighetsägare. Olika affärsmodeller förekommer där det ibland är bredbandsleverantören som betalar näthyra för fastighetsnätet. I vissa fall betalar hyresgästen för fastighetsnätet vilket är särskilt vanligt vid exklusiva avtal för

bredband eller tv till alla hyresgäster i en fastighet. Det förekommer även kombinationer av ersättning till fastighetsägaren både från hyresgäst och bredbandsleverantör. För IP-Only förefaller det orimligt att bredbandsleverantören ska betala marknadsmässig ersättning till fastighetsägaren i de fall när hyresgästen redan betalt för fastighetsnätet genom exempelvis en hyreshöjning. I det fallet kommer hyresgästen att tvingas betala två gånger för fastighetsnätet, direkt till fastighetsägaren och indirekt via bredbandsleverantören till fastighetsägaren.

Det är bra att fastighetsägare inte kan förhindra att slutkunden kan nås i de fall när det saknas fastighetsnät för bredband. Däremot förefaller det orimligt att fastighetsägaren ska ha rätt till ersättning för ett bredbandsnät som installeras och bekostas av bredbandsutbyggaren. Fastighetens värde ökar genom installationen av ett fastighetsnät för bredband vilket normalt blir fast egendom som tillfaller fastighetsägaren när nätet har installerats. Fastighetsägarens eventuella kostnader och olägenheter är vanligtvis mycket ringa i förhållandet till värdet av fastighetsnätet. Om någon ersättning ska utgå är det rimligt att det är bredbandsutbyggaren som ersätts av fastighetsägaren för installationen av fastighetsnätet.

Det finns skäl till ett annat förhållningssätt till fastighetsägares rättigheter och skyldigheter. Lagförslaget lägger stor vikt vid ersättning och att egendomsskyddet upprätthålls. Egendomsskyddet är viktigt men i takt med att bredbandsinfrastrukturen blir en allt mer samhällsviktig infrastruktur finns skäl att jämställa bredbandsinfrastruktur med exempelvis el och vatten. Av jordabalken 12 kap. 18§ framgår det att det i en lägsta godtagbar standard för en bostadslägenhet ingår tillgång till exempelvis värme, el, avlopp, varmt och kallt vatten. I takt med samhällets ökade beroende av elektroniska kommunikationstjänster innebär det att synen på fastighetsägarnas rättigheter och skyldigheter behöver förändras. Införandet av krav på installation av bredbandsnät vid om- och nybyggnation innebär att det inom en inte allt för avlägsen tidsperiod kommer att ingå i det som betraktas som lägsta godtagbar standard att en bostadslägenhet är utrustad med bredbandsnät. Samtidigt ersätter bredbandsnät i allt större utsträckning exempelvis kabel tv nät för att kunna ta emot tv och ta del av public service. För att inte bromsa den här utvecklingen finns skäl att inte överdriva fastighetsägarnas rättigheter och bredbandsutbyggarnas skyldigheter.

Orimliga kostnader för tvistlösning

Lagförslaget är otydligt i många delar vilket framgår av synpunkterna på flera områden ovan. Regeringen konstaterar att det förväntas krävas hela 20-25 MSEK/år för tvistlösning under de första åren efter att den nya lagen införts. Det skulle motsvara cirka 20 heltidsanställda personer som bara arbetar med tvistlösning på den myndighet som får ansvar för tvistlösning. Till detta tillkommer alla kostnader hos berörda parter och hos domstolarna. Utöver kostnader innebär otydligheterna att det riskerar att ta många år att etablera praxis hur lagen ska tillämpas. Att tillämpningen av den nya lagstiftningen är så oklar att det kommer att krävas så stora resurser att etablera praxis är inte rättssäkert. I tillägg föreslås att kostnaderna för tvistlösning vältras över på bredbandsutbyggarna genom avgiftsfinansiering. Regeringen bör redan i utredningsskedet skjuta till nödvändiga resurser för att föreslå en rättssäker och tydlig lag för riksdagen. Det är orimligt att vältra över kostnaderna på parterna att i tillämpning försöka reda ut de otydligheter den nya lagstiftningen innebär.

Med vänliga hälsningar

IP-Only AB



Mikael Philipsson
VD



Mikael Sahibzada
Chefsjurist