

Yttrande över "Europeiska kommissionens förslag till förordning om gigabit infrastruktur KOM(2023)94"

Boverket avgränsar sitt yttrande till myndighetens ansvarsområden; samhällsplanering, byggande och boende. Boverket anser att delar i förslaget är för långtgående i förhållande till enskilda länders nationella lagstiftning. Boverket lämnar därför följande synpunkter.

Boverkets synpunkter

Boverket lämnar följande synpunkter med anledning av Finansdepartementets remiss av "Europeiska kommissionens förslag till förordning om gigabit infrastruktur KOM(2023)94".

Begreppet tillstånd och tillståndsförfarandet

Genom artikel 7 införs en ny princip om nationellt enhetliga regler för de villkor och förfaranden som gäller för beviljande av tillstånd, inklusive ledningsrättigheter. I Post – och telestyrelsens utbyggnadsportal anges i dag ett antal olika tillstånd som kan behövas vid bredbandsutbyggnad, dock nämns inte bygglov.

I förslaget till EU-förordning finns i artikel 2 en ny definition av begreppet tillstånd. Där står att med tillstånd avses ett uttryckligt eller underförstått beslut eller en uppsättning beslut som fattas av en eller flera behöriga myndigheter samtidigt eller efter varandra och som behövs för att ett företag ska kunna genomföra bygg- och anläggningsprojekt som är nödvändiga för utbyggnaden av element av nät med mycket hög kapacitet. Enligt plan- och bygglagstiftningen krävs bygglov för att exempelvis upprätta master och torn. Bygglov för åtgärder som bedöms nödvändiga för utbyggnaden av element av nät av med mycket hög kapacitet skulle enligt Boverkets uppfattning kunna anses omfattas av artikel 7. Det skulle i praktiken innebära att det genom EU-förordningen införs krav för vissa typer av bygglov.

Förordningen innebär att det blir obligatoriskt att lämna ansökningar om tillstånd i elektroniskt format via SIP.¹ Om vissa typer av bygglov omfattas av artikel 7 kommer detta innebära att kommunerna måste ta fram tjänster för att kunna hantera digitala ansökningar. I dagsläget är bygglovsansökan, administration och handläggning inte nationellt harmoniserad i Sverige.²

Gällande de tidsfrister för en ansökan om tillstånd som anges i förslaget till artikel 7 går att konstatera att dessa inte överensstämmer med vad som gäller för bygglov enligt nationell lagstiftning. I 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns ett krav om maximalt 10 veckors handläggningstid för bygglov, med möjlighet till förlängning med ytterligare 10 veckor.

Differentierade regler och processer för bygglov är inte ett önskvärt scenario.

Vidare ställer sig Boverket frågande till ett så kallat tyst godkännande, dvs. att tillståndet ska anses beviljat om myndigheten inte svarar inom angiven tidsfrist. Det borde utredas närmare vilka rättsförluster som ett sådant godkännande kan innebära för berörda parter.

Det är enligt Boverkets uppfattning lämpligt att möjligheten att ange de utbyggnadskategorier som ska undantas från tillståndskravet ska ligga hos medlemsstaterna och inte hos Kommissionen genom en genomförandeakt. Då kan medlemsstaterna göra anpassningar utifrån nationella förutsättningar. Exempelvis för att undvika differentierade regler avseende en viss typ av tillstånd, så som bygglov.

Fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar

Grundläggande nationella bestämmelser om krav på byggnader finns i 8 kap. PBL och 3 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF. I 8 kap. 4 § PBL finns krav på byggnaders tekniska egenskaper. Med anledning av direktiv 2014/61/EU infördes ett tekniskt egenskapskrav avseende bredbandsanslutning i PBL. I samband härmed infördes även 3 kap. 20 a § i PBF och Boverkets allmänna råd om bredbandsanslutning (BFS 2017:1). Att det införs en EU-förordning som upphäver det gamla direktivet och som innehåller krav som blir direkt tillämpliga i Sverige innebär att det kommer behövas en analys av vilka ändringar som behöver genomföras i befintlig lagstiftning.

Det bör endast införas regler som är ekonomiskt försvarbara och nödvändiga för att uppfylla syftet med EU-förordning, och Boverket ställer sig frågande till om flera av kraven i artikel 8 verkligen uppfyller detta. Boverket uppfattar det inte som nödvändigt att ner på byggnadsnivå reglera den tekniska lösning för elektronisk kommunikation som nya byggnader och byggnader som renoveras ska utrustas med.

¹ Single information point.

² Se Boverkets rapport 2023:7, Lov- och byggprocess utan fysiska handlingar.

I EU-förordningens artikel 8 ställs krav på att byggnader som omfattas av denna artikel ska utrustas med fysisk infrastruktur och fiberledningar. Boverket upplever inte att artikel 8 är teknikneutral. Förslaget låser fast byggnadsägare till en teknisk lösning. Det ges inte utrymme att kombinera olika tekniker i byggnaden så som fiber- och kopparledningar och det ges inte heller utrymme för tekniska framsteg och innovationer. Enligt Boverkets uppfattning bör det inte ställas krav på en viss teknik i byggnaden utan det ska vara upp till byggnadens ägare att bedöma vilken som är den lämpligaste tekniska lösningen utifrån förutsättningar i den aktuella byggnaden att få till stånd en fysisk infrastruktur med mycket hög kapacitet. I direktiv 2014/61/EU ställs krav på att byggnader ska vara utrustade med höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur fram till nätanslutningspunkterna. Boverket anser att det är tillräckligt att införa ett liknande krav i den aktuella förordningen.

I sammanhanget kan nämnas att Boverket just nu genomför ett omfattande arbete med att förenkla byggreglerna. Målet är att få mer renodlade funktionskrav, inte att ställa krav på vissa tekniska lösningar.

I artikel 8 i förslaget till EU-förordning finns en särskild punkt med krav för byggnader som genomgår en större renovering enligt definitionen i artikel 2.10 i direktiv 2010/31/EU, men som inte kräver bygglov. Boverket ställer sig frågande till om byggnader, där det genomförs åtgärder som inte kräver bygglov bör omfattas av förordningen. Det torde räcka med punkt 1 och 2 i artikel 8. Det blir administrativt svårt att hantera denna typ av krav, då bygglovsfria åtgärder sällan kommer till myndigheternas kännedom.

I punkt 4 i artikel 8 anges att medlemsstaterna ska anta de relevanta standarder eller tekniska specifikationer som är nödvändiga för genomförandet av punkterna 1, 2 och 3 i aktuell artikel. Boverket ser en risk att denna formulering öppnar upp för nationella särkrav. Förslaget omfattar teknisk infrastruktur i vilken ingående komponenter redan är standardiserade genom internationella standarder. Att sträva efter nationella standarder kan ses som en felaktig väg att gå utifrån ett digitaliseringsperspektiv. Boverket förordar därför europeiska standarder för harmonisering av hela den inre marknaden.

Boverket anser att kravet på att medlemsstaterna ska inrätta certifieringssystem för att visa överensstämmelse med de standarder eller tekniska specifikationer som avses i punkt 4 samt kraven för märkningen "fiberfärdig" enligt punkt 5 är för långtgående. Att införa ett certifieringssystem och ställa krav på verifiering av efterlevnad innebär kostnader för byggnadsägaren som inte motsvaras av nyttan.

Om det i förordningen införs regler som innebär att det ska ske kontroll/verifiering av den fysiska infrastruktur som installeras behöver det i förordningen ges utrymme att kunna anpassa reglerna efter nationell lagstiftning. Infrastruktur för elektronisk kommunikation i en byggnad bör hanteras som ett tekniskt egenskapskrav. Enligt Sveriges befintliga lov- och byggprocess bedöms inte tekniska egenskapskrav vid bygglovsprövningen, utan först inför startbesked.

Vidare ska tekniska egenskapskrav vara uppfyllda senast vid utfärdandet av slutbesked.

Kravet på att medlemsstaterna ska införa ett certifieringssystem är som tidigare nämnts inte kostnadsmässigt motiverat i förhållande till nyttan. Det är inte heller nödvändigt att ställa krav på att medlemsstaterna ska införa ett system för märkning av byggnader för att uppfylla det övergripande syftet med förordningen, dvs. att slutanvändaren ska ha tillgång till ett nät för elektronisk kommunikation med mycket hög kapacitet. Boverket anser att det ska vara frivilligt för medlemsstaterna att införa ett system för märkning. Här går att jämföra med frivilliga miljömärkningar som exempelvis BREEAM. Boverket förordar en likande formulering som i direktiv 2014/61/EU där det anges att byggnader som är utrustade enligt kraven i artikel 8 ska kunna få den frivilliga bredbandsfärdigmärkningen i de medlemsstater som har valt att införa en sådan märkning.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Amelie Fasth. I den slutliga handläggningen har också ställföreträdande rättschef Anette Martinsson, jurist Anders O Larsson och expert Fabian Ståhl deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Amelie Fasth
jurist

Kopia till:
agata.uhlhorn@regeringskansliet.se
petter.troedsson@regeringskansliet.se