

Regeringskansliet
Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
agata.uhlhorn@regeringskansliet.se

2023-05-29
LM2023/016216

Lantmäteriets yttrande över förslag till förordning om gigabitinfrastruktur – förslag från europeiska kommissionen, KOM(2023)94

Finansdepartementets dnr Fi2023/00171

Lantmäteriet har beretts möjlighet att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till ny förordning om gigabitinfrastruktur. Lantmäteriet avstyrker förslaget med motivering som framgår av yttrandet nedan.

Sammanfattning

Förslaget syftar till att främja utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (Gigabitinfrastruktur). Förslaget riktar specifikt in sig på att åtgärda brister och hinder bestående av höga kostnader och långa ledtider för nätutbyggnaden. EU har tidigare infört direktiv på området, 2014/61/EU av den 15 maj år 2014. Dessa har dock inte fått önskad effekt fullt ut varför förslaget nu är att reglera frågan genom förordning.

Lantmäteriet bedömer att flera av förslagets regler är främmande för dagens svenska rättsordning och strider mot rättssäkerheten i allmänhet och grundläggande förvaltningsrättsliga principer i synnerhet.

Lantmäteriets verksamhet påverkas främst av förslagets artikel 7 som behandlar tillståndsförfarandet. I detta avseende är det fråga om upplåtelse av ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144) (LL) som är aktuell för Lantmäteriet. Förslaget innebär i detta avseende sammanfattningsvis följande förändringar/nyheter:

1. Inrättande av en central informationspunkt på nationell nivå där digital ansökan om ledningsrätt ska kunna ske samt all information om denna typ av ärenden ska tillhandahållas.
2. Begäran om komplettering av ansökan måste ske inom 15 dagar.
3. Möjligheten till undantag från att meddela beslut inom stipulerad 4-månaders frist inskränks.

4. Om beslut inte meddelas inom fyra månader inträder *tyst medgivande* – ansökan anses beviljad.

Bakgrund

EU införde den 15 maj år 2014 utbyggnadsdirektivet, 2014/61/EU, beträffande utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Efter detta identifierades ett antal problemområden vad gäller direktivets effektivitet varför det år 2018 antogs ett direktiv för inrättande av en europeisk kodex på området. Kodexen följdes även upp med rekommendationer om en gemensam verktygslåda. Det nu remitterade förslaget till förordning om gigabitinfrastruktur innebär en revidering av utbyggnadsdirektivet och bygger på kodexen och den gemensamma verktygslådan med syfte att harmonisera och stärka genomförandet av dessa i medlemsländerna.

Utbyggnadsdirektivet ledde till att ändringar i ledningsrättslagen (LL) infördes den 1 juli år 2016. Ändringarna innebar bland annat att en ny paragraf (23 a §) infördes. Dessa bestämmelser innebär att för ansökningar om ledningsrätt som avser elektronisk kommunikation eller för anordningar för framdragande av sådana ledningar, kanalisationer och liknade, ska beslut om upplåtelse och tillträde till utrymme meddelas inom fyra månader från ansökningsdagen. Alternativt ska förrättningen ställas in. Dock ska det inte gälla om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Lantmäterimyndigheterna ska således handlägga dessa ärenden med förtur.

Hanteringen idag fungerar så att det inom Lantmäteriet finns 8 bredbandsteam som hanterar dessa ärenden. Ett för varje enhet förutom två enheter som delar ett team. Dessa ärenden går på sidan om Lantmäteriets ordinarie ärendefördelningssystem och fördelas direkt ut på bredbandsteam i första hand efter geografisk lokalisering. Tidsfristen på 4 månader klaras inte generellt för dessa ärenden. Detta kan bero på att vissa ärenden inte är kompletta vid ansökningstillfället. Den största orsaken till att fristen inte hålls är dock att ledningsägaren själv ej har önskemål om detta eller till och med vill att ärendet ska avvakta.

Dagens svenska system med markåtkomst för ledningar

LL gäller för vissa specifikt utpekade typer av ledningar som har ansetts viktiga ur allmän synpunkt. Här ingår ledningar för elektronisk kommunikation. Systemet är uppbyggt så att upplåtelse av ledningsrätt till förmån för ledningshavare ger rätt att ta mark och utrymme i anspråk för ledningen. Dock ska LM pröva att det är tekniskt möjligt och utifrån allmän synpunkt lämpligt att dra ledningen enligt ansökan. Därför kan LM behöva samråda med andra myndigheter såsom kommuner och länsstyrelsen. Dessa prövningar sammanhålls i en enda process (lantmäteriförrättning) där lantmäterimyndigheten (LM) prövar frågan utifrån både allmänna och enskilda intressen. LL innehåller tvångsinslag som innebär att LM därför prövar om några enskilda eller allmänna intressen träds för när. Myndigheten ska bland annat besluta om ersättning enligt

expropriationslagens (1972:719) regler samt bevaka tredje mans (rättighetshavares och panträttshavares) intressen. Till skillnad från övriga förrättningslagar har egendomsskyddet bedömts vara inbyggt i den prövning som LM gör genom intresseavvägningen i 6 § LL och som i första hand syftar till att skydda enskilda intressen. Detta eftersom reglerna har utformats efter förebild av motsvarande bestämmelser i expropriationslagen (1972:719). Tillämpningen av 6 § LL ska anpassas till det rådande rättsläget och praxis för vad som gäller vid en motsvarande fristående prövning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen (RF).

Synpunkter

De delar av förslaget som främst berör Lantmäteriets verksamhet återfinns i förslagets artikel 7, ”Tillståndsförfaranden, inklusive ledningsrättigheter”.

Vidare lämnar Lantmäteriet ett antal synpunkter kopplat till artikel 8, ”Fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar” samt artikel 10 ”Digitalisering av centrala informationspunkter”.

Enhetlig process, p. 1 i artikel 7

Av andra meningen i denna artikel framgår att de processer som styr villkor och förfarande för ledningsrätter ska vara enhetliga i hela landet. LL och ledningsrättskungörelsen (1973:1148) är de författningar som idag styr ledningsrättsprocessen. Skulle behov finnas av att ytterligare styra förfarandet kan detta hanteras genom Lantmäteriets föreskriftsrätt enligt 7 § ledningsrättskungörelsen (1973:1148).

Särskild beslutsmotivering, p. 5 2 st. i artikel 7

Här framhålls att ett beslut om avslag för ansökan om ledningsrätt ska motiveras. Detta krav ställs redan idag utifrån LL.

Central informationspunkt, p. 2–3 i artikel 7 samt artikel 10

Här föreskrivs att ansökan om tillstånd, inklusive ledningsrätt, att bygga ut gigabitnät eller element för gigabitnät ska kunna göras elektroniskt genom en nationell central informationspunkt. Idag ska PTS tillhandahålla en informationstjänst. Denna informationstjänst ska dock endast innehålla uppgifter om vilka tillstånd som kan behövas för utbyggnad och hur man ansöker. Författningsförslaget innebär att ett nytt sätt att ansöka om ledningsrätt, unikt för denna typ av ledningar, införs.

Ansökan om ledningsrätt sker idag enligt bestämmelserna i 4 kap. 8 § fastighetsbildningslagen (FBL). Av bestämmelserna framgår att ansökan ska göras skriftligt eller muntligt vid lantmäterisammanträde i vissa fall, samt att ansökan ska vara undertecknad eller skrivas under med en elektronisk underskrift. För närvarande finns inte möjlighet för juridisk person (ledningshavare) att göra digital ansökan. Om förslaget införs i dess föreslagna utformning måste övervägas om den nya möjligheten till ansökan ska gälla parallellt med befintlig ordning (innebärande att ansökan ska ske

enligt bestämmelserna i 4 kap. 8 § FBL) eller om de nya reglerna ska ersätta befintliga regler för just denna typ av ledningar.

Vidare anges i artikel 7 att information löpande ska tillhandahållas på den centrala informationspunkten om ärendenas status.

Det kommer att fordra avsevärd tid och resurser att tillskapa en i förordningen föreslagen central informationspunkt som ska vara gemensam för landets 41 lantmäterimyndigheter (LM), d.v.s. den statliga lantmäterimyndigheten och de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna (SLM och 40 KLM).

Förslaget kräver ändringar i 4 kap. 8 och 8 d §§ FBL. Det är dock oklart om digital ansökan är en möjlighet som framhålls i artikelns tredje punkt, eller om det är ett krav som man skulle kunna förstå den fjärde punkten.

Krav på ansökan, avvisning och komplettering inom 15 dagar, p. 4–5 i artikel 7

Enligt punkt fyra i artikel 7 ska avslag eller avvisning av ansökan ske inom 15 dagar om minimiinformation inte gjorts tillgänglig i ansökningstjänsten.

I artikel 7 punkt 5 anges nedanstående.

De behöriga myndigheterna ska inom 15 dagar från mottagandet av ansökan fastställa huruvida ansökan om tillstånd eller ledningsrätt är fullständig. Om de behöriga myndigheterna inte har uppmanat sökanden att lämna eventuella uppgifter som saknas inom den perioden ska ansökan anses vara fullständig.

Detta förfarande avviker från det svenska förrättningsförfarande som tillämpas, i enlighet med 4 kap. FBL, vid prövning och upplåtelse av ledningsrätt. Förrättningsprocessen bygger på ett muntligt förfarande där sökanden och berörda fastighetsägare som huvudregel kallas till ett förrättningsssammanträde där ytterligare information och yrkanden kan framställas. Förrättningsförfarandet innebär en process som är öppen för berörda sakägare (parterna) till dess att ärendet avslutas. Detta innebär att sakägarna är fria att under hela processen inkomma med nya eller ändrade yrkanden. Nya uppgifter kan således behöva hämtas in från sökanden under processens gång beroende av vad som framkommer vid samråd med andra myndigheter och/eller markägarna vid exempelvis ett sammanträde. Det kan sägas vara mer regel än undantag att den ursprungliga ansökan behöver ändras under förrättningsens gång.

Förslagets regel i denna fråga kräver en helt ny handläggningsprocess enligt Lantmäteriets bedömning.

4-månaders frist, p. 5–6 i artikel 7

Enligt punkt 5 i artikel 7 ska myndigheterna bevilja eller avslå ansökan om tillstånd inom fyra månader från inlämnande av en fullständig tillståndsansökan. Denna punkt gäller dock inte ledningsrätt som i stället

behandlas i punkt 6 där motsvarande regel och tidsfrist återfinns. Dock görs här den skillnaden att för ledningsrätt gäller 4-månadersfristen oaktat att ansökan är komplett eller inte.

Undantagsvis kan dock tidsfristen förlängas på bestämd tid under villkor att det offentliggörs innan tiden löpt ut och att det anmäls till EU-kommissionen.

Enligt nuvarande regler gäller (23 a § LL) ska beslut om ledningsrätt, beträffande denna typ av ledningar, meddelas inom fyra månader. Dock finns idag undantag om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Undantaget är generellt och framgår av lagen.

Tidsfristen på 4 månader klaras inte idag, generellt för dessa ärenden, vilket har beskrivits ovan. Att införa striktare regler för undantag från 4-månadersfristen riskerar att eftersätta rättssäkerheten. Speciellt med hänsyn till LM:s utredningsplikt och möjligheten till att genomföra erforderliga delgivningsförfaranden.

Tyst medgivande eller automatiskt beslut, 7 p. i artikel 7

I artikel 7 punkt 7 anges nedanstående.

Om den behöriga myndigheten inte svarar inom den tidsfrist på fyra månader som avses i punkt 5 första stycket, och såvida inte en sådan tidsfrist förlängs i enlighet med punkt 5 fjärde stycket, ska tillståndet anses ha beviljats. Detta ska även gälla för ledningsrätter som avses i punkt 6.

Principen om tyst medgivande eller ett automatiskt beslut, som skulle komma att beröra ägare av de fastigheter som skulle behöva tas i anspråk med ledningsrätt samt även tredje man i form av exempelvis rättighetshavare och panträttshavare, riskerar att äventyra rättssäkerheten. Det är grundläggande i ett rättssamhälle att berörda har möjlighet att komma till tals innan myndighet fattar beslut som rör personers egendom. Med införande av ett tyst medgivande som infaller efter en viss tidsgräns (4 månader) från ansökan om det expropriativa ianspråktagandet finns ingen möjlighet att garantera att de beröra fastighetsägarna hunnits delges ansökan eller fått rimlig tid att komma till tals innan tidsfristens utgång. Detta gäller i synnerhet när inga begränsningar finns med avseende på ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Vidare är det högst oklart vid vilken tidpunkt ledningsägaren får tillträda den upplåtta egendomen. Detta beslutas enligt nuvarande regler av LM. Inte heller är klarlagt hur den ersättning som fastighetsägare är berättigade till med anledning av ianspråktagandet av egendomen ska hanteras. Huvudregeln i LL är att ersättningen ska vara betald innan tillträde får ske till upplåtet utrymme. Förslaget strider därmed mot ledningsrättslagens bestämmelser och i förlängningen grundlagens bestämmelser om egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Lantmäteriet ifrågasätter systemet med tyst medgivande med automatiskt beslut, av skäl som framgår ovan, vidare efterfrågas tydlighet beträffande eventuella undantag.

Ett införande av automatiska beslut skulle kräva en omfattande ändring av ledningsrättslagen eller införande av ny speciallagstiftning för ändamålet. Bland annat för att i efterhand som en separat process pröva frågan om ersättning till fastighetsägare. En större utredning skulle krävas med en gedigen konsekvensanalys och åtgärdsförslag innan ett förslag med sådana radikala förändringar kan övervägas att införas.

Enligt nuvarande regler börjar besvärstid på 4 veckor löpa från den dag ledningsbeslutet fattats (28 § LL). Detta gäller således oavsett om sakägaren fått del av beslutet eller inte. Om automatbeslut införs bör det utredas vad som ska gälla beträffande tid för överklagande.

Resultatet av en ledningsförrättning ska enligt 32 § LL införas i fastighetsregistrets allmänna del så snart beslutet fått laga kraft. Förslaget med automatbeslut skulle äventyra fastighetsregistrets tillförlitlighet då det är stor risk att det blir oklart vad automatbeslutet innebär och från vilken tidpunkt det är gällande.

Avgift för ledningsrätt, p. 10 artikel 7

Det är i detta avseende något oklart om annan avgift än de administrativa avgifterna får tas ut av sökanden och i så fall vad som avses med administrativ avgift. Avgifterna för lantmåteriförrättningar är författningsstyrda och debiteringen av förrättningskostnader ska ske enligt principen om full kostnadstäckning, vilket följer av förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmåteriförrättningar.

Fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar, p. 5–6 artikel 8

Artikel 8 punkt 5 anger att byggnader ska kunna erhålla märkningen ”fiberfärdig” och punkt 6 att medlemsstaterna ska inrätta certifieringssystem avseende detta. Lantmäteriet vill i detta sammanhang gärna lyfta fram arbetet med Nationell geodataplattform och de specifikationer som tas fram i samband med detta.

Inom ramen för arbetet med att ta fram den Nationella Geodataplattformen för informationsutbyte i samhällsbyggnadsprocessen är nationella specifikationer en central del. En av de datamängder där specifikationsarbete pågår är byggnad. En sådan märkning som föreslås skulle kanske i framtiden kunna vara ett attribut till byggnad.

Den information som föreslås behöver dock baseras på detaljerad information som exempelvis information om accesspunkter i byggnader. Lantmäteriet ser därför behov av att denna fråga behöver belysas vidare och specificeras ytterligare samt ett standardiseringsarbete genomföras innan en sådan informationsmängd eventuellt skulle kunna ingå som attribut.

Invändig information om byggnad ingår inte heller i arbetet med nationell specifikation för byggnad, utan har avgränsats bort. Däremot finns mycket invändig information i s.k. BIM-modeller som hanteras av t.ex. byggherrar och förvaltare.

Digitalisering av centrala informationspunkter, artikel 10

I artikel 10 beskrivs de centrala informationspunkternas roll, dess sammankoppling med web-portaler, digitala plattformar m.m. samt att de ska utgöra den enda nationella ingången.

Sammantaget ser Lantmäteriet här ett antal aspekter som behöver belysas och utredas ytterligare innan vidare steg tas:

- Koordinering mellan plattformar; en nationell plattform från vilken andra plattformar, webbportaler etc. ska kunna nå måste ha en tydligt uppsatt förvaltningsstruktur för att bibehålla den relevans som åsyftas i detta fall. I sammanhanget måste även ingångar som Your Europe och e-Justice beaktas, deras inbördes förhållanden samt vidare åtkomst till exempelvis information från Lantmäteriet. Detta kräver avsevärd utvecklingsinsats samt att finansiering finns på plats.
- Informationssäkerhet; informationen som efterfrågas är i många fall känslig, vilket självklart påverkar möjlighet avseende tillgång till denna samt hur tillgång ges. Vikten av informationssäkerhet är helt central och ökar ytterligare vid sammankoppling och möjlighet till olika sammanställningar av information. Ytterligare fokus behövs därför på denna fråga i detta sammanhang
- Informationsstruktur och specifikationer; den information som är tänkt att sammankopplas via en nationell ingång kan komma från en mängd aktörer, både myndigheter och privata. Ett större arbete krävs därför kopplat till informationsstruktur och specifikationer.

Beslutande

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Susanne Ås Sivborg.

I ärendets slutgiltiga handläggning har även deltagit den ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist, tf. verksamhetsområdeschefen Catharina Hökby, verksamhetsutvecklaren Magdalena Andersson, verksamhetsutvecklaren David Boman, verksamhetsarkitekten Lars Hägg, lantmätaren Linda Pantzar, juristen Madeleine Wäli, samt lantmätaren Lennart Gustafsson, den sistnämnde föredragande.

För Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg

OM PERSONUPPGIFTER

När Lantmäteriet samlar in personuppgifter ska myndigheten lämna information om den behandling av personuppgifter som görs. Informationen går att hitta på hemsidan <https://www.lantmateriet.se/personuppgifter> eller genom att kontakta Kundcenter på telefonnummer 0771-63 63 63.