

Agata Uhlhorn

Ert datum: 2023-05-25

Vår referens: Dnr 23-4734

Remissvar avseende ”Europeiska kommissionens förslag till förordning om gigabit infrastruktur”, KOM(2023)94.

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. PTS är även tvistlösnings- och tillsynsmyndighet samt ansvarar för informationstjänsten för utbyggnad av bredbandsnät enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät. Mot bakgrund av PTS uppdrag lämnar myndigheten följande remissvar.

Inledande kommentarer

PTS är positiv till förslaget att förbättra förutsättningarna för enhetlig reglering och ökat samutnyttjande av fysisk infrastruktur för att anlägga bredband. PTS anser dock att det behöver finnas utrymme för att kunna anpassa regleringen utifrån rådande omständigheter i respektive medlemsland och dess nationella marknadsförutsättningar. Exempel på sådana grundläggande förutsättningar är t.ex. antalet marknadsaktörer, variation i geografisk utbredning för de olika marknadsaktörernas nät, lokal prisbild och förutsättning för att anlägga fysisk infrastruktur osv. Flera artiklar i förslaget kommer att medföra behov av såväl ändrad som kompletterande nationell lagstiftning. PTS förordar mot denna bakgrund att nu gällande direktiv 2014/61/EU om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (BCRD) revideras istället för att en förordning beslutas.

Tillämpningsområde

Förordningen föreslås vara tillämplig för *utbyggnad av elektronisk kommunikation och nät med mycket hög kapacitet (VHCN)*¹.

I *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*² finns mål som beskriver hur Sverige bör täckas av tillgång till snabbt bredband. Målet 2025 är att 98 procent av alla hushåll och företag bör ha tillgång till 1 Gbit/s. För resterande två procent finns risk att en andel inte klassas som VHCN. Investeringar för dessa kvarvarande två procent skulle därmed kunna fördras eller utebli till följd av att de inte omfattas av den föreslagna regleringen. Enligt PTS uppfattning kan det finnas initiativ som inte uppnår kraven för VHCN, vilka kan vara av stor vikt för enskilda områden och därmed önskvärda att tillämpa förordningsförslaget på. Vidare finns farhågor om att det kan uppstå tolkningssvårigheter vid bedömningar av om det är fråga om ett VHCN eller inte. PTS anser därför att förordningen även bör omfatta sådana elektroniska kommunikationsnät (ECN) som omfattas av nuvarande reglering i BCRD, men som kanske inte uppnår kraven för nät med mycket hög kapacitet, VHCN.

Definitioner

I artikel 2.2 b föreslås att begreppet *fysisk infrastruktur* utvidgas i förhållande till vad som gäller i dag till att även omfatta t.ex. lyktstolpar och trafikljus, som ägs eller kontrolleras av offentliga organ. Detta får effekter för tillämpningen av bl.a. artikel 3 och 4. PTS kommenterar därför effekterna av förslaget i samband med att dessa artiklar behandlas nedan.

Tillträde till fysisk infrastruktur

I artikel 3.1 beskrivs att de offentliga myndigheter som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur ska tillgodose varje rimlig begäran om tillträde till fysiska infrastruktur, enligt rättvisa och rimliga villkor, om det inte finns skäl för avslag enligt artikel 3.3. Vidare ska offentliga myndigheter, till skillnad från nätoperatörer, tillämpa icke-diskriminerande villkor.

PTS ser positivt på utvidgningen i artikel 3.1 angående tillträde till fysisk infrastruktur som ägs eller kontrolleras av offentliga myndigheter. Förslaget medför att nya aktörer åläggs en tillträdesskyldighet, och att i sammanhanget nya typer av fysisk infrastruktur omfattas. Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet kan medföra ett ökat resursbehov för dels tillsyns- och tvistlösningsmyndigheten, dels de offentliga myndigheter som kan tänkas omfattas. För att fastställa vad den utökade ansatsen medför i arbetsbörda för berörda

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972> artikel 2.2

² <https://pts.se/globalassets/sverige-helt-uppkopplat-2025-slutlig.pdf>

aktörer, som PTS, krävs en mer grundlig analys än vad som är möjlig för PTS att göra i detta remissvar. Det kan dock sannolikt röra sig om exempelvis ett ökat antal tvistlösningsärenden, vilket kräver resurser från både PTS och parter.

När det gäller vägledningen som artikel 3.2 ger vad gäller rättvisa och rimliga priser är det viktigt att det finns utrymme för flexibilitet att även beakta andra faktorer som kan påverka vad som är en rättvis och rimlig prissättning. Om syftet med förordningstexten är att slå fast hur en rättvis och rimlig prissättning ska utvärderas, kan det få konsekvenser för tillträden i enlighet med den föreslagna förordningen, men även vid andra former av tillträden enligt lagen om elektronisk kommunikation³ eller enligt andra rättsakter. Det vore därför olyckligt att utan en mer ingående analys och beaktande av tidigare praxis inte ha möjlighet att beakta även andra prissättningsfaktorer som kan bli uppenbara när det blir aktuellt att ta ställning till ett tvistlösningsärende. Sådana faktorer kan exempelvis vara framtida kostnader på grund av nya regulatoriska krav om hur kanalisation (retroaktivt) ska anläggas, framtida ersättningsinvesteringar samt i vilken utsträckning effektiva kostnader (genom kostnadsorientering och en kalkylmodell) och riktmärken hos andra aktörer som tillhandahåller liknande tillträden ska beaktas.

En sådan flexibilitet kan uppnås exempelvis genom tillägget "Vid fastställandet av priser enligt rättvisa och rimliga villkor för beviljande av tillträde ska nätoperatörer och offentliga myndigheter som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur bland annat beakta följande".

Öppenhet och insyn avseende fysisk infrastruktur

Förslaget i artikel 4 medför stora förändringar vad gäller tillgång till information om befintlig fysisk infrastruktur jämfört med vad som gäller i dag. Enligt skäl 25 och 26 bör nätoperatörer och offentliga myndigheter som omfattas av öppenhetskrav proaktivt (snarare än på begäran) tillhandahålla och upprätthålla minimiinformation via en central informationspunkt (SIP). Det framgår vidare att SIP bör bestå av ett arkiv med information i elektroniskt format, men att SIP inte behöver vara värd för lagringen av informationen.

PTS ser positivt på att möjligheterna till information utökas men anser att artikeln behöver utformas tydligare. PTS anser att det är viktigt att utformningen av artikeln möjliggör att varje nätoperatör och offentlig myndighet som är skyldig att tillgängliggöra information om sin fysiska infrastruktur behåller informationen hos sig, men att den kan nås efter begäran via SIP. Dagens stödsystem "Ledningskollen" fungerar på detta sätt. Ett samlat arkiv över en stor

³ Exempelvis tillträde till nät närmast slutanvändare, tillträde till fysisk infrastruktur för anläggande av bredbandsnät eller åläggande av skyldigheter för operatörer med betydande inflytande.

del av Sveriges infrastruktur kan innebära säkerhetsrisker i sig, oaktat de undantag som nämns i artikeln (se även resonemang i prop. 2015/16:73 avsnitt 10.1 och 10.2).

Av definitionen i artikel 2.2 a framgår att begreppet fysisk infrastruktur är brett och omfattar allt från stolpar till tunnelbanestationer. Uppräkningarna i artikeln är inte heller avsedda att vara uttömmande. I punkten b anges t.ex. "andra tillgångar". I artikel 4.2 föreslås att den fysiska infrastrukturen på förhand ska identifieras och läggas in i SIP, av både nätoperatörer och offentliga myndigheter. Detta kommer att medföra mycket stora administrativa kostnader. PTS anser att målet om tillgång till information inom högst 15 dagar kan uppnås med en mindre ingripande skyldighet om att först på begäran lämna information. Att nätoperatörer och offentliga myndigheter skaffat sig förmåga att tillmötesgå en begäran kan säkerställas genom tillsyn. Förslaget medför även behov av systemutveckling, som antagligen kommer att ta längre tid än de 12 månader som anges i förslaget.

Enligt artikel 4.1 sista stycket får tillgång till information begränsas om det är nödvändigt av vissa angivna anledningar. PTS anser att det bör framgå av artikel 4.2 att samma anledningar medför att informationen inte heller behöver göras tillgänglig proaktivt. De undantag som nämns i artikel 4.4 överensstämmer inte helt med de i artikel 4.1, t.ex. vad gäller affärshemligheter. Det förefaller onödigt betungande att nätoperatörer och offentliga myndigheter ska göra informationen tillgänglig om tillgång ändå inte kan ges enligt artikel 4.1.

PTS anser slutligen att det tydligare bör framgå om artikel 4.5 är avsedd att vara en bestämmelse om tystnadsplikt för operatörer. Det är viktigt av rättssäkerhetsskäl.

Samordning av bygg- och anläggningsprojekt

PTS ser positivt på att förslaget tydliggör att tillhörande faciliteter omfattas av villkoren för samordning, vilket framgår av artikel 5.1 och 5.2 första stycket. Härigenom tydliggörs att nätoperatörer som utför eller planerar att utföra bygg- och anläggningsprojekt som helt eller delvis finansieras med offentliga medel ska tillgodose varje rimlig skriftlig begäran från operatörer om samordning.

Enligt PTS är formuleringen i artikel 5.3, avseende prognoser, tillkännagivanden och krav om att bygga ut fysisk infrastruktur med tillräcklig kapacitet för att tillgodose eventuella framtida behov, otydlig. Det råder oklarheter kring hur behovet kartläggs och tillgodoses, samt hur ett sådana förfarande ska hanteras.

Öppenhet och insyn avseende planerade bygg- och anläggningsprojekt

PTS välkomnar initiativet att via SIP tillgängliggöra minimiinformation för alla planerade bygg- och anläggningsprojekt som genomförs av nätoperatörer. På detta vis stärks möjligheten att ur ett samhällsperspektiv nyttja resurser på ett effektivt vis vilket kan leda till kostnadsbesparingar. Eftersom fler aktörer och fler objekt än tidigare omfattas av den nya regleringen, vill dock PTS understryka vikten av att skjuta till mer resurser för ett sådant initiativ. Detta är också något som framgår i förslaget och tas upp i artikel 12.7, vilket kommer att kräva en mer grundlig analys. PTS vill också lyfta fram vikten av att väga sådana investeringskostnader gentemot den samhällsnytta som det medför, något som också tas upp i förslaget enligt artikel 4.4 b.

Tillståndsförfaranden, inklusive ledningsrättigheter

Förslagen kring tillståndsförfaranden, enligt artikel 7, skulle medföra stora förändringar för myndigheter och kommuner i Sverige. Den föreslagna rätten att lämna in ansökningar om tillstånd och få information om ansökans status genom SIP kräver utveckling av ett system som i dag inte finns. Till detta system skulle många myndigheter och troligen samtliga kommuner behöva ansluta sig. Det rör sig således om utveckling av ett nytt system, vilket kommer att kräva stora resurser. Det är mycket tveksamt om systemet kan vara på plats redan sex månader efter ikraftträdande av förordningen. Initialt torde även de administrativa kostnaderna för myndigheterna och kommunerna öka, särskilt om kommunerna t.ex. behöver skilja ut bygglovsansökningar som rör bredband och hantera dem i en annan praktisk ordning än övriga ansökningar.

I artikel 7.5 fjärde stycket föreslås att en myndighet i undantagsfall och på grundval av ett motiverat skäl får förlänga handläggningstiden om fyra månader. Medlemsstaterna ska dock ange skälen till en sådan förlängning, offentliggöra dem i förväg via den centrala informationspunkten och anmäla dem till kommissionen. Detta medför att det inte finns någon flexibilitet för den handläggande myndigheten. Det vore bättre om varje myndighet kan avgöra om det finns anledning till förlängning, särskilt mot bakgrund av de konsekvenser som framgår av den föreslagna artikel 7.7.

PTS avråder bestämt från ett införande av den föreslagna artikel 7.7. Artikel 7.7 medför att ett tillstånd ska anses beviljat om en myndighet inte har hunnit handlägga ansökan inom fyra månader och grund för förlängning inte finns enligt artikel 7.5. Detta kan medföra allvarliga konsekvenser för rätts säkerheten för tredje man, såsom markägare eller grannar. Det skulle även kunna leda till onödiga rättsprocesser när andra som påverkas av beslutet väljer att överklaga för att få sin rätt tillgodosedd.

Flera av förslagen i artikel 7 kommer att kräva följdändringar i lagstiftning samt kompletterande lagstiftning.

Enligt artikel 1 punkt 2 ska, om en bestämmelse i den föreslagna förordningen strider mot en bestämmelse i direktiv (EU) 2018/1972, den relevanta bestämmelsen i direktivet ha företräde. PTS noterar att artikel 7 punkt 6 föreslår ett undantag från artikel 43.1 a i direktiv (EU) 2018/1972, vilket medför att tiden för att bevilja ledningsrätter sänks från sex månader enligt direktivet till fyra månader enligt förordningen. PTS anser att en ny förordning inte bör innehålla förändringar av ett gällande direktiv, ett direktiv som enligt den nya förordningen ska ges tolkningsföreträde framför förordningen. Om regeln behöver ändras, bör det göras genom en uppdatering av direktivet.

Fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar

PTS anser att det är viktigt att byggnader har goda förutsättningar för att anlägga bredbandsinfrastruktur. PTS är dock tveksam till att den föreslagna förordningen är rätt plats för att föreslå regler av det delvis detaljerade slag som anges i artikel 8.4.

Twistlösning

PTS instämmer i vad som sägs i artikel 12.2 om vikten av ett oberoende och neutralt tvistlösningsorgan som inte har intresse i, eller ägande av, fysisk infrastruktur, något som skulle kunna påverka trovärdigheten för ställningstaganden. Tillsvidare utgår PTS från att myndigheten kommer att behålla sin roll som tvistlösningsorgan. För det fall PTS skulle ha sådan fysisk infrastruktur som medför en tillträdesskyldighet behöver myndigheten säkerställa en organisatorisk uppdelning för att upprätthålla oberoendet. PTS förutser i dagsläget inga problem med en sådan uppdelning. Av det som står om artikel 12 på s. 14 i förslaget i den svenska versionen får man intrycket av att även den centrala informationspunkten och tvistlösningsfunktionen ska hållas strukturellt åtskilda. Detta framgår inte tydligt av ordalydelsen i artikel 12 eller av skäl 61. PTS anser inte att strukturell åtskillnad mellan tvistlösningsorgan och central informationspunkt är nödvändig eller motiverad.

Vad gäller tidsfristerna för tvistlösning föreslås en del förändringar i förhållande till vad som gäller enligt BCRD. I BCRD:s artikel 3.5 anges att tvisten ska lösas så fort som möjligt men senast inom fyra månader från den dag då en *fullständig begäran* mottogs. I den föreslagna förordningen gäller fyra månader från dagen för mottagandet. Av skäl 59 framgår att otillräcklig information eller dokumentation kan vara ett skäl att förlänga tiden. PTS anser att tidsramarna för tvistlösning bör räknas från den tidpunkt då ansökan är komplett.

Vad gäller tvister som rör begäran om information, samordning och tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader föreslås att dagens handläggningstid om högst två månader minskas till en månad. PTS anser att det blir en utmaning att hinna kommunicera enligt förvaltningslagen med två parter på den korta tiden och dessutom fatta ett väl underbyggt beslut. Det är viktigt att rättssäkerheten för båda parter kan tillgodoses. Det går också att ifrågasätta om en förkortning av handläggningstiden hos tvistlösningsmyndigheten är motiverad om inte handläggningstiden hos domstol vid ett eventuellt överklagande ses över samtidigt. Mot denna bakgrund anser PTS att dagens två månader bör behållas.

Övriga kommentarer

PTS har noterat skillnader i språkversionerna som behöver ses över till den slutliga versionen.

Detta yttrande har beslutats av divisionschef Björn Blondell. I ärendets slutliga handläggning har även tf enhetschef Emma Gunnesson och Krister Carlsson (föredragande) deltagit.

