

Mottagare Finansdepartementet
Dnr. Fi 2023/00171

Yttrande över Remiss av Europeiska kommissionens förslag till förordning om gigabitinfrastruktur KOM (2023)94

Sammanfattning

Förordningsförslaget speglar kommissionens vilja att bidra till en kostnadseffektiv och snabb utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet i hela EU för att möta den ökade efterfrågan på uppkoppling i unionen.

Region Norrbotten ser att EU kan spela en viktig roll i att driva på medlemsländernas bredbandsutbyggnad. Ur ett regionalt perspektiv är uppkoppling i både tätorter och landsbygder en förutsättning för samhällets digitalisering och helt avgörande för att möjliggöra de förflyttningar välfärden är mitt inne i. Allt ifrån omställning till nära vård, utveckling av hållbara samhällen, automatisering av processer och smarta arbetssätt i skolan kräver robust och effektiv uppkoppling såväl via bredbandsfiber som snabba mobilnät.

Region Norrbottens synpunkter

Regeringen har bett att få synpunkter på EU-kommissionens förslag till förordning gigabitinfrastruktur KOM(2023)94, inför den kommande förhandlingen i rådet som pågår under 2023. Förslaget är en del av det konnektivitetspaket som kommissionen presenterade den 23 februari 2023. Paketet består av tre delar:

- Ett sonderande samråd för att samla in synpunkter på den potentiella utvecklingen inom konnektivitetssektorn och dess infrastruktur.
- Förslag till förordning om gigabitinfrastruktur.
- Utkast till rekommendation för att ge nationella tillsynsmyndigheter vägledning om villkoren för tillträde till telekommnät som ägs av operatörer med betydande marknadsinflytande, så att äldre teknik ska frångås snabbare och utbyggnaden av gigabitnät påskyndas.

Nedan följer Region Norrbottens synpunkter gällande den del som rör EU-kommissionens förslag till förordning om gigabitinfrastruktur.

Behov av likriktning på nationell och europeisk nivå

I Sverige har vi kommit relativt långt vad gäller bredbandsutbyggnad, de områden som idag saknar uppkoppling återfinns i huvudsak i lands- och glesbygd, områden där kommersiellt intresse för utbyggnad i regel saknas. Vad gäller utbyggnaden av 5G ligger Sverige efter jämfört med andra EU länder. Här ser Region Norrbotten ett behov av att driva på för att öka utbyggnadstakten, särskilt eftersom marknaden för mobila nät är nationell och i behov av likriktade och förutsägbara förutsättningar.

EU kommissionen beskriver den europeiska marknaden för elektroniska kommunikationer som stor med fragmenterad och i behov av likriktning. Region Norrbotten anser att det är positivt om EU verkar för att undanröja hinder för utbyggnad och konkurrens. Samtidigt menar Region Norrbotten att regleringsåtgärder och kostnader som det medför, såväl hos det offentliga som hos marknadsaktörer, bör balanseras mot nyttan i respektive medlemsstat.

Påverkan på kommunal och regional nivå

Utbyggnadsdirektivet från 2014 berör alla kommuner, regioner och kommunala bolag som ansvarar för ledningsburen infrastruktur. I förslaget till förordning utvidgas tillämpningsområdet vad gäller vilken fysisk infrastruktur som det offentliga måste lämna tillträde till. De offentliga myndigheternas skyldighet att informera om sin infrastruktur och sina bygg- och anläggningsprojekt skärps och så även kraven på handläggning av tillståndsärenden. Sammantaget skulle de föreslagna förändringarna innebära betydande påverkan på kommunal och regional verksamhet och i vissa avseende ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I andra avseende skulle de föreslagna reglerna vara svåra att förena med grundläggande rättsliga principer så som rätten att höras i ett ärende som berör en och det grundlagsskyddade egendomsskyddet. I det följande kommenterar Region Norrbotten dessa förslag och pekar på behov av förändringar eller förtydliganden.

Stora risker med förslaget om tysta tillstånd

I syfte att öka takten i utbyggnaden lägger kommissionen fram krav som ska korta ner tillståndsförfaranden. Region Norrbotten ser i grunden positivt på strävan att begränsa tidsåtgången för tillståndprocesser för att främja utbyggnaden av digital infrastruktur. Samtidigt är det viktigt att det inte sker på bekostnad av det lokala inflytandet och hantering av legitima intressen och hänsyn.

Region Norrbotten är kritiskt till förslaget om ”tysta godkännanden” (tacit approval) som innebär att om beslut i ett tillståndsärende inte fattas inom en föreskriven tidsgräns, ska tillståndet anses ha beviljats. Tyst godkännande av tillstånd överensstämmer inte med alla medlemsstaters konstitutionella reglering utan måste vara frivilligt för medlemsstaterna att införa. I vart fall måste användningen av tysta godkännande begränsas till sådana tillståndsärenden där ingen tredje part berörs av ansökan. Region Norrbotten ser en uppenbar risk för att andra rättighetshavare (t.ex. andra infrastrukturägare eller fastighetsägare) kan komma att drabbas av rättsförluster om tysta godkännande men även om krav på orealistiskt korta handläggningstider för tillstånd införs.

Region Norrbotten ser därutöver behov av förtydligande vad gäller den ändrade definitionen av begreppet ”tillstånd”. Det framstår som oklart vilka typer av rättshandlingar som kommer att omfattas av definitionen. Skulle tillståndsbegreppet komma att omfatta rättshandlingar som kommuner och regioner vidtar i egenskap av ägare eller förvaltare av en fastighet (t.ex. avtal om nyttjanderätt eller grävstillstånd) kommer kraven på tillståndsförfarande enligt artikel 7 få orimliga konsekvenser och innebära oproportionerliga inskränkningar av det kommunala självstyret. Det behöver således klargöras att begreppet tillstånd endast omfattar sådana offentligrättsliga tillstånd som prövas av en behörig myndighet och vars beslut att vägra tillstånd kan överklagas (t.ex. beslut om bygglov eller ledningsrätt).

SIP-lösningar

I strävan efter kortare handläggningstider föreslås även att medlemsstaterna ska utforma konsekventa tillståndsförfaranden på nationell nivå. Enligt förslaget ska all information om befintlig fysisk infrastruktur, planerade anläggningsarbeten och tillståndsförfaranden vara tillgänglig via en digital ingång, *single point of information* (SIP). Enligt förslaget kan det finnas flera SIP, och SKR tolkar det som att det handlar om en nationell digital accesspunkt som länkar flera andra informationspunkter. En sådan ordning är att föredra framför en lösning där all information samlas på ett ställe.

Utbyggnadslagen som infördes år 2014 uppfattas ha haft begränsad effekt i Sverige. Den svenska implementationen av EU-direktivet har bl.a. lett till att det är svårt för en bredbandsutbyggare att hitta samordningsmöjligheter hos offentliga aktörer vad gäller samförläggning eller andra grävarbeten. Vidare är det idag inte obligatoriskt för offentliga myndigheter att vara ansluta till Ledningskollen, den kostnadsfria webbtjänst som skapades i kölvattnet av Utbyggnadslagen för att minska antalet grävskador och förenkla samordning, planering och utförande av bygg- och anläggningsprojekt. Region Norrbotten ser att Ledningskollen kan vara lämplig att vidareutveckla och göra obligatorisk och på så vis bidra till bättre samordning. Störst samordningseffekter skulle sannolikt uppnås vad gäller utbyggnad och modernisering av mobilnät och andra nät där radiosändare med kort räckvidd används.

Mer balanserad kravställen behövs

Som omnämnts initialt i detta yttrande bör regleringsåtgärder och de kostnader som dessa medför, såväl hos det offentliga som hos marknadens aktörer, balanseras mot nyttan i respektive medlemsstat. I Sverige har fiberutbyggnaden nått långt i tätorter men landsbygderna, speciellt i norra norrland, ligger långt efter. Region Norrbotten:s uppfattning är att merparten av kommunerna i regionen och i Sverige har få ärenden av det slag som bedöms omfattas av den föreslagna förordningen. Detta ska ställas mot de resurser som kommer krävs för att bygga upp en SIP i alla 290 kommuner i syfte att hantera ärenden som gäller förläggning av bredbandsledningar i kommunal platsmark.

Region Norrbotten vill också framföra att många kommuner har infört e-tjänster och digitala system för bygglov och s.k. grävtillstånd. Flera kommuner arbetar hårt med digitalisering av sin verksamhet. Små kommuner kan för vissa processer sakna e-tjänster, men har å andra sidan få ärenden per år, vilket gör att en enklare hantering kombinerat med kontaktuppgifter till handläggare är en rimlig nivå för dessa kommuner. Det som kan tillföra en nytta är om en SIP kan organiseras delegerat, så att det är möjligt för bredbandsutbyggare att enkelt hitta fram till rätt instans hos alla myndigheter.

Vidare anser Region Norrbotten att det inte är rimligt eller praktiskt genomförbart att processer för att hantera bygglov för telekominfrastruktur hamnar i ett system separerat från befintliga digitala system och e-tjänster som kommunerna har på plats eller arbetar med att införa, där övriga ärenden hanteras.

Stora säkerhetsrisker att beakta

Region Norrbotten ställer sig också frågande till lämpligheten att en SIP ska innehålla uppgifter om nätinformation på en mycket detaljerad nivå. Att samla nätinformation på en detaljerad nivå, skulle innebära en stor arbetsinsats både för nätägare men sannolikt också för offentliga myndigheter t.ex. vilka byggnader och andra fastighetstillbehör som kan tänkas upplåtas för telekomutrustning. Om så blir fallet, skulle det innebära omfattande säkerhetsrisker och sannolikt ett hot mot rikets säkerhet då en antagonist med relativt enkla medel kan tillskansa sig känslig information.

Samtidigt speglar förslaget till SIP i sig EU-kommissionens ambition att bidra till robustare nät. Genom att i högre grad än idag tillgängliggöra nätinformation och kopplingspunkter i näten ska bredbandsutbyggare kunna använda sig av andra aktörers befintliga nät istället för att bygga parallell infrastruktur. Näten skulle på så vis kunna bli robustare till en lägre kostnad. Osäkert på vilken effekt detta kommer få i en svensk kontext då vi har en väl utvecklad marknad för svarfiberhyra. Troligtvis kan en central databas över alla nät få konsekvenser för dynamiken och konkurrensen på marknaden och påverka prissättning i olika områden ju mer nätinformation som blir tillgängligt för alla aktörer.

Tillträde en möjlighet för mobilnäten

Förslaget innebär ökade krav på offentliga organ att ge tillträde till fysisk infrastruktur. För kommunal och regional verksamhet innebär det att inte bara infrastruktur som ingår i ett nät utan även byggnader och andra tillgångar, bl.a. väg- och gatuutrustning omfattas av förordningen.

Förslaget skulle kunna underlätta utbyggnaden av framförallt 5G-nätet och kommande mobilnät i tätort och bebyggda områden. Det är dock viktigt att möjligheten att på objektiva grunder neka tillträde kvarstår och att beslutet fattas av det organ som äger eller förvaltar infrastrukturen. Region Norrbotten ställer sig tveksamt till en möjlighet för kommissionen att utfärda vägledning för tillämpningen av bestämmelserna om tillträde.

Vissa av de skäl för att vägra tillträde som räknas upp i artikel 3 behöver ges en mer generell utformning och inte i detalj styra förutsättningarna för att vägra tillträde. Det är inte rimligt att det i vissa fall räcker med farhågor medan det t.ex. ska krävas *allvarliga störningar* för tillhandahållandet av andra tjänster via samma fysiska infrastruktur för att tillträde ska kunna vägras. Det är inte heller rimligt att infrastrukturägarens egna behov av utrymme i princip måste ha visats i förväg för att tillträde ska kunna vägras.

Behov av samordning på nationell nivå

Avslutningsvis vill Region Norrbotten påpeka behovet av ökad samordning mellan statliga aktörer vad gäller sändarplatser för mobila nät. En ökad samverkan mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Försvarsmakten, och Post- och telestyrelsen är nödvändig för att nå längre ut med publika mobilnät, Rakel G2 och system för tågkommunikation (FRMCS) och samtidigt hushålla med offentliga resurser. I ljuset av EU-kommissionens förslag till förordning bör statligt förvaltade sändarplatser tillgängliggöras för publika nät och i den mån nya sändarplatser etableras, bör de dimensioneras utöver statens egna behov.

För regionala utvecklingsnämnden i enlighet med regionala utvecklingsnämndens delegationsordning 4.5.

Beslutsdatum: 2023-05-26



Helena Ölund
Regionala utvecklingsnämndens ordförande