

Sektionen för näringsliv, kultur och fritid  
Emma Ström

Finansdepartementet

10333 STOCKHOLM

## Förslag till förordning om gigabit infrastruktur KOM(2023)94)

### SKR:s sammanfattande ställningstaganden

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar kommissionens ambitioner om att driva på för kostnadseffektiv och snabb bredbandsutbyggnad i hela unionen.
- SKR ser att ökad likriktning och förutsägbara regelverk är positivt men att kostnader måste balanseras mot nyttan i respektive medlemsstat.
- SKR vill understryka att en hörnpelare inom EU:s konkurrensfrämjande arbete är att säkerställa att aktörerna har rättvisa och lika villkor.
- SKR ser att förordningsförslaget innebär betydande påverkan på kommunal och regional verksamhet och i vissa avseende ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.
- SKR menar att förslagets ambitioner om kortare handläggningstider och ökad tillgång till information inte får ske på bekostnad av det lokala inflytandet och hantering av legitima intressen och hänsyn.
- SKR är mycket kritiskt till förslaget om ”tysta godkännanden” (tacit approval).
- SKR ser behov av förtydligande vad gäller den ändrade definitionen av begreppet ”tillstånd”.
- SKR anser att regleringsåtgärder och kostnader som exempelvis en digital ingång (SIP) medför, såväl hos det offentliga som hos marknadens aktörer, behöver balanseras mot nyttan i respektive medlemsstat. För många kommuner innebär uppbyggnaden av en SIP en oproportionerligt stor arbetsinsats i förhållande till nyttan.
- SKR ställer sig frågande till lämpligheten att en SIP ska innehålla uppgifter om nätinformation på en mycket detaljerad nivå. Om så blir fallet, skulle det innebära en ökad säkerhetsrisk.
- SKR ser att förslagen om tillträde skulle kunna underlätta utbyggnaden av framförallt 5G-nätet men understryker vikten av att på objektiva grunder kunna neka tillträde och att beslutet ska fattas av det organ som äger eller förvaltar infrastrukturen.
- SKR ställer sig tveksamtill en möjlighet för kommissionen att utfärda vägledning för tillämpningen av bestämmelserna om tillträde.
- SKR ser att 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.

- SKR understryker behovet av ökad samordning mellan statliga aktörer vad gäller sändarplatser för mobila nät. En ökad samverkan är nödvändig för att nå längre ut med publika mobilnät, Rakel G2 och system för tågkommunikation (FRMCS) och samtidigt hushålla med offentliga resurser.

## Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

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

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 telekomnät ägda av operatörer med betydande marknadsinflytande i syfte att påskynda utbyggnaden av gigabitnät och byta ut gamla tekniker.

Nedan följer SKR:s synpunkter gällande den del som rör EU-kommissionens förslag till förordning om gigabitinfrastruktur.

### Välkomna ambitioner

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.

I Sverige har vi kommit relativt långt vad gäller bredbandsutbyggnad. SKR ser dock att det fortfarande finns många områden som saknar anslutning. Dessa områden utgörs i huvudsak av kostsamma anslutningar i lands- och glesbygder samt förtätningar i redan utbyggda områden. SKR anser att det i sammanhanget är viktigt att poängtera att det i Post- och telestyrelsens statistik finns överskattningar och felaktigheter som ger en missvisande och överdrivet positiv bild av hur långt bredbandsutbyggnaden har kommit. Detta får stora konsekvenser för samhället på regional och lokal nivå.

SKR ser att EU kan spela en viktig roll i att driva på medlemsländernas bredbandsutbyggnad. Ur ett svenskt perspektiv är uppkoppling i hela landet, både städer 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. Uppkoppling är också en fråga om

den enskildes möjligheter att arbeta och bo i hela landet samt en förutsättning för näringslivet.

### **Behov av likriktning på nationell och europeisk nivå**

EU kommissionen beskriver den europeiska marknaden för elektroniska kommunikationer som stor men fragmenterad och i behov av likriktning. SKR menar att det är positivt om EU driver på för att hinder för utbyggnad och konkurrens minskas. Samtidigt menar SKR att regleringsåtgärder och kostnader som det medför, såväl hos det offentliga som hos marknadens aktörer, behöver balanseras mot nyttan i respektive medlemsstat.

### **Likabehandling av offentligt- och privata aktörer**

Till skillnad från många andra europeiska länder har Sverige många offentligt- och privata aktörer. Dessa står för en stor del av den svenska bredbandsinfrastrukturen. Såväl Lag om åtgärder för bredbandsutbyggnad som förslaget till EU-förordning, särskiljer offentliga nätägares ansvar och skyldigheter från privata aktörer på marknaden. Syftet med kraven i Lag om åtgärder för bredbandsutbyggnad är ytterst att underlätta och påskynda utbyggnad av digital infrastruktur, inte minst fiber. Exempelvis ska krav på samförläggning riktad mot offentliga nätägare bidra till detta. Liknande krav riktade mot offentliga nätägare återfinns även i förslaget till EU-förordning.

Samtidigt är bredbandsmarknaden avreglerad och det råder fri konkurrens. SKR ser en risk i att kravställan riktad mot offentligt- och privata aktörer kan komma att hämma investeringsviljan hos dessa och därmed motverka själva syftet med förordningsförslaget. Ett sådant exempel är krav på samförläggning med konkurrenter i samband med etableringen av ortssammanbindande fiberstråk. Investeringen baseras normalt på en kalkyl där kundintäkterna balanseras mot kostnaden. Om intäktssidan blir allt för osäker – t.ex. genom övergripande risk för att en konkurrent tar slutkunderna - så leder detta till att investeringen inte blir av. I det fallet hämmas utbyggnaden, tvärs emot lagstiftarens andemening.

SKR vill understryka att en hörnpelare inom EU:s konkurrensfrämjande arbete är att säkerställa att aktörerna har rättvisa och lika villkor. Dessa aspekter behöver beaktas i det fortsatta arbetet med förordningen.

### **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 SKR 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. SKR 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.

SKR är mycket 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. SKR 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 realistiskt korta handläggningstider för tillstånd införs.

SKR 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).

## **Fördelar med en central informationspunkt (SIP)**

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. SKR ser också att det är viktigt att SIP inte innebär ett krav på att besluten, exempelvis bygglov, ska fattas av en central myndighet.

Utbyggnadslagen som infördes år 2014 uppfattas ha haft begränsad effekt i Sverige. Den svenska implementationen av EU-direktivet har inte fullt ut underlättat för bredbandsutbyggare att hitta samordningsmöjligheter hos offentliga aktörer vad gäller samförläggning eller andra grävarbeten, eftersom informationen om sådana arbeten inte finns samlad. SKR ser att Ledningskollen och/eller Utbyggnadsportalen kan vara lämplig att vidareutveckla och använda som SIP och på så vis bidra till bättre samordning.

## Krav på SIP måste balanseras mot nyttan

I Sverige har fiberutbyggnaden nått relativt långt, i synnerhet i tätorter. SKR:s uppfattning är att merparten av kommunerna i Sverige har få ärenden av de slag som bedöms omfattas av den föreslagna förordningen. Utbyggnad av bredbandsnät kräver i regel inte bygglov och normalt löses markåtkomst och hyra av utrymmen på och i byggnader genom civilrättsliga överenskommelser. Detta ska ställas mot de kostnader och övriga resurser som kommer krävas för att bygga upp en SIP för alla 290 kommuner i syfte att hantera de få tillståndsärenden som avser utbyggnad av nät eller tillhörande faciliteter. I sammanhanget vill SKR återigen poängtera att regleringsåtgärder och de kostnader som dessa medför, såväl hos det offentliga som hos marknadens aktörer, måste balanseras mot nyttan i respektive medlemsstat.

SKR 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 SKR 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 bygglovsärenden hanteras.

## Stora säkerhetsrisker att beakta

SKR ställer sig också starkt 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 det med relativt enkla medel blir möjligt att 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. SKR är osäker 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 blir tillgänglig.

## 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.

SKR ser att förslaget skulle kunna underlätta utbyggnaden av framför allt 5G-nätet och kommande mobilnät i tätort och bebyggda områden. SKR vill dock understryka att det är viktigt att möjligheten att på objektiva grunder neka tillträde kvarstår och att beslutet fattas av det organ som äger eller förvaltar infrastrukturen. Det måste även vara tillåtet för kommunen att ställa upp villkor som tar sikte på utformningen av nätelementen så att dessa överensstämmer med kommunens gestaltungsprogram eller motsvarande policy för utformning av det offentliga rummet.

SKR ställer sig tveksam till en möjlighet för kommissionen att utfärda vägledning för tillämpningen av bestämmelserna om tillträde.

SKR ser också att 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 utrymmet i princip måste ha visats i förväg för att tillträde ska kunna vägras.

## Behov av samordning på nationell nivå

Avslutningsvis vill SKR påpeka behovet av ökad samordning mellan statliga aktörer vad gäller sändarplatser för mobila nät. En ökad samverkan mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Försvarmakten, 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.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg  
Verkställande direktör

Gunilla Glasare  
Avdelningsdirektör