

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet

Contact
Peter Holm
070-2620650
Peter.holm@teliacompany.com

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Reference
2023-03-30, Fi2023/00171

Kopia till
agata.uhlhorn@regeringskansliet.se)

Telia Sverige AB:s svar på remiss av Europeiska kommissionens förslag till förordning om gigabitinfrastruktur KOM(2023)94

Med anledning av remissen om Europeiska kommissionens förslag till rubricerade förordning vill Telia Sverige AB ("Telia") framföra följande.

Utbyggnadslagen och utbyggnad av gigabitinfrastruktur

Lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät, den s.k. utbyggnadslagen, har varit ikraft i snart sju år. Lagen genomförde direktiv 2014/61/EU och trädde ikraft den 1 juli 2016, vilket var vid en tidpunkt när fiberutbyggnaden till enfamiljshus i Sverige var i full gång och nära sin topp. Redan tidigare var fiber till flerfamiljshus väl utbyggd i landet liksom till större företag. Efter år 2017, det år då fiberutbyggnaden i Sverige var som högst, har antalet nya fiberanslutna enfamiljshus minskat år för år men började då ske mer i glesbygd och med olika former av bredbandsstöd i botten. Sedan några år sker också moderniseringar av mobilnäten, radiobaserade bredbandslösningar (t.ex. Fixed Wireless Access, FWA) har lanserats och kommersiell utbyggnad av 5G-täckning sker i olika nät.

Telia-koncernen har ett omfattande fibernät och mobilnät och har fysisk infrastruktur i många delar av landet. Antalet inkomna begäran om tillträde till Telia-koncernens fysiska infrastruktur har varit och är tämligen få, en handfull per år de senaste åren, trots att olika aktörers begäran om information om Telia-koncernens fysiska infrastruktur är desto fler.¹ När det gäller master har de senaste åren särskilda "mastbolag" (Tower companies) bildats i Sverige, däribland Telia Towers Sweden AB, som bl.a. utvecklar de tidigare verksamheterna att bygga, äga, och driva master för mobilnät och ge tillträde till dessa på kommersiell grund.

Utbyggnaden av de ovannämnda fiber- och mobilnäten har skett genom bl.a. konkurrensen på marknaden, aktörernas kommersiella intressen och kundernas efterfrågan. Man kan knappast anta att utbyggnadslagen påverkat detta i någon nämnvärd grad, eller kommer att påverka de områden i Sverige som behöver byggas ut. Problemet där är bl.a. att det saknas befintlig fysisk infrastruktur. Telia bedömer att andra och innovativa åtgärder än sådana som kan begäras enligt utbyggnadslagen behövs för att klara utmaningen där.

Utbyggnadslagen kan sägas ha fungerat väl på många områden, bl.a. finns en möjlighet att begära tillträde till befintlig fysisk infrastruktur om det behövs, och handläggningstider vid

¹ Antalet begäran om information om fysisk infrastruktur som berört Telias infrastruktur har legat på en jämn nivå sedan utbyggnadslagens ikraftträdande, ca 150 per månad, men hög i förhållande till antalet begäran om tillträde, knappt 1 per månad i genomsnitt. Förhållandet kan antas vara orsakat av att villkoren för bredbandsstöd (och för undvikande av avdrag på stödet) krävde dokumentation och ärendenummer från Ledningskollen om att kontroll av förekomst av befintlig infrastruktur gjorts, se 4 kap. 95 § punkten 3 och 3 kap. 39 § punkten 4 i Jordbruksverkets föreskrifter SVJFS 2016:19. Telia bedömer att en mycket stor andel av alla svar på begäran om information berör Telias nät eller Telias och andra nättinnehavares nät.

ansökningar om ledningsrätt har kortats ned i många fall. Lagen som sådan är enkel att sätta sig in i och kan tillämpas av berörda aktörer.

Ett område inom utbyggnadslagen som enligt Telia inte har fungerat som förväntat är reglerna om samordning. Frivillig samförläggning med andra infrastrukturägare inom bl.a. elnät, VA och andra ägare av fibernät samt Trafikverket Väg, har fortsatt fungerat bra, och fortfarande används ofta branschöverenskommelsen med Svensk Energi som grund för bl.a. fördelning av kostnader.

Samordning och samförläggning med de bygg- och anläggningsarbeten som Trafikverket Järnväg genomför är däremot problematisk, trots att järnvägar utgör sådan infrastruktur för transport som gör att Trafikverket beträffande sådana arbeten med sina järnvägar har en skyldighet att på begäran samordna med en bredbandsutbyggares arbeten enligt 3 kap. 1 § utbyggnadslagen. Fibernät som kopplar samman olika orter kan med fördel ligga långsiktigt säkert i banvallar, vilket Trafikverket självt avser göra med det omfattande nät som Trafikverket planerat.²

Till följd av Kammarrätten i Stockholms tillämpning av berörda bestämmelser i utbyggnadslagen i ett mål om samordning vid ett bygg- och anläggningsarbete som Trafikverket Järnväg genomförde – vilket beviljades av underinstanserna men nekades av kammarrätten – framstår möjligheterna till samordning enligt utbyggnadslagen som ytterst begränsade i Sverige.³ Det kan även konstateras att inhibition och lång handläggningstid i förvaltningsdomstolarna, vid sidan om själva tillämpningen av reglerna om samordning, underminerar möjligheterna att effektivt nyttja samordning enligt utbyggnadslagen. Telia har i januari 2022 uppmärksammat dåvarande Infrastrukturdepartementet på tillämpningen i detta avseende, och det kan ifrågasättas om Sverige uppfyller direktiv 2014/61/EU i denna del.

Telia anser att det är angeläget att bristerna i beträffande samordning med Trafikverkets arbeten på järnvägssidan åtgärdas. Det är centralt för att på ett mer kostnadseffektivt sätt kunna modernisera de landssammanhållande långdistansnäten/transportnäten i Sverige.

Nuvarande situation begränsar Telias möjligheter till att utveckla sin affär och vara en nationell stöttepelare till näringsliv men även civilförsvaret.

Förslaget till förordning om gigabitinfrastruktur

Förslaget innehåller i stort sett samma materiella regler som direktiv 2014/61/EU. Viss utvidgning har gjorts beträffande att fysisk infrastruktur som ägs av offentliga organ omfattas, justeringar av vissa tidsfrister har gjorts, "tillstånd" ska enligt förslaget ansökas centralt via en "SIP" och information om (vissa) planerade bygg- och anläggningsprojekt ska lämnas via en "SIP". Vidare innehåller förslaget regler om förberedelser för fiber i byggnader.

Telia har endast begränsade synpunkter på det materiella innehållet som sådant, vilket Telia återkommer till nedan. Telia har också förståelse för viljan att söka genomföra reglerna på ett effektivare och enhetligare sätt inom EU.

Det finns vissa frågetecken hur en EU-förordning kommer att fungera i praktiken för ett regelverk som detta och som ska tillämpas brett av många typer av aktörer, både nätinnehavare och t.ex. Lantmäteriet och andra myndigheter som har att tillämpa vissa

² Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps och Trafikverkets redovisning från februari 2023 av uppdrag att planera och förbereda vidare utveckling och etablering av Rakel Generation 2, Ju2021/03620, 2021/00632, 2021/0063.

³ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 2020-11-27 i mål nr 1918-20, överklagat till Högsta förvaltningsdomstolen med mål nr 7231-20 som den 2021-11-23 beslutat att inte meddela prövningstillstånd.



regler, som inte nödvändigtvis regleras i förordningen. Den föreslagna möjligheten för kommissionen att föreskriva vägledningar kan möjligen klargöra vissa frågor mer än förordningstexten och dess skäl, men det kan inte bedömas i nuläget. Den ordning som hittills varit med införande av denna typ av regler genom svenska lagar har skapat både en tydlighet och en möjlighet till anpassning till svenska förhållanden, termer och handläggning. Det har sannolikt lett till att kostnaderna med regleringen har kunnat hållas nere.

Med det valda legala instrumentet behöver vissa begrepp som används i förordningen tydliggöras för att undvika tillämpningssvårigheter i en svensk kontext. I den svenska versionen av förslaget används i såväl beskrivningen av förslaget, i skälen och i förordningstexten de odefinierade begreppen "ledningsrättigheter" resp. "ledningsrätter". I den engelska versionen anges det mer generella begreppet "rights of way".⁴ Som bekant är ledningsrätt en upplåtelseform enligt 1 § ledningsrättslagen (1973:1144).

Ledningsrätt är en av flera olika former av nyttjanderätt som förekommer vid t.ex. fiberutbyggnad, men vanligare är att nyttjanderättsavtal ingås med berörda fastighetsägare (jfr 7 kap jordabalken) i kombination med tillstånd enligt 44 § väglagen (1971:948), eller avtal för att korsa en järnväg. Vid byggnation av master används ofta anläggningsarrende. Är det samtliga sådana upplåtelseformer som avses eller endast vissa? Ligger man därutöver till kontexten i artikel 7, t.ex. artikel 7.3, att varje operatör ska ha rätt att via en central informationspunkt i elektroniskt format lämna in ansökningar om tillstånd eller ledningsrätter, eller artikel 7.6, att berörda myndigheter ska bevilja ledningsrätter inom fyra månader. Vad är det då som omfattas?

Begreppet "tillstånd" är definierat i artikel 2 i förslaget och har betydelsen "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- eller anläggningsprojekt som är nödvändiga för utbyggnaden av element av nät med mycket hög kapacitet". Det vore förvisso fantastiskt om en (1) ansökan kan göras på ett (1) ställe och det skulle komma ut beslut i alla relevanta frågor.

I praktiken sker en utbyggnad i flera olika skeden under en längre tidsperiod. Det består ofta av en planering, en grovprojektering, införsäljning hos kunder, eventuell stödansökan, en upphandling och så slutligen själva utbyggnaden som ofta görs av en fristående entreprenör. Inte ens när själva upphandlingen görs går det att säga exakt vilka "tillstånd" som kan behövas, om ledningsrätt behövs eller var, om särskilda biotopskyddsområden eller fornminnen berörs, då det vid t.ex. en totalentreprenad avgörs av den detaljprojektering entreprenören väljer.

I artikel 5 regleras samordning av bygg- och anläggningsprojekt, och skyldigheten för "varje nätoperatör som utför eller planerar att direkt eller indirekt utföra bygg- och anläggningsprojekt som helt eller delvis finansieras med offentliga medel" att samordna med operatörer.

I artikel 6 om öppenhet och insyn avseende planerade bygg- och anläggningsprojekt, finns en skyldighet att tillhandahålla viss och tämligen omfattande "minimiinformation" om utbyggnadsplanen. I artikel 6.1 sägs att informationen ska tillhandahållas för att förhandla fram avtal om samordning enligt artikel 5, dvs. med nätoperatörer som ska bygga med offentliga medel. Enligt Telia hade det kunnat tydliggöras att med "Nätoperatören" i artikel 6.1 andra stycket avses just sådana aktörer som ska bygga med offentliga medel och inte sådana "nätoperatörer" som omfattas av definitionen av det begreppet i artikel 2. Av skäl 25 går det också att få intrycket att skyldigheten är bredare än endast i de fall det byggs med offentliga medel. I förslagets konsekvensbedömning avseende alternativ 3 (s. 10

⁴ Ledningsrätt benämns vanligtvis "utility easement" på engelska.



andra stycket i förslaget) anges också att det omfattar proaktiva meddelanden om alla planerade bygg- och anläggningsprojekt.

Om syftet är att alla "nätoperatörer" ska omfattas av skyldigheten enligt artikel 6 är detta en mycket omfattande och tillkommande skyldighet som inte finns i direktiv 2014/61/EU eller i utbyggnadslagen idag. Information om var aktörer väljer att investera i infrastruktur är konkurrenskänslig och är inte lämplig att avisera till sina konkurrenter.

Det skulle redan för de fall där offentligt stöd beviljas för en utbyggnad vara en betydande börda på operatören att lämna den minimiinformation som artikel 6 reglerar, och inom de frister som anges där. Det hör till saken att byggnation med offentligt stöd redan är administrativt tungt med hänsyn till den rapportering som vanligen krävs enligt villkoren för stödet.

Beträffande bygg- och anläggningsprojekt definieras det i artikel 2 i förslaget till förordning (liksom i direktiv 2014/61/EU) som "varje resultat av bygg och anläggningsverksamhet vilket som helhet räcker för att fylla en ekonomisk eller teknisk funktion och involverar ett eller flera element av fysisk infrastruktur". I utbyggnadslagen finns ingen motsvarande definition och det understrukna tillkommande kriteriet har inte flutit in i lagen. Även om det är vanligt att kanalisation läggs ned vid bygg- och anläggningsarbeten innebär tillägget en begränsning när det är fråga om samordning, t.ex. genom samförläggning. En kommunal byggnation av en gång- och cykelbana utan t.ex. ny belysning kan mycket väl vara intressant för en operatör att samordna sin utbyggnad med för att få kanalisation nedlagd vid det kommunala arbetet.

I artikel 4.1 regleras vilken "minimiinformation" om befintlig fysisk infrastruktur som en operatör har rätt att få tillgång till i elektroniskt format via en central informationspunkt. Enligt artikel 4.2 ska nätoperatörer och offentliga myndigheter göra minimiinformationen tillgänglig "via" den centrala informationspunkten senast viss dag, vilket också gäller vid uppdateringar.

Vid den svenska implementeringen av direktiv 2014/61/EU valde lagstiftaren att återanvända Ledningskollens funktioner avseende projekteringsärenden för informationspunkten. Genom Ledningskollens funktioner kan bredbandsutbyggare söka information ifall befintlig fysisk infrastruktur finns i ett visst område, vilket Ledningskollen ger svar på. Vilken typ av fysisk infrastruktur som finns i området, eller vilka nätstråk som finns när det inte tekniskt gått att skilja information om kanalisation och kabel åt, lämnar dock respektive nätinnehavare information om till bredbandsutbyggaren separat. Den informationen finns således inte i Ledningskollen, endast att fysisk infrastruktur finns och vem som äger den. Om denna tekniska lösning uppfyller kraven att lämna minimiinformationen "via" Ledningskollen är oklart, men det som anges i skäl 26 kan uppfattas som att det skulle vara det (Den centrala informationspunkten behöver inte vara värd för informationen så länge den säkerställer att länkar finns tillgängliga till andra digitala verktyg, såsom webbportaler, digitala plattformar eller digitala applikationer där informationen lagras.).



Enligt Telia är det ytterst angeläget att den nuvarande ordningen för hur information om nät och fysisk infrastruktur lämnas ut kan fortsätta enligt den metodik som nuvarande Ledningskollen använder. Den nuvarande ordningen att tillhandahålla information om fysisk infrastruktur tillgodoser också de säkerhetsaspekter som behöver ställas på spridning av denna typ av information, till skillnad från om informationen samlas och lagras hos Ledningskollen.

Med vänlig hälsning

Peter Holm
Telia Sverige AB

