

Handläggare:
Susanna Höglund, 08-508 29 758

Till
Finansroteln

Remiss av promemorian billigare utbyggnad av bredbandsnät

Svar på remiss från Finansroteln (Dnr 431/2015).

Sammanfattning

Finansroteln har remitterat "*Remiss av promemorian billigare utbyggnad av bredbandsnät*" till bland annat Stockholms Stadshus AB som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholm Parkering, Stockholm Vatten, Stockholms Hamn, Familjebostäder, Svenska Bostäder, Stockholmhem, Micasa, SISAB och Stokab. I Näringsdepartementets promemoria *Billigare utbyggnad av bredbandsnät* lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Kostnaderna ska sänkas genom en ökad samordning av bygg- och anläggningsprojekt, samt genom att byggnader utrustas med infrastruktur för att underlätta bredbandsinstallationer. I promemorian föreslås att en ny lag införs; Lag om åtgärder för billigare bredbandsnät. Det föreslås också ändringar i väglagen, ledningsrättslagen, lagen om elektronisk kommunikation och i plan- och bygglagen.

Koncernledningen ställer sig positiv till EU:s inriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation samt till ambitionen att minska kostnaderna avseende utbyggnaden av bredbandsnät men anser att den nya lagen måste förtydligas och revideras i en rad avseende för att inte motverka förslagets syfte.

I följande redovisas synpunkter avseende problem och svagheter i förslaget till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

Av lagen framgår inte någon tydlig associationsrättslig definition av nätinnehavare. Det är angeläget att lagen säkerställer en rättstillämpning som är densamma oavsett i vilket associationsrättslig form verksamheterna är organiserade, då något annat skulle strida mot subsidiaritetsprincipen.

Sverige ligger redan långt framme i utbyggnaden av höghastighetsnät, vilket det måste tas hänsyn till vid implementeringen av utbyggnadsdirektivet. Den s.k. "Stokab-modellen", som innebär att en icke vertikalt integrerad operatör tillhandahåller svart fiber på likvärdiga villkor, leder till att en i princip obegränsad fibertillgång kan säkras till samtliga aktörer som önskar tillträde. Lagförslaget tar inte hänsyn till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden. För att undvika expropriationsliknande situationer måste ersättningen för lagstadgat tillträde vara marknadsmässig och det bör även gälla upplåtelse till alternativ infrastruktur såsom svart fiber. Utbyggnadsdirektivet utgår således från andra förutsättningar än de som råder i Sverige.

Koncernledningen delar bolagens uppfattning om att den öppna nätstruktur som Stokab kan tillhandahålla utgör en grund för att hela kommunkoncernen medges rätt att neka tillträde till fysisk infrastruktur, när svart fiber tillhandahålls. En annan tillämpning skulle strida både mot kommuners självbestämmanderätt och mot subsidiaritetsprincipen. Den öppna nät-modellen har i internationella jämförelser visat sig ge både en hög tillgänglighet och kostnadseffektivitet.

Det är angeläget att de öppna nät-modeller, som möjliggjort en omfattande fiberutbyggnad till flerfamiljshus i Sverige ända fram till slutanvändaren, inte riskeras hämmas. Lagförslaget måste förtydligas genom att det klargörs att tillträde till befintligt bredbandsnät för höghastighetsbredband är tillräckligt och att det aldrig kan föreligga någon skyldighet att ge tillträde för sökande att anlägga eget nät, när tillträde till befintligt bredbandsnät kan beviljas. En sådan legal skyldighet vore orimlig då det skulle tvinga fram en utbyggnad av parallella bredbandsnät för höghastighetsbredband. En fastighetsägares grundlagsbefästa egendomsskydd ska även fortsättningsvis innebära att tillträde till fysisk infrastruktur bör ske utifrån frivilliga avtal på marknadsmässig grund och inte tvingas upplåta tillträde enligt förslaget.

Stockholms stad har idag ett gemensamt system för att samordna mark- och schaktarbeten, vilket ger goda förutsättningar för den samordning som EU:s direktiv syftar till. Den samordning som eftersträvas enligt förslaget till genomförande av direktivet, bedöms därför uppfyllas och inga ytterligare legala krav bedöms behövas.

Koncernledningen anser att den föreslagna informationspunkten utifrån Stockholms förhållanden kommer att medföra en ökad administration och dess syfte uppfylls idag till stor del av andra befintliga system.

Koncernledningen bedömer att möjligheten till att söka tillstånd att anlägga bredbandsinfrastruktur, samordnat med andra infrastrukturanläggningar, kommer att medföra en avsevärt ökad administration och en stor risk för en lägre utbyggnadstakt av näten. Möjligheten till överprövning och tvistelösning ska enligt förslaget finansieras genom avgifter från anmälningsskyldiga och kommer därför att innebära ökande kostnader för de aktörer som äger infrastruktur, vilket helt motverkar förslagets syfte.

Alla aktörer som innehar en fysisk infrastruktur, även sådan som är avsedd för andra samhällskritiska ändamål såsom el m.m., omfattas av lagförslaget. Intressekonflikterna mellan olika aktörer innebär en avvägning mellan samhällskritiska försörjningsfunktioner, vilket bedöms medföra att ett införande av lagen kommer att leda till en regulatorisk osäkerhet genom långa utdragna rättsprocesser. Detta kan komma att hämma investeringsviljan då nätinnehavare tvingas ge konkurrenter tillträde till sin kanalisering och avslag riskerar överprövas i ett tvistlösningsförfarande med risk för långdragna rättsprocesser som följd.

Sammantaget anser koncernledningen att förslaget till genomförande av direktivet genom den nya lagen måste förtydligas och revideras enligt ovanstående, för att inte motverka förslagets syfte.

Ärendet

Finansroteln har remitterat "*Remiss av promemorian billigare utbyggnad av bredbandsnät*" till bland annat Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholm Parkering, Stockholm Vatten, Stockholms Hamn, Familjebostäder, Svenska Bostäder, Stockholmhem, Micasa, SISAB och Stokab. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna. Stockholms Hamn, Stockholm Parkering, Micasa och SISAB har inga synpunkter att tillföra gällande remissen.

I Näringsdepartementets promemoria *Billigare utbyggnad av bredbandsnät* lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Direktivet ska medverka till sänkta kostnader och snabbare utbyggnad av bredbandsnät.

Kostnaderna ska sänkas genom en ökad samordning av bygg- och anläggningsprojekt, samt genom att byggnader utrustas med infrastruktur för att underlätta bredbandsinstallationer.

I promemorian föreslås att en ny lag införs; Lag om åtgärder för billigare bredbandsnät. Det föreslås också ändringar i väglagen, ledningsrättslagen, lagen om elektronisk kommunikation och i plan- och bygglagen.

Den nya lagen innebär att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller viss infrastruktur är skyldig, att under vissa förutsättningar, låta den som bygger ut bredbandsnät få tillträde till infrastrukturen. Även utförare av bygg- och anläggningsprojekt, som finansieras helt eller delvis av offentliga medel ska vara skyldiga att samordna projektet med utbyggnad av bredbandsnät. Vidare ska den som bygger ut bredbandsnät få kännedom om befintlig fysisk infrastruktur och om pågående bygg- och anläggningsprojekt.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Underremiss

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder uttalar sig primärt utifrån att företaget har installerat ett fibernät till alla sina lägenheter och lokaler samt använder sig av en öppet nät-modell med en kommunikationsoperatör. Modellen är det idag vanligaste upplägget för bostadsbolag i Sverige, som installerar fibernät i sina bestånd och är även den modell som tillämpas av Stockholms stad. I större delen av övriga Europa är modellen däremot ovanlig. Motiven är att modellen erbjuder stor valfrihet för företagets hyresgäster, skapar tydlig konkurrens (vilket pressar priser och driver på tjänsteutvecklingen), är kostnadseffektiv genom att alla tjänsteleverantörer kan använda samma bredbandsnät och gör det möjligt för fastighetsägaren att använda bredbandsnätet för att effektivisera sin egen fastighetsförvaltning t.ex. i form av bättre värmestyrning. Bolaget anser att ovan nämnda modell är ett bra sätt att åstadkomma billigare utbyggnad av bredbandsnät, vilket är intentionen i EU-direktivet 2014/61/EU.

En avgörande förutsättning är dock att det inte byggs parallella bredbandsnät i företagets fastigheter, eftersom det underminerar modellen genom att den gemensamma bredbandsinfrastrukturens kundstock urholkas, vilket innebär det dyrare tjänster för kunderna och sämre tjänsteutbud. Bolaget anser att den öppna nät-modell Svenska Bostäder använder sig av till fullo motsvarar det som krävs för att beviljas undantag för att vara skyldig att ge tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader som anges i EU-direktivet artikel 9 punkt 4. I promemorians kapitel 11 punkt 2 är det dock otydligt om den öppna nät-modellen kan utgöra ett undantag enligt EU-direktivets artikel 9 punkt 4. Svenska Bostäder anser att detta lämnar utrymme för tolkningar som kan göra företaget skyldigt att ge tillträde för byggnation av helt eller delvis parallella bredbandsnät. Bolaget anser att formuleringen i ovan angivna punkt i promemorian måste ändras så att den öppna nät-modellen Svenska Bostäder tillämpar är tillräckligt skäl till att beviljas undantag från skyldighet att lämna tillträde till andra för att bygga parallella bredbandsnät i företagets fastigheter (*bilaga 1*).

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Familjebostäder ställer sig positivt till syftet att minska kostnaderna avseende utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige. Bolaget har redan byggt ett fibernät och kommer att fortsätta bygga fiber till alla sina nyproducerade lägenheter och ser inte att detta förslag kommer att göra det billigare för Familjebostäder, eller någon annan, att bygga fiber till bolagets hus.

Bolaget anser att den öppna nät-modell som Familjebostäder använder sig av till fullo motsvarar det som krävs för att beviljas undantag för att vara skyldig att ge tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader som anges i EU-direktivet artikel 9 punkt 4. Det är enligt bolaget det billigaste sättet att hantera IT/telekom-infrastruktur i flerbostadshus. Familjebostäder önskar därför att en öppna nät-modell ska utgöra tillräckligt skäl för att beviljas undantag från skyldighet att lämna tillträde till andra för att bygga parallella bredbandsnät.

Familjebostäder ser även ett problem i att man i promemorian inte har utvecklat några tankar om hur det ska gå att driva och förvalta ett bredbandsnät när det väl är etablerat. Redan idag finns problem med att bredbandsnäten inte anses tillräckligt stabila (PTS remiss). Kostnaderna för att säkra upp kvalitén med parallella nätverk är högre och kommer öka kostnaderna i förvaltningsfasen.

Bolaget som fastighetsägare har redan med dagens ledningsrätt begränsningar och högre kostnader för att utveckla sina fastigheter pga. ledningsrätter (*bilaga 2*).

Stockholmsshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem ställer sig positivt till att införa åtgärder i syfte att underlätta, och förhoppningsvis minska kostnaderna avseende, utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige.

I dagsläget har dock Stockholmshem inte några projekt, som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Synpunkterna nedan avser därför eventuella framtida projekt, som i någon grad skulle komma att finansieras av offentliga medel.

Stockholmshem vill poängtera vikten av att ansvarsfördelningen mellan fastighetsägaren och bredbandsutbyggaren noggrant klargörs vid ett eventuellt införande av en ny lag. Om en skada skulle uppstå på en fiberdragning inom Stockholmsshems infrastruktur är det viktigt att veta vilka skyldigheter bolaget har. Dessutom är det angeläget att fastställa rimliga tidsramar inom vilka eventuella åligganden ska ske.

Avseende den information som ska tillgängliggöras via informationspunkten ser Stockholmshem inga problem med att lämna en generell beskrivning av sina projekt. Bolagets projekt genomförs i regel på ett likartat sätt när det avser kanalisationsvägar för el och bredband och dessa har i regel en 20-25 procentig överkapacitet. På begäran kan Stockholmshem sedan i ett nästa steg lämna mer detaljerad information, som exempelvis relationshandlingar, till bredbandsutbyggare som efterfrågar detta. På så vis ges bolaget en möjlighet att också beakta eventuella säkerhetsaspekter i det aktuella fallet och säkerställa att information hanteras på ett, för Stockholmsshems hyresgäster, säkert sätt (*bilaga 3*).

Stockholm Vattens remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholm Vattens vattennät omfattas inte av remissen, men avloppsnätet verkar omfattas av definitionen fysisk infrastruktur i det nya lagförslaget.

Avloppssystemet, från år 1861 till nutid, är dimensionerat efter de olika förutsättningar och krav som gällde för olika tidsperioder. Det betyder att en mycket stor andel av det befintliga avloppsnätet inte klarar gällande dimensioneringskrav. Mark- och källaröversvämningar är något som i nuläget är ett stort problem och som kommer att öka pga. att regnens intensitet ökar och att havet stiger till följd av klimatförändringar.

Avloppsnätet ligger alltid placerat under dricksvattenledning i rörgrav för undvikande av att avloppsvatten ska kunna tränga in i trycklösa dricksvattenledningar. Antalet driftstörningar (läckor, avloppsstopp och översvämningar), som akut måste åtgärdas genom fysisk åtgärd i fält uppgår till mellan 1 000-1 200 stycken per år. För att klara att akut schakta måste minst en meters avstånd finnas till parallellt närliggande kabel.

Det finns ett antal olika skäl till att Stockholm Vatten inte kan tillåta, upplåta utrymme/möjliggöra, att andra huvudmäns installationer, bredband eller annan kabel, läggs/installeras i VA-huvudmans avloppsnät eller nära VA-näten. Dessa skäl och slutsatser redovisas i det fullständiga remissvaret i bilaga 5, men sammanfattas som följer;

Bredbandskabel ska inte få läggas i avloppsnätet eller nära respektive ovanpå avloppsrör då det:

- innebär ett ökat antal kundstörningar.
- innebär att tiden för avhjälpande av driftstörningar (avloppsstopp, översvämningar) hos kunder ökar.
- innebär att stora delar av avloppsnätet inte kan underhållas/högtrycksspolas.
- riskerar att bryta gällande lagar (vattentjänstlagen och miljöbalken), avtal och regler/normer (*bilaga 4*).

Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stokab välkomnar EU:s inriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation, men anser att föreliggande lagförslag om billigare utbyggnad av bredbandsnät kommer att få en negativ inverkan på fiberutbyggnaden i Sverige. Syftet med utbyggnadsdirektivet är att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation, genom främjande av samutnyttjande av fysisk infrastruktur, och att på så sätt möjliggöra att bredbandsnäten ska kunna byggas till en lägre kostnad. Direktivet är således inte i första hand avsett att gynna konkurrensen, utan avsikten är, enligt EU, att öka takten i utbyggnaden av höghastighetsnät. Sverige ligger redan långt fram i utbyggnaden av höghastighetsnät, vilket det måste tas hänsyn till vid implementeringen av utbyggnadsdirektivet.

Fiberinfrastrukturen är förhållandevis välutbyggd i Sverige och många tätorter har minst två leverantörer av fiberinfrastruktur och därtill tillgång till bredbandstjänster med höga hastigheter, som levereras över kabel-TV-nät. Utbyggnaden av fibernät pågår dessutom för fullt i de flesta kommuner. Den s.k. "Stokab-modellen", som innebär att en icke vertikalt integrerad operatör tillhandahåller svart fiber på likvärdiga villkor, leder till att i princip obegränsad fibertillgång kan säkras till samtliga aktörer som önskar tillträde. Genom att tillgången på fiber kan säkras, och dessutom till rimliga priser, löses den flaskhalsproblematik som annars uppstår, både vad gäller tillgång till kanalisation och utrymme under mark. Resurserna kan på så vis samutnyttjas optimalt, schaktarbeten kan begränsas varvid miljökostnader och andra miljöstörningar kan undvikas. Utbyggnadsdirektivet är således utformat från helt andra förutsättningar än de som råder i Sverige. Syftet med utbyggnadsdirektivet kan nås genom de lokala initiativ i kommuner och regioner som tagits i Sverige.

En avgörande skillnad mellan Sverige och många av de övriga medlemsstaterna är också graden av konkurrens mellan flera aktörer. I många medlemsstater verkar endast ett fåtal vertikalt integrerade operatörer och dessa dominerar också tjänstemarknaden, i bästa fall på en oligopolliknande marknad. Även om bestämmelserna i utbyggnadsdirektivet skulle

kunna skapa incitament till IT-infrastrukturinvesteringar i andra EU-länder kommer de dock inte, enligt Stokab, att ha någon positiv påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige. Investeringar i Sverige riskerar tvärtom att hämmas då nätinnehavare tvingas ge konkurrenter tillträde till sin kanalisation och riskerar att välgrundade avslag ska överprövas i ett tvistlösningsförfarande med potentiellt långdragna rättsprocesser som följd. Dessutom åläggs även innehavare av fibernät ansvaret för de kostnader lagen medför. Införandet av lagförslaget är således både oproportionerligt och kontraproduktivt utifrån förutsättningarna i Stockholm och i Sverige.

Begreppet nätinnehavare måste också anses omfatta såväl koncern som företag enligt gängse konkurrensrätt och den ekonomiska enhetens princip. En kommun ska, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, själv kunna besluta om hur verksamheten på lokal nivå ska organiseras, utan att detta leder till skilda resultat i rättstillämpningen. Samma regler måste därför gälla för en kommun eller ett företag som innehar olika fysiska infrastrukturer i samma juridiska associationsform som för de som har dessa olika fysiska infrastrukturer i skilda organisatoriska enheter. Kommun eller företag, som äger flera olika typer av fysiska infrastrukturer, ska således ha möjlighet att neka tillträde till samtliga fysiska infrastrukturer, när den sökandes behov kan tillgodoses genom att de erbjuds hyra svart fiber på likvärdiga villkor.

Det förefaller, enligt Stokab, orimligt att ersättningen för tillträde till svart fiber ska prövas från andra utgångspunkter än de som gäller för fysisk infrastruktur. Eftersom ingen hänsyn tas till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden, kan det lika gärna bli en ekonomiskt svagare aktör som tvingas upplåta sin infrastruktur till en ekonomiskt starkare aktör, som begär det. För att undvika expropriationsliknande situationer måste ersättningen för lagstadgat tillträde tillåtas vara marknadsmässig såväl för den fysiska infrastrukturen som när sökande erbjuds alternativt tillträde till exempelvis svart fiber.

Det bör vidare anges i lagen att nätinnehavare, som kan erbjuda svart fiber på likvärdiga villkor, inte ska omfattas av lagens krav avseende informationspunkten vad gäller innehavarens befintliga eller planerade infrastruktur, då det är både oproportionerligt och orimligt. Det måste rimligen anses vara tillräckligt att lämna sådana uppgifter till lokala och nationella informationssystem liknande dem som redan etablerats i Stockholm och i Sverige, och vars avsikt är underlätta ledningssamordning och begränsa skador på markförlagd infrastruktur.

Anmälningsspliktiga enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ska finansiera Post- och Telestyrelsens (PTS) tillkommande uppgifter, enligt lagförslaget med avgifter. Dessa föreslås fördelas efter storleken på respektive operatörs omsättning. Eftersom ingen avgift föreslås åläggas den som ansöker om prövning, oavsett hur välgrundat avslaget är, kommer det inte att finnas någon återhållande effekt på de som önskar "tvista" om frågan. Trots att ett införande av lagen i Sverige inte kommer att medföra att det investeras mer i fibernät så åläggs de som faktiskt investerar i fibernät att betala för alla de ökade kostnader som tvistlösningsförfaranden och administration av informationspunkten kommer att medföra. Detta kan varken anses proportionerligt eller ändamålsenligt (*bilaga 5*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ställer sig positiv till EU:s inriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation samt för att minska kostnaderna avseende utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige. Syftet med utbyggnadsdirektivet är att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation, genom att främja samutnyttjande av fysisk infrastruktur, och på så sätt möjliggöra att bredbandsnäten ska kunna byggas till en lägre kostnad.

I det följande redovisas synpunkter avseende problem och svagheter i förslaget till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

Definitioner

Av lagen framgår inte någon tydlig associationsrättslig definition av den som utgör nätinnehavare. I utbyggnadsdirektivet anges att alla ägare eller innehavare av nyttjanderätter till större samhällsomfattande fysisk infrastruktur som lämpar sig för element av elektroniska kommunikationsnät, t.ex. nät för el, gas, vatten och avlopp, uppvärmning och transporter, omfattas av direktivet. Vidare används begreppet företag i direktivet, som inrymmer såväl företag som kommunkoncernen, enligt gängse konkurrensrätt. Det innebär att Stockholms stad, som organiserar skilda verksamhetsgrenar, med innehav av fysiskt infrastruktur i skilda bolag och förvaltningar, kan erbjuda tillgång till svart fiber, som alternativ till tillträde i annan infrastruktur. Det är angeläget att lagen säkerställer en rättstillämpning som är densamma oavsett i vilket associationsrättslig form verksamheterna är organiserade då något annat skulle strida mot subsidiaritetsprincipen.

Tillträde till befintlig infrastruktur och utrustning

Direktivet är i första hand inte avsett att gynna konkurrensen, utan avsikten är, enligt EU, att öka takten i utbyggnaden av höghastighetsnät. Sverige ligger redan långt fram i utbyggnaden av höghastighetsnät, vilket det måste tas hänsyn till vid implementeringen av utbyggnadsdirektivet. Den s.k. "Stokab-modellen", som innebär att en icke vertikalt integrerad operatör tillhandahåller svart fiber på likvärdiga villkor, leder till att en i princip obegränsad fibertillgång kan säkras till samtliga aktörer som önskar tillträde. Genom detta säkras tillgången på fiber till rimliga priser utan en flaskhalsproblematik, som annars kan uppstå vad gäller tillgång till kanalisation och utrymme under mark. Detta medför att resurserna samutnyttjas optimalt, schaktarbeten begränsas samt att miljökostnader och andra miljöstörningar undviks.

Lagförslaget tar inte hänsyn till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden. Det kan således bli en ekonomiskt svagare aktör som tvingas upplåta sin infrastruktur till en ekonomiskt starkare aktör som begär det. För att undvika expropriationsliknande situationer måste ersättningen för lagstadgat tillträde vara marknadsmässig och det bör även gälla när upplåtelse till alternativ infrastruktur såsom svart fiber sker.

Utbyggnadsdirektivet utgår således från helt andra förutsättningar än de som råder i Sverige. Syftet med utbyggnadsdirektivet kan nås genom de lokala initiativ i kommuner och regioner som tagits i Sverige.

Koncernledningen delar bolagens uppfattning om att den öppna nätstruktur som Stokab kan tillhandahålla utgör en grund för att hela kommunkoncernen medges rätt att neka tillträde till fysisk infrastruktur när svart fiber tillhandahålls. En annan tillämpning skulle strida både mot kommuners självbestämmanderätt och mot subsidiaritetsprincipen. Den öppna nät-modellen har i internationella jämförelser visat sig ge både en hög tillgänglighet och kostnadseffektivitet.

Samordning av bygg- och anläggningsprojekt

Stockholms stad har idag ett gemensamt system för att samordna mark- och schaktarbeten, vilket ger goda förutsättningar för den samordning som EU:s direktiv syftar till. Den samordning som eftersträvas, enligt förslaget till genomförande av direktivet, bedöms därför uppfyllas och inga ytterligare legala krav bedöms behövas.

Information och öppenhet

Koncernledningen bedömer att den föreslagna informationspunkten utifrån Stockholms förhållanden kommer att medföra en ökad administration och dess syfte uppfylls idag till stor del av andra befintliga system såsom stadens samlingskarta för grävningsarbeten, ledningskollen, webbtjänst för informationsutbyte m.m.

Utrustning i byggnader och tillträde till utrustning

Stockholms stad har sedan 2006 genomfört en FTTH-utbyggnad (Fiber to the home), vilken inneburit att 90 % av stadens bostäder finns i flerfamiljshus, som har anslutning till en konkurrensneutral nod för anslutning till Stokabs svartfibernet. Det är angeläget att de öppna nät-modeller, som möjliggjort en omfattande fiberutbyggnad till flerfamiljshus i Sverige ända fram till slutanvändaren, inte riskeras hämmas genom införande av ett lagförslag för billigare utbyggnad av bredband. Lagförslaget måste förtydligas genom att det klargörs att tillträde till befintligt bredbandsnät för höghastighetsbredband är tillräckligt. Därför kan det aldrig föreligga någon skyldighet att ge tillträde för sökande att anlägga eget nät när tillträde till befintligt bredbandsnät kan beviljas. En sådan legal skyldighet vore orimlig då det skulle tvinga fram en utbyggnad av parallella bredbandsnät för höghastighetsbredband. Detta är inte avsikten med direktivet utan riskerar istället att motverka det. Lagförslaget utgör också ett oproportionerligt intrång i äganderätten. Koncernledningen anser att en fastighetsägares grundlagsbefästa egendomsskydd, även fortsättningsvis ska innebära att tillträde till fysisk infrastruktur bör ske utifrån frivilliga avtal på marknadsmässig grund, och inte tvingas upplåta tillträde enligt förslaget.

Tillståndsprocesser

Koncernledningen anser att möjligheten till att söka tillstånd att anlägga bredbandsinfrastruktur, samordnat med andra infrastrukturanläggningar, kommer att medföra en avsevärt ökad administration och utifrån stadens förhållanden, en stor risk för en lägre utbyggnadstakt av näten. Möjligheten till överprövning och tvistelösning ska enligt förslaget finansieras genom avgifter från anmälningsskyldiga enligt *Lagen om*

elektronisk kommunikation. Detta ger inga incitament för den som ansöker om prövning att pröva rimligheten i krav om överprövning och kommer därför att innebära ökande kostnader för de aktörer som äger infrastruktur och därmed för en fortsatt utbyggnad, vilket helt motverkar förslagets syfte.

Slutsats

Alla aktörer som innehar en fysisk infrastruktur, även sådan fysisk infrastruktur som är avsedd för andra samhällskritiska ändamål, såsom el m.m., omfattas av lagförslaget. Intressekonflikterna mellan olika aktörer och kollektiv innebär en avvägning mellan samhällskritiska försörjningsfunktioner, vilket bedöms medföra att ett införande av lagen kommer att leda till en regulatorisk osäkerhet genom långa utdragna rättsprocesser. Bestämmelserna i utbyggnadsdirektivet skulle kunna skapa incitament till IT-infrastrukturinvesteringar i andra EU-länder, men de kommer inte att ha denna påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige. Tvärtom kan investeringsviljan hämmas, då nätinnehavare tvingas ge konkurrenter tillträde till sin kanalisation och riskerar att avslag ska överprövas i ett tvistlösningsförfarande med risk för långdragna rättsprocesser som följd.

Sammantaget anser koncernledningen att förslaget till genomförande av direktivet genom den nya lagen måste förtydligas och revideras utifrån ovanstående synpunkter för att inte motverka förslagets syfte.



Ingela Lindh
VD

Bilagor

1. Remissvar Svenska Bostäder
2. Remissvar Familjebostäder
3. Remissvar Stockholms hem
4. Remissvar Stockholm Vatten
5. Remissvar Stokab



SB-2015-0046

Yttrande över promemoria "Billigare utbyggnad av bredbandsnät"

Svenska Bostäder uttalar sig primärt utifrån att företaget har installerat ett fibernät till alla sina lägenheter och lokaler samt använder sig av en öppet nät-modell med en kommunikationsoperatör. Modellen är det idag vanligaste upplägget för bostadsbolag i Sverige som installerar fibernät i sina bestånd och är även den modell som tillämpas av Stockholms stad. I större delen av övriga Europa är modellen däremot ovanlig.

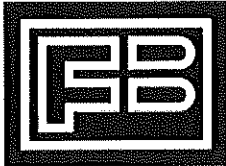
Att Svenska Bostäder i likhet med många andra i Sverige har valt den öppna nätmodellen är främst för att den:

- erbjuder stor valfrihet för företagets hyresgäster
- skapar tydlig konkurrens, vilket pressar priser och driver på tjänsteutvecklingen
- är kostnadseffektiv genom att alla tjänsteleverantörer kan använda samma bredbandsnät
- gör det möjligt för fastighetsägaren att använda bredbandsnätet för att effektivisera sin egen fastighetsförvaltning t ex i form av bättre värmestyrning

Vi anser att ovan nämnda modell är ett bra sätt att åstadkomma billigare utbyggnad av bredbandsnät, vilket är intentionen i EU-direktivet 2014/61/EU.

En avgörande förutsättning är dock att det inte byggs parallella bredbandsnät i företagets fastigheter, eftersom det underminerar modellen. Blir det färre som använder den gemensamma bredbandsinfrastrukturen innebär det dyrare tjänster för kunderna och sämre tjänsteutbud eftersom kundstocken urholkas. Vi anser att den öppna nät-modell Svenska Bostäder använder sig av till fullo motsvarar det som krävs för att beviljas undantag för att vara skyldig att ge tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader som anges i EU-direktivet artikel 9 punkt 4.

I promemorians kapitel 11 punkt 2 är det dock otydligt huruvida den öppna nät modellen kan utgöra ett undantag enligt EU-direktivets artikel 9 punkt 4. Detta anser vi lämnar utrymme för tolkningar som kan göra företaget skyldig att ge tillträde för byggnation av helt eller delvis parallella bredbandsnät. Vi anser att formuleringen i ovan angivna punkt i promemorian måste ändras så att den öppna nät-modellen Svenska Bostäder tillämpar är tillräckligt skäl till att beviljas undantag från skyldighet att lämna tillträde till andra för att bygga parallella bredbandsnät i företagets fastigheter.



Yttrande över promemoria "Billigare utbyggnad av bredbandsnät"

I Näringsdepartementets promemoria "Billigare utbyggnad av bredbandsnät" lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Direktivet ska medföra sänkta kostnader och snabbare utbyggnad av bredbandsnät.

Familjebostäders synpunkter:

Familjebostäder ställer sig positivt till syftet att minska kostnaderna avseende utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige. Vi har redan byggt ett fibernät och kommer att fortsätta bygga fiber till alla våra nyproducerade lägenheter. Dock ser vi inte att detta förslag kommer att göra det billigare för oss eller någon annan att bygga fiber till våra hus.

Vi anser att den öppna nät-modell som Familjebostäder använder sig av till fullo motsvarar det som krävs för att beviljas undantag för att vara skyldig att ge tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader som anges i EU-direktivet artikel 9 punkt 4. Det är enligt oss det billigaste sättet att hantera IT/ telekom infrastruktur i flerbostadshus. Vi önskar därför att en öppna nät-modell ska utgöra tillräckligt skäl för att beviljas undantag från skyldighet att lämna tillträde till andra för att bygga parallella bredbandsnät.

Vi ser även ett problem i att man i promemorian inte har utvecklat några tankar om hur det ska gå att driva och förvalta ett bredbandsnät när det väl är etablerat. Redan idag har vi problem med att bredbandsnäten inte anses tillräckligt stabila (PTS remiss). Kostnaderna för att säkra upp kvalitén med parallella nätverk är högre. Detta kommer öka kostnaderna i förvaltningsfasen.

Vi som fastighetsägare har redan med dagens ledningsrätt begränsningar i vad vi kan göra och högre kostnader för att utveckla våra fastigheter pga ledningsrätter.

AB Familjebostäder

Lars Björk
tf VD

Underremiss av promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät, N2015/2228/ITP

AB Stockholmshem får härmed avge följande yttrande över rubricerat ärende.

Förslaget

I Näringsdepartementets promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Direktivet ske medverka till sänkta kostnader och snabbare utbyggnad av bredbandsnät.

Kostnaderna ska sänkas genom en ökad samordning av bygg- och anläggningsprojekt samt genom att byggnader utrustas med infrastruktur för att underlätta bredbandsinstallationer.

I promemorian föreslås att en ny lag införs, lag om åtgärder för billigare bredbandsnät. Det föreslås också ändringar i väglagen, ledningsrättslagen, lagen om elektronisk kommunikation och i plan- och bygglagen.

Den nya lagen innebär att den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller viss infrastruktur är skyldig, att under vissa förutsättningar, låta den som bygger ut bredbandsnät få tillträde till infrastrukturen. Även utförare av bygg- och anläggningsprojekt som finansieras helt eller delvis av offentliga medel ska vara skyldiga att samordna projektet med utbyggnad av bredbandsnät. Vidare ska den som bygger ut bredbandsnät få kännedom om befintlig fysisk infrastruktur och om pågående bygg- och anläggningsprojekt.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft 1 juli 2016.

Våra synpunkter

Stockholmshem ställer sig positivt till att införa åtgärder i syfte att underlätta, och förhoppningsvis minska kostnaderna avseende, utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige.

I dagsläget har dock Stockholmshem inte några projekt som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Synpunkterna nedan avser därför eventuella framtida projekt som i någon grad skulle komma att finansieras av offentliga medel.

Stockholmshem vill poängtera vikten av att ansvarsfördelningen mellan fastighetsägaren och bredbandsutbyggaren noggrant klargörs vid ett eventuellt

införande av en ny lag. Om en skada skulle uppstå på en fiberdragning inom Stockholmsshems infrastruktur är det viktigt att veta vilka skyldigheter bolaget har. Dessutom är det angeläget att fastställa rimliga tidsramar inom vilka eventuella åligganden ska ske. Exempelvis behöver Stockholmshem veta hur snabbt tillträde måste ges till fiberägaren samt om bolaget är skyldig att ställa upp med jourpersonal utanför ordinarie arbetstid vid vissa skador.

Avseende den information som ska tillgängliggöras via informationspunkten ser Stockholmshem inga problem med att i ett första steg lämna en generell beskrivning av sina projekt. Stockholmsshems projekt genomförs i regel på ett likartat sätt när det avser kanalisationsvägar för el och bredband, och dessa har i regel en 20-25 procentig överkapacitet. På begäran kan sedan Stockholmshem i ett nästa steg lämna mer detaljerad information, som exempelvis relationshandlingar, till bredbandsutbyggare som efterfrågar detta. På så vis ges bolaget en möjlighet att också beakta eventuella säkerhetsaspekter i det aktuella fallet och säkerställa att information hanteras - på ett får våra hyresgäster - säkert sätt.

Med vänlig hälsning
AB STOCKHOLMSHEM

Mikael Källqvist
Tf. VD



Med anledning av Ert brev, e-post daterad 11 mars 2015, angående remiss från Näringsdepartementet, "Remiss av promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät", Regeringskansliets diarienummer N2015/2228/ITP, kan följande anföras.

Enligt Promemorian "Billigare utbyggnad av bredbandsnät" föreslås:

- Att en ny lag införs, lag om åtgärder för billigare utbyggnad av bredbandsnät.

Enligt förslaget till ny lag används begreppen nätinnehavare och fysisk infrastruktur: *"Alla aktörer, både privata och offentliga, som faller in under definitionen av nätinnehavare omfattas av den nya lagen. Alla ägare eller innehavare av nyttjanderätter till större samhällsomfattande fysisk infrastruktur som lämpar sig för element av elektroniska kommunikationsnät, t.ex. nät för el, gas, vatten och avlopp, uppvärmning och transporter omfattas av direktivet.*

Vare sig kablar, inbegripet svartfiber, eller nätelement som används för tillhandahållandet av dricksvatten enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten räknas som fysisk infrastruktur."

Enligt den nya lagen ska:

"Den som är nätinnehavare föreslås få en skyldighet att mot marknadsmässig ersättning och på skäliga villkor i övrigt ge tillträde till fysisk infrastruktur på begäran från en bredbandsutbyggare. Nätinnehavaren föreslås även få neka tillträde under vissa omständigheter. Även om det finns situationer då nätinnehavaren får neka tillträde ska denne alltså i första hand försöka ordna ett sätt att medge tillträdet genom att ange villkor. Villkor avseende förebyggande skyddsåtgärder för att trygga driftsäkerheten eller ansvar vid skada är exempel på villkor som bör kunna förekomma. Andra lagar eller förordningar som nätinnehavaren måste följa kan också påverka villkoren för tillträdet, t.ex. vad gäller bestämmelser som syftar till att skydda miljön eller allmän säkerhet."

Enligt den nya lagen bör nätinnehavaren ha möjlighet att neka tillträde bland annat vid:

"Den fysiska infrastrukturen är en del av en samhällsviktig verksamhet".

"Brist på utrymme".

"Den fysiska infrastrukturens tekniska lämplighet för tillträde kan vara avgörande för om tillträde kan medges".

"Driftsäkerheten för befintligt nät måste kunna tillförsäkras i tillräcklig utsträckning".

Enligt den nya lagen ska:

"En nätinnehavare som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt som finansieras helt eller delvis av offentliga medel på skäliga villkor medge samordning av projektet och en bredbandsbyggares projekt, om bredbandsbyggaren begär det".

Enligt lagen ska:

"Det finnas en informationspunkt genom vilken den som bygger ut bredbandsnät ska kunna få kännedom om befintlig fysisk infrastruktur och om planerade och pågående bygg- och anläggningsprojekt.

En nätinnehavare ska på begäran medge att en bredbandsutbyggare på plats undersöker sådan fysisk infrastruktur som den senare kan komma att begära tillträde till.

Nätinnehavare har möjlighet att begränsa tillgången till informationen och undersökning till följd av tystnadsplikt eller med hänvisning till nätets driftsäkerhet, allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, folkhälsa eller affärs- och driftsförhållanden".

Synpunkter:

Stockholm Vatten producerar och levererar dricksvatten till 1,3 miljoner anslutna personer i Stockholm, Huddinge, Ekerö, Strängnäs, Lidingö, Nacka, Värmdö, Tyresö, Haninge, Nynäshamn, Botkyrka och Salem. Avlopp tas emot från ca 1,2 miljoner personer i Stockholm, Huddinge, Järfälla, Sundbyberg, Nacka, Tyresö, Haninge och en mindre del av Ekerö. Stockholm Vatten är va-huvudman i Huddinge och Stockholms kommuner.

Dricksvatten distribueras till kunderna från vattenverken i ett 230 mil långt vattenledningsnät varav ett ca 30 mil långt huvudsystem. Avloppsvatten respektive dagvatten avleds från kunderna till avloppsverken respektive recipienterna i ett ca 300 mil långt avlopps- och dagvattennät varav ca 60 mil större huvudsystem. I ledningsnätet ingår bland annat ca 18 mil bergtunnlar och 4 mil öppna vattendrag. Det nyläggs 10-20 km va-ledningar samt att ungefär lika mycket till förbättras (omläggs/renoveras) per år.

Stockholm Vattens vattennät omfattas ej men avloppsnätet verkar omfattas av definitionen fysisk infrastruktur enligt förslaget till ny lag, "Billigare utbyggnad av bredbandsnätet".

Avloppssystemet, från år 1861 till nutid, är dimensionerat efter de olika förutsättningar och krav som gällde för olika tidsperioder. Äldre ledningar är dimensionerade för då rådande dimensioneringsförutsättningar och krav, vilka var betydligt lägre än dagens dito. Det betyder att mycket stor andel av det befintliga avloppsnätet ej klarar gällande dimensioneringskrav. Mark- och källaröversvämningar är något som i nuläget är ett stort problem och som kommer att öka på grund av att regnens intensitet ökar och havet stiger till följd av klimatförändringar.

Avloppsnätet ligger alltid placerat under dricksvattenledning i rörgrav för undvikande av att avloppsvatten ska kunna tränga in i trycklösa dricksvattenledningar. Dricksvattennätet är alltid placerat på frostfritt djup, 1,7 meter under markytan, vilket innebär att avloppsnätet ligger på minst 2,3 meters djup. Antalet driftstörningar (läckor, avloppsstopp och översvämningar) som måste akut åtgärdas genom fysisk åtgärd i fält uppgår till mellan 1000-1200 stycken per år. Hälften kräver akut schakt i gatan och den andra hälften kräver akut åtgärd i ledningen, som rensning av grus eller

högtrycksspolning. För att klara att akut schakta måste minst 1 meters avstånd finnas till parallellt närliggande kabel. Dessutom högtrycksspolas ca 200 avloppsledningssträckor ett antal gånger per år på grund av problem med avloppsstopp. En stor andel av det övriga avloppsnätet måste även det högtrycksspolas med en återkomsttid på 5-10 år.

Det finns ett antal olika skäl till att SVAB inte kan tillåta, upplåta utrymme/möjliggöra, att andra huvudmäns installationer, bredband eller annan kabel, läggs/installeras i va-huvudmans avloppsnät eller nära va-näten.

Skälen är bl.a.:

- Stockholm Vatten tar emot avlopp från Stockholm, Huddinge och grannkommuner enligt kommunavtal. Dessa avtalade avloppsflöden tillsammans med avlopp från större områden/stadsdelar i Huddinge och Stockholm avleds i ett huvudavlopps-system (större ledningar/kulvertar och tunnlar) till avloppsledningsverken. Om annan kabel installeras i avloppsnätet medför det lägre kapacitet att avleda avloppsvatten. Antalet mer omfattande källaröversvämningar och mer omfattande bräddningar av avloppsvatten till recipienter kommer då att öka.
- Risk finns att även avtal med anslutna grannkommuner angående avledning av avlopp och vattendomar angående bräddning av avloppsvatten ej kan klaras.
Lagen om allmänna vattentjänster och miljöbalken påverkas.
- Bredbandskabel inne i avloppsledningar försämrar kapaciteten och försvårar till omöjliggör underhåll/rensning av avloppsledningar. Risken för avloppsproblem som avloppsstopp och översvämningar ökar. Kan skapa juridiska och ersättningsproblem vid avloppsstopp och översvämningar, hos anslutna abonnenter/kunder.
- Kablar i avloppsrör ökar antalet driftstörningar och tiden för driftavbrott. SVAB riskerar att inte uppfylla lägsta godtagbara nivå/standard enligt vattentjänstlagen (VA-lagen).
- Ökar tiden för åtgärdande av driftstörning. Hänsyn måste tas till annat ledningsslag, bredbandskabel, vilket fördyrar och förlänger tiden för åtgärd.
- SVAB kunder kommer således att drabbas oftare av avloppsstopp och översvämningar samt att kunderna får längre driftavbrottstider vid översvämningar och avloppsstopp.
- Driftskäl: skötsel, rensningar, inspektioner m.m. går ej att utföra utan att först hantera bredbandskabel. På den stora andelen av avloppsnätet som i dagsläget ligger på upprepad högtrycksspolning kan således ej denna driftåtgärd utföras om bredbandskabel finns. Det medför att kunder på dessa avloppsnät kommer att drabbas av återkommande avloppsstopp.
- Driftkostnader och investeringskostnader ökar och kunders avbrottskostnader ökar.
- Vilken är va-huvudmannens ansvar för bredbandskabels funktion vid åtgärder på va-nätet.
- Vem ansvarar för ökat antal driftstörningar som drabbar kunder på grund av kabel i avloppsnät.
- Tunnelsystemet och huvudavlopp är säkerhetsklassad information. Får endast utlämnas till säkerhetsklassad person i form av pappersritningar utvisande mindre del av avloppsnätet. Nätets uppbyggnad får ej vara tillgängligt via nätet eller översändas med e-post.

Slutsats:

- VA-huvudmanen får en försämrad funktion och drift av VA-anläggningen. Stora delar av avloppsnätet kan ej underhållas.
- Minskar det befintliga avloppssystemets kapacitet, ökar således risken för t.ex. översvämningar.
- Kunder/abonnenter drabbas oftare och längre av driftavbrott och översvämningsskador.
- Skadekostnaderna ökar.
- Kostnaden för drift, underhåll och förnyelse av avloppsnätet ökar.
- Ökad planeringstid och utförandetid vid nyläggning, omläggning och renovering av avloppsnätet.
- En ökad andel av avloppsnätet kommer inte att klara krav enligt Vattentjänstlagen, Miljöbalken och ingångna avtal med kunder/abonnenter eller grannkommuner.
- Påverkar avledningssäkerheten för avlopp och dagvatten, översvämningar, avloppsstopp och bräddning av avloppsvatten till recipienter negativt.

Stockholm Vatten anser att:

Bredbandskabel ej ska få läggas i avloppsnätet eller nära respektive ovanpå avloppsrör då det:

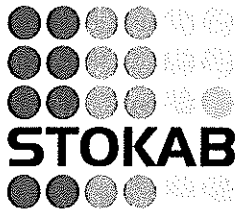
- innebär ökat antal kundstörningar.
- innebär att tiden för avhjälpande av driftstörningar (avloppsstopp, översvämningar) kunder ökar.
- Stora delar av avloppsnätet kan ej underhållas, högtrycksspolas.
- riskerar att bryta gällande lagar (vattentjänstlagen och miljöbalken), avtal och regler/normer.

Med vänliga hälsningar

Stefan Rosengren

Erik Karlsson

Kopia: VD, SI, P, L, V, A, K, LR, LT, PI, PU



Yttrande över PM Billigare utbyggnad av bredbandsnät

Sammanfattning

Stokab välkomnar EU's inriktning att främja investeringar i fiberutbyggnad och annan höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation men, anser att föreliggande lagförslag om billigare utbyggnad av bredbandsnät kommer att få negativ inverkan på fiberutbyggnaden i Sverige. Syftet med utbyggnadsdirektivet är att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation, genom främjande av samutnyttjande av fysisk infrastruktur, och att på så sätt möjliggöra att bredbandsnäten ska kunna byggas till en lägre kostnad. Direktivet är således inte i första hand avsett att gynna konkurrensen, utan avsikten är enligt EU att öka takten i utbyggnaden av höghastighetsnät. Sverige ligger redan långt framme i utbyggnaden av höghastighetsnät vilket det måste tas hänsyn till vid implementeringen av utbyggnadsdirektivet.

Fiberinfrastrukturen är förhållandevis väl utbyggd i Sverige och många tätorter har minst två leverantörer av fiberinfrastruktur och därtill tillgång till bredbandstjänster med höga hastigheter som levereras över kabelTV-nät. Utbyggnaden av fibernät pågår dessutom för fullt i de flesta kommuner. Den s.k. "Stokab-modellen", som innebär att en icke vertikalt integrerad operatör tillhandahåller svart fiber på likvärdiga villkor, leder till att i princip obegränsad fibertillgång kan säkras till samtliga aktörer som önskar tillträde. Genom att tillgången på fiber kan säkras och dessutom till rimliga priser löses den flaskhalsproblematik som annars uppstår, både vad gäller tillgång till kanalisation och utrymme under mark. Resurserna kan på så vis samutnyttjas optimalt, schaktarbeten kan begränsas varvid miljökostnader och andra miljöstörningar kan undvikas. Utbyggnadsdirektivet är således utformat från helt andra förutsättningar än de som råder i Sverige. Syftet med utbyggnadsdirektivet kan t.ex. nås genom de lokala initiativ i kommuner och regioner som tagits i Sverige.

En avgörande skillnad mellan Sverige och många av de övriga medlemsstaterna är också graden av konkurrens mellan flera aktörer. I många medlemsstater verkar endast ett fåtal vertikalt integrerade operatörer och dessa dominerar också tjänstemarknaden i bästa fall på en oligopolliknande marknad. Även om bestämmelserna i utbyggnadsdirektivet skulle kunna skapa incitament till IT-infrastrukturinvesteringar i andra EU-länder kommer de dock inte, enligt Stokab, att ha någon positiv påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige. Investeringar i Sverige riskerar tvärtom att hämmas då nätinnehavare tvingas ge konkurrenter tillträde till sin kanalisation och riskerar att välgrundade avslag ska överprövas i ett tvistlösningsförfarande med potentiellt långdragna rättsprocesser som följd. Dessutom åläggs även innehavare av fibernät ansvaret för de kostnader lagen

medför. Införandet av lagförslaget är således både oproportionerligt och kontraproduktivt.

Begreppet nätinnehavare måste också anses omfatta såväl koncern som företag enligt gängse konkurrensrätt och den ekonomiska enhetens princip. En kommun ska, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, själv kunna besluta hur verksamheten på lokal nivå ska organiseras utan att detta leder till skilda resultat i rättstillämpningen. Samma regler måste därför gälla för en kommun eller ett företag som innehar olika fysiska infrastrukturer i samma juridiska associationsform som för de som har dessa olika fysiska infrastrukturer i skilda organisatoriska enheter. Kommun eller företag, som äger flera olika typer av fysiska infrastrukturer, ska således ha möjlighet att neka tillträde till samtliga fysiska infrastrukturer när den sökandes behov kan tillgodoses genom att de erbjuds hyra svart fiber på likvärdiga villkor.

Det förefaller, enligt Stokab, helt orimligt att ersättningen för tillträde till svart fiber ska prövas från andra utgångspunkter än de som gäller för fysisk infrastruktur. Eftersom ingen hänsyn tas till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden, kan det lika gärna bli en ekonomiskt svagare aktör som tvingas upplåta sin infrastruktur till en ekonomiskt starkare aktör som begär det. För att undvika expropriationsliknande situationer måste ersättningen för lagstadgat tillträde tillåtas vara marknadsmässig såväl för den fysiska infrastrukturen som när sökande erbjuds alternativt tillträde till exv. svart fiber.

Det bör vidare anges i lagen att nätinnehavare, som kan erbjuda svart fiber på likvärdiga villkor, inte ska omfattas av lagens krav avseende informationspunkten vad gäller innehavarens befintliga eller planerade infrastruktur. Att nätinnehavare som kan upplåta svart fiber på alla sträckor där det finns kanalisation skulle omfattas av informationskravet avseende kanalisationen vore både oproportionerligt och orimligt. Det måste rimligen anses vara tillfyllest att lämna sådana uppgifter till lokala och nationella informationssystem liknande dem som redan etablerats i Stockholm och i Sverige, och vars avsikt är underlätta ledningssamordning och begränsa skador på markförlagd infrastruktur.

Anmälningsskyldiga enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ska finansiera Post- och Telestyrelsens (PTS) tillkommande uppgifter enligt lagförslaget med avgifter. Dessa föreslås fördelas efter storleken på respektive operatörs omsättning. Eftersom ingen avgift föreslås åläggas den som ansöker om prövning - oavsett hur välgrundat avslaget är - kommer det inte att finnas någon återhållande effekt på de som önskar "tvista" om frågan. Trots att ett införande av lagen i Sverige inte kommer att medföra att det investeras mer i fibernät så åläggs de som faktiskt investerar i fibernät att betala för alla de ökade kostnader som tvisteförfaranden och administration av informationspunkten kommer att medföra. Detta kan varken anses proportionerligt eller ändamålsenligt.

Synpunkter på Lagen

Syfte och ändamålsenlighet

Utbyggnadsdirektivet syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom att främja en gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur och genom att möjliggöra en effektivare utbyggnad av ny fysisk infrastruktur så att sådana nät kan byggas till en lägre kostnad. Direktivet är således inte i första hand avsett att gynna konkurrensen. Det är utbyggnaden av höghastighetsnät som är det centrala, inte vilken eller hur många aktörer som bygger ut näten.

Sverige uppvisar positiva särdrag vid jämförelser med andra medlemsstater inom EU. Det gäller såväl utbyggnad av fiberinfrastruktur som att denna utbyggnad i stor utsträckning utförs av kommunala stadsnät. Flera icke vertikalt integrerade aktörer är således verksamma på den svenska marknaden, flertalet med utbud av svart fiber på likvärdiga villkor. Genom att tillgången på fiber kan säkras för hela marknaden, såväl bredbandsmarknaden som andra marknader, löses den flaskhalsproblematik som annars uppstår, både vad gäller tillgång till kanalisation och utrymme under mark. Befintliga resurser kan på så vis samutnyttjas optimalt och schaktarbeten kan begränsas varvid miljökostnader och andra miljöstörningar kan undvikas. Detta ska jämföras med flertalet marknader inom EU som kännetecknas av otillräckligt utbyggd fiber, där enbart den dominerande, vertikalt integrerade, aktören verkar på infrastrukturnivån. Utbyggnadsdirektivet är således utformat från helt andra förutsättningar än de som råder i Sverige.

Stokab-modellen har studerats av Deloitte¹ som analyserat orsakerna till den effektivitet som affärsmodellen uppvisat i Stockholm. En studie² visar att bättre nåttäckningsgrad och betydligt högre kapacitet i näten till lägre pris kan åstadkommas med de lokala affärsmodeller som Stockholm och andra svenska kommuner utvecklat, genom sina stadsnät, än vad regulatoriska modeller kan åstadkomma. Den positiva inverkan som svenska lokala politiska initiativ haft på fiberutbyggnaden och konkurrenssituationen såväl på infrastrukturnivån som på tjänstenivån riskeras vid ett införande av utbyggnadsdirektivet enligt föreliggande lagförslag.

Kommuners intresse av att äga näten och se dessa som en infrastruktur liknande vägar och järnvägar, snarare än telekomtillgångar, anges som de huvudsakliga orsakerna till Stokab-modellens effektivitet³. Affärsmodellen skapar således förutsättningar för ett effektivt samutnyttjande, en väl fungerande konkurrens på tjänstenivån och goda förutsättningar för väl utbyggda fibernät. Det syfte som utbyggnadsdirektivet grundar sig på kan således nås genom lokala initiativ i kommuner och regioner. Detta bör beaktas i betydligt högre grad än vad som gjorts i föreliggande lagförslag. Det kan dessutom förmodas att ett införande i svensk rätt sannolikt inte får någon avgörande positiv påverkan på fiberinvesteringarna i Sverige. Tvärtom riskerar ett införande, enligt

¹ Kommunikationsinfrastrukturens betydelse för bredbandsmarknaden Analys av olika marknadsmodeller. Deloitte Juni 2014

² Impact of Stokab – benchmarking study. Deloitte Dec 2010.

³ Kommunikationsinfrastrukturens betydelse för bredbandsmarknaden Analys av olika marknadsmodeller. Deloitte Juni 2014

föreliggande lagsförslag, att skapa en regulatorisk osäkerhet genom rätten att på obestämd tid få avslag prövade i ett tvistlösningsförfarande, även i de fall svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor. Lagförslaget innebär dessutom att telekomaktörer på den svenska marknaden åläggs krav på att finansiera tvistlösningsförfarandet oavsett hur motiverade eventuella tvister är och trots att lagen inte förväntas ge någon större effekt på fiberutbyggnaden i Sverige. Detta kommer inte att främja investeringar i fibernät, utan kan snarare komma att hämma fortsatta fiberinvesteringar. Ett införande av bestämmelserna är därmed inte proportionerligt.

Svenska förhållanden

Sverige ligger långt framme när det gäller fiberutbyggnaden, med en avsevärt bättre täckningsgrad än Tyskland, Frankrike och Storbritannien, trots Sveriges i geografiskt hänseende avlånga land och ”glesa” befolkningsstruktur. Flertalet tätorter i Sverige har minst två leverantörer av fiberinfrastruktur och därtill tillgång till bredbandstjänster med höga hastigheter som levereras över kabelTV-nät. Utbyggnaden av fibernät pågår dessutom för fullt i de flesta kommuner. Svenska kommuner har förbättrat system och rutiner för samordning, samtidigt som allt fler försörjningssektorer verkar på marknadsmässiga villkor. Bygg- och anläggningsprojekt kan, på merparten av den kommunala marken, med enkelhet ”annonseras”. Den tid inom vilken olika nätoperatörer bjuds in för samordning kan därmed ske med allt kortare tidsintervall, vilket bl.a. innebär att anläggningsprojekt kan drivas allt effektivare. Svenska kommuners krav på, och stöd och service för samordning, går betydligt längre än lagen stipulerar och är väl anpassade till svenska förhållanden.

Sverige ligger således redan i framkant vad gäller fiberutbyggnad och nyttjande av bredband med högre kapacitet, varför behov av statliga ingripanden i enlighet med lagförslaget inte föreligger. Det är därför viktigt att ta fasta på det bakomliggande syftet med utbyggnadsdirektivet och undantagen däri, så att skadliga effektivitetsförluster undviks. Det är angeläget att implementeringen av direktivet sker i enlighet med proportionalitets- respektive subsidiaritetsprincipen, och inte går utöver det nödvändiga för att uppnå önskat resultat. Vad som kan bedömas som proportionerligt varierar dessutom mellan olika medlemsstater.

Stokabmodellen

Stockholms stad har utifrån en strategisk inriktning, genom Stokab, byggt upp en konkurrensneutral IT-infrastruktur för elektronisk kommunikation i absolut världsklass. Förutsättningarna i Stockholm har därigenom utvecklats i riktning mot en fri och rättvis konkurrens när det gäller IT-tjänster. Marknaden garanteras på så vis långsiktigt ett utbud av fiber på likvärdiga villkor och det möjliggör för investerare att utforma sina investeringsplaner utifrån vissheten om detta förhållande. Denna strategi har stimulerat tillväxten av både operatörer och tjänsteleverantörer i Stockholm. Det finns i Stockholm idag över 100 operatörer och tjänsteleverantörer. Därutöver nyttjar ytterligare ca 800 kunder (företag och organisationer) Stokabs operatörsneutrala nät. Stokabs position på Stockholmsmarknaden är således stark, vilket även resulterat i mycket låga priser vid internationella jämförelser.

Affärsmodellen som Stockholms stad etablerat genom Stokab gör det möjligt att bygga ut markförlagd fiberinfrastruktur, trots att den initialt är dyr genom att den kan samutnyttjas av flera. Detta har skapat goda förutsättningar för fiberutbyggnad samtidigt som modellen stimulerar till likvärdiga konkurrensvillkor på tjänstenivån (Stokab-modellen). Stokab-modellen är ett exempel på bästa praxis som EU-kommissionen uppmärksammat. Enligt Stokab finns goda möjligheter att tillämpa modeller liknande Stokab-modellen även i andra städer och regioner, såväl i Sverige som i övriga medlemsstater inom EU.

Redan när Stockholms stad beslutade att bygga upp en konkurrensneutral IT-infrastruktur genom Stokab, stod det klart att upplåtelse av utrymme i kanalisation skulle begränsa konkurrensen på tjänstenivå. Det är den rent fysiska begränsningen i kanalisationen som utgör den avgörande skillnaden mellan att upplåta svart fiber eller utrymme i kanalisationen. Kanalisationsrör rymmer ett begränsat antal kablar vilket i sin tur begränsar det antal operatörer som kan medges tillträde. I ett kanalisationsrör med utrymme för fyra kablar kan således bara fyra operatörer samutnyttja den fysiska infrastrukturen. Detta ska jämföras med att 1 280 fiberpar⁴ kan inrymmas och hyras ut till i princip lika många kunder i motsvarande utrymme. Genom att tillhandahålla svart fiber kan således i princip obegränsad fibertillgång säkras till samtliga aktörer. Ett samutnyttjande, enligt vad utbyggnadsdirektivet föreskriver, där operatörer istället ska samsas om kanalisationen kommer i förlängningen att begränsa konkurrensen och utestänga ett stort antal operatörer och andra sektorer än telekommarknaden från tillträde till svart fiber. Tillgången till svart fiber underlättar således för såväl operatörer och tjänsteleverantörer som helt nya kundgrupper att träda in på marknaden, utan att själva behöva bekosta den tunga investeringen i grundläggande fysiska nät eller behöva hyra av sina konkurrenter. Att säkra tillgången på fiber löser således den flaskhalsproblematik som annars uppstår, både vad gäller tillgång till kanalisation och utrymme under mark. Befintliga resurser kan på så vis samutnyttjas optimalt och schaktarbeten kan begränsas, varvid miljökostnader och andra miljöstörningar kan undvikas

En regulatorisk tillträdesskyldighet att upplåta kanalisation borde, med hänsyn till dess konkurrensbegränsade effekt, överhuvudtaget inte kunna motiveras i tätbebyggda områden. Även om det kortsiktigt skulle leda till lägre kostnader för ett fåtal enskilda operatörer att etablera egna fibernät är ett sådant regulatoriskt ingrepp rent skadligt ur ett långsiktigt perspektiv, eftersom detta begränsar tillgången på svart fiber. Det är tillgången på svart fiber, i ett öppet och neutralt nät, som erbjuds till marknaden på likvärdiga villkor, som främst kommer att stimulera tillväxten inom IT-och telekommarknaden och näringslivet i stort. Detta skapar i sig en marknadsdynamik genom att den främjar konkurrens på tjänstenivån och stimulerar nya aktörer att träda in på marknaden. Modellen som sådan eliminerar på så vis behovet av statligt ingripande genom förhandsreglering.

Lagens definitioner

Av lagen framgår inte någon associationsrättslig definition av den som utgör nätinnehavare. I utbyggnadsdirektivet anges att alla ägare eller innehavare av nyttjanderätter till större samhällsomfattande fysisk infrastruktur som lämpar sig för

⁴ Ett fiberpar hyrs i 4 kablar med 640 fiber i vardera kabel.

element av elektroniska kommunikationsnät, t.ex. nät för el, gas, vatten och avlopp, uppvärmning och transporter omfattas av direktivet. Definitionen ska således uppenbarligen vara bred och omfatta så många som möjligt. Vidare används i direktivet ordet företag och det enda rimliga är att i begreppet inrymma såväl företag som koncern, såsom enligt gängse konkurrensrätt och den ekonomiska enhetens princip. En kommun som har verksamheten med el, vatten och fiber organiserat i ett gemensamt tekniskt verk/bolag kan neka tillträde till utrymme i kanalisation om tillgång till svart fiber erbjuds på likvärdiga villkor. Detta ska rimligtvis även gälla för större kommuner/företag, som organiserar skilda verksamhetsgrenar med innehav av fysiskt infrastruktur i skilda bolag/juridiska personer. Utformningen av lagen måste därför säkerställa en rättstillämpning som är densamma oavsett organisatorisk struktur, inom exv. en kommun. Beslut om den egna verksamheten exv. hur den ska organiseras ska rimligtvis, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, fattas på lokal nivå av kommunerna utan att detta ska få olika rättsliga konsekvenser. Samma regler ska därför gälla för en kommun/företag som innehar flera fysiska infrastrukturer i samma juridiska associationsform som för de som har organiserat innehavet av fysiska infrastrukturer i skilda organisatoriska enheter. Allt annat skulle innebära en olik rättstillämpning beroende på hur en kommun eller ett företag organiserar sin verksamhet vilket skulle strida mot subsidiaritetsprincipen.

Tillträde till fysisk infrastruktur

Lagförslaget innebär att det inte bara är den anmälningspliktiga kretsen, enligt LEK som åläggs att ge tillträde till sin fysiska infrastruktur såsom utrymme i kanalisation. Det gäller alla aktörer som i någon mån innehar en fysisk infrastruktur. Lagen avses omfatta även sådan fysisk infrastruktur som är avsedd för andra samhällskritiska ändamål, såsom el m.m., om intresse finns för sökande att nyttja den fysiska infrastrukturen för förläggning av fibernät, etablera basstation för mobila nät o.s.v. De konflikter som föreligger mellan olika kollektiv handlar i grunden om en avvägning mellan de olika intressen som dessa samhällskritiska försörjningsfunktioner har till uppgift att tillvarata. Bedömningen om vad som är en rimlig begäran utifrån en sektor, t.ex. marknaden för elektronisk kommunikation, torde föregås av svåra avvägningar i de fall ärenden blir föremål för tvistlösning. Det kan därför på goda grunder antas att ett införande av lagen i befintlig form kommer att leda till en regulatorisk osäkerhet genom långt utdragna rättsprocesser. Eftersom ingen hänsyn tas till om tillträdet till infrastrukturen i det enskilda fallet är till fördel för konkurrensen på marknaden, kan det lika gärna bli en ekonomiskt svagare aktör som tvingas upplåta sin infrastruktur till en ekonomiskt starkare aktör som begär det. För att undvika expropriationsliknande situationer måste ersättningen för lagstadgat tillträde tillåtas vara marknadsmässig⁵. Av samma skäl ska detta även gälla när upplåtelse till alternativ infrastruktur såsom svart fiber sker. Någon annan rättslig tillämpning än att ett tillhandahållande av svart fiber på marknadsmässiga villkor skulle vara tillfyllest vore rent skadligt. Förutom dess expropriationsliknande karaktär skulle detta leda till förmögenhetsöverföring från det allmänna till enskilda företag. Det förefaller därför, enligt Stokab, helt orimligt att ersättningen för tillträde till

⁵ Promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät. Sid 34 "Den som är nätinnehavare föreslås därför få en skyldighet att mot marknadsmässig ersättning och på skäliga villkor i övrigt ge tillträde till fysisk infrastruktur på begäran från en bredbandsutbyggare."

svart fiber ska prövas från andra utgångspunkter⁶ än de som gäller för fysisk infrastruktur⁷.

Öppenhet och insyn i fysisk infrastruktur

Lagen ställer krav på att varje företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät har rätt att på begäran, via en central informationspunkt, få tillgång till information om befintlig fysisk infrastruktur och planerade bygg- och anläggningsarbeten. Nätinnehavarna ska även efterkomma varje rimlig begäran om undersökning på plats av deras fysiska infrastruktur. Det företag som begär tillträde ska ange vilket område som är aktuellt för anläggning av ett höghastighetsnät för elektronisk kommunikation.

Information om den befintliga fysiska infrastrukturen inom ett område är helt ovidkommande för den som önskar tillträde till svart fiber. Svart fiberförbindelse avlämnas på de adresser kunden anger. Fiberförbindelsens fysiska framföringsväg eller andra befintliga uppgifter om den fysiska infrastrukturen är inte till någon nytta för den kund som önskar hyra svart fiber eller för en bredbandsutbyggare. Uppgiften är således onödig och ett åläggande för en svart fiberleverantör att lämna den informationen i informationspunkten skulle därmed vara helt oproportionerligt. För att undvika onödiga administrativa pålagor som inte står i proportion till syftet måste därmed lagen ändras så att en nätinnehavare som tillhandahåller svart fiber befrias från att lämna information om befintlig och planerad fysisk infrastruktur via den centrala informationspunkten.

Det bör noteras att Stokab redan idag lämnar uppgift om befintlig fysisk infrastruktur till staden som underlag för ledningssamordning och samlingskarta samt till Ledningskollen. Stockholms stad har sedan lång tid tillbaka organiserat och utvecklat regelverk inkluderande system för ledningssamordning med avsikt att underlätta för ledningsägare att samförlägga i stadens mark. Därutöver upprätthåller och tillhandahåller staden en samlingskarta till alla som utför anläggningsarbeten i stadens mark. Förslaget medför en avsevärd utökning av administration och byråkrati i en omfattning som enligt Stokabs uppfattning inte är proportionerligt sett mot bakgrund av att det redan finns fungerande system för ledningssamordning.

De flesta kommuner har idag olika system för övervakning av sin fysiska infrastruktur. Det är viktigt att i absolut största möjliga utsträckning utforma lagen så att de system som redan finns kan fylla funktionen av informationspunkt i direktivets mening. Om små kommuner skulle få ökade kostnader för administration och övervakning går det oundvikligen ut över den kommunala verksamheten. Dessutom borde lagstiftningen möjliggöra för kommunerna att själva besluta hur man håller informationspunkten uppdaterad, d.v.s. om åliggandet ligger centralt på kommunen eller på vatten eller elbolag etc. Det är viktigt att näringsdepartementet tar hänsyn till den administrativa börda som etablerandet av informationspunkten kan innebära.

⁶ Promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät. Sid 38. "I begreppet skälighet ligger här att erbjudandet ska vara öppet för alla på samma villkor och att priset ska stå i relation till kostnaderna."

⁷ Promemorian Billigare utbyggnad av bredbandsnät. Sid 34 "Den som är nätinnehavare föreslås därför få en skyldighet att mot marknadsmässig ersättning och på skäliga villkor i övrigt ge tillträde till fysisk infrastruktur på begäran från en bredbandsutbyggare."

Avgifter

Avgiften för tvistelösning och för informationspunkten ska enligt lagförslaget betalas av de som är anmälningsskyldiga enligt LEK och kommer således att medföra ökade kostnader för nätinnehavare inom telekom och telekomoperatörer i Sverige. Ökade administrativa kostnader främjar knappast billigare utbyggnad av bredbandsinfrastruktur. I och med att tvistelösningsförfarandet i sin helhet ska finansieras av telekomsektorn, utan att någon del av kostnaden åläggs den som ansöker om prövning - vilket gäller i flertalet av de allmänna rättssystemen - finns heller inget incitament till eftertanke för den som söker överprövning av välgrundade avslag. Det finns således inget skydd mot ett överutnyttjande av denna möjlighet. I lagförslaget tas dessutom ingen hänsyn till om nätinnehavaren eller bredbandsutbyggaren är en ekonomiskt starkare part eller om tillträdet till infrastrukturen främjar eller hämmar konkurrensen. Det innebär att ett införande av detta lagförslag indirekt kan leda till sämre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. Och framförallt kan ett införande påverka förutsättningarna för mindre företag att fortsätta verka på infrastrukturnivån.