Sammanfattning

EU:s förordning om gigabitinfrastruktur

Europaparlamentet och rådet antog den 29 april 2024 förordningen (EU) 2024/1309 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation, om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av direktiv 2014/61/EU (Gigabitinfrastrukturförordningen). Vi benämner förordningen EU:s förordning om gigabitinfrastruktur, eller GIA.

Förordningen utgör en revidering 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 (utbyggnadsdirektivet), som upphävs genom GIA. Förordningen bygger även på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

Syftet med GIA är att bidra till en kostnadseffektiv och snabb utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet för elektronisk kommunikation inom unionen. För att uppnå detta innehåller förordningen, i likhet med utbyggnadsdirektivet, bestämmelser om tillträde till befintlig fysisk infrastruktur och information om infrastrukturen, samordning av bygg- och anläggningsprojekt och information om projekten, krav på viss fysisk infrastruktur i byggnader och tillträde till den samt mer effektiva tillståndsprocesser. Skyldigheterna i GIA är mer långtgående än i utbyggnadsdirektivet. Utöver nätoperatörer tillämpas skyldigheter på dels offentliga organ som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur dels företag som tillhandahåller tillhörande faciliteter.

Den som ska förlägga nät med mycket hög kapacitet behöver ansöka om vissa tillstånd. GIA ställer krav på digitaliserade och effektiviserade tillståndsförfaranden, bl.a. tidsfrister för behandling

av en tillståndsansökan. Konsekvenserna för överskridande av tidsfristerna är strängare än i utbyggnadsdirektivet.

Enligt utbyggnadsdirektivet behövde medlemsstaterna införa en informationstjänst, genom vilken en bredbandsutbyggare skulle kunna få information om bl.a. fysisk infrastruktur och planerade bygg- och anläggningsprojekt respektive information om nödvändiga tillstånd och var de kan sökas. GIA innehåller strängare krav när det gäller informationstjänsten, bl.a. i fråga om digitalisering och att tillstånd ska kunna sökas via informationstjänsten.

Tvister om skyldigheterna om tillträde till fysisk infrastruktur, samordning av bygg- och anläggningsprojekt och tillhörande öppenhetsskyldigheter ska avgöras av tvistlösningsorgan som medlemsstaterna ska utse. Medlemsstaterna ska även införa sanktioner.

GIA innehåller även ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och slutkundsavgifter för reglerad kommunikation inom EU och om ändring av direktiv 2002/22/EG och förordning (EU) nr 531/2012 (TSM-förordningen). Den förordningen rör inte utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet, utan innehåller bl.a. bestämmelser om slutkundsavgifter för reglerad kommunikation inom EU.

Gigabitinfrastrukturförordningen trädde i kraft den 11 maj 2024 och ska tillämpas från och med den 12 november 2025. Vissa artiklar ska dock tillämpas från och med andra datum: den 11 maj 2024, den 15 maj 2024, den 12 februari 2026 och den 12 maj 2026.

Utredningens uppdrag och resultat

Uppdraget

Vårt huvudsakliga uppdrag är att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser som GIA ger anledning till. Uppdraget innebär bl.a. följande. Vi ska kartlägga vilka regelverk som kan anses omfattas av förordningens bestämmelser och föreslå nödvändiga ändringar eller kompletteringar. Vi ska lämna förslag om hur Sverige kan avvika från bestämmelsen om tyst godkännande i GIA samt ta ställning till behovet av undantag från bestämmelser i GIA med hänsyn till bl.a. nationell säkerhet eller skydd av andra väsentliga statliga funktioner. Vi ska klargöra förutsättningarna för inrättandet

av en nationell digital ingångspunkt och införandet av centrala informationspunkter och föreslå hur sådana system skulle kunna utformas. Förslag om behöriga nationella tvistlösningsorgan och sanktionsbestämmelser ska också lämnas.

Utöver detta har regeringen gett oss vissa anslutande uppdrag. Vi ska analysera om och i så fall föreslå hur tillträde till viss kritisk infrastruktur skulle kunna underlättas med bibehållen säkerhet. Förslag på åtgärder som syftar till att underlätta för operatörer vid tillståndsprocesser avseende förläggning av gränsöverskridande gigabitinfrastruktur ska också lämnas.

Resultatet

Inledning

GIA är en förordning av delvis blandad karaktär. Det innebär att det finns visst utrymme för nationell reglering och förordningen förutsätter viss sådan reglering för att den ska kunna tillämpas effektivt i Sverige. För att säkerställa att GIA får ett effektivt genomslag i svensk rätt och för att undvika normkonflikt, har vi gjort en översyn av de svenska regelverk som innehåller bestämmelser som genomför utbyggnadsdirektivet. Vi har även sett över de övriga rättsområden och svenska regelverk som berörs av förordningen, såsom författningar som innehåller bestämmelser om sådana tillståndsförfaranden som omfattas av förordningen och svenska kompletterande bestämmelser till TSM-förordningen.

Kompletteringsförfattningar införs

Vi föreslår att lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) och förordningen (2016:538) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadsförordningen) ska upphävas och att det i stället ska införas en ny lag med kompletterande bestämmelser till GIA och en förordning med kompletterande bestämmelser till både GIA och nämnda lag.

Särskilt om nationell säkerhet och väsentliga statliga funktioner

GIA påverkar inte medlemsstaternas ansvar för att skydda nationell säkerhet och deras befogenhet att skydda andra väsentliga statliga funktioner, inbegripet att säkerställa statens territoriella integritet och upprätthålla lag och ordning. Vi bedömer att detta innebär att svenska författningar som skyddar nationell säkerhet eller väsentliga statliga funktioner inte påverkas av GIA. Vi anser också att det innebär att det finns utrymme att undanta vissa offentliga organ, t.ex. Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, från tillämpning av skyldigheter i GIA om tillträde till befintlig fysisk infrastruktur och öppenhet avseende den infrastrukturen, samordning av bygg- och anläggningsprojekt och öppenhet avseende projekten samt tillträde till fysisk infrastruktur i byggnader.

Nationella anpassningar av vissa skyldigheter

Det finns direkt tillämpliga undantag från skyldigheten om tillträde till befintlig fysisk infrastruktur i artikel 3 i GIA. Utöver det lämnar vi förslag om den fysiska infrastruktur på vilken offentliga organ kan välja att inte tillämpa tillträdesskyldigheten. Om det, för att ett tillträde ska kunna realiseras, är nödvändigt att den berörda nätoperatören eller det offentliga organet söker ett visst tillstånd bör det ankomma på dem att göra det.

Tillträdesskyldigheten i GIA omfattar inte dricksvattenanläggningar, och därmed inte vattentorn. Vi föreslår inte att det ska införas någon skyldighet avseende tillträde till vattentorn. Däremot bedömer vi att Livsmedelsverket kan ge vägledning till VA-leverantörer avseende bedömningen av vissa säkerhetsfrågor, vilket kan underlätta för dem att frivilligt ge operatörer ett sådant tillträde.

När det gäller skyldigheter om öppenhet avseende fysisk infrastruktur i artikel 4 i GIA finns direkt tillämpliga undantag i förordningen. Utöver det föreslår vi att PTS ska genomföra en kostnadsnyttoanalys och meddela föreskrifter om den infrastruktur på vilken det, på grundval av analysen, är oproportionerligt att tillämpa öppenhetsskyldigheterna. Vidare föreslår vi av bl.a. skäl som rör nationell

säkerhet, att öppenhetsskyldigheterna inte ska omfatta vissa delar av nätoperatörers fysiska infrastruktur.[1]

När det gäller skyldigheten i artikel 5 i GIA om samordning av bygg- och anläggningsprojekt föreslår vi att en begäran om sådan samordning får anses orimlig, och därmed kan nekas, i vissa fall när nätet är beläget i landsbygdsområden eller avlägsna områden, ägs eller kontrolleras av ett offentligt organ och drivs enbart i grossistledet. Vidare föreslår vi att nätoperatörer och offentliga organ som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur av bl.a. skäl som rör nationell säkerhet inte ska tillämpa samordningsskyldigheten på vissa bygg- och anläggningsprojekt. Nätoperatörer och offentliga organ som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur får därutöver, enligt vårt förslag, välja att göra undantag från samordningsskyldigheten för vissa bygg- och anläggningsprojekt som har begränsad omfattning.

Våra förslag som rör öppenhetsskyldigheten avseende planerade bygg- och anläggningsprojekt i artikel 6 i GIA följer samordningsskyldigheten avseende dessa projekt. Det innebär att nätoperatörer och offentliga organ som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur inte ska lämna information om sådana bygg- och anläggningsprojekt som ska undantas från samordningsskyldigheten. Vi föreslår även att de ges möjlighet att välja om de ska lämna information om projekt som de tillåts undanta från samordningsskyldigheten.

Tillstånd

Berörda tillstånd och tidsfrister

GIA innehåller bestämmelser om sådana tillstånd som behövs för utbyggnad av element av nät med mycket hög kapacitet. Vad som är att anse som tillstånd i GIA:s mening är en fråga för rättstillämpningen att avgöra, i slutändan EU-domstolen. Enligt vår bedömning omfattar dock tillståndsbegreppet i GIA vissa tillstånd i ledningsrättslagen, väglagen, plan- och bygglagen, miljöbalken, kulturmiljölagen, lagen om kontinentalsockeln, lagen om skydd för geografisk information och ordningslagen. För att kunna bygga ut element av nät med mycket hög kapacitet kan en operatör, utöver att ansöka

[1] När det gäller offentliga organ innehåller GIA en direkt tillämplig bestämmelse som möjliggör för dem att från öppenhetsskyldigheterna undanta sådan fysisk infrastruktur som medlemsstaten har undantagit från tillträdesskyldigheten. Detta motsvarar det undantag för nätoperatörer som vi redogör för här.

om sådana tillstånd, behöva ingå civilrättsliga avtal eller i enlighet med vissa författningar göra en anmälan av en viss åtgärd som de avser att vidta. Även om sådana avtal och anmälningar behövs anser vi inte att de är tillstånd i GIA:s mening.

I artikel 7 i GIA finns bl.a. bestämmelser om tidsfrister inom vilka en tillståndsansökan ska prövas. Som huvudregel ska beslut fattas inom fyra månader. Medlemsstaterna får därutöver ange skälen till att en behörig myndighet, dvs. den som i första instans prövar en ansökan, ska kunna förlänga tidsfristen med maximalt fyra månader. Vi föreslår bl.a. att det ska anses finnas skäl för förlängning om tillståndsförfarandet rör frågor som är särskilt komplicerade eller kräver mycket omfattande utredningsåtgärder, om det krävs utredningsåtgärder som är beroende av vissa väder- eller naturförhållanden eller förhållanden för djur- och växtlivet och dessa förhållanden behöver inväntas samt i vissa fall då samråd ska ske med andra myndigheter eller med enskilda eller då det finns skäl att avvakta avgörandet av ett annat pågående ärende eller mål. Av GIA framgår vidare vissa undantagsfall då tidsfristerna inte gäller eller då en förlängning kan vara mer än fyra månader. Det framgår också att tidsfristerna inte påverkar överklagandeförfaranden.

Tyst godkännande

Enligt artikel 8 i GIA ska följden av att en behörig myndighet inte beslutar om en tillståndsansökan i tid vara att ansökan ska anses beviljad, s.k. tyst godkännande. Medlemsstaterna kan avvika från detta bl.a. genom att den operatör som har lidit skada till följd av att tidsfristen har överskridits har rätt att begära ersättning för skadan. Vi har tidigare, i en promemoria, lämnat förslag på hur Sverige under en övergångsperiod kan avvika från bestämmelsen om tyst godkännande i GIA. Regeringen har därefter beslutat om en förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gigabitinfrastruktur, som innehåller bestämmelser om avvikande från tyst godkännande om en *myndighet* inte har prövat en tillståndsansökan enligt GIA. Regeringen har också remitterat en promemoria med förslag om en lag med bestämmelser om avvikande från tyst godkännande om en behörig myndighet som är en *domstol* inte har prövat en tillståndsansökan enligt GIA. I detta betänkande lämnar

vi våra slutliga förslag om hur Sverige kan avvika från bestämmelsen om tyst godkännande i GIA. Vi föreslår att den ovan nämnda tillfälliga förordningen ska upphävas och att bestämmelserna om avvikande från bestämmelserna om tyst godkännande i GIA införs i kompletteringslagen. Vi föreslår även att det i kompletteringslagen ska införas en skadeståndsbestämmelse som kan tillämpas i samtliga fall då en behörig myndighet har överskridit den tillämpliga tidsfristen. Slutligen lämnar vi förslag om bestämmelser om möte för att underlätta antagandet av ett beslut om tillståndsansökan.

Sjökablar

Vi har undersökt vilka problem sjökabelförläggarna upplever och övervägt om det finns åtgärder som kan underlätta för dem vid förläggning av gränsöverskridande gigabitinfrastruktur. Den som ska förlägga sådana sjökablar kan, i enlighet med bestämmelser i GIA, via den centrala informationspunkten få information om relevanta tillstånd och ansöka om dessa tillstånd från svenska behöriga myndigheter. För att underlätta för sjökabelförläggare att hitta rätt tillståndsmyndighet och information om tillstånd i vissa närliggande EU-medlemsstater föreslår vi att PTS ska säkerställa att den centrala informationspunkten innehåller information om hur en operatör kan nå relevanta medlemsstaters digitala ingångspunkt eller centrala informationspunkt.

Fysisk infrastruktur i byggnader

Artikel 10 i GIA innehåller krav på fiberinfrastruktur i nya byggnader och byggnader som genomgår större renoveringar. För att undvika otillåten dubbelreglering föreslår vi att motsvarande bestämmelser i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen om egenskapskrav för bredbandsanslutning, vilka implementerar delar av utbyggnadsdirektivet, ska upphävas.

Enligt GIA ska medlemsstaterna anta relevanta standarder eller tekniska specifikationer som är nödvändiga för genomförandet av reglerna om fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar, samt säkerställa att de följs. Vi föreslår att Boverket ska bemyndigas att

utfärda föreskrifter om sådana standarder eller tekniska specifikationer.

Vi lämnar också förslag till undantag från reglerna om fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar. Undantagen rör, under vissa förutsättningar, bl.a. fritidshus, komplementbyggnader, arbetslokaler, ekonomibyggnader, byggnader som är avsedda för totalförsvaret eller som annars är av betydelse för Sveriges säkerhet och byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Enligt artikel 11 i GIA har leverantörer av allmänna elektroniska kommunikationsnät under vissa förutsättningar rätt att få tillträde till en accesspunkt och fysisk infrastruktur i byggnader i syfte att bygga ut nät med mycket hög kapacitet. Motsvarande regler finns i utbyggnadsdirektivet och har implementerats i lagen om elektronisk kommunikation. Vi föreslår att de berörda bestämmelserna i den lagen upphävs.

Byanät

I GIA ges operatörer ett antal rättigheter och skyldigheter. Den som driver ett lokalt ägt elektroniskt kommunikationsnät som inte är ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät (s.k. byanät) faller inte in under den definitionen och ges därmed vare sig rättigheter eller skyldigheter enligt GIA. För att gynna utbyggnaden föreslår vi att den som driver ett byanät ska få samma rättigheter som operatörer har i GIA.

Central informationspunkt

Medlemsstaterna ska införa en eller flera centrala informationspunkter, som ska innehålla information om befintlig fysisk infrastruktur och bygg- och anläggningsprojekt. Den ska även innehålla information om tillstånd och ge möjlighet för operatörer att ansöka om tillstånd och få information om ansökans status.

Vi föreslår att en central informationspunkt inrättas och att PTS ges i uppgift att ansvara för den. Av skäl som rör Sveriges säkerhet föreslår vi att vissa säkerhetsåtgärder vidtas. Bland annat ska enbart vissa uppgifter om befintlig fysisk infrastruktur och planerade bygg-

och anläggningsprojekt tillgängliggöras via den centrala informationspunkten, och den mer detaljerade minimiinformationen ska i stället lämnas bilateralt av den berörda nätoperatören eller det berörda offentliga organet till den begärande operatören. Vi föreslår också att den som vill ha tillgång till den centrala informationspunkten för att begära minimiinformation ska lämna viss information om sitt företag och att PTS, efter samråd med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten, ska kunna avvisa en operatörs begäran om information i vissa fall, vilket innebär att den inte vidarebefordras till berörd nätoperatör eller offentligt organ.

En operatör som ansöker om tillstånd ska enligt GIA kunna få information om ansökans status via den centrala informationspunkten. Vi föreslår att behöriga myndigheter på begäran av en operatör ska lämna denna information via den centrala informationspunkten inom fem arbetsdagar.

Tvistlösning, tillsyn och överklagande

Ärenden som rör egenskapskrav om fysisk infrastruktur i byggnader och fiberledningar

De kommunala byggnadsnämnderna utövar i dag tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om egenskapskravet gällande bredbandsanslutning i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen. Eftersom artikel 10 i GIA till stor del motsvarar dessa bestämmelser anser vi att det är lämpligt att byggnadsnämnderna utövar tillsyn över artikel 10 i GIA och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den artikeln. Bestämmelser om tillsyn och överklaganden finns i plan- och bygglagen.

Andra ärenden

Om parterna inte kan komma överens i angiven tid om de skyldigheter som finns i artiklarna 3–6, 11.2 och 11.3 i GIA har en part rätt att hänskjuta tvisten till ett tvistlösningsorgan som då ska utfärda ett bindande beslut för att lösa tvisten. Vi föreslår att PTS utses till tvistlösningsorgan. Myndigheten är i dag tvistlösningsmyndighet enligt utbyggnadslagen och utbyggnadsförordningen. Eftersom även

PTS kan bli part i en tvist föreslår vi att även Förvaltningsrätten i Stockholm utses till tvistlösningsorgan, för att lösa sådana tvister.

Vidare förslår vi att PTS blir tillsynsmyndighet, i likhet med vad som gäller enligt utbyggnadslagen och utbyggnadsförordningen. Tillsynen ska omfatta efterlevnaden av artiklarna 3–6, 7.2, 11.2 och 11.3 i GIA, kompletteringslagen och kompletteringsförordningen. De sanktioner vi föreslår är möjligheten att förena förlägganden med vite.

Beslut som fattas av myndigheten med ansvar för den centrala informationspunkten, tvistlösningsorganen och tillsynsmyndigheten ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ikraftträdande

Vi föreslår att de nya författningarna och de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 12 maj 2026. De föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen ska dock träda i kraft den 13 februari 2026.

Konsekvenser

Vår sammantagna bedömning är att våra förslag kommer att främja utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet samtidigt som Sveriges säkerhet, väsentliga statliga funktioner och vissa andra värden skyddas.

De direkt tillämpliga bestämmelserna i GIA kommer att ge konsekvenser för operatörer, nätoperatörer, offentliga organ som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur, behöriga myndigheter, fastighetsägare och byggföretag. Vi analyserar dock inte de konsekvenser som följer av GIA. EU-kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förordningen i samband med sitt första förslagsutkast.

För merparten av de myndigheter som berörs av våra förslag kommer de finansiella konsekvenserna, enligt vår bedömning, att kunna hanteras inom befintliga ramar. Vi föreslår dock att PTS kostnader för uppbyggnaden av den centrala informationspunkten finansieras genom anslag. Dessa kostnader bedöms uppgå till 50 000 000 kronor. Den löpande driften av den centrala informationspunkten och tillhörande personalkostnader föreslår vi ska avgiftsfinansieras. Kostnaderna för detta beräknas sammanlagt uppgå till

15 600 000 kronor per år. Vidare förslår vi att PTS kostnader för tvistlösning och tillsyn, som bedöms uppgå till 14 000 000 kronor per år, avgiftsfinansieras. Avgifterna ska betalas av tillhandahållare av allmänna elektroniska kommunikationsnät som är anmälda till PTS enligt lagen om elektronisk kommunikation. De föreskrifter som PTS bemyndigas utfärda beräknas innebära kostnader om sammanlagt 4 500 000 kronor. Vi föreslår att kostnaderna finansieras genom anslag. Boverkets uppdrag att meddela föreskrifter om standarder eller tekniska specifikationer bedöms uppgå till 2 000 000 kronor. Den löpande förvaltningen av föreskrifterna bedöms generera en årlig kostnad om 500 000 kronor. Vi föreslår att Boverkets kostnader finansieras genom anslag.

Konsekvenserna för operatörer, nätoperatörer, offentliga organ och behöriga myndigheter är till största delen en följd av bestämmelserna i GIA. Våra förslag medför enligt vår bedömning enbart begränsade kostnader för dessa aktörer och myndigheter.

Domstolarnas kostnader bedöms öka i så låg grad att de kan hanteras inom ramen för nuvarande anslag.