

Regeringsuppdrag - Bredband

Markåtkomst i samband med bredbandsutbyggnad

Delrapport
Hinder vid utbyggnad av bredband ur ett
markåtkomstperspektiv





Copyright © Lantmäteriet

2013-10-11

Huvudförfattare:

Björn Bodin (Projektledare) och Charlotte Eckerman

Övriga projektdeltagare:

Agneta Ericsson, Tomas Vesterlin, Axel Berg och Johanna Dahlin.

Lantmäterirapport

Sammanfattning

Utbyggnaden av bredband kan förenklat delas in i tre olika processer; mastutbyggnad, utbyggnad av kanalisation för stamnät och strategiska sträckor och slutligen utbyggnad av kanalisation för tillhandahållande av tjänst (här avses kortare ledningssträckor som byggs fram till kund).

Utbyggnaden av bredband i Sverige pågår både för det fasta och mobila nätet. För det fasta nätet är det främst kortare sträckor, dvs. anslutningar fram till kund som behöver byggas. De långa strategiska sträckorna som förbinder olika orter med varandra är redan utbyggda. Någon övergripande bild av nätet, med avseende på framtida kapacitetsbehov, redundans etc., finns dock inte. I det mobila nätet pågår en kapacitetshöjning genom en förtätning av master och byte av utrustning. Utbyggnaden präglas generellt av korta ledtider och stor konkurrens. Näten byggs ut först när det finns en kund i slutänden av tråden. Detta är viktigt att komma ihåg när det gäller de kommersiella aktörerna.

Förutom de nät som byggs och kompletteras av kommersiella telekomaktörer byggs det ett antal så kallade byanät som ofta drivs av ekonomiska föreningar som i många fall kan erhålla statligt stöd till utbyggnaden. De problemställningar och hinder som möter den som ska bygga ut bredband är de samma oavsett om man är en kommersiell aktör, samfällighetsförening eller en ekonomisk förening.

Följande hinder är identifierade utifrån ett markåtkomstperspektiv?

Generellt saknas förståelse och kunskap om varandras intressen och processer, exempelvis mellan kommuner och nätägare samt mellan stora fastighetsägare och nätägare.

Kommunernas hantering av grävstillstånd görs olika i hela landet vilket leder till omfattande extra arbete för aktörerna.

Olika behandling av aktörerna av kommunerna upplevs som orättvist och hämmande för utbyggnaden av bredband.

Bredband ses som en teknisk fråga och inte som en infrastrukturfråga. Frågan om bredbandets lägesplacering kommer ofta i sista hand vilket leder till onödigt flyttning av bredbandet med mer mark som behöver tas i anspråk.

Besittningsrätt för bredbandskabeln saknas ofta inom tätort där kommunen är huvudman och markägare. Avsaknad av besittningsrätt leder till att ledningar måste flyttas när annan infrastruktur prioriteras högre. För aktörerna kan det innebära stora

flyttningskostnader alternativt uteblivna etableringar eftersom risken för att behöva flytta ledningen är för hög.

Det finns flera olika avtal i branschen vilket skapar osäkerhet om vad som gäller vilket kan leda till onödiga förhandlingar som tar tid.

Samordning mellan olika ledningsdragande aktörer vid grävning fungerar idag dåligt.

Kunskap om de fastighetsrättsliga frågorna är generellt sett låg inom branschen.

Hur ledningsrätt kan används vid utbyggnaden känner inte alla inom branschen till.

Att erhålla tillgång till befintlig infrastruktur anses krångligt och onödigt dyrt om tillgång till denna alls ges.

Flera myndigheter kan samordna sina arbeten mycket bättre för att underlätta bredbandsutbyggnaden.

Samordning av information hade underlättat för branschen så att aktörerna kan hitta all information på en plats. Exempelvis vilka alternativ som finns för att få åtkomst till mark.

Vad kommer att behandlas på seminarierna?

Seminarierna utgår från de problem som branschen - nätägare, andra enskilda och myndigheter - har identifierat. Fokus ligger på hur dessa problem kan lösas. Särskilt uppmärksamhet ägnas åt goda praktiska exempel.

Följande ämnesområden kommer att behandlas

- Kommunernas hantering av grävstillstånd, planfrågor och samordningsfrågor kommer att tas upp till diskussion. Seminarium om avtalsfrågor kommer att hållas. Befintlig lagstiftning och rättsfall kommer att redovisas och vad som kännetecknar ett bra avtal diskuteras.

- Seminarium berörande ledningsrätt kommer att hållas och på vilket sätt lagstiftningen kan användas för att underlätta bredbandsutbyggnaden. Seminariet behandlar möjligheter och begränsningar vid upplåtelse av ledningsrätt. Vidare behandlas hur man bör förfara för att uppnå en snabb hantering av ärendet och ett behovsanpassat beslut. Förutsättningarna belyses ur hela branschens perspektiv, d.v.s. även utifrån markägares och myndigheters särskilda roller.

- Berörda myndigheter och aktörers processer kommer att tas upp till diskussion för att öka förståelse för varandras respektive process. Seminariet fokuserar särskilt på de mer besvärliga avvägningarna mellan olika intressen. Hur dessa kan lösas och samordnas. Goda praktiska exempel kommer att lyftas fram.

Innehåll

Sammanfattning

1	UPPDRAGET	7
1.1	Inledning	7
1.2	Utdrag ur uppdraget	7
2	METOD	8
2.1	Intervjuer	8
2.2	Samarbete och övriga uppdrag.....	8
2.3	Avgränsningar	8
3	HINDER VID UTBYGGNAD AV BREDBAND	9
3.1	Övergripande.....	9
3.2	Nyttjanderättsavtal	9
	3.2.1 <i>Aktörernas bild</i>	9
	3.2.2 <i>Frågeställningar som kommer att behandlas vidare</i>	10
3.3	Ledningsrätt.....	10
	3.3.1 <i>Aktörernas bild</i>	10
	3.3.2 <i>Frågeställningar som kommer att behandlas vidare</i>	12
3.4	Samförläggning	12
	3.4.1 <i>Aktörernas bild</i>	12
	3.4.2 <i>Frågeställningar som kommer att behandlas vidare</i>	14
	3.4.3 <i>Frågeställningar som inte ryms inom ramen för uppdraget</i> ..	14
3.5	Kontakter med myndigheter och övriga intressenter	14
	3.5.1 <i>Aktörernas generella bild</i>	14
	3.5.2 <i>Aktörernas bild av kommunerna</i>	15
	3.5.3 <i>Aktörernas bild av Trafikverket</i>	16
	3.5.4 <i>Aktörernas bild av Lantmäteriet</i>	17
	3.5.5 <i>Aktörernas bild av länsstyrelserna</i>	17
	3.5.6 <i>Markägarperspektivet</i>	18
	3.5.7 <i>Övrig infrastruktur</i>	18
	3.5.8 <i>Frågeställningar som kommer att behandlas vidare</i>	18
	3.5.9 <i>Frågeställningar som inte ryms inom ramen för uppdraget</i> ..	19
3.6	Övrigt	19
	BILAGA 1: BERÖRDA AKTÖRER UNDER PROCESSEN	21
	BILAGA 2: LITEN ORDLISTA	22

1 Uppdraget

1.1 Inledning

Detta dokument syftar till att ge en sammanfattning av den problembild som har beskrivits vid de intervjuer som har hållits under januari-april 2013. Intervjuerna har genomförts inom ramen för regeringsuppdraget "Markåtkomst i samband med bredbandsutbyggnad" som har tilldelats Lantmäteriet. Dokumentet redovisar dessutom en beskrivning av de frågeställningar som kommer att behandlas vidare inom ramen för uppdraget.

Intervjuer har hållits med 30-talet intressenter inom branschen. Bl.a. med företrädare för telekomaktörerna, kommunerna, fastighetsägarna och berörda myndigheter.

1.2 Utdrag ur uppdraget

Lantmäteriets uppdrag formuleras på följande sätt i regeringsbeslut 2012-11-01, N2012/5521/ITP (utdrag ur):

"1. Lantmäteriet ska genomföra en seminarieserie angående markåtkomstfrågor i samband med bredbandsutbyggnad. Seminarieserien ska rikta sig till aktörer som bygger ut bredbandsinfrastruktur och syfta till information om relevanta regelverk och dialog om tänkbara förbättringar.

2. Lantmäteriet ska göra en genomgång av de eventuella juridiska problem kring markåtkomst i samband med förläggning av bredbandsinfrastruktur (i form av kanalisation och optisk fiber) i mark och byggande av mobilmaster som utgör hinder för bredbandsutbyggnaden. Lantmäteriet ska i sin redovisning av genomgången även klargöra i vad mån dessa problem utgör tillämpningsproblem eller beror på lagstiftningens utformning.

3. Lantmäteriet ska lämna förslag till hur de tillämpningsproblem som har identifierats enligt punkten 2 kan lösas.

4. Lantmäteriet ska inte lämna några författningsförslag. Eventuella sådana ändringsbehov ska istället belysas på ett grundläggande plan i syfte att bereda vägen för framtida ytterliga överväganden. Tankbara lösningar ska redovisas med de för- och nackdelar som är förenade med olika alternativ.

5. Uppdraget innefattar inte att överväga förändringar som innebär att markägarens ställning i ersättningshänseende eller i övrigt försämras. Lösningförslagen får inte innebära ökade statliga eller kommunala utgifter.

Vid genomförande av uppdraget ska Lantmäteriet på lämpligt sätt ta tillvara de kunskaper och de erfarenheter som Sveriges kommuner och Landsting (SKL), kommuner, Boverket, Trafikverket, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), länsstyrelserna, Bredbandsforum och andra relevanta aktörer, såsom t.ex. markägare, har på området.

Delrapportering ska ske löpande till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Slutrapportering ska ske senast den 30 november 2014 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

2 Metod

2.1 Intervjuer

Intervjuer har under perioden januari-april 2013 hållits med ett 30-tal olika intressenter som har koppling till bredbandsbranschen. Bl.a. med företrädare för telekomaktörerna, kommunerna, fastighetsägarna, och berörda myndigheter (fortsättningsvis kallade aktörer).¹

Intervjuerna har i de flesta fall genomförts genom personliga möten. I de fall detta inte varit möjligt har videomöten eller telemöten hållits.

Intervjuerna har utgått från den process respektive aktör har vid markåtkomst för bredband. Beroende på typ av aktör och den verksamhet denne bedriver ser processerna olika ut. Frågor har ställts med avseende på telekomaktörens kontakt med fastighetsägare, myndigheter, val av upplåtelseform, hur rättigheter tryggas, vilka juridiska problem som upplevs m.m.

2.2 Samarbete och övriga uppdrag

Under arbetets gång har kunskaper och erfarenheter inhämtats från flera aktörer. Post- och telestyrelsen och Bredbandsforum har flera pågående regeringsuppdrag som knyter an till bredbandsfrågan och detta regeringsuppdrag. Flera möten har därför hållits med dessa, både fysiskt och via telefon.

2.3 Avgränsningar

Under intervjuerna har en öppen dialog hållits. För att förstå ett specifikt hinder i markåtkomstprocessen så måste även andra kringliggande frågor diskuteras. Vad som inte kan utredas vidare inom ramen av detta uppdrag redovisas fortlöpande i rapporten.

¹ Se Bilaga 1 för redovisning av intervjuade aktörer

3 Hinder vid utbyggnad av bredband

3.1 Övergripande

Utbyggnaden av bredband kan förenklat indelas i tre olika processer; mastutbyggnad, utbyggnad av kanalisation för stamnät och strategiska sträckor och slutligen utbyggnad av kanalisation för tillhandahållande av tjänst (här avses kortare ledningssträckor som byggs fram till kund).

Utbyggnaden av bredband i Sverige pågår både för det fasta och mobila nätet. För det fasta nätet är det främst kortare sträckor, dvs anslutningar fram till kund som behöver byggas. De långa strategiska sträckorna som förbinder olika orter med varandra är i princip redan utbyggda. I det mobila nätet pågår en kapacitetshöjning genom en förtätning av master och byte av utrustning. Utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur präglas generellt av korta ledtider och stor konkurrens. Fibernäten byggs främst ut först när det finns en kund i slutänden av tråden. Detta är viktigt att komma ihåg när det gäller de kommersiella telekomaktörerna. Förutom de nät som byggs och kompletteras av kommersiella telekomaktörer så byggs det också ett antal så kallade byanät. Dessa drivs mestadels av ekonomiska föreningar som i många fall kan erhålla statligt stöd till utbyggnaden. De problemställningar och hinder som möter den som ska bygga ut bredband är de samma oavsett om denne är en kommersiell telekomaktör eller en ekonomisk förening. Generellt kan sägas att det saknas förståelse och kunskap om varandras intressen och processer, exempelvis mellan kommuner och nätägare samt mellan stora fastighetsägare och nätägare. Exempelvis; kommunen har inte förståelse för nätägarens tidplan, nätägaren har inte förståelse för den belastning rättigheten innebär för en fastighet och dess ägare. Förståelsen är låg mellan stora fastighetsägare och nätägare om varför en viss ersättning för markintranget ska betalas vilket gör att förhandlingarna drar ut på tiden. Detta resulterar i att utbyggnaden tar längre tid och att den därmed kostar mer.

3.2 Nyttjanderättsavtal

3.2.1 Aktörernas bild

Kommersiella telekomaktörer tecknar nyttjanderättsavtal i de allra flesta fall med den fastighetsägare som upplåter mark för en ledning eller mast. Detta avtal skrivs sedan i de flesta fall in i fastigheten (genom en anteckning om nyttjanderätt i fastighetsregistret). Båda parter upplever det positivt att en överenskommelse nås om ersättning och övriga villkor för markupplåtelsen även om denna

process tar tid med förhandlingar om ersättning och avtalsvillkor. Det är principiellt viktigt att en överenskommelse kan nås.

Vid utbyggnad av de så kallade byanäten så tecknas ofta nyttjanderättsavtal. Avtalen varierar i kvalitet och det finns lika många varianter på avtal som det finns byanät. Byanäten formar avtalen efter sina egna förutsättningar. En gemensam nämnare i avtalen är att medlemmarna solidariskt upplåter sin mark utan ersättning. När sedan föreningen som förvaltar byanätet behöver skriva liknande avtal med större fastighetsägare, skogsbolag och andra kommersiella aktörer så stannar ofta processen upp. Anledningen är meningsskiljaktigheter om hur avtalet ska utformas och om vilken ersättning som ska betalas.

Det saknas enhetliga avtal och riktlinjer i hela branschen för hur avtal ska utformas. Varje telekomaktör och byanät har i princip sitt egna avtal, även vissa fastighetsägare har egna avtal de vill använda. Skillnader finns i exempelvis i fråga om utformningen av kartmaterial, ersättningens storlek och övriga avtalsvillkor. Detta innebär att mycket tid måste läggas på förhandling om villkor och intrångsersättning i varje enskilt fall vilket i sin tur kan innebära en försening av utbyggnaden. Fastighetsägarna anser att den intrångsersättning som erbjuds åtminstone borde täcka den administration för som en upplåten nyttjanderätt medför för fastighetsägaren. Bland annat måste rättigheten bevakas vid pågående markanvändning, framtida förrättningar och försäljningar.

Det upplevs som svårt att hitta rätt avtalspart när det gäller samfällad mark, vattenområden och utländska fastighetsägare.

3.2.2 *Frågeställningar som kommer att behandlas vidare*

Seminarium om nyttjanderätter kommer att hållas. Då kommer olika upplåtelseformer att behandlas liksom när avtal krävs för att nyttja annans egendom, fördelar och nackdelar med olika avtalstyper, vilken avtalstyp man bör välja för att uppnå önskat resultat, goda exempel, hur man ska skilja mellan olika avtalsformer samt vad som kännetecknar ett "bra" avtal.

3.3 Ledningsrätt

3.3.1 *Aktörernas bild*

Ledningsrätt söks när ledningens eller mastens placering inte kan ändras och en överenskommelse inte kan nås mellan nätägare och fastighetsägare. Ledningsrätt kan också sökas för att omvandla nyttjanderätter, bland annat vid strategiska sträckor och byanät för att erhålla en starkare och mer lättförvaltd rättighet.

Att bilda ledningsrätt med stöd av en överenskommelse mellan parterna upplevs av de flesta som positivt. Då kan även sådant som inte kan regleras i ledningsrättsbeslutet hanteras. Det efterfrågas att sådana särskilda åtaganden som ej kan regleras i ledningsrättsbeslutet, så kallade avtalsöverskott, ska kunna lagfästas inom förrättningen på ett bättre sätt än vad som är möjligt idag.

Kommunerna anser i sin egenskap av fastighetsägare att det är svårt att få ersättning för de kostnader som uppstår då ledningen ligger i allmän plats (gata, gc-väg) vid en upplåtelse av ledningsrätt. Exempel som framförts är om en VA-ledning måste grävas om. Flytten av ovanliggande ledningar måste då betalas av VA-kollektivet. Gator som grävts upp flera gånger får sämre stabilitet och asfalteringar måste göras oftare. Sammantaget anser kommunerna att kostnaderna för framtida underhåll ökar och att förseningar och dylikt kan uppstå för trafikanter.

Ledningsrätt som rättighet måste samsas med annan infrastruktur i bland annat allmän plats, exempelvis VA-ledningar, fjärrvärmeledningar, elledningar m.m. som i vissa fall har ett annat regelverk bakom sig. Vid förrättningen tar Lantmäteriet enbart hänsyn till plansidan hos kommunerna och inte till kommunen som gatuhållare och det ansvar och kostnader den har som sådan. Vidare anser kommunerna att ledningsrättslagen ger en statisk och evig rättighet, det kan vara svårt att "passa in" en sådan rättighet i en föränderlig stad och för exploateringsfastigheter vars markanvändning kommer att förändras. Flera kommuner och kommersiella telekomaktörer har framfört önskemål om att ledningsrättslagen borde vara en mer flexibel rättighet inom planlagt område, exempelvis att ledningen ska kunna flyttas inom ett så kallat u-område i detaljplanen. Som ledningsrättslagen ser ut idag anses ledningsrätten vara för statisk.

Ledningsrätt används inte heller i de fall ledningen byggs för att ansluta en kund, ofta löper avtalet om att leverera tjänster på något eller några år. Att då tillskapa en statisk och evig rättighet, för en ledning som kanske ska användas under några år, anses innebära alltför mycket arbete och kostnader. Ledningen grävs inte bort när avtalet upphör utan får ligga kvar i marken.

Ledningsrätten anses vara en bra rättighet för större ledningssträckningar utanför tätbebyggt område där förändringarna i markanvändning över tid inte är så stora.

Flera telekomaktörer har diskuterat frågan om förtida tillträde i samband med ledningsrätt. Genom ett beslut om förtida tillträde kan en ledningsägare få rätt att börja anlägga sina ledningar redan innan ledningsrättsförrättningen till alla delar är slutligt avgjord. Flera

telekomaktörer önskar att det borde vara lättare att få förtida tillträde. Ett förslag som har framförts är att ledningsägaren själv får stå risken för att ledningen eller masten måste flyttas vid en överprövning. Ledningsägaren skulle därmed kunna inleda anläggandet av ledningen i ett tidigare skede än idag. Dock med risken för att den kan komma att behöva flyttas om förrättningen inte faller ut på det sätt som ledningsägaren har bedömt.

Användningen av möjligheten till andrahandsupplåtelse via ledningsrätt är idag begränsat. En anledning är att få känner till möjligheten. Frågan har tagits upp och diskuterats av flera aktörer där man efterfrågar mer information och kunskap om hur ledningsrättslagen kan användas i detta avseende.

3.3.2 Frågeställningar som kommer att behandlas vidare.

Seminarium om ledningsrätt kommer att hållas för att öka kunskapen om de möjligheter som ledningsrättslagen ger. Frågan om hur man kan använda sig av ledningsrättslagen för att dela på en anläggning kommer att ges särskild uppmärksamhet. Dessutom hur man kan se till att få ett ledningsbeslut så snabbt som möjligt samt hur det kan behovsanpassas, exempelvis med ett förtida tillträde.

3.4 Samförläggning

3.4.1 Aktörernas bild

En eventuell samförläggning styrs i de flesta fall av tillfället och tiden. Vill en telekomaktör samförlägga med en annan aktör så gäller det att projekten är i samma fas. Eftersom tidscyklerna i telekombranschen i de flesta fall är korta så finns inte tid att invänta varandra. Detta innebär att kostnaden för utbyggnaden ökar och intrången blir större då mer mark måste tas i anspråk och grävning göras flera gånger. Det kan framstå som märkligt att det är möjligt för en telekomaktör att mot markägarens vilja etablera bredband på dennes fastighet, samtidigt som det inte är möjligt att mot en annan telekomaktörs vilja utnyttja dennes befintliga infrastruktur – i form av överkapacitet i kanalisationer eller master – för att etablera bredband. Som en konsekvens av detta torde det i flera fall uppstå en suboptimering där parallella infrastruktur etableras. Konsekvenserna träffar både telekomaktörerna i form av högre etableringskostnader och markägarna i form av fler och större intrång. Någon styrning av samförläggningar finns egentligen inte och framförhållning saknas. En anledning som framförts är den rådande konkurrensen som finns mellan aktörerna. Desto närmare slutkunden utbyggnaden är desto större incitament finns det också att vara ensam telekomaktör i schaktet. Samtidigt minskar benägenheten att meddela att grävning ska göras (till ledningskollen) för att samförläggning ska kunna ske.

De flesta samförläggningarna görs med kommunen när vatten och avlopp, fjärrvärme m.m. ska byggas ut. Dock får inte alla aktörerna förfrågan om att en utbyggnation ska göras vilket anses orättvist. På landsbygden finns en stor vilja från byanäten att samförlägga för att få ned kostnaden. Samförläggning med bland annat E.ON, Vattenfall och kommunen är vanligt förekommande om byanätet inte har för lång startsträcka. Bolagen väntar oftast inte in att byanätet ska hinna skriva klart alla avtalen.

Ledningskollen skulle kunna användas bättre och effektivare. Idag finns inte möjlighet för aktörerna att bevaka alla förfrågningar utan bevakning sker enbart när nätägaren ska bygga i ett visst område. En anledning som framförts är att telekomaktörerna inte har de administrativa resurser som krävs för att bevaka det stora antalet förfrågningar som inkommer.

Telekomaktörerna anser att vid utbyggnad av ny infrastruktur, exempelvis vägar och gator, så borde kanalisation alltid läggas ner för framtida behov. Detta för att undvika grävning ytterligare en gång och för att minska kostnaderna. Fråga uppkommer då om vem som ska bekosta och vem som ska äga denna kanalisation.

Telekomaktörerna anser att det ofta ställs orimliga krav på den nätägare som vill lägga ner kanalisation i samband med utbyggnad av gator och vägar med avseende på vad det ska kosta. Telekomaktörerna ställer kostnaden för samförläggning i relation till vad det skulle kosta att gräva ner kanalisationen senare i egen regi vilket i flera fall skulle bli billigare. Detta innebär att grävning kan göras på samma plats flera gånger vilket ökar både kostnader, tidsspillan och ytterligare markintrång. När det gäller samförläggning med elbranschen finns schabloner för ersättning som fungerar bra.

Vid nyexploatering av områden kommer frågan om anordningar för kommunikation (master, kanalisation och ledningar) ofta in sent i projektet. Det saknas ofta utrymmen reserverade för dessa anordningar både rättsligt inom detaljplan men också fysiskt i byggnader. Alla telekomaktörer tillfrågas inte av kommunen om de vill lägga ner kanalisation i samband med utbyggnad av gator. Här har flera telekomaktörer ett problem eftersom det i detta skede av projekten inte finns någon avtalspart i form av slutkund att teckna avtal om leverans med, vilket gör det svårt att motivera att lägga kanalisation på spekulation även om det blir billigare än att gräva senare när avtal finns.

Vid befintliga samförlagda ledningar med framförallt elledning upplevs det att bredbandsledningen hamnar i andra hand. Ägaren till bredbandsledningen har svårt att få tillträde till sin ledning för

underhåll och reparationer, detta får ofta vänta tills den andra ledningen ska underhållas och kopplas ner. Detta gäller även när bredbandskabeln är dragen i luftledning.

En känsla finns hos mobiloperatörerna att mastägaren reserverar plats i sin egen mast och inte släpper upp någon annan.

Vid samförläggning tecknas avtal mellan ledningsägarna samt nyttjanderättsavtal med fastighetsägaren.

3.4.2 Frågeställningar som kommer att behandlas vidare.

Vid kommande seminarium kommer de möjligheter som gällande rätt ger telekomaktörerna att behandlas. Vilka lösningar för samförläggning som finns inom ramen för befintliga regler kommer att beskrivas. Kopplingen till ledningsrättslagens regler om andrahandsupplåtelse kommer också beskrivas.

Relationen mellan ledningsägarna vid samförläggning kommer att diskuteras vid seminarierna.

3.4.3 Frågeställningar som inte ryms inom ramen för uppdraget.

Ett antal frågor som visserligen är intressanta vid utbyggnad av bredband ryms inte inom ramen för uppdraget. Bland dessa återfinns de frågor som rör styrning och planering av samförläggning. En samordning av dessa frågor skulle underlätta och snabba på utbyggnaden av bredband. Kostnaderna för utbyggnaden skulle förmodligen också minska.

Kunskapen om tekniken för bredband och de utrymmen den kräver måste finnas hos kommunerna som detaljplanerar områden. Detta för att i ett tidigt skede kunna ta tillvara dessa intressen och underlätta utbyggnaden vid exploateringar.

En gemensam bild mellan telekomaktörerna och kommunerna av vad det kostar att lägga ner kanalisation i samband med utbyggnad av gator skulle också underlätta utbyggnaden och minska återuppgrävning av gatorna.

3.5 Kontakter med myndigheter och övriga intressenter

3.5.1 Aktörernas generella bild

Kontakterna med diverse myndigheter för tillståndsgivning fungerar i de flesta fall bra, dock upplevs kontakterna som omständiga och tidskrävande av telekomaktörerna. Myndigheterna har dock olika rutiner och till viss mån även olika bedömningsgrunder beroende på var i landet man befinner sig. Framförallt lyfts kommunerna fram som sällan har samma arbetsgång som en annan kommun. Andra exempel som framförts är olika bedömningar om hur bidrag ska

betalas ut till byanät, olika bedömningar av miljöbalken av länsstyrelsen, krånglig hantering av Trafikverket vid förfrågningar om att gräva bredvid/i deras infrastruktur och olika svar från Lantmäteriet i fastighetsrättsliga frågor. Detta innebär att mycket tid måste läggas på att ta reda på de lokala rutinerna och vilket material som efterfrågas i det aktuella fallet.

3.5.2 Aktörernas bild av kommunerna

Kommunernas hantering av grävstillstånd har av de allra flesta telekomaktörerna lyfts fram som den aktivitet som är mest tidskrävande. Om frågan om grävstillstånd samordnas och effektiviseras så skulle utbyggnaden av bredband underlättas avsevärt.

Telekomaktörerna upplever att det finns en orättvisa vid hanteringen av att beviljas grävstillstånd. I vissa kommuner ges inte alla telekomaktörer rätt att gräva på samma villkor. Telekomaktörerna upplever att det ställs orimliga krav för att få grävstillstånd. Avtalen som skrivs ger sällan någon besittningsrätt, dvs. telekomaktörerna är tvungna att flytta sin ledning utan kompensation när förändringar i infrastrukturen ska göras. Avsaknad av besittningsrätt kan få en aktör att inte gå in i ett projekt eftersom flyttning av ledning eller anläggning är förenat med stora kostnader. Vissa telekomaktörer får tillstånden snabbare än andra. Telekomaktörerna känner en "rädsla" för att gå vidare och trygga sin ledning eller mast med en bättre besittningsrätt, exempelvis med ledningsrätt. Anledningen är att vissa kommuner ställer som krav att ledningsrätt inte får sökas för att grävstillstånd och ledningsplacering ska kunna erhållas. Skulle telekomaktörerna komma på kant med en kommun kan det få oönskade konsekvenser och leda till uteblivna tillstånd vilket flera telekomaktörer gett exempel på.

De krav på återställning som ställs efter en ledningsdragning upplevs i många fall som orimliga. Exempelvis större omasfalteringar än vad som egentligen kan anses rimligt i förhållande till den grävning som gjorts. Det saknas en överenskommen modell för hur kostnader för återställande ska beräknas. I vissa fall har utbyggnaden helt uteblivit på grund av att kalkylen inte går ihop. Här upplevs en orättvisa beroende på vem som gräver. Det finns en uppfattning om att kommunernas stadsnät ges fördelar gentemot andra telekomaktörer.

Telekomaktörerna upplever att kommunerna hanterar bredbandsfrågan mycket olika. Generellt kan sägas att i flera av de större befolkningstäta kommunerna är det mycket viktigt att skriva avtal medan det i andra, framförallt småkommuner inte ställer samma höga krav. I en del kommuner saknas viljan att skriva avtal

helt. Telekomaktörerna upplever att det går smidigt med tillstånden i de kommuner där de har en bra kontakt med tjänstemännen. Utbyggnaden försvåras och tar längre tid på grund av att frågorna hanteras olika över landet.

Telekomaktörerna upplever att kommunerna inte har någon bredbandsstrategi. Många kommuner har en bredbandsstrategi, men denna är inte styrande för hur infrastrukturen planeras i kommunen. Bredband ses mer som en teknisk fråga snarare än en infrastrukturfråga. Flera telekomaktörer framför önskemål om att kommunen redan i sin planprocess hanterar frågan på ett mer ingående sätt. Exempelvis med reserverade u-områden i detaljplan. Då hade utbyggnaden underlättats.

Bygglovsprocessen upplevs av telekomaktörerna som komplicerad och som att den tar onödigt lång tid. Det upplevs som sällsynt att den lagstadgade maximala handläggningstiden om 10 veckor hålls. Processen för att erhålla bygglov för en teknikbod borde underlättas och snabbas upp. Masters placering i förhållande till kraftledningar, vägar och järnvägar tolkas olika i kommunerna. Det finns en stark efterfrågan att kommunerna samordnar sig när det gäller rutiner och tolkningsfrågor.

Telekomaktörerna upplever att kommunen har många olika roller, exempelvis fastighetsägare, gatuhållare, planläggare och myndighet. Kommunerna har i vissa fall haft svårt att hålla isär dessa.

3.5.3 Aktörernas bild av Trafikverket

Trafikverkets anläggningar, såsom vägområden och järnvägsområden, borde utnyttjas bättre. I många fall undviks de allmänna vägarna på grund av den kostnad det innebär och de villkor som ställs för att lägga ledningen inom vägområdet. Istället förläggs kabeln utanför vägområdet vilket gör att mer mark tas i anspråk. Den plats som ledningen hänvisas till inom vägområdet innebär ofta fördyrade kostnader för anläggandet. Överlag saknas förståelse för Trafikverkets process och varför en kostnad tas ut.

Telekomaktörerna efterfrågar mer kunskap om hur vägrätten fungerar kontra ledningsrätt. Önskvärt är att område inom vägområdet reserveras för ledningar, då skulle utbyggnaden gå snabbare.

Telekomaktörerna upplever att Trafikverket saknar bra samordning mellan angränsande projekt vilket innebär att ledningarna måste flyttas flera gånger på samma ställe. De pengarna skulle istället kunna läggas på nyförläggning på andra ställen.

3.5.4 Aktörernas bild av Lantmäteriet

Lantmäteriets tjänster används inte i så stor utsträckning som de skulle kunna av telekomaktörerna. Detta beror i till stor del på den tid en lantmäteriförrättning tar. Förrättningsprocessen upplevs som långsam, krånglig och tidskrävande. En snabbare handläggning samt möjlighet till elektronisk ansökan efterfrågas. Risken med överklagande och den tidsåtgång som då blir följden försöker telekomaktörerna att undvika i största möjligaste mån.

Olika krav ställs från Lantmäteriet på vilka utredningar och dokumentation som krävs beroende på aktuell förrättningslantmätare, exempelvis för lokaliseringsprövning. Interna riktlinjer saknas hos Lantmäteriet, sådana skulle underlätta förrättningsprocessen i dessa typer av ärenden.

En efterfrågan finns om att Lantmäteriet ska samordna sig bättre i bredbandsfrågan. Idag kan det hända att ärenden ligger flera år med olika handläggare och att olika svar på principfrågor ges. Kritik har framförts om att det är svårt att veta vem som ska kontaktas på Lantmäteriet och att det kan ta tid att få kontakt med någon som kan bredbandsfrågorna. Även då kan olika svar ges. Utbyggnaden anses kunna gå snabbare om Lantmäteriet samordnar sig bättre i bredbandsfrågan.

Telekomaktörerna upplever att Lantmäteriet saknar kunskap om hur ett bredbandsnät fungerar och är uppbyggt, samt vilka rättighetsområden som erfordras för byggande och bibehållande.

En förståelse för de korta ledtider och den process som telekomaktörerna arbetar efter saknas hos Lantmäteriet. Prioriteringar som skulle kunna göras annorlunda görs i många fall inte.

Konsekvensen av de korta ledtiderna inom telekombranschen blir därmed i flera fall att den möjlighet att tillgripa tvångsåtgärder som finns vid etablering av annan infrastruktur inte är tillämpbar i fråga om etablering av bredband. Detta påverkar givetvis möjligheten till, och takten av, bredbandsutbyggnaden i Sverige.

Kontakterna med Lantmäteriet upplevs som goda när handläggningen inom en förrättning väl kommit igång.

Information om Lantmäteriets verksamhet och vilka tjänster och lösningar som finns kan göras bättre och informeras om tydligare.

3.5.5 Aktörernas bild av länsstyrelserna

Länsstyrelserna inom respektive län har olika rutiner och handläggningstider. Till viss del förekommer även olika bedömningsgrunder för samma typ av frågor beroende på var i

landet man befinner sig, exempelvis av hur och för vad bidrag till fiberföreningar beviljas, samråd enligt miljöbalken. En enhetlig bedömningsgrund och samordning av hur frågorna handläggs över landet skulle underlätta utbyggnaden av bredband.

Fiberföreningarna upplever i många fall att den redovisning som ska göras av projekten är krånglig, de blanketter som finns för ändamålet är inte anpassade.

3.5.6 Markägarperspektivet

Flera markägare upplever kunskapsnivån hos telekomaktörerna om de fastighetsrättsliga frågorna som mycket låg. Detta ställt i relation till de övriga aktörer som bygger ut fysisk infrastruktur. Som en konsekvens av den bristande kunskapen tar avtalsförhandlingarna längre tid och i vissa fall leder det till att en överenskommelse inte kan nås. En upplåten rättighet innebär framtida kostnader för bland annat bevakning och ajourhållning, ersättningen bör täcka dessa kostnader. Ersättningsnivån för markintrånget ligger på en för låg nivå. Markägarna anser att det saknas förståelse hos telekomaktörerna om varför en viss ersättning bör utgå. Markägarna föredrar att skriva avtal framför att få ersättning i en ledningsrättsprocess.

3.5.7 Övrig infrastruktur

Utbyggnaden av bredband påverkas ibland av annan infrastrukturens placering, exempelvis vägar, järnvägar och kraftledningar. Det finns restriktioner och riktlinjer för var master för mobil kommunikation bör placeras i anslutning till dessa typer av infrastruktur och de kan i vissa fall innebära att utbyggnaden av bredband försvåras. En rätt till den befintliga infrastrukturen som finns efterfrågas av telekomaktörerna för att slippa ytterligare intrång.

3.5.8 Frågeställningar som kommer att behandlas vidare.

Parallellt med detta uppdrag genomför Trafikverket en workshop om hur verket ska kunna bidra till att förenkla bredbandsutbyggnaden. Markåtkomst i Trafikverkets anläggningar kommer att ses över av Trafikverket. Trafikverket kommer att medverka under seminarierna inom ramen för detta uppdrag.

Juridiken rörande hur mark får användas inom vägrätten kommer att behandlas och kopplas till nyttjanderätter och ledningsrätt.

De olika aktörernas processer kommer att tas upp på seminarierna till diskussion i syfte att öka förståelsen för varandras utgångslägen ur ett fastighetsrättsligt perspektiv.

Vilka möjligheter och hinder som finns för att få åtkomst till mark inom planlagt område kommer att behandlas och beskrivas under seminarierna.

Juridiken i anknytning till grävstillstånd och återställning av marken kommer att behandlas vidare på seminarierna.

3.5.9 Frågeställningar som inte ryms inom ramen för uppdraget.

Information bör ges om rutiner och bedömningsgrunder från de myndigheter som är berörda av utbyggnaden av bredband till telekomaktörerna. En samordning av handläggningen och frågeställningarna skulle underlätta utbyggnaden. Statligt stöd till byanät beviljas på olika villkor av olika länsstyrelser. En samlad bedömning av hur och för vad bidrag beviljas skulle underlätta utbyggnaden och erfarenhetsutbytet mellan byanät.

Telekomaktörernas kunskap om vilka samråd som krävs och varför de krävs skulle också underlätta utbyggnaden.

Kommunernas rutiner, handläggning och bedömning av grävstillstånd borde göras mer enhetlig över landet.

En schablon saknas som bygger på 2009 års skogsnorm.

Om den statliga infrastrukturen ska kunna användas bättre för utbyggnaden av bredband behöver regeringen ge ett sådant uppdrag till berörda myndigheter.

3.6 Övrigt

Frågeställningar som inte ryms inom ramen för uppdraget

Det finns ingen samlad plats för information med avseende på markåtkomstfrågor och de övriga tillstånd som kan krävas i samband med detta. Information måste i dagsläget sökas hos respektive myndighet, länsstyrelse och kommun.

Bredbandsbranschen saknar en branschorganisation, liknande Svensk Energi, eller samordnande part som kan företräda den i gemensamma principiella frågor, exempelvis arbeta fram standardavtal och ersättningsprinciper. Det är dock en bransch som präglas av stor konkurrens vilket påverkar viljan av att samarbeta med varandra även på ett övergripande plan. Telekomaktörerna ser en möjlig lösning att organisera sig liknande som elbranschen har gjort. Ett sådant samarbete torde kunna vara till nytta både för telekomaktörerna och också deras motparter i form av kommuner, andra större ägare av fysisk infrastruktur, större markägare med flera. Detta genom att dessa då har en motpart med vilken de kan enas om utformningen av avtal och vissa viktigare processuella frågor. Det skulle också underlätta flödet av information och kunna

förenkla återkoppling av både bättre och sämre arbetsmetoder. Telekomaktörerna uppträder idag splittrat mot övriga parter de möter i processen. Det har från branschens sida framförts en oro för att denna typ av samarbete kan ses som otillåten ur konkurrenssynpunkt. Lantmäteriet ställer sig frågande till det påståendet. Givetvis ska inte ett samarbete föras längre än vad som är lämpligt bland annat sett till konkurrenshänsyn, men det utesluter inte möjligheten att genom en branschorganisation effektivisera bredbandsutbyggnaden till nytta för både telekomaktörerna och andra berörda.

Det stora antalet byanät som nu byggs och som kommer att byggas inom de närmaste åren saknar egentligen tydliga riktlinjer på en samlad plats vad avser nätets uppbyggnad, dokumentation och framtida förvaltning. Byanäten hämtar ofta information från många olika källor på internet vilket leder till olika utformning av näten, avtal och förvaltning. Det är i dagsläget oklart vad som kommer att ske med byanäten i framtiden och hur förvaltningen av näten kommer att se ut. Antingen fortsätter förvaltningen göras av fastighetsägarna själva eller så köps näten upp av kommersiella aktörer.

Mycket outnyttjad kanalisation finns nedlagd av framförallt kommunerna och kommunala bolag. Denna är dock bristfälligt dokumenterad och på grund av detta läggs en ny kanalisation istället för att använda den befintliga. Det finns också svårigheter att hitta information om var befintliga nät och kanalisation är belägen.

Det saknas övergripande planering och samordning både nationellt, regionalt och lokalt över hur bredbandsnätet ska utformas. En sådan strategisk planering skulle underlätta utbyggnaden och därmed att nå målet år 2020.

Bilaga 1: Berörda aktörer under processen

Bergvik Skog AB
Boverket
Bredbandsforum
byNet AB
Com Hem AB
Eda kommun
Eltel Networks AB
Eon AB
Gothnet AB
Hi3G Access i Sverige AB
Lantbrukarnas Riksförbund, LRF
Länsstyrelsen i Örebro län
Net 1 Sverige AB
Post- och telestyrelsen, PTS
Relacom AB
SkåNet AB
Sveriges Jordägareförbund
Svenska Kraftnät
Svenska Stadsnätsföreningen, SSNF
Sveriges Kommuner och Landsting, SKL
Sveaskog AB
Tele2 Sverige AB
Telenor Sverige AB
TeliaSonera AB
TeliaSonera Skanova Access AB
Trafikverket
UppCom AB
Vattenfall AB
Växjö stift
Årjängs kommun

Bilaga 2: Liten ordlista

Fastighet	All mark i Sverige är indelad i fastigheter. En fastighet avgränsas antingen genom horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Till en fastighet kan höra byggnader, skog, vatten m.m. Varje fastighet har en unik beteckning, t.ex. berga 1:8 i Lyckeby kommun.
Nyttjanderätt	En rätt för en person att på visst angivet sätt använda någon annans fastighet, enligt 7-15 kap jordabalken (SFS 1970:994).
Avtalsservitut	Rätt för ägaren av en fastighet att på ett visst sätt använda en annan fastighet. Kan bildas som avtalsservitut enligt 14 kapitlet jordabalken (SFS 1970:994).
Officialsservitut	Rätt för ägaren av en fastighet att på ett visst sätt använda en annan fastighet. Kan bildas som officialsservitut enligt 5 kap och 7 kap fastighetsbildningslagen vid en lantmäteriförrättning av Lantmäteriet.
Ledningsrätt	Rättighet som bildas enligt ledningsrättslagen (SFS 1973:1144) och som avser ledning för ex.vis ledning som ingår i kommunikationsnät. Bildas av Lantmäteriet vid en lantmäteriförrättning.
Samfällighetsförening	Juridisk person som förvaltar en marksamfällighet eller en gemensamhetsanläggning, enligt lag om förvaltning av samfälligheter (SFS 1973:1150) Medlemmarna utgörs av de deltagande fastigheterna.
Lantmäteriförrättning	Innefattar alla arbeten som utförs när fastigheter ska bildas, ändras eller samverka om gemensamma behov. Påbörjas genom ansökan till Lantmäteriet.