

Regeringsuppdrag - Breddband

Markåtkomst i samband med breddbandsutbyggnad

LANTMÄTERIET



Copyright © Lantmäteriet

2014-06-12

Huvudförfattare: Björn Bodin (projektledare), Axel Berg, Lotta Eckerman

Lantmäterirapport 2014/3

ISSN 0280-5731

Förord

För att det ska vara möjligt att anlägga bredbandsinfrastruktur krävs åtkomst till mark och markåtkomstfrågorna är av mycket stor betydelse för möjligheterna att tillhandahålla bredband i hela landet.

Lantmäteriet fick i november 2012 i uppdrag av regeringen att bl.a. undersöka vilka problem kring markåtkomst som bredbandsaktörerna upplever i samband med förläggning av bredbandsinfrastruktur, för att därefter klargöra vilka av problemen som eventuellt är kopplade till lagstiftningen och vilka som är kopplade till brister i tillämpningen. Lantmäteriets grupp med sakkunniga kring markåtkomstfrågor, som tillsattes efter att uppdraget erhöles, har arbetat med målsättningen att markåtkomstfrågan ska belysas ur ett nytt perspektiv och att lösningar på problem går att hitta inom ramen för tillämpningen av de befintliga reglerna.

Resultatet av arbetet framgår av denna rapport. Den har utarbetats av förrättningslantmätaren och funktionschefen Björn Bodin (tillika projektledare i uppdraget), förrättningslantmätaren Charlotte Eckerman, juristen och funktionschefen Axel Berg samt juristen och lantmätaren Tomas Vesterlin, alla från Lantmäteriet. Slutrapporten överlämnas härmed.

Gävle i juni 2014

Bengt Kjellson
Generaldirektör
Lantmäteriet

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	6
1 Bakgrund.....	10
2 Metod	12
2.1 Intervjuer	12
2.2 Delrapport.....	12
2.3 Seminarserie	13
2.4 Bearbetning och analys	13
3 Bredbandsutbyggnad och markåtkomst i allmänhet	15
4 Upplevda hinder mot bredbandsutbyggnaden.....	18
4.1 Bakgrund och allmänna reflektioner	18
4.2 Nyttjanderättsavtal.....	19
4.3 Ledningsrätt.....	20
4.4 Samförläggning	21
4.5 Myndighetskontakter och tillståndsgivning	22
4.5.1 Kontakter med myndigheter i allmänhet.....	22
4.5.2 Skillnader från kommun till kommun.....	23
4.5.3 Grävtillstånd och kommunala markupplåtelser	24
4.5.4 Orimliga krav vid återställning	24
4.5.5 Avsaknad av bredbandsstrategi.....	25
4.5.6 En spretig bygglovsprocess.....	25
4.5.7 Oklara besked rörande tillstånd och bidrag.....	25
5 Fastighetsägarperspektivet	26
6 Egendomsskyddet	28
6.1 Grundläggande regler om egendomsskydd och rättssäkerhet	28
6.2 Tar markåtkomstprocessen för lång tid?	30
7 Juridiska problem kring markåtkomst för bredbandsutbyggnad.....	32
7.1 Offentligrättsliga upplåtelser	32

7.1.1	Ledningsrätt.....	32
7.1.2	Kommunala markupplåtelser	45
7.1.3	Anläggningslagen.....	47
7.1.4	Väglagen	49
7.2	Civilrättsliga upplåtelser.....	52
7.2.1	Markupplåtelser genom avtal.....	52
7.2.2	Grävstillstånd.....	60
7.2.3	Markupplåtelser inom järnvägsområden.....	61
7.3	Plan- och bygglagen	62
7.3.1	Bredbandsinfrastruktur i plansammanhang.....	62
7.4	Länsstyrelsens tillståndsprövning.....	69
7.5	Myndighetssamverkan.....	70
7.6	Ersättningsreglerna	71
7.7	Korsningsproblematiken	72
7.8	Lagen om elektronisk kommunikation.....	73
8	Behovet av en branschorganisation.....	77
8.1	Markupplåtelseavtal	77
8.2	Ansökningshandlingar och förbättrade processer	78
8.3	Samverkan med andra branschorganisationer	79
8.4	Större påverkansmöjlighet.....	79
8.5	Kunskapspridning inom branschen.....	80
9	Närmast förestående åtgärder.....	81
	Bilaga 1	83
	Bilaga 2	84

Sammanfattning

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. I det mobila nätet pågår en kapacitetshöjning och ett arbete för bättre täckning genom en förtätning av master och utbyte av utrustning. Utbyggnaden präglas av korta ledtider och stor konkurrens. För att bredbandsinfrastrukturen ska kunna byggas ut i önskvärd takt (målsättningen är att 90 procent av alla hushåll och företag i Sverige bör ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020) krävs ett effektivt förfarande för att lösa markåtkomstfrågan.

Åtkomst till mark kan antingen åstadkommas tvångsvis genom de möjligheter som lagstiftningen tillhandahåller i fråga om offentligtgrättsliga upplåtelser, eller säkerställas genom civilrättsliga överenskommelser med berörda fastighetsägare. I båda fallen möter bredbandsaktörerna olika hinder. Dessa har inventerats genom ett relativt omfattande arbete. De flesta hindren beror på problem som är kopplade till brister i tillämpningen av gällande rätt, inbegripet att de verktyg för markåtkomst som gällande rätt tillhandahåller inte tillämpas på ett effektivt sätt av berörda bredbandsaktörer, fastighetsägare, myndigheter och andra organisationer. Men även några få problem som beror på lagstiftningens utformning har uppmärksamats. Förslag till hur problemen ska lösas lämnas i anslutning till redogörelsen för respektive problem. Några författningsförslag har inte lämnats. Ändringsbehoven har i stället belysts översiktligt inför framtida överväganden.

När det gäller olika metoder för markåtkomstförfarandet, kan noteras att bredbandsaktörerna i allmänhet föredrar ett avtalsförfarande framför tvångsförvärv av rättigheter till mark. Här utgör parternas bristande förståelse för varandras verksamheter och intressen samt en otillräcklig juridisk kunskapsnivå i fråga om avtalsrätt i allmänhet och om fastighetsrätt och nyttjanderätter i synnerhet ett hinder mot en effektiv avtalsprocess. Bredbandsaktörerna upplever att de är i händerna på fastighetsägare som uppställer oskäligen villkor för upplåtelse av mark som behövs för bredbandsutbyggnaden, särskilt i fråga om nyttjanderätternas bestånd.

Fastighetsägarna å andra sidan upplever att bredbandsaktörerna saknar förståelse för att en upplåtelse innebär ett faktiskt intrång med besvär som fastighetsägarna har att hantera under hela den tid som upplåtelsen består samt att bredbandsaktörerna försöker tränga

sig fram utan någon vilja att betala tillräcklig ersättning för den belastning som upplåtelsen utgör.

Följderna av detta – korta upplåtelsestider, långtgående skyldigheter för bredbandsaktörerna under avtalstiden och avsaknad av besittningsskydd – gör bredbandsaktörernas ställning svag och verkar avhållande, särskilt vid nyetablering. Parterna behöver informera sig om vilka regler som finns på området; hur avtal ska slutas, vilka nyttjanderättsformer som finns och hur dessa avgränsas mot varandra samt vad som gäller för dem i fråga om t.ex. upplåtelsestider, uppsägningar och besittningsskydd samt vilka rättigheter och skyldigheter som man har under avtalstiden. Om aktörerna känner till hur avtalsprocessen bör se ut och känner till sina rättigheter väl, förbättras förutsättningarna att snabbt träffa ändamålsenliga överenskommelser. Kunde de dessutom enas om branschanpassade standardavtal skulle avtalsprocessen underlättas ytterligare. Önskemål om en branschorganisation som skulle kunna verka för bl.a. detta ändamål har framförts av ett stort antal bredbandsaktörer.

Bredbandsaktörerna upplever hinder också i fråga om de möjligheter som ledningsrättslagen tillhandahåller för att tvångsvis ta i anspråk mark. Här finns t.ex. ett ömsesidigt behov av att reglera fler frågor än vad ett ledningsbeslut enligt ledningsrättslagen kan omfatta. Bredbandsaktörerna, som snabbt behöver få tillgång till den berörda marken, upplever även att det tar för lång tid att få ledningsrätt och att möjligheterna till förtida tillträde är allt för begränsade. Ledningsrättsinstitutet upplevs i vissa situationer som inte tillräckligt flexibelt, särskilt inom tätbebyggda områden. Lagen erbjuder inte heller tillräckliga möjligheter för den som vill dra fram tom kanalisation eller utnyttja befintlig bredbandsinfrastruktur vid etablering av ny. Aktörerna upplever själva att de har begränsade kunskaper om möjligheterna till andrahandsupplåtelse av ledningsrätt och det råder även osäkerhet i fråga om möjligheterna att hyra ut överkapacitet i befintlig infrastruktur.

Det synes som att en stor del av de problem som branschen upplever följer av de regler som har ställts upp till skydd för enskilda intressen. Reglerna till skydd för äganderätten möjliggör helt enkelt inte ett så snabbt förlopp som aktörerna önskar. Det torde vara svårt att motivera avsteg från grundläggande regler om egendomsskydd och rättssäkerhet för att underlätta etablering av bredbandsinfrastruktur. Det kan dock finnas skäl att se över möjligheterna till ett förenklat förtida tillträde och till andrahandsupplåtelse som är oberoende av om kanalisationens ägare själv har anlagt fiber i den.

Det framstår emellertid även som att branschen i dag inte använder sig av förrättningsförfarandena på det mest effektiva sättet. Bredbandsaktörerna har goda möjligheter att påverka handläggningstiderna hos lantmäterimyndigheterna genom väl utformade ansökningar samt en effektiv processföring. Samtidigt bör lantmäterimyndigheterna ständigt se över sina rutiner och arbetsformer och bedriva ett aktivt förbättringsarbete för att öka rättssäkerheten, sänka handläggningstiderna och arbeta för en kostnadseffektiv process.

Hinder förekommer även vid kontakter med andra myndigheter än lantmäterimyndigheterna, såsom Trafikverket, som svarar för tillståndsgivning vid förläggning av bredbandsinfrastruktur inom väg- och järnvägsområden, länsstyrelserna, som lämnar tillstånd till eller dispenser för vissa verksamheter och svarar för utbetalning av stödmedel till investeringar i bredband, samt kommunerna, som uppträder i många olika roller; som planmyndighet, byggnadsnämnd, huvudman för allmänna platser, väghållare, fastighetsägare samt ägare av viss annan infrastruktur och kommunala bolag.

Här intar den kommunala myndighetsutövningen en särskild ställning. Den upplevs som godtycklig, komplicerad och onödigt tidskrävande. En vanligt förekommande uppfattning är att kommunerna särbehandlar stora aktörer positivt och följaktligen brister i fråga om opartiskhet och likabehandling. I vissa kommuner skulle t.ex. inte alla bredbandsaktörer lämnas grävstillstånd på samma villkor och somliga bredbandsaktörer får tillstånden snabbare än andra. Villkoren vid återställning uppfattas som orimliga.

Sådana påtalade problem synes varken utgöra tillämpningsproblem eller bero på lagstiftningens utformning, utan snarare på en bristande efterlevnad av gällande rätt. Tillämpningsproblem kan däremot förekomma vid upprättandet och genomförandet av detaljplaner. Det synes framförallt bero på att bredbandsinfrastruktur skiljer sig från annan infrastruktur särskilt i fråga om huvudmannskapet. I fråga om sådan infrastruktur är det svårt att identifiera vem som bär ansvar för anläggningen, såväl under planskedet som senare vid plangenomförandet. Det går dock inte att bortse från att bredbandsaktörerna sannolikt också själva bär en del av ansvaret för t.ex. långa handläggningstider. Med bättre kunskaper och genom väl utformade och kompletta bygglovsansökningar bör aktörerna kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna. Tydliga kommunala bredbandsstrategier, inte bara omfattande fiber utan även mobil infrastruktur, kan vara svaret på några problem, ett utökat stöd från Sveriges Kommuner och Landsting samt Boverket ett annat.

Ett utökat stöd för kompetenshöjande insatser behövs även från andra organisationer och myndigheter, t.ex. Trafikverket i fråga om den tillståndsgivning som myndigheten ansvarar för och länsstyrelserna i fråga om tillstånd, dispenser och stödmedel. Lantmäteriet torde också kunna fylla en viktig funktion genom särskilt riktad och väl genomarbetad information om markåtkomst genom olika förrättningsförfaranden; bredbandsaktörerna kan inte förväntas upptäcka fördelarna med dessa på egen hand.

Det finns slutligen ett påtagligt och mycket angeläget behov av en branschorganisation för bredbandsaktörerna. Genom en sådan skulle man på olika sätt kunna åstadkomma mer ändamålsenliga markupp-låtelseavtal, underlätta handläggningen av lantmäteriförrättningar och därigenom förkorta handläggningstiderna, samverka med andra intressen på flera olika plan, driva nödvändiga förändringsarbeten och sprida kunskaper inom branschen, och på så vis verka för en effektivare markåtkomstprocess.

1 Bakgrund

Regeringen beslutade i november 2009 om bredbandsstrategi för Sverige, där målet är att Sverige ska ha ett bredband i världsklass. Detta innebär att år 2020 bör 90 % av alla hushåll och företag i Sverige ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. För att nå detta mål är Bredbandsforum, som är tillsatt av regeringen, en viktig del. Bredbandsforum har tillsatts för att främja samverkan kring bredbandsutbyggnad. Företag, myndigheter och organisationer möts i Bredbandsforum för att tillsammans hitta lösningar som ökar tillgången till bredband i hela landet.

Bredbandsforums arbetsgrupp II identifierade år 2010 ett antal hinder för bredbandsutbyggnad, se slutrapporten "Utmaningar vid utbyggnad av bredband i hela landet" från januari 2011. Bredbandsforums styrgrupp beslutade därefter att inrätta ytterligare en arbetsgrupp, arbetsgrupp IV, som skulle fokusera på att undanröja vissa av de identifierade hindren. I sin slutrapport "Undanröjande av identifierade hinder" från december 2011 föreslogs att regeringen skulle tillsätta en statlig utredning angående frågor rörande marktillträde, markförlagda ledningar, grävtillstånd och kanalisation. Vidare föreslogs att en projektgrupp bestående av marknadens aktörer skulle bildas under ledning av Lantmäteriet. Projektgruppen skulle identifiera vilka problem som är hänförliga till tillämpningen av det befintliga regelverket och vilka problem som är regleringsproblem. Post- och telestyrelsen (PTS) framförde i sin rapport "Affärsmöjligheter med kanalisation" (dnr N2011/7075/ITP) att de stödjer Bredbandsforums förslag om en utredning för genomlysning av markfrågor. Denna rapport remitterades i april 2012 och Lantmäteriet framförde i sitt remissvar bl.a. att en total genomlysning av markåtkomstfrågan skulle bli ett mycket omfattande arbete. Lantmäteriet ansåg att man istället borde inleda med att undersöka vilka problem bredbandsaktörerna upplever och därefter klargöra vilka problem som är kopplade till lagstiftningen och vilka problem som är kopplade till brister i tillämpningen.

Mot bakgrund av ovanstående och med hänsyn till markåtkomstfrågornas stora betydelse för att tillhandahålla bredband i hela landet, gav regeringen i november 2012 i uppdrag åt Lantmäteriet att dels genomföra seminarier för information och dialog, dels identifiera juridiska problem kring markåtkomst i samband med bredbandsutbyggnad, med den särskilda inriktningen att söka lösningar

inom ramen för befintlig lagstiftning ("Uppdrag angående markåtkomst i samband med bredbandsutbyggnad", N2012/5521/ITP).

2 Metod

2.1 Intervjuer

Under perioden januari-april 2013 har en omfattande dialog hållits genom intervjuer med ett trettiotal olika intressenter som har koppling till bredbandsbranschen, bl.a. med företrädare för bredbandsaktörerna, kommunerna, fastighetsägarna, och berörda myndigheter. Dessa aktörer förtecknas i bilaga 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 bredbandsaktörens kontakt med fastighetsägare, myndigheter, val av upplåtelseform, hur rättigheter tryggas, vilka juridiska problem som förekommer etc. Engagemanget som aktörerna visade vid dessa intervjuer var mycket stort och många ville dela med sig av sina erfarenheter av olika hinder mot en effektiv bredbandsutbyggnad.

Av framförallt utrymmesskäl har probleminventeringen inte kunnat omfatta alla kommunerna i Sverige. En regelrätt analys av kommunperspektivet, dvs. hur respektive kommun betraktar de problem som främst bredbandsaktörerna vittnar om, låter sig inte göras inom ramen för uppdraget. Däremot har en nära dialog förts med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, intervjuer har faktiskt genomförts med några kommuner och flera andra kommuner har varit representerade vid den seminarieserie som genomförts (se avsnitt 2.3). På så sätt har det ändå funnits utrymme för kommunerna att bemöta de synpunkter som framförts. Kommunperspektivet bör emellertid utredas ytterligare i annan ordning. Förslag på detta lämnas i avsnitt 9.

2.2 Delrapport

Lantmäteriet redovisade i oktober 2013 en första del av sitt arbete i delrapporten "Hinder vid utbyggnad av bredband ur ett markåtkomstperspektiv". I delrapporten redovisades också förutsättningarna för en förestående seminarieserie samt en preliminär avgräns-

ning av de frågeställningar som skulle utredas vidare inom ramen för uppdraget.

2.3 Seminarserie

Under januari och februari 2014 har Lantmäteriet genomfört en seminarserie angående markåtkomstfrågor i samband med bredbandsutbyggnad. Under fyra seminariedagar, till vilka såväl bredbandsaktörer som kommuner, fastighetsägare och andra berörda myndigheter bjöds in, redovisades dagens lagstiftning och de möjligheter och begränsningar den innebär samt diskuterades lösningar på de problem och hinder som identifierats.

Seminarieserien ägde rum under ledning av Björn Bodin med biträde av Charlotte Eckerman och Ingela Boije af Gennäs (alla från Lantmäteriet). Under seminarierna talade Bengt Kjellson, Axel Berg, Tomas Vesterlin, Sara Andersson och Karl Hafström Magnérus (alla från Lantmäteriet) samt Kerstin Åkerwall (Boverket), Stina Levin (Bredbandsforums kansli), Kristina Lindbom (Post- och telestyrelsen), Per Henningsson (Sveriges Kommuner och Landsting), Christer Rudén (Svensk energi), Torkel Öste (Torkel Öste Fastighetskonsulter AB), Ann-Marie Fredriksson (Sveaskog), Björn Galant (LRF), Monica Ek Remmerth och Pär Ljungqvist (Länsstyrelsen i Västra Götalands län), Ing-Marie Haglund (Trafikverket), Bertil Fransson (TeliaSonera Mobile Networks AB), Jörgen Nordman (Post- och telestyrelsen/Ledningskollen), Per Johansson och Erik Evestam (Säffle fibernät) samt Mikael Perérs (Bergvik skog).

Flera aktiva seminariedeltagare i övrigt bidrog till en givande dialog kring intressanta teman.

2.4 Bearbetning och analys

Syftet med de relativt omfattande intervjuerna var att inventera de problem som främst bredbandsaktörerna upplever rörande markåtkomst i samband med bredbandsutbyggnad. Också vid den på intervjuerna följande seminarserien lämnades bidrag till detta huvudsakliga grundmaterial. Resultaten från denna inventering har bearbetats och analyserats fortlöpande.

Den fortsatta undersökningen har i första hand inriktats på att kartlägga de oftast förekommande problemen, att bestämma huruvida problemen är kopplade till lagstiftningen eller till brister i tillämpningen av denna samt att lämna förslag till lösningar, främst inom

ramen för de befintliga reglerna. Det kan förmodas att de befintliga reglerna kommer att behöva ändras, några i väsentlig utsträckning, med anledning av EU-direktivet av den 15 maj 2014 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (det så kallade grävdirektivet; 2014/61/EU). För innehållet i direktivet redovisas översiktligt i utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin (Bredband för Sverige in i framtiden, SOU 2014:21), avsnitt 6.1.4. Av främst tidsmässiga skäl har emellertid konsekvenserna av direktivet och hur det bör implementeras inte kunnat analyseras. Såvitt nu går att bedöma, sammanfaller dock flera av de förslag som lämnas i denna rapport med några av de medel som rimligen behöver väljas för att det åsyftade resultatet med direktivet ska kunna uppnås.

3 Bredbandsutbyggnad och markåtkomst i allmänhet

I detta inledande avsnitt behandlas markåtkomstprocessen i allmänhet och redogörs för några centrala frågeställningar och arbetsmoment som aktörerna har att förhålla sig till vid bredbandsutbyggnaden.

Markåtkomstprocessen är en central del vid utbyggnad av bredband. Var aktören avser bygga har stor betydelse. Det finns stora skillnader mellan förläggning av bredbandsinfrastruktur på landsbygden, där bredbandsaktören i regel har att förhålla sig till privaträttsliga subjekt, och inom planlagt område, där kommunen ofta är fastighetsägare. Vissa större projekt kan bli mycket omfattande och komplexa till sin karaktär. Flera av de moment som bredbandsaktören står inför måste utföras parallellt med varandra.

Oavsett om bredbandsutbyggnaden sker på landsbygden eller inom planlagt område finns det generellt två olika sätt att få tillgång till marken för utbyggnaden i fråga; genom de möjligheter som tillämpliga lagar tillhandahåller för att tvångsvis ta i anspråk mark vid ett myndighetsförfarande (en offentligrättslig upplåtelse) eller genom en överenskommelse med fastighetsägaren (en civilrättslig upplåtelse).

Branschen strävar överlag efter frivilliga upplåtelse genom civilrättsliga avtal. Avtalen läggs dock många gånger senare till grund för en ledningsrätt för att trygga rätten till ledningen eller masten för all framtid.

Jämsides med frågan om hur behövlig tillgång till mark ska uppnås och vid val av metod för markåtkomst måste flera andra frågor lösas. Såväl ovan som under mark kan annan infrastruktur, t.ex. elledningar, VA-ledningar, andra bredbandskablar och master, redan ha etablerats. Här uppstår en korsningsproblematik och behövs en samordning så att den nya upplåtelsen kan utövas parallellt med den befintliga. Bredbandsaktören måste även beakta andra rättigheter och intressen i marken som finns hos t.ex. nyttjanderättshavare, servitutshavare och dikningsföretag.

Bredbandsutbyggnad sker inte sällan i närheten av allmänna och enskilda vägar samt järnvägar. Det föranleder kontakter och ett tillståndsförfarande med Trafikverket, eller i vissa fall kommunerna, i fråga om de allmänna vägarna och järnvägarna och med den eller de som är väghållare för enskilda vägar, ofta en samfällighetsförening,

ibland bara de enskilda fastighetsägarna. I vissa andra fall kan även kontakter med delägare i marksamfälligheter invid vägarna aktualiseras. Ibland måste såväl myndighetstillstånd som civilrättsliga avtal föreligga.

Den mark som behöver tas i anspråk kan omfattas av skydd enligt miljöbalken eller anslutande författningar. Beroende på vilken åtgärd det är fråga om kan tillstånd och dispenser behöva sökas eller anmälningar göras hos länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna eller kommunerna. Andra tillstånd som kan behöva föreligga är bygglov enligt plan- och bygglagen; det finns stor anledning för bredbandsaktören att intressera sig för kommunernas översiktsplanering.

Dessa frågeställningar är relevanta inte bara för den kommersiella bredbandsaktören utan även för bredbandsutbyggnad som görs efter ett lokalt engagemang inom områden där de kommersiella förutsättningarna är sämre. Ett så kallat byanät drivs vanligen av en ekonomisk förening som i många fall kan söka stödmedel till utbyggnaden hos länsstyrelsen. Tillgången till mark säkerställs i dessa fall i regel genom avtal och avtalsprocessen kännetecknas av att fastighetsägarna som ansluter sig till byanätet vanligtvis inte begär någon ersättning för markintränet.

Utöver de moment som redovisats ovan, finns det några frågeställningar som gör sig gällande vid bredbandsutbyggnad inom tätort. Kommunerna agerar i olika roller, t.ex. som planmyndighet och byggnadsnämnd, väghållare och fastighetsägare, och många gånger behöver kontakter ske med kommunerna i flera av dessa roller. Bredbandsaktören måste följa de planbestämmelser som finns och för att få gräva inom tätort behöver aktören i regel också ett så kallat gräv tillstånd. Om en etablering sker inom allmän plats kan tillstånd enligt ordningslagen behövas för anläggningar ovan jord. Sådant tillstånd handläggs av polismyndigheten. Inom planlagt område är det vanligt att kommunen är väghållare och ägare till marken. I de fallen behöver flera olika avtal skrivas med kommunen.

Det finns ingen myndighet som bär det övergripande ansvaret för alla nödvändiga prövningar i ett och samma bredbandsprojekt. Aktören måste själv informera sig om vilka olika avtal, tillstånd och andra beslut som behövs. I praktiken möter bredbandsaktören inte alltid samtliga av de här översiktligt beskrivna momenten. Men där flera av frågeställningarna förekommer kan aktören ofta utföra nödvändiga moment parallellt med varandra, i syfte att alla förutsätt-

ningar för utbyggnaden ska vara på plats vid ett och samma tillfälle. En sådan metod tillämpas i stor utsträckning av åtminstone den kommersiella bredbandsaktören. De problem kring markåtkomst som aktören kan ställas inför behandlas i denna rapport.

4 Upplevda hinder mot bredbandsutbyggnaden

I detta avsnitt presenteras de problem kring och hinder mot bredbandsutbyggnad som bredbandsaktörerna upplever, såsom de redovisats för Lantmäteriet vid den relativt omfattande probleminventering som föregått arbetet med rapporten. (De problem som fastighetsägarna ställs inför i samband med bredbandsutbyggnad redogörs för i avsnitt 5.)

4.1 Bakgrund och allmänna reflektioner

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 och ett arbete för bättre täckning genom en förtätning av master och utbyte av utrustning. Utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur präglas av korta ledtider och stor konkurrens. Fibernäten byggs normalt ut först när det finns en kund i slutänden av ledningen. Detta är viktigt att komma ihåg särskilt när det gäller de kommersiella bredbandsaktörerna. Förutom de nät som byggs ut och kompletteras av kommersiella bredbandsaktörer byggs det också ett antal så kallade byanät. Byanäten drivs vanligen av ekonomiska föreningar som i många fall kan erhålla statligt stöd till utbyggnaden.

De intervjuer som hållits under perioden januari-april 2013 har syftat till att inventera de problem som bredbandsaktörerna upplever rörande markåtkomst i samband med bredbandsutbyggnad. De problemställningar och hinder som redovisats för Lantmäteriet och som möter den som ska bygga ut bredband är desamma oavsett om aktören är en kommersiell bredbandsaktör eller t.ex. en ekonomisk förening.

Generellt kan sägas att aktörerna på ömse sidor saknar förståelse för och kunskap om varandras processer och berättigade intressen. Detta visar sig t.ex. genom att kommunen inte upplevs ha förståelse för

breddbandsaktörens tidplan och att breddbandsaktören saknar förståelse för den belastning en nyttjanderätt innebär på en fastighet och för dess ägare. En låg förståelse mellan t.ex. stora fastighetsägare och breddbandsaktörer om varför en viss ersättning för markintränet ska betalas gör att förhandlingar parterna emellan drar ut på tiden. Detta resulterar i att utbyggnaden tar längre tid och att den därmed kostar mer.

4.2 Nyttjanderättsavtal

Kommersiella breddbandsaktörer strävar efter att teckna nyttjanderättsavtal med den fastighetsägare som ska upplåta mark för en ledning eller mast. Detta avtal skrivs oftast in i fastigheten (vilket sker genom en anteckning om nyttjanderätten i fastighetsregistret). Båda parterna i avtalet upplever det positivt att en överenskommelse nås om ersättning och övriga villkor för markupplåtelsen, även om förhandlingen om avtalsvillkoren är en tidskrävande process. Det är principiellt viktigt att en överenskommelse kan nås.

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

Det finns egentligen inga enhetliga avtal eller några centralt fastställda riktlinjer för branschen om hur avtalen ska utformas och de juridiska kunskaperna är i allmänhet ganska dåliga. Varje breddbandsaktör och byanät har i princip en egen avtalsmall. Det har också många fastighetsägare, i synnerhet sådana med stora markinnehav. Avtalen skiljer sig mycket åt, t.ex. i fråga om hur upplåtelsen identifieras genom kartmaterial och i fråga om beräkningen av ersättningen. Det innebär att mycket tid måste läggas på förhandling om intrångsersättning och andra villkor i varje enskilt fall, vilket i sin tur innebär att utbyggnaden fördröjs. Fastighetsägarna anser att den ersättning som erbjuds åtminstone borde motsvara kostnaderna för den administration som en upplåten nyttjanderätt medför för fastig-

hetsägaren. Bland annat måste rättigheten bevakas vid pågående markanvändning, framtida förrättningar och försäljningar.

En annan faktor som fördröjer utbyggnaden är att bredbandsaktörerna ibland upplever problem med att hitta och komma i kontakt med "rätt avtalspart", t.ex. när man vill använda sig av samfällig mark, vattenområden eller fastigheter som har utländska ägare.

4.3 Ledningsrätt

Ledningsrätt söks när det inte finns några alternativ till ledningens eller mastens placering och en överenskommelse inte kan nås mellan den som vill dra fram ledningen och fastighetsägaren. Ledningsrätt kan också sökas för att omvandla befintliga nyttjanderätter, bl.a. 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 själva ledningsbeslutet hanteras. Det efterfrågas dock att sådana så kallade avtalsöverskott ska kunna fastställas inom förrättningen på ett bättre sätt än vad som är möjligt idag.

Kommunerna anser, i sin egenskap av fastighetsägare, att det vid en upplåtelse av ledningsrätt är svårt att få ersättning för de kostnader som uppstår när ledningen ligger i allmän platsmark (t.ex. gator och gång- och cykelvägar). 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. Kostnaderna för framtida underhåll ökar och förseningar och dylikt kan uppstå för trafikanter.

Ledningsrätt som rättighet måste samsas med annan infrastruktur i bl.a. allmän platsmark, såsom VA-ledningar, fjärrvärmeledningar och elledningar och för vilka ibland ett annat regelverk gäller. Kommunerna upplever att lantmäterimyndigheterna tar hänsyn till dem bara i rollen som planmyndighet och inte som gatuhållare med det ansvar och de kostnader som följer med denna. Vidare anser kommunerna att ledningsrättslagen ger en statisk och evig rättighet och att det kan vara svårt att "passa in" en sådan rättighet i en föränderlig stad och för exploateringsfastigheter inom vilka markanvändningen kommer att förändras. Flera kommuner, men även kommersiella bredbandsaktörer, har framfört önskemål om att ledningsrätts-

lagen borde erbjuda en mer flexibel lösning inom planlagt område, t.ex. genom att ledningen ska kunna flyttas inom markreservat i detaljplanen. Som ledningsrättslagen ser ut idag anses ledningsrätten vara alltför 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 under sådana omständigheter skapa en evig rättighet anses innebära alltför mycket arbete och för stora kostnader.

Flera bredbandsaktörer anser att det är för svårt att få förtida tillträde, dvs. rätt att börja anlägga ledningar redan innan ledningsförrättningen till alla delar är slutligt avgjord.

Bredbandsaktörerna efterfrågar mer information om hur ledningsrättslagen kan användas i syfte att möjliggöra andrahandsupplåtelse av ledningsrätt.

4.4 Samförläggning

En eventuell samförläggning av bredbandsinfrastruktur styrs i de flesta fall av tillfället och tiden. Om en bredbandsaktör vill samförlägga med en annan aktör, gäller det att projekten befinner sig i samma fas. Eftersom tidscyklerna i telekombranschen i de flesta fall är korta saknas tid att invänta varandra. Detta innebär att kostnaden för utbyggnaden ökar och intrången blir större, eftersom mer mark måste tas i anspråk och grävning göras flera gånger. Bredbandsaktörerna anser att det är märkligt att det är möjligt att mot en fastighetsägares vilja etablera bredband på dennes fastighet, samtidigt som det inte är möjligt att mot en annan bredbandsaktörs vilja utnyttja dennes befintliga infrastruktur, i form av överkapacitet i kanalisationer eller master, för att etablera bredband.

Någon styrning av samförläggningar finns egentligen inte och framförhållning saknas. Ett problem som framförts är den rådande konkurrensen mellan bredbandsaktörerna. Ju närmare slutkunden utbyggnaden är, desto större incitament finns det att vara ensam bredbandsaktör "i schaktet". Samtidigt minskar benägenheten att meddela till Ledningskollen (en webbtjänst som ska underlätta kabel- och ledningsanvisning; www.ledningskollen.se) att grävning ska göras för att samförläggning ska kunna ske. De flesta samförläggningarna görs med kommunen när vatten och avlopp, fjärrvärme m.m. ska byggas ut. Alla aktörer får dock inte en förfrågan i samband med att en utbyggnad med åtföljande grävning ska göras, vilket upplevs som

orättvist. På landsbygden finns en stor vilja från byanäten att samför-
lägga för att få ned kostnaden. Samförläggning med t.ex. E.ON, Vat-
tenfall och kommunerna är vanligt förekommande om byanätet inte
har för lång startsträcka. Men oftast väntar dessa aktörer inte in att
byanätet ska hinna skriva klart alla erforderliga avtal.

Många bredbandsaktörer anser att det vid utbyggnad av ny infra-
struktur såsom vägar, gator och järnvägar alltid borde läggas ner
kanalisation för framtida behov. Det är dock oklart vem som skulle
bekosta och äga sådan kanalisation.

Bredbandsaktörerna anser att det ofta ställs orimliga krav på den
som vill lägga ner kanalisation i samband med utbyggnad av gator
och vägar med avseende på kostnadsbilden. Bredbandsaktörerna
ställer kostnaden för samförläggning i relation till vad det skulle
kosta att gräva ner kanalisationen senare i egen regi, vilket i flera fall
skulle kunna göras till en lägre kostnad. Detta medför att grävning
kan komma att göras på samma plats flera gånger, vilket innebär
onödiga kostnader, tidsspillan och ytterligare markintrång.

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

Vid befintliga fiberledningar samförlagda med framförallt elledning-
ar upplevs det som att bredbandet hamnar i andra hand. Ägaren till
bredbandet har svårt att få tillträde till sin ledning för underhåll och
reparationer. Detta får ofta vänta tills den andra ledningen ska un-
derhållas eller kopplas ner.

4.5 Myndighetskontakter och tillståndsgivning

4.5.1 Kontakter med myndigheter i allmänhet

Kontakterna med berörda myndigheter för erhållande av nödvän-
diga tillstånd fungerar i de flesta fall bra, dock upplevs kontakterna

som omständliga. Myndigheterna har olika rutiner och i viss mån även olika bedömningsgrunder beroende på var i landet man befinner sig. Det är framförallt från en kommun till en annan som rutiner och arbetssätt skiljer sig åt. Andra exempel som framförts är länsstyrelsernas olika bedömningar av om och hur bidrag ska betalas ut till byanät och olika tillämpning av miljöbalken, krånglig hantering av Trafikverket vid förfrågningar om att gräva bredvid eller i Trafikverkets infrastruktur samt olika svar från lantmäterimyndigheterna i fastighetsrättsliga frågor. Detta innebär att mycket tid måste läggas på att ta reda på de lokala rutinerna och vilket beslutsunderlag som efterfrågas i det enskilda fallet. Det har också framförts att det är i allt väsentligt samma material som skickas in till de olika myndigheterna. Bredbandsaktörerna anser att processen skulle kunna förbättras avsevärt om myndigheterna hade en bättre samverkan sinsemellan. Den anses i dag vara obefintlig. Några bredbandsaktörer överväger att anställa personal som ska ha som särskild arbetsuppgift att sköta myndighetskontakterna, eftersom dessa kontakter upplevs som mycket krångliga.

4.5.2 Skillnader från kommun till kommun

Kommunerna spelar en central roll vid etablering av fiber och master, i huvudsak när etableringen sker inom en tätort, men ibland även på landsbygden. Samverkan med kommunen – eller i vissa fall snarare bristen på samverkan – har lyfts upp som ett av de största problemen vid etablering av bredband. Flera bredbandsaktörer känner en stor frustration över att olika kommuner uppställer vitt skilda och ibland orimliga krav för att låta aktörerna använda kommunal mark (jfr avsnitten 4.5.3 och 4.5.4). Den oförutsägbarhet som detta medför komplicerar en etablering.

Den kommunala myndighetsutövningen upplevs som godtycklig; uppfattningen är att kommunerna brister i fråga om opartiskhet och likabehandling och särbehandlar stora aktörer positivt.

Flera aktörer menar att kommunen missbrukar sin monopolställning som ägare av en stor del av centralt belägen mark. Problemet synes bli särskilt påtagligt i gränslandet mellan den kommunala myndighetsutövningen och kommunens agerande som fastighetsägare. Dessa dubbla roller – å ena sidan beslutande myndighet och å andra sidan fastighetsägare – är enligt flera aktörer en källa till frustration. Kommunerna har svårt att hålla isär de roller i vilka de uppträder; planmyndighet, byggnadsnämnd, huvudman för allmänna platser,

väghållare, fastighetsägare, ägare av viss annan infrastruktur och kommunala bolag.

4.5.3 Gräv tillstånd och kommunala markupplåtelser

Kommunernas hantering av så kallade gräv tillstånd har av de allra flesta bredbandsaktörerna lyfts fram som den aktivitet som är mest tidskrävande. Om frågan om gräv tillstånd effektiviseras skulle utbyggnaden av bredband underlättas avsevärt. Bredbandsaktörerna upplever att det finns en orättvisa vid handläggningen av gräv tillstånd. I vissa kommuner ges t.ex. inte alla bredbandsaktörer rätt att gräva på samma villkor och somliga bredbandsaktörer får tillstånden snabbare än andra. Bredbandsaktörerna upplever även att det ställs orimliga krav på dem för att de ska erhålla gräv tillstånd.

Nyttjanderättsavtalen som skrivs ger sällan något besittningsskydd, dvs. bredbandsaktörerna är tvungna att flytta sin ledning utan kompensation när förändringar i infrastrukturen ska göras. Avsaknaden av besittningsskydd kan få en aktör att inte gå in i ett projekt eftersom flytt av en anläggning är förenat med stora kostnader. Det förekommer också att kommuner, som villkor för gräv tillstånd och civilrättsliga upplåtelser, kräver att ledningsrätt inte får sökas. Bredbandsaktörerna känner en "rädsla" för att gå vidare och trygga sin ledning eller mast med ett bättre besittningsskydd, t.ex. med ledningsrätt. Skulle bredbandsaktörerna komma på kant med en kommun kan det få oönskade konsekvenser och leda till uteblivna tillstånd.

Kommunerna hanterar bredbandsfrågan mycket olika. I flera av de stora befolkningstäta kommunerna är det mycket viktigt att skriva avtal medan det i andra, framförallt småkommuner, inte ställs samma höga krav. I en del kommuner saknas viljan att skriva avtal helt. Bredbandsaktörerna upplever att det går smidigt med gräv 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.

4.5.4 Orimliga krav vid återställning

De krav på återställning som uppställs efter en ledningsdragning upplevs i många fall som orimliga. Exempel som lyfts fram är att kommunerna kräver mer omfattande omarsfalteringar än vad som egentligen föranleds av den grävning som utförts. Det saknas en överenskommen modell för hur kostnader för återställande ska be-

räknas. I vissa fall har utbyggnaden helt uteblivit på grund av att kalkylen inte går ihop till följd av orimliga krav på återställningsarbetet. Här upplevs en orättvisa beroende på vem som gräver. Det förekommer en uppfattning om att kommunernas stadsnät ges fördelar gentemot andra bredbandsaktörer.

4.5.5 Avsaknad av bredbandsstrategi

Bredbandsaktörerna upplever att kommunerna inte har någon bredbandsstrategi eller, om sådana finns, att strategierna inte är styrande för hur infrastrukturen planeras i kommunen. Bredband ses som en teknisk fråga snarare än en infrastrukturfråga. Flera bredbandsaktörer önskar att kommunen redan i sin planprocess hanterar frågan på ett mer ingående sätt, t.ex. genom markreservat i detaljplan.

4.5.6 En spretig bygglovsprocess

Bygglovsprocessen upplevs av bredbandsaktörerna som komplicerad och onödigt tidskrävande. Flera bredbandsaktörer menar att det är sällsynt att den lagstadgade maximala handläggningstiden om tio veckor hålls. Kommunernas arbetsprocesser upplevs som ineffektiva. Kraven på hur master får placeras i förhållande till kraftledningar, vägar och järnvägar tolkas olika i kommunerna. Kommunerna har inte samordnat sig när det gäller rutiner och tolkningsfrågor.

4.5.7 Oklara besked rörande tillstånd och bidrag

Vissa verksamheter kräver tillstånd eller dispenser från länsstyrelserna, t.ex. vid arbeten inom känsliga markområden. Länsstyrelserna svarar även för utbetalning av stödmedel till investeringar i bredband. Handläggningstiderna varierar mycket och olika besked i likartade frågor lämnas beroende på var i landet man befinner sig (vad som krävs för att erhålla dispens, vad man kan få ersättning för etc.).

5 Fastighetsägarperspektivet

I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga problemställningar som fastighetsägarna har att hantera i samband med bredbandsutbyggnad, såsom de presenterats för Lantmäteriet vid intervjuerna och under seminarieserien. (De hinder mot bredbandsutbyggnad som bredbandsaktörerna upplever har redovisats i avsnitt 4.)

Fastighetsägarna vill generellt inte ha olika typer av ledningar på sina marker, eftersom det i allmänhet försvårar en ändamålsenlig markanvändning, t.ex. skogs- och jordbruk. Fastighetsägarnas administrativa bördor ökar i takt med utbyggnaden genom att avtal ska skrivas (vilket i sig upplevs som en ineffektiv process, se avsnitt 7.2.1.1), rättigheter bevakas och hänsyn tas till ledningar och annan utrustning vid arbeten på fastigheterna, till undvikande av ofrivilliga avgrävningar etc. Samtidigt anser sig fastighetsägarna ta sitt samhällsansvar och även om man hellre skulle se att bredbandsutbyggnaden sker "någon annanstans", motverkar man den inte.

Det finns en gemensam syn på behovet och vikten av att bredbandsinfrastrukturen byggs ut, men det är problematiskt att bredbandsaktörernas och byanätens förståelse för fastighetsägarnas processer, behov och intressen är dålig. Ett lägsta krav är att fastighetsägarna inte ska behöva göra direkta förluster i samband med att ny infrastruktur ska förläggas. Men när en förfrågan om nyttjanderättsavtal avseende utrymme för ledningar, master eller annan utrustning byggs på en ersättningsnivå som långt understiger fastighetsägarnas kostnader för administrationen stannar naturligen hela processen upp. Samma sak gäller om avtalen saknar bestämmelser som säkerställer att fastighetsägarna inte drabbas av några skadeståndsanspråk vid skador på ledningar etc. vid normalt jord- och skogsbruk.

Byanäten har i regel som utgångspunkt att någon ersättning för markintrång inte ska betalas. Syftet med detta är att hålla nere kostnaderna för en utbyggnad som till övervägande del sker ideellt. Byanäten förväntar sig ofta att även de större fastighetsägarna ska upplåta mark utan ersättning. Någon enhetlig syn på hur detta ska hanteras finns inte hos fastighetsägarna. Flera av de större skogsbolagen avstår av goodwillskäl från att kräva ersättning i dylika fall. Syftet är ibland att byanät ska överlåtas till kommersiella bredbandsaktörer. Villkoren vid sådana överlåtelser kan variera kraftigt. Detta gör att ersättningsfrågan vid ursprunglig upplåtelse till ideella aktörer inte är helt enkel att lösa.

De större fastighetsägarna anser sig ha goda kunskaper i avtals- och ledningsrättsfrågor, medan enskilda fastighetsägare som sällan stöter på ledningsutbyggnader har ett tydligt kunskapsunderläge. Förläggning av bredbandsinfrastruktur är en krånglig och kunskapskrävande process även för den som intresserar sig för regelverket. En enkel modell som beskriver hur processen ser ut efterfrågas. Det finns i dag information på mängder av olika hemsidor etc. vilket skapar en förvirring om vad som kan eller bör användas.

6 Egendomsskyddet

Den svenska lagstiftningen innehåller ett flertal bestämmelser om markåtkomst. Utgångspunkten är det grundlagsreglerade skyddet för människors egendom i regeringsformen. Som kommer att framgå av det följande, synes flera problem vid bredbandsutbyggnaden ha att göra med det skydd för enskilda intressen som uppställs i grundlagen och olika speciallagar. I detta avsnitt ska först de grundläggande förutsättningarna för markåtkomst beskrivas övergripande.

6.1 Grundläggande regler om egendomsskydd och rättssäkerhet

Äganderätten till fast egendom i Sverige kan sägas utgå från ett antal av staten skyddade rättigheter. Det är knippet av dessa olika rättigheter som gemensamt utgör fastighetsägarens äganderätt. Bland dessa rättigheter märks fastighetsägarens rätt att själv tillgodogöra sig avkastning från fastigheten. Avkastningen kan dels vara naturlig, dvs. följa av att träd eller gröda växer på fastigheten, dels bero på avtal. Exempel på det senare är när fastighetsägaren upplåter en rätt till någon annan att på ett visst angivet sätt nyttja fastigheten. Det kan t.ex. ske genom upplåtelse av arrende eller ett servitut. Eftersom en fastighet normalt inte får användas mot ägarens vilja har denne en sorts vetorätt. Det medför att fastighetsägaren med ett stort mått av frihet kan bestämma priset och övriga villkor för en upplåtelse. Den som har fått en rätt att nyttja en fastighet med stöd av ett avtal har ingen generell rätt att upplåta marken vidare till någon annan. För det krävs fastighetsägarens medgivande eller att det framgår av regler i lag.

Huvudregeln, att en fastighetsägare kan neka andra att använda dennes fastighet, genombryts dock av flera undantag. Etablering av nödvändig samhällsinfrastruktur skulle helt enkelt vara omöjlig om fastighetsägarens vetorätt var absolut. Av den anledningen finns det betydande möjligheter att få tillgång till mark utan fastighetsägarens medgivande, dessutom till ett pris som i flera fall är lägre än det som denne skulle ha begärt vid en frivillig upplåtelse eller överlåtelse. Dessa möjligheter utgår från de grundläggande reglerna till skydd för egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen är var och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas att avstå den eller tvingas inskränka användningen av den utom när det krävs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Möjligheten att nyttja

någon annans mark mot dennes vilja är alltså beroende av sökandens intentioner. Kravet på ett angeläget allmänt intresse betyder inte att det enbart är allmänna subjekt som kan få rätt att ta i anspråk mark på detta sätt. Även t.ex. en enskild bredbandsaktör kan genom sin verksamhet tillgodose ett angeläget allmänt intresse.

Bedömningen av om en upplåtelse kan ske mot fastighetsägarens vilja görs av en myndighet. Prövningen och vägen fram till ett beslut ser olika ut beroende på vilken infrastruktur det är fråga om. De grundläggande principerna är dock desamma. Myndigheten ska göra en avvägning mellan det aktuella infrastrukturintresset och fastighetsägarens intresse av att slippa intrånget. Kommer myndigheten fram till att infrastrukturintresset väger tyngre fattas ett beslut som urholkar fastighetsägarens äganderätt. Beslutet utformas normalt på ett sätt så att ingreppet begränsas så mycket som möjligt för den drabbade fastighetsägaren. I vissa fall kan intrånget vara så omfattande att den berörda fastigheten, eller fastighetsdelen, inlöses i sin helhet. Fastighetens ägare ska hållas skadeslös varför varje intrång ska ersättas. Hur detta går till behandlas i avsnitt 7.6.

Det beslut som lägger grunden för ett tvångsvis ianspråktagande av marken kan överklagas, normalt i minst två instanser. I flera fall kan den drabbade fastighetsägaren få beslutet överprövat utan risk för egna kostnader. Den som avser att etablera infrastruktur och måste tillgripa tvångsmedel bör därför vara beredd på att processen kan bli relativt lång och ibland kostsam. Denne ska inte bara ta fram material till grund för prövningen hos den beslutande myndigheten och företräda sitt intresse där, dessutom kan samma sak behöva göras i en efterföljande domstolsprocess.

De olika allmänna intressena bevakas normalt av statliga myndigheter. För vissa allmänna intressen finns det särskilt utsedda myndigheter, som t.ex. Trafikverket i fråga om vissa kommunikationsfrågor. Många allmänna intressen bevakas dock av länsstyrelsen eller kommunen. Skyddet för äganderätt i regeringsformen avser enskild egendom. De olika allmänintressena saknar således skydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. Dessa skyddas i stället genom särskilda regler i respektive speciallag.

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ska den som tvingas avstå sin egendom, eller vars användning av egendomen inskränks, vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättningsskyldigheten förtydligas i expropriationslagen. Där framgår bl.a. att den som drabbas av ett intrång ska ersättas med den marknadsvärdeminsk-

ning som intrånget medför på dennes fastighet. Därutöver ska ytterligare ersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdeinsänkningen. Det är infrastrukturägaren som är ersättningskyldig. Vissa intrång är marginella för fastighetsägaren. Exempel på det är när ytterligare fibrer placeras i en befintlig luftledning för eldistribution. Även mer kännbara intrång kan ha en marginell påverkan på marknadsvärdet. Exempelvis torde en ledning som tar i anspråk hundra kvadratmeter skogsmark inte påverka fastighetens marknadsvärde om fastigheten omfattar hundra hektar mark. Men varje sådant intrång ska dock värderas och ersättas. För de marginella intrången finns särskilda beräkningsmetoder.

Det bör nämnas att skyddet för den enskildes äganderätt inte enbart vilar på reglerna i regeringsformen. Även i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna finns en regel till skydd för egendom. Enligt artikel 1 ska varje fysisk och juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under förutsättningar som ges i lag. Europakonventionen gäller som lag i Sverige, varför artikel 1 har direkt tillämpning i svensk rätt.

Det finns ett antal speciallagar som reglerar hur en viss typ av infrastruktur etableras. Exempel på det är väglagen, lagen om byggande av järnväg och ledningsrättslagen. De olika speciallagarna bygger på olika processer och de beslut som möjliggör markåtkomsten ser relativt olika ut. Lagarna bygger dock på gemensamma grundprinciper, såsom avvägningen mellan sökandens intressen och motstående allmänna och enskilda intressen. Vidare ska alltid eventuella skador värderas och på i huvudsakligt samma sätt ersättas enligt reglerna i expropriationslagen. Därtill har den drabbade fastighetsägaren alltid möjlighet att delta aktivt i processen hos den beslutande myndigheten. Fastighetsägaren har vidare möjlighet att överklaga beslutet och på så vis få det överprövat i minst ytterligare en instans.

6.2 Tar markåtkomstprocessen för lång tid?

De allt överskuggande problemen vid etablering av bredbandsinfrastruktur verkar vara kostnaderna respektive tiden för markåtkomst. Problemet kan lösas på i huvudsak två sätt. Antingen genom en ändring av gällande rätt, eller genom en effektivare tillämpning av nu gällande rätt.

Reglerna till skydd för enskilda och allmänna intressen gör det i princip omöjligt att snabbt etablera infrastruktur mot en fastighetsä-

gares vilja. Det är dock svårt att se hur regelsystemet skulle kunna förändras på ett mer övergripande sätt för att möjliggöra en snabbare process, i vart fall utan att göra avkall på grundläggande principer till skydd för enskilda intressen. Med tanke på att de olika reglerna för etablering av infrastruktur är relativt tätt sammanflätade behöver en ändring i fråga om etablering av bredband samordnas med övrig infrastrukturlagstiftning. Vissa möjligheter att effektivisera ledningsrättslagen har dock framkommit under uppdraget. Dessa presenteras nedan i avsnitt 7.1.1.

Flera intressenter har påpekat att bredbandsaktörerna ligger efter andra infrastrukturbyggare inom t.ex. el- och VA-branschen i fråga om förståelse för markåtkomstprocessen. Det är flera fastighetsägare som har hävdats att t.ex. avtalsförhandlingarna med bredbandsaktörer tar längre tid än med flertalet andra aktörer. Även flera myndigheter har påpekat att deras processer skulle kunna gå snabbare om bredbandsbranschen i större grad försökte förstå och anpassa sig efter rådande förutsättningar.

Det är uppenbart att flera av de processer som bredbandsaktörerna möter hos olika myndigheter inte är utformade efter branschens behov. Till del kan det bero på lagstiftning eller en avvägning mellan olika intressen. Men till viss del ligger sannolikt förklaringen i en bristande förståelse för branschens behov och en ovilja att anpassa sig efter dessa. Här synes det finnas ett betydande utrymme till förbättrade myndighetsprocesser.

Sammantaget är det möjligt att göra stora tidsvinster och besparingar genom att effektivisera respektive process. Ansvaret för det ligger på respektive aktör, dvs. bredbandsaktör såväl som fastighetsägare, andra infrastrukturägare och myndigheter. En väg till bättre processer är att tillgängliggöra redan befintlig information. Vidare finns det gott om goda exempel. En spridning av dessa skulle kunna vara till stor nytta.

7 Juridiska problem kring markåtkomst för bredbandsutbyggnad

I detta avsnitt görs en genomgång av de problem kring markåtkomst för bredbandsutbyggnaden som identifierats. Problemställningarna redovisas och ett resonemang förs kring olika tänkbara lösningar.

7.1 Offentlighetsrättsliga upplåtelser

7.1.1 Ledningsrätt

Den lednings- eller mastägare som behöver tillgång till ett markområde tvångsvis, eller som av annat skäl vill säkra sina anläggningar med ledningsrätt, kan ansöka om en ledningsrättsupplåtelse hos lantmäterimyndigheten. Möjligheterna att få ledningsrätt prövas i en förrättning där sökandens nytta ska vägas mot olägenheterna för övriga subjekt. Till olägenheterna räknas både de enskildas (i huvudsak de berörda fastighetsägarna) och det allmännas (olika statliga och kommunala intressen) samlade olägenheter. Nyttan utgörs i huvudsak av den rätt att använda marken som ledningsrättsupplåtelsen ger sökanden. Vidare ska ledningen lokaliseras och utformas på ett sådant sätt att intrånget kan begränsas så mycket som möjligt.

Ledningsrätten kan i likhet med servitutet knytas till en fastighet. Själva anläggningen, dvs. ledningen med tillbehör, blir då fast egendom tillhörande förmånsfastigheten. Ledningsrätten utgör i dessa fall ett rättsligt tillbehör till fastigheten och följer den vid en eventuell försäljning. Eftersom anläggningen får karaktären av fast egendom kommer den också att ingå i kreditunderlaget för förmånsfastigheten. Det kan vara gynnsamt om ägaren har behov av att belåna sina anläggningar. Men till skillnad från servitutet kan ledningsrätten också knytas direkt till ledningsrättshavaren som juridisk person. En begränsning är dock att ledningsrätten bara kan knytas till en juridisk person, inte till flera. Om två eller flera juridiska personer vill äga en ledning gemensamt måste de bilda ett bolag eller ett annat gemensamt subjekt.

Oberoende av vilket, så innebär ledningsrätten en rätt för ledningsrättshavaren att på visst särskilt vis använda den belastade fastigheten. Vanligen omfattar ledningsrätten en rätt att anlägga, bibehålla, underhålla och förnya ledningen över den belastade fastigheten. En ledningsrätt innehåller därmed vissa särskilt angivna befogenheter

för ledningsrättshavaren och vissa särskilt angivna begränsningar i fråga om hur fastighetsägaren får använda det belastade området.

Ledningsrätter beslutas av lantmäterimyndigheten och registreras i fastighetsregistret. I registret framgår bl.a. vilka rättigheter som finns inskrivna i fastigheterna och vilka förrättningsåtgärder de har varit inblandade i. Efter en ledningsrättsupplåtelse framgår det av registrets kartdel var på berörda fastigheter ledningsrätten är belägen och genom en hänvisning till lantmäteriakten vilka befogenheter rättigheten ger ledningsägaren samt vilka inskränkningar som ledningsrätten innebär för fastighetsägarna. På detta sätt blir ett ledningsbeslut offentligt och därmed tillgängligt även för andra än lednings- och fastighetsägare, t.ex. långivare, potentiella köpare, exploatörer och andra infrastrukturägare. Att ledningens läge är offentligt torde kunna leda till ett utökat ansvar för den som t.ex. ska gräva på fastigheten. Genom att information om ledningens typ och läge finns lätt tillgänglig kan det i flera fall förutsättas att den som ska arbeta på fastigheten tar del av informationen och anpassar sitt arbete därefter.

Att ledningsrätt upplåts genom en myndighets beslut innebär att upplåtelsen utgör en så kallad officialrättighet. Det innebär att upplåtelsen har en starkare ställning än avtalsrättigheter, dvs. upplåtelse som bygger på ett avtal parterna emellan, oavsett om dessa är inskrivna i fastighetsregistret. Exempel på avtalsrättigheter är arrenden, hyresavtal, andra nyttjanderätter och avtalsservitut (jfr avsnitt 7.2.1). Skulle en avtalsrättighet komma i konflikt med en ledningsrätt får avtalsrättigheten stå tillbaka. En ledningsrätt har med andra ord i princip alltid företräde. I fråga om andra officialrättigheter kan lantmäterimyndigheten inom ramen för förrättningen bestämma vilken rättighet som ska ha företräde – ledningsrätten eller den konkurrerande rättigheten. På så vis kan konkurrens mellan olika rättighetsupplåtelse lösas inom förrättningens ram. Det kan innebära att en befintlig ledning måste flyttas, till förmån för den nya ledningen. Ett undantag gäller i fråga om vägrätt (se avsnitt 7.1.4). Den har alltid företräde framför andra officialrättigheter.

I egenskap av officialrättighet gäller en ledningsrättsupplåtelse även mot en ny ägare av fastigheten, oberoende av om den nya ägaren kände till upplåtelsen eller inte vid tidpunkten för förvärvet. Vidare är ledningsrätten tryggad även vid en exekutiv försäljning av fastigheten, vilket inte alltid gäller för avtalsrättigheter. Från ett förvaltningsperspektiv har därför ledningsrätt vissa fördelar i relation till avtalsrättigheter. I förlängningen innebär det också att en anläggning som är uppförd med stöd av en ledningsrätt normalt betingar ett

större värde än en anläggning som är uppförd med stöd av en avtalsrättighet.

En ledningsrättsupplåtelse gäller för all framtid eller till dess den ändras eller upphävs vid ny förrättning. Om fastighetsägaren vill använda sin fastighet på ett sätt som strider mot ledningsrättsupplåtelsen kan denne visserligen ansöka om en ny förrättning för att få ledningsrätten och ledningen flyttad. Det är dock normalt fastighetsägaren själv som får stå för de kostnader en flytt medför, både i fråga om kostnaderna för lantmäteriförrättningen och i fråga om de faktiska kostnaderna för att fysiskt flytta ledningen till ett nytt läge. I och med att en ändring av ledningsrätten kräver ett myndighetsförfarande lämpar sig en ledningsrättsupplåtelse normalt bäst för anläggningar som är relativt statiska till sin karaktär.

Möjligheten att upplåta utrymme för ledningsrätt är begränsat till vissa särskilt angivna typer av ledningar. Till dessa hör sådana ledningar som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål. Kravet på att ledningen ska avse ett allmänt ändamål tar sikte på att ledningsägaren ska ha för avsikt att bedriva en verksamhet som uppfyller ett allmänt ändamål. Vem som ansöker om ledningsrätten – exempelvis ett statligt bolag eller en privat aktör som en ekonomisk förening – är inte avgörande, liksom inte heller om ledningen verkligen är allmänt tillgänglig. Både en mindre förening som driver ett byanät och en ledning som enbart betjänar Försvarmakten kan rymmas inom begreppet allmänt ändamål. Normalt får en ledning anses uppfylla kravet på allmänt ändamål om den är avsedd att användas för kommersiell trafik. Att det redan finns en ledning som tillgodoser det allmänna ändamålet, t.ex. om det redan finns en eller flera fiberledningar etablerade i området, påverkar inte en senare bedömning av om en tillkommande ledning är allmännyttig eller inte. Det går således inte att neka till en upplåtelse av ledningsrätt enbart med hänvisning till att ändamålet redan är tillgodosett genom en befintlig ledning tillhörande någon annan än sökanden.

Ledningsrätt kan upplåtas även för annan utrustning än själva ledningen. Exempel på det är teknikskåp, antenner och kopplingsbrunnar samt annan utrustning som utgör en integrerad del av ledningen. Gemensamt för dessa ledningstillbehör är att de är nödvändiga för att själva ledningen ska kunna användas för sitt ändamål. Vidare kan en ledningsrätt omfatta master och annan liknande infrastruktur som är avsedd att bära antenner eller ledningar. Ledningsrätt kan också upplåtas för en anläggning som är avsedd att inrymma en eller flera

ledningar, t.ex. tunnlar, kulvertar, rör och andra liknande anordningar. En sådan anläggning benämns kanalisation i ledningsrätts-sammanhang. Möjligheten att erhålla ledningsrätt för en kanalisation är förbehållen den som själv avser att använda kanalisationen, för att där dra fram fiber eller koppartråd.

En upplåtelse av ledningsrätt behöver inte avse hela ledningen eller ens själva ledningen. Det går således att få ledningsrätt för en mindre del av en ledningssträcka. Dessutom går det att få ledningsrätt enbart för ett visst ledningstillbehör, t.ex. en mast eller en kopplingsbrunn. Det är inte heller nödvändigt att den anläggning som ledningsrätten leder fram till ska vara permanent lokaliserad. Det är därmed möjligt att få ledningsrätt för ledningar fram till en mast som är upplåten med ett tidsbegränsat arrende.

Ledningsrättslagen utgår från att ledningsägaren vill få ledningsrätt mot fastighetsägarens vilja, även om det i praktiken inte skulle förhålla sig på det viset. För att en sådan upplåtelse ska kunna ske måste vissa särskilda villkor vara uppfyllda. Enligt ett av villkoren ska ledningen anläggas på en plats och på ett sätt som begränsar intrånget för enskilda och allmänna intressen. De enskilda intressena utgörs i huvudsak av de berörda fastighetsägarnas intressen, men hänsyn ska även tas till nyttjanderättshavare och andra personer med intresse i fastigheten. Bland de allmänna intressena märks olika statliga och kommunala intressen. Exempel på det är natur- och kulturmiljövården. Enligt ett annat villkor ska fördelarna av en upplåtelse överväga olägenheterna av den samma. Till fördelarna räknas de nyttor som uppkommer till följd av ledningsrättsupplåtelsen. Dessa nyttor återfinns givetvis i huvudsak hos ledningsägaren. Till olägenheterna räknas de nackdelar som uppkommer hos både enskilda och allmänna intressen till följd av upplåtelsen. Bland skadorna för de enskilda intressena märks främst de intrång som ledningsrätten medför på de berörda fastigheterna. Skadorna för det allmänna kan avse t.ex. intrång i ett reservat, påverkan på miljön eller något annat allmänt intresse.

Det åligger lantmäterimyndigheten att pröva om det finns förutsättningar för en ledningsrättsupplåtelse, dvs. om lokaliseringen är den rätta samt om fördelarna är större än olägenheterna. Även om reglerna i ledningsrättslagen utgår från att ledningsrätt upplåts mot fastighetsägarens vilja, sker flertalet ledningsrättsupplåtelser i fullt samförstånd mellan ledningsägare och fastighetsägare. I dessa fall underlättas lantmäterimyndighetens prövning avsevärt. Det behöver då inte bedömas hur upplåtelsen påverkar det enskilda intresset, utan

enbart om upplåtelsen möter hinder av något motstående allmänt intresse. Den prövningen inleds normalt genom ett samråd med berörda myndigheter. Framkommer inget hinder mot upplåtelsen – eller kan hindret undanröjas genom att ansökan eller något yrkande justeras – kan ledningsrättsupplåtelse ske.

En upplåtelse av ledningsrätt medför alltid ett intrång på de belastade fastigheterna. Även om intrånget i flera fall är marginellt, t.ex. när en optokabel anläggs i en befintlig luftledning för el eller när ytterligare optofiber läggs ned i en befintlig kanalisation, uppkommer det en ersättningsgill skada. Den skadan ska bedömas och ersättas inom ramen för förrättningen.

7.1.1.1 Ett ledningsbeslut kan inte omfatta allt det som parterna vill

Lantmäterimyndigheten har relativt stora befogenheter att i detalj utforma ett ledningsbeslut så att det anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Det rör sig dock inte om någon total frihet. Ett ledningsbeslut måste begränsas till att enbart reglera sådana frågor som ledningsrättslagen är avsedd att reglera. Vilka frågor som kan regleras och vilka som ligger utanför lagens tillämpningsområde är inte alldeles enkelt att ge ett klart svar på. Exempel på frågor som inte kan regleras i ett ledningsbeslut är en framtida flyttning av ledningen, framtida rätt till ersättning och ersättning i annan form än pengar. Att parterna inte sällan vill reglera mer än vad som ryms i ett ledningsbeslut ger upphov till ett antal problem. Begränsningen kan vara problematisk när parterna vill lägga ett avtal till grund för ledningsrätt, om avtalet avser mer än vad ledningsrättsupplåtelsen kan innehålla. Det är inte alltid klart i vilken mån det överskjutande avtalsinnehållet, det så kallade avtalsöverskottet, gäller mellan parterna efter det att ledningsbeslutet har fattats. Begränsningen kan vidare vara problematisk när parterna vill att alla deras mellanhavanden ska regleras i en och samma handling. Inte sällan krävs det att parterna noga anger vilka moment som avses läggas till grund för ledningsbeslut och vilka som avses gälla parterna emellan oberoende av förrättningen.

Har parterna upprättat ett avtal eller en ansökan som omfattar villkor som inte kan omfattas av ett ledningsbeslut, måste detta utredas och på något vis hanteras av förrättningslantmätaren. Det kan innebära att förrättningen fördröjs. Vidare kan det leda till att parterna behöver upprätta nya handlingar, en som är avsedd för ledningsrättsupplåtelsen och en kompletterande handling som rymmer öv-

riga överenskommelser. Ett alternativ kan vara en handling där materialet som är avsett för förrättningen hålls väl avskilt från övrigt material.

Nu gällande rätt ger parterna goda möjligheter att hantera och lösa detta tillämpningsproblem, t.ex. genom en kombination av ledningsrättsupplåtelse och en civilrättslig handling. Med en bättre förståelse hos branschen för hur ansökan och yrkande i förrättningen kan kombineras med civilrättsliga överenskommelser för att uppnå önskade rättsverkningar synes problemet vara fullt ut hanterbart inom gällande rätt. Den möjligheten att lösa problemet utnyttjas dock endast i begränsad utsträckning av branschen i dag.

Saken blir emellertid en annan när förutsättningar för en kompletterande civilrättslig överenskommelse saknas. För dessa situationer hade det varit fördelaktigt om lantmäterimyndigheterna kunde besluta om fler villkor än de som i dag kan omfattas av ett ledningsbeslut. En sådan ny ordning, som alltså förutsätter en ändring av ledningsrättslagen, bör övervägas och utredas ytterligare, förslagsvis av Lantmäteriet.

7.1.1.2 Det tar lång tid att få ledningsrätt

Flera bredbandsaktörer har påpekat att handläggningen av lantmäteriförrättningar tar alldeles för lång tid.

Lantmäterimyndigheten är skyldig att utreda förutsättningarna för en ledningsrättsupplåtelse. Flera prövningar i förrättningen utgår dock från att bredbandsaktören yrkar på något, t.ex. att ledningen ska lokaliseras till ett visst läge eller att vissa särskilda befogenheter ska följa med ledningsrätten. Det åligger sökanden att föra fram skäl för sina yrkanden. Även om lantmäterimyndigheten har en långtgående utredningsskyldighet, har sökanden alltså att föra fram övertygande skäl för att ledningsrätten ska upplåtas i enlighet med ansökan, i en viss sträcka och med vissa befogenheter. Bredbandsaktören kan genom väl utformade processhandlingar och ett proaktivt förhållningssätt avsevärt förkorta förrättningsprocessen samt öka chansen för att ansökan vinner bifall.

Vid en lantmäteriförrättning är normalt själva ansökan den viktigaste handlingen. Den ska ange vilken typ av anläggning som avses samt var den ska lokaliseras. Vidare bör antalet ledningar anges, t.ex. hur många som ska få anläggas i en kanalisation. Lokaliseringen ska vara så tydligt angiven att det inte råder någon tvekan om på vilken fastighet ledningen ska förläggas eller vilket utrymme som ska tas i an-

språk, dvs. såväl läget som rättighetens utbredning i sidled och eventuellt djup ska framgå. Vad som ingår i anläggningen ska tydligt framgå, dvs. inte bara ledningen utan även eventuella tillbehör såsom kopplingsbrunnar eller teknikskåp ska anges. Hur noggrant anläggningens läge ska anges beror på behovet i det enskilda fallet. En ledning i en tätort, kanske till och med inne i ett hus, måste av naturliga skäl anges med mycket hög noggrannhet. Bedömningen av intrånget och ersättningsberäkningen kan variera starkt beroende på exakt var ledningen ska anläggas.

Givetvis är det också av avgörande betydelse att fastighetsägaren vet exakt var ledningen får etableras. För en ledning på landsbygden ställs inte lika höga noggrannhetskrav. Har sökanden ett digitalt underlag som anger ledningens läge, underlättar det förrättningen om filen inges till myndigheten. Det är viktigt att förstå att en ledningsrättsupplåtelse bara gäller i den sträckning som framgår av beslutet. Skulle det faktiska läget avvika från det upplåtna läget skyddas inte ledningen av ledningsrätten. En ansökan med felaktig lägesangivelse eller en senare etablering som avviker från ledningsbeslutet medför således en risk för sökanden.

Lantmäterimyndigheten kan bara fatta beslut om sådant som tas upp i ansökan eller vid ett lantmäterisammanträde. Av den anledningen är det viktigt att ansökan innehåller alla de ledningar, tillbehör och befogenheter som bredbandsaktören behöver ha med. Om det finns tvetydigheter eller andra oklarheter i ansökan behöver lantmäterimyndigheten inhämta kompletteringar från sökanden. Det är därför viktigt att ansökan utformas på ett korrekt sätt redan från början. För att vara säker på att ansökan uppfyller kraven kan det vara lämpligt att relativt tidigt stämma av kompletteringsbehovet med lantmäterimyndigheten. För en snabb handläggning är det vidare viktigt att lantmäterimyndigheten redan från början har tillgång till allt material som är nödvändigt för prövningen. Det kan t.ex. röra sig om olika tillstånd, överenskommelser med berörda fastighetsägare eller liknande.

Om förrättningen inte bygger på en överenskommelse med berörda fastighetsägare har lantmäterimyndigheten att pröva om en ledningsrättsupplåtelse kan ske utan fastighetsägarnas medgivande. I dessa fall är det tidsbesparande om sökanden redan i ansökan noga anger skälen för att ledningsrätt ska upplåtas i en viss sträcka. Om skälen är väl beskrivna redan från början går prövningen snabbare. I många fall är det också på förhand klart vilka synpunkter som kommer att framföras från fastighetsägarna i fråga om det valda lä-

get. Det kan då vara lämpligt att sökanden redan i ansökan bemöter de förväntade synpunkterna. Om de t.ex. handlar om att fastighetsägarna anser att ledningen bör ha en annan lokalisering, vinner sökanden tid på att redan i ansökan motivera det sökta läget väl och jämföra det med alternativen.

Sökanden ska i ansökan yrka på de befogenheter som ledningsrätten ska innehålla samt de begränsningar som ska gälla för ägarna till de belastade fastigheterna. Vidare kan sökanden yrka på vissa aktsamhetskrav. Det är dessa yrkanden som ligger till grund för hur fastighetsägarnas och ledningsägarens dispositionsrätt påverkas vid en upplåtelse. De flesta ledningsägarna yrkar på i princip samma ledningsbeslut i varje förrättning, även om de fysiska förutsättningarna skiljer sig åt. Ett sådant förfarande har den fördelen att beslutets utformning har prövats tidigare och därmed sannolikt bara innehåller villkor som är lämpliga för ett ledningsbeslut. I många fall har beslutsformuleringen också utvecklats över tiden och processats med motpartens branschorganisation. Ett sådant väl formulerat och processat beslutsyrkande kan underlätta förrättningen avsevärt. Sökanden bör noga överväga vilka befogenheter, begränsningar och aktsamhetskrav denne ska yrka på. Ju mer intrånget kan begränsas desto större möjlighet är det att ledningsrätt kan upplåtas.

Det finns i dag även ett antal mallar att utgå ifrån. Det skulle sannolikt underlätta förfarandet om dessa mallar anpassades och utvecklades efter branschens behov och gjordes mer lättillgängliga. Sannolikt behöver en mall även förses med kommentarer som förklarar syftet med olika bestämmelser. Annars är risken stor att mallen justeras på ett sätt som gör att det avsedda syftet går förlorat. Det har vidare framförts att mallarna måste tillhandahållas i ett format som möjliggör redigering.

För de fall där ledningsägaren och fastighetsägarna är överens om ledningsrättsupplåtelsen bör detta framgå skriftligen. Handlingen ska vara undertecknad av samtliga delägare i fastigheten. En markupplåtelse enligt jordabalken kan avsevärt underlätta en upplåtelse av ledningsrätt. Effektivast är dock normalt om fastighetsägaren kan biträda ansökan om ledningsrätt eller i en särskild överenskommelse medge att en upplåtelse sker enligt ansökan. En överenskommelse som träffats före förrättningsansökan ska innehålla en bestämmelse om att handlingen får läggas till grund för ett beslut om upplåtelse av ledningsrätt. Eftersom utgångspunkten för en sådan överenskommelse är att den ska träffas inom ramen för en förrätt-

ning, bör överenskommelsen dessutom inte ha ingåtts långt före det att ansökan om ledningsrätt gjordes till lantmäterimyndigheten.

De problem som branschen upplever synes ha att göra med reglerna som uppställs till skydd för enskilda intressen. Reglerna till skydd för äganderätten (jfr avsnitt 6) möjliggör helt enkelt inte ett så snabbt förlopp som aktörerna önskar. Detta får förvisso betraktas som ett problem som beror på lagstiftningens utformning, men det är i allt väsentligt detsamma som gäller vid etablering av annan infrastruktur. Det torde emellertid vara svårt att motivera avsteg från grundläggande regler om egendomsskydd och rättssäkerhet för att underlätta etablering av bredbandsinfrastruktur. I stället får bredbandsaktörerna påverka hanteringen hos lantmäterimyndigheterna genom väl utformade ansökningar samt en effektiv processföring. Lantmäteriet bör kunna fylla en viktig funktion här genom särskilt riktad och väl genomarbetad information om markåtkomst genom förrättningsförfarandet. Bredbandsaktörerna har dock ytterst själva ansvaret att informera sig om gällande rättsregler och att se till att de kompetenshöjande insatser som behövs i den egna organisationen i övrigt sker.

Det har även påpekats att tidsåtgången beror på att det i många fall tar tid innan lantmäterimyndigheten över huvud taget påbörjar handläggningen av det enskilda ärendet. Detta torde i regel bero på kapacitetsbrist och innebär att behovet av kompletteringar eller enklare korrigeringar inte kan påtalas direkt när ansökan inkommer utan först en tid senare. Därmed finns det en risk att hela förrättningen fördröjs om kompletteringarna dröjer. Vidare har det framförts synpunkter på att ärendena inte handläggs på ett effektivt sätt och att lantmäterimyndigheterna gör olika juridiska bedömningar vid likartade förrättningar.

I det relativt stora antalet förrättningar där fastighetsägare och ledningsägare är överens och upplåtelsen inte strider mot allmänna intressen kan handläggningstiden inte motiveras av tidskrävande bedömningar. Om ansökan är komplett och de nödvändiga tillstånden finns kontrollerar lantmäterimyndigheten övriga förutsättningar. Med tanke på kritiken finns det anledning för lantmäterimyndigheterna att ständigt se över sina rutiner och arbetsformer och bedriva ett aktivt förbättringsarbete för att öka rättsäkerheten, sänka handläggningstiderna och arbeta för en kostnadseffektiv process.

7.1.1.3 Möjligheterna till förtida tillträde är begränsade

En ledningsägare kan under vissa förutsättningar få rätt att tillträda marken redan innan ledningsbeslutet har vunnit laga kraft. En sådan rätt tillkommer genom ett beslut om att ge ledningsägaren förtida tillträde. Genom att ledningsägaren med stöd av ett sådant beslut kan tillträda marken redan innan ledningsbeslutet har vunnit laga kraft sparar denne närmare fyra veckor på förfarandet. Vidare sker en eventuell överprövning av ett beslut om förtida tillträde som ett inhibitionsärende. Det innebär att ett utslag i fråga om tillträdet normalt ska meddelas inom ett par veckor. Genom att utnyttja möjligheten till förtida tillträde kan således tiden från ansökan till att marken får tas i anspråk förkortas. I gynnsamma fall kan det röra sig om några veckor från ansökan till dessa att ledningsägaren har rätt att tillträda marken.

Möjligheterna att få ett beslut om förtida tillträde är dock mycket begränsade. Eftersom tillträdesfrågan i dessa fall avgörs innan ledningsbeslutet har vunnit laga kraft, dvs. innan ledningens läge är slutgiltigt avgjord, kan ett beslut om förtida tillträde bara meddelas om utfallet av ledningsrättsupplåtelsen är i princip uppenbart. Finns det en risk för att ledningsrättsupplåtelsen undanröjs vid en överprövning kan lantmäterimyndigheten därför normalt inte besluta om förtida tillträde. Antalet fall där utfallet i en överprövning är uppenbart är begränsat. Exempel på när förtida tillträde kan bli aktuellt är när ledningsrätt söks för en redan befintlig ledning. Det kan vidare röra sig om fall där det till följd av en detaljplanebestämmelse är reglerat var ledningen ska lokaliseras. Det bör även nämnas att när ett beslut om förtida tillträde överklagas, kan mark- och miljödomstolen omedelbart förordna att det inte får utnyttjas. Ett sådant förordnande om inhibition kan inte överklagas särskilt, och det är därför svårt att få någon entydig praxis i frågan.

Branschen har framfört att möjligheten att beviljas förtida tillträde bör utökas. Ett förslag går ut på att en begäran om förtida tillträde till en ledningsrättsupplåtelse avseende bredband alltid borde accepteras, en form av förenklat förtida tillträde. På så vis skulle ledningsägaren relativt snabbt kunna påbörja en etablering av sina anläggningar. Med en sådan ordning uppkommer problem om ledningsbeslutet undanröjs vid en överprövning. För dessa fall torde det krävas regler för hur ledningsägaren ska avetablera, återställa marken och ersätta fastighetsägaren för uppkomna skador.

Den föreslagna möjligheten till ett förenklat förtida tillträde saknar motsvarighet i fråga om etablering av annan infrastruktur. Även om möjligheten till ett förenklat förtida tillträde kan kombineras med ekonomiska garantier, leder den föreslagna ordningen till ett utökat intrång i den enskildes äganderätt. Samtidigt skulle ett förenklat förtida tillträde kunna förbättra förutsättningarna för en samförläggning, vilket skulle kunna leda till ett motsvarande mindre intrång. En kompromiss skulle kunna vara att möjligheterna att erhålla förtida tillträde utökas i sammanhang där samförläggning ska ske samt i sådana fall där det handlar om strategiskt viktiga bredbandskablar som bara innebär relativt liten skada på den berörda fastigheten (t.ex. i åker eller skogsmark). Problemet beror hur som helst på lagstiftningens utformning.

Eftersom det är svårt att bedöma om fördelarna med en lagändring överväger nackdelarna och det finns en risk att en sådan ordning i praktiken skulle innebära en "nettoförsämring" av fastighetsägarnas ställning, har frågan inte kunnat övervägas närmare inom ramen för detta uppdrag. Ändringsbehovet, eventuella samordningsvinster och andra konsekvenser av olika alternativ till en sådan ny ordning bör övervägas och utredas ytterligare, förslagsvis av Lantmäteriet tillsammans med Post- och telestyrelsen. Vid en sådan utredning bör hänsyn tas även till andra infrastrukturägare än bredbandsaktörerna.

7.1.1.4 Går det att underlätta ledningsrättsupplåtelse för kanalisation?

Enligt nu gällande rätt får den som har ledningsrätt för kanalisation själv anlägga fiber- och elledningar i kanalisationen i den utsträckning som framgår av beslutet. För att någon annan ska få utnyttja utrymmet i kanalisationen krävs ett särskilt förordnande enligt ledningsrättslagen. En andrahandsupplåtelse med stöd av ett sådant förordnande kräver dessutom att ägaren till kanalisationen själv har börjat använda utrymmet i denna. Det är alltså inte möjligt att dra fram en ledning i en tom kanalisation med stöd av andrahandsrätt. Av den anledningen är det inte meningsfullt för ett företag som vill specialisera sig på att enbart äga kanalisationer och upplåta utrymme i dessa till andra aktörer att säkra sina anläggningar med ledningsrätt.

Det är möjligt att en annan ordning, där en andrahandsupplåtelse kan ske oberoende av om kanalisationens ägare själv har anlagt fiber i den, kan öppna upp för en marknad för kanalisationer. Genom en ändring av lagen enligt den föreslagna ordningen skulle man kunna

komma till rätta med detta hinder; en sådan ändring bedöms vara relativt okomplicerad rent lagtekniskt. Det har emellertid under arbetet med detta uppdrag inte kunnat klargöras hur stort ändringsbehovet faktiskt är.

7.1.1.5 Det är problematiskt att utnyttja befintlig infrastruktur vid nyetablering

Den som vill nyttja någon annans fastighet för allmännyttig infrastruktur kan normalt få en rätt till det efter en myndighetsprocess där en avvägning sker mellan de motstående intressena. Sökandens behov vägs mot fastighetsägarens behov. Överväger sökandens behov kan denne normalt tvångsvis få rätt att nyttja fastigheten. Men om den egendom som behövs för att anlägga infrastrukturen utgörs av lös egendom saknas i princip tvångsmedel. Då fungerar det varken med en ledningsrättsupplåtelse eller med någon annan form av tvingande regler. Det innebär att en ägare av lös egendom i vissa lägen har en monopolliknande ställning, något som en fastighetsägare saknar.

En stor del av den i dag befintliga infrastrukturen är lös egendom. Exempel på det är betydande delar av ledningsinfrastrukturen såsom fjärrvärmeledningar, VA-ledningar, elledningar, fiber- och kopparnät. En konsekvens av detta är att en stor del av den befintliga infrastrukturen inte kan utnyttjas vid etablering av ny infrastruktur, i vart fall inte mot ägarens vilja. En etablering i befintlig infrastruktur kompliceras ytterligare av att den normalt också kräver tillstånd från ägaren till den fastighet som infrastrukturen är belägen på. Oftast räcker det således inte med ett avtal med infrastrukturens ägare.

Infrastruktur som normalt utgör fast egendom, t.ex. vissa vägar samt järnvägar, är det visserligen inte heller alltid möjligt att etablera fiber eller master på. Det följer av de särskilda skyddsregler som gäller för vägar och järnvägar.

Det har framförts synpunkter på att förutsättningarna för att nyttja befintlig infrastruktur måste bli bättre. Synpunkterna har framförts både från infrastrukturbyggarna själva och från fastighetsägare. De senare kan drabbas hårt av att olika infrastrukturintressenter uppför egna – i vissa fall parallella – anläggningar i stället för att dela på befintlig infrastruktur. Fastighetsägareintressen har påpekat att enstaka intrång utgör ett begränsat problem. Istället är det mängden av intrång och bristen på samverkan mellan olika infrastrukturer som utgör det stora problemet. Det kan konstateras att problemet till lika

delar utgör ett tillämpningsproblem och beror på lagstiftningens utformning; gällande rätt ger aktörerna mycket begränsade möjligheter att etablera fiber och master i befintlig infrastruktur mot ägarens vilja.

7.1.1.6 Kan överkapacitet hyras ut?

Flera infrastrukturer är beroende av olika tekniska styrsystem för att fungera. Det gäller t.ex. för VA-ledningar, där optofiber inte sällan anläggs för att styra pumpar och ventiler. Det gäller även överföringsledningar för el där optofiber anläggs för att bl.a. slå av och på nätet. Fibern är i dessa fall således inte anlagd för ett separat kommersiellt ändamål. Istället utgör den en integrerad del i en annan infrastruktur.

Några elöverföringsbolag har ifrågasatt om överkapaciteten i denna typ av optofiber får hyras ut på kommersiella villkor. Anledningen till varför det skulle vara otillåtet är att sådana infrastrukturägare egentligen bedriver något annat än bredbandsverksamhet och att en sådan verksamhet skulle strida mot ledningens ändamål enligt ledningsbeslutet. Frågan är intressant eftersom mängden fiber som etablerats på detta sätt är omfattande. Skulle även denna fiber kunna hyras ut för kommersiell trafik hade sannolikt mängden tillgänglig fiber ökat med hundratals mil.

För att optofiber ska kunna ingå som ett tillbehör till ett annat ledningsändamål krävs det att den är nödvändig för driften av huvudanläggningen. Har det väl konstaterats att optofibern är nödvändig, och att det inte rör sig om en onödig överkapacitet, ingår den som en integrerad del av ledningsrätten. Skulle behovet av ledningen med tillhörande fiber av någon anledning upphöra i framtiden kan ledningsbeslutet efter ansökan komma att omprövas. Men så länge behovet består har ledningsrättshavaren rätt att bibehålla och nyttja fibern.

Det får förutsättas att den fiber som anlagts för att styra annan infrastruktur normalt har avsevärt större kapacitet än vad som krävs för att styra infrastrukturen. I dessa fall finns det inte några regler i ledningsrättslagen som förhindrar ledningsägaren från att upplåta överkapaciteten till någon annan. Det rör sig här inte om ett faktiskt ianspråktagande av fastigheten eller ett ökat intrång. Det rör sig vidare inte om en överdimensionerad anläggning. Det finns inte heller några regler i annan lagstiftning som begränsar ledningsägarens utnyttjade av överkapaciteten.

Så länge det ursprungliga behovet består torde denne därmed, utan fastighetsägarens medgivande, kunna upplåta överkapaciteten i anläggningen till någon annan. Denna möjlighet bör Post- och telestyrelsen kunna lyfta fram genom informationsinsatser riktade mot relevanta infrastrukturägare.

7.1.2 Kommunala markupplåtelser

Vid myndighetsutövning är kommunen, liksom alla andra myndigheter, bunden av de lagregler som finns. Av regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Den kommunala myndigheten kan således inte ställa krav på bredbandsaktörerna som går längre än kraven i lagstiftningen. Flera av aktörerna synes dock mena att vissa kommunala krav går längre än så, dvs. att aktören måste ställa upp på mer än vad lagen kräver för att få tillgång till kommunalt ägd mark.

En särskild uppfattning som kommit till uttryck är att många kommuner brister i fråga om opartiskhet och likabehandling. Till stor del handlar det om att aktörerna anser att någon eller några få större bredbandsaktörer har en förmånligare ställning, t.ex. genom att de tillfrågas i planprocessen eller erbjuds en exklusiv möjlighet att samförägga bredband i samband med kommunala grävningar. När kommunen agerar som fastighetsägare, dvs. inte som myndighet, har den i och för sig en stor handlingsfrihet. Kommunen är dock som offentlighetsligt subjekt alltid skyldig att följa vissa normer, t.ex. likabehandlingsprincipen.

En del av den kritik som aktörerna har framfört synes peka på att vissa kommuner inte alltid följer denna princip. Aktörerna har vidare påpekat att vissa kommuner utnyttjar sin dominerande ställning genom att ställa orimliga krav. Ett flertal aktörer har uppfattat sig tvungna att acceptera kraven för att de har bråttom att etablera sig, men också för att de är oroliga för eventuella konsekvenser om de inte accepterar kommunens krav.

Kommunala markupplåtelser som sker *genom avtal* ligger i gränslandet mellan myndighetsutövning och kommunens agerande som fastighetsägare, men sorterar egentligen inte in under de offentlighetsliga upplåtelseerna. Motsvarande gäller i fråga om de grävstillstånd som krävs för grävning i mark som kommunen upplåtit genom avtal, t.ex. i syfte att förlägga ledningar under den allmänna platsmarken. (Dessa företeelser berörs ytterligare i avsnitt 7.2.2.)

Annorlunda förhåller det sig med en upplåtelse av allmän plats för bredbandsinfrastruktur ovan jord såsom teknikbodar eller master. Sådana upplåtelser sker genom ett tillståndsförfarande enligt ordningslagen. Polismyndigheten, som utfärdar tillståndet, ska inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats för annat ändamål än det i detaljplanen avsedda. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om kommunen för tillstyrkan uppställer villkor, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor. Medan polismyndighetens beslut om sådana villkor kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, får ett beslut att avslå ansökan som beror på att kommunen har utövat sin vetorätt inte överklagas. I stället är sökanden hänvisad till att överklaga kommunens beslut enligt de regler som gäller på det kommunalrättsliga området (laglighetsprövning).

Det bör framhållas att det kan vara svårt att dra gränsen mellan vad som visserligen är tuffa men legitima krav för att ingå avtal och vad som kan utgöra lagstridigt tvång eller bristande likabehandling.

Om bredbandsaktörernas kritik inte skulle vara berättigad, ligger problemet i något annat, t.ex. hos bredbandsaktörerna i form av bristande kunskaper om kommunala befogenheter eller hos kommunerna i form av bristande kommunicering av de skäl som ligger till grund för de kommunala besluten. Att samverka mellan kommunen och bredbandsaktörerna är ett påtagligt problem, möjligen rent av det största problemet, för etablering av bredbandsinfrastruktur är hursomhelst tydligt. Flera aktörer har framfört att det finns kommuner där etableringen sker problemfritt. Gemensamt för sådana kommuner verkar vara transparens och förutsägbarhet. Det finns goda exempel på hur bruket av en väl utarbetad bredbandsstrategi, som på en övergripande nivå lägger fast långsiktiga strategier och beskriver arbetssätt och processer över tiden, förbättrar möjligheterna till samverkan mellan kommunen, lokala stadsnät, regionalt nät och privata bredbandsaktörer.

När ett grävningsarbete planeras bör samtliga intresserade bredbandsaktörer ges kännedom om planerna, till undvikande av att samma mark behöver grävas upp på nytt senare. En sådan ordning är för övrigt önskvärd såväl inom som utanför tätorterna. Ledningskollen (jfr ovan under avsnitt 4.4) är ett verktyg som skulle kunna användas bättre för detta ändamål. För att verktyget ska kunna användas i större utsträckning bör en omfattande utveckling komma till stånd. Bredbandsaktörerna efterfrågar en mer detaljerad inform-

ation än de stora kilometerområdena som i dag framgår vid förfrågningarna.

Fördelarna med en bättre samordning är färre intrång, färre grävningssarbeten och åtföljande mindre behov av återställning. Markåtkomstprocessen skulle därmed underlättas. Någon värdering av om Ledningskollen löser samordningsfrågorna eller inte har inte kunnat analyseras djupare inom ramen för detta uppdrag. Däremot finns få andra alternativ på marknaden där aktörerna kan samarbeta med varandra kring grävning för infrastruktur. Vägledning i frågan om Ledningskollen ska vara verktyget i framtiden för grävningssamordning lämnas i Post- och telestyrelsens Slutredovisning av studie om utveckling av Ledningskollen för samförläggning som lämnades i oktober 2013 (PTS-ER 2013:23).

Alldeles uppenbart finns det en stor förbättringspotential i fråga om samverkan mellan kommuner och bredbandsaktörer. Problemet synes inte bero på lagstiftningens utformning och sannolikt ligger inte lösningen i nya rättsregler, utan snarare i en större förståelse för respektive parts process och förutsättningar.

7.1.3 Anläggningslagen

Genom anläggningslagen kan en gemensamhetsanläggning inrättas för att reglera samverkan mellan en grupp fastigheter. Samverkan avser utförande och drift av en eller flera anläggningar av stadigvarande betydelse för de ingående fastigheterna. Anläggningen kan t.ex. utgöras av en väg, bryggor eller parkmark. Inrättandet av en gemensamhetsanläggning föregås alltid av en prövning i form av en lantmäteriförrättning. Det är således inte möjligt att inrätta en gemensamhetsanläggning på egen hand utan lantmäterimyndigheternas inblandning.

Deltagarkretsen i en gemensamhetsanläggning består av fastigheter. Privatpersoner, företag eller andra juridiska personer kan således inte delta i en gemensamhetsanläggning. Det finns dock vissa möjligheter för ägare till lös egendom att delta. Exempelvis kan en tomträtt eller en anläggning som inte tillhör en fastighet delta i en gemensamhetsanläggning. Att en anläggning inrättas som en gemensamhetsanläggning innebär att de ingående fastigheterna bär ett gemensamt ansvar för anläggningens utförande och drift. De kostnader som är förknippade med detta fördelas mellan de ingående fastigheterna efter andelstal som fastigheterna tilldelas vid förrättningen.

Genom inrättandet av en gemensamhetsanläggning uppkommer en servitutsrätt för de deltagande fastigheterna att använda de fastigheter som anläggningen är belägen på. Inrättandet av en gemensamhetsanläggning innebär således ett intrång för de belastade fastigheterna. Detta intrång värderas och ersätts inom ramen för förrättningen.

Normalt inrättas en gemensamhetsanläggning i fullt samförstånd mellan de berörda fastighetsägarna. Men en gemensamhetsanläggning kan – på ett liknande sätt som en ledningsrätt – också inrättas mot fastighetsägarnas vilja. Sådan markåtkomst förutsätter att ett antal villkor är uppfyllda. Bland annat ska den aktuella anläggningen vara av väsentlig betydelse för de deltagande fastigheterna. Det innebär att anläggningen ska fylla ett påtagligt behov för dessa fastigheter. För en fastighet som redan har tillgång till nyttigheten, eller med enkelhet kan få tillgång till den, saknas det normalt väsentlig betydelse att ingå i gemensamhetsanläggningen. En fastighet för vilken det är av väsentlig betydelse att delta i en befintlig gemensamhetsanläggning kan å andra sidan tvinga sig in i anläggningen. Till skillnad från anläggningar som ägs av privata subjekt kan de deltagande fastigheterna således inte fritt råda över vilka som ska delta i anläggningen eller i vilken omfattning den ska byggas ut. Till viss del sätts ramarna för detta av reglerna i anläggningslagen.

Man kan ifrågasätta om det är av väsentlig betydelse för en fastighet att ha del i ett fibernät eller en mast för en telekommunikationsanläggning. Vid en bedömning av väsentligheten måste hänsyn tas till fastighetens ändamål. Vad som t.ex. är av väsentlig betydelse för en bostadsfastighet behöver inte vara väsentligt för en industri- eller hyresfastighet. Ser man till den genomsnittlige fastighetsägarens behov, pekar det sannolikt mot att det stora flertalet anser det vara av väsentlig betydelse att ha tillgång till Internet. Men detta behov kan normalt uppfyllas på annat sätt än genom en gemensamhetsanläggning för bredband. För den fastighetsägare som redan har möjlighet att få tillgång till Internet genom en mobil uppkoppling torde det inte vara av väsentlig betydelse att ingå i en gemensamhetsanläggning för fiber eller mast. Att en lokal samverkan möjligen kan ge en snabbare eller mer stabil uppkoppling bör normalt inte påverka väsentlighetsprövningen.

Det väsentliga, i den mening som avses i anläggningslagen, ligger *i dag* trots allt i att ha tillgång till Internet för att ta del av vissa samhällstjänster, inte att ha tillgång till ett särskilt snabbt nät. Sammantaget torde det vara möjligt att inrätta en gemensamhetsanläggning

för att anlägga fiber eller en mast om samtliga inblandade är överens. Om ett inrättande däremot ska ske mot någon parts vilja krävs det att det saknas alternativa vägar att nå Internet, t.ex. om de aktuella fastigheterna är belägna på en plats där det inte är möjligt med en kommersiell lösning.

Det är inte möjligt att låta andra, som inte deltar i gemensamhetsanläggningen, använda anläggningen i kommersiellt syfte. Gemensamhetsanläggningen får inte heller användas av de deltagande fastigheterna i kommersiellt syfte. Det är vidare inte möjligt att äga anläggningen gemensamt med annan än deltagande fastighet. Ett kommunalt bolag eller en fiberförening kan därför inte vara delägare i en gemensamhetsanläggning. Det är inte heller möjligt att överlåta gemensamhetsanläggningen på civilrättslig väg. Därför är det inte lämpligt att anlägga bredbandsinfrastruktur som en gemensamhetsanläggning om anläggningen ska användas för ett kommersiellt syfte eller om avsikten är att den ska överlåtas till någon annan inom en snar framtid.

En frågeställning som förekommit är om anläggningslagen kan ändras för att underlätta etablering av fiber och master. Det har framförts synpunkter på att anläggningslagen bör vara tillämplig för att etablera bredbandsinfrastruktur till nytta för ett kollektiv av fastigheter. Som framgår ovan är det möjligt redan i dag, dock med den begränsningen att en etablering av fiber eller master måste vara av väsentlig betydelse för de deltagande fastigheterna om inte alla inblandade är överens. En ordning där fiber och master skulle kunna anläggas utan att vara av väsentlig betydelse skulle stå i konflikt med regleringen i anläggningslagen.

Den avgörande principen att markåtkomst får ske mot fastighetsägarens vilja enbart om det är av väsentlig betydelse för den som har behov av att nyttja marken återfinns i flera lagar som reglerar etablering av infrastruktur. De problem som branschen upplever beror alltså av allt att döma på lagstiftningens utformning. Det torde vara svårt att motivera avsteg från grundläggande regler om egendoms- skydd och rättssäkerhet för att underlätta etablering av bredbandsinfrastruktur, särskilt som de aktuella fastigheterna normalt inte har ett påtagligt behov av att ha tillgång till fiber eller mast.

7.1.4 Väglagen

Väglagen reglerar allmän väg och innehåller bestämmelser om bl.a. byggande och drift av allmän väg. Staten, genom Trafikverket, är

väghållare för allmänna vägar. Kommunen kan i vissa fall också vara väghållare för allmän väg.

Mark som behövs för allmän väg tas i anspråk med vägrätt med stöd i en upprättad vägplan. Vägrätt kan också uppkomma genom att väghållaren övertar mark eller annat utrymme med stöd i beslut om att enskild väg ska övergå till allmänt underhåll. Vägrätten ger väghållaren rätt att i fastighetsägarens ställe bestämma över markens användning under den tid vägrätten består. Vägrätten omfattar det område som behövs för vägbanan och övriga väganordningar som stadigvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande. När vägrätten upphör att gälla genom beslut om in-dragning av allmän väg återfår fastighetsägaren sina befogenheter till marken.

Ledningsrätt kan inte upplåtas i själva vägrätten eftersom den är lös egendom, men däremot i den underliggande fastigheten. Tillstånd att utföra ledningsarbeten inom vägområdet för allmän väg ges med stöd i 44 § väglagen och meddelas av väghållningsmyndigheten. Om vägen är statlig är det någon av Trafikverkets sex regioner som är väghållningsmyndighet. I samband med tillståndsgivningen anges villkoren för förläggningen. Första gången en ledningsägare ansöker om att förlägga en ledning inom vägområdet upprättar Trafikverket en överenskommelse med ledningsägaren genom vilken denne accepterar Trafikverkets standardavtal för tillträde till vägområdet. Allmänna bestämmelser vid nedläggning av svagströmsledningar och fiberoptiska ledningar i vägområde, ABSF 09. En sådan överenskommelse omfattar även framtida nyförläggningar som ledningsägaren önskar utföra. Vid nyförläggning fakturerar Trafikverket ledningsägaren en engångsersättning som ska täcka framtida ökade drift- och underhållskostnader som uppstår på grund av den aktuella ledningen. För att sedan få utföra ledningsarbetet inom vägområdet krävs en godkänd trafikanordningsplan. I vissa fall kan även tillstånd från andra myndigheter krävas för att få förlägga en ledning inom vägområde, t.ex. från länsstyrelsen. Upplåtelsen gäller så länge vägrätten består eller till dess ledningen behöver flyttas i samband med en vägåtgärd. Om ledningen behöver flyttas i samband med en vägåtgärd erbjuds ledningsägaren ett nytt läge inom vägområdet.

Såväl bredbandsaktörerna som fastighetsägarna anser att allmänt vägområde borde kunna utnyttjas på ett bättre sätt. Det allmänna vägområdet undviks ofta på grund av den ersättning som Trafikverket begär samt på grund av de villkor som ställs i fråga om var ledningen får förläggas och hur arbetet ska utföras. Det anses vidare att det borde finnas ett område inom vägområdet som reserverats för

förläggning av ledningar. En annan lösning som framförts är att Trafikverket ska lägga ner rör för fiberkabel m.m. på strategiska ställen under vägarna för att minska kostnaderna för att senare passera vägområdet.

Hos Trafikverket pågår kontinuerligt ett arbete med frågan hur myndigheten kan agera för att underlätta bredbandsutbyggnaden, t.ex. genom ett forum för dialog med representanter för olika bredbandsaktörer och genom tillhandahållande av informationsmaterial rörande tillståndsprövningen. Trafikverket har även tagit fram och driftsatt en e-tjänst för ansökan om att utföra ledningsarbeten inom vägområde.

Det är tydligt att det upplevs som ett problem att Trafikverket kan villkora sina beslut vid tillståndsgivningen med att bredbandsaktörerna också ska ingå civilrättsliga avtal med myndigheten för att få nyttja tillståndet. Detta problem beror främst på lagstiftningens utformning, som alltså medger en ordning där inte samtliga villkor framgår redan av tillståndet. Det framstår som ineffektivt, motverkar förutsägbarhet och lämnar utrymme för godtycke i det enskilda fallet. Genom en lagändring skulle man kunna komma till rätta med problemen, men det är rimligt att anta att tillståndspröven skulle bli längre, varför det är svårt att bedöma nettoeffekten.

Att ha ett område reserverat för ledningar inom vägområdet är svårt i praktiken, dels eftersom inte mer mark än vad som behövs för vägen och dess anläggningar får tas i anspråk med vägrätt, dels eftersom vägområdena kan se mycket olika ut beroende på mark- och terrängförhållanden och typ av vägstandard. Frågan om förläggning av ny kanalisation i samband med utförande av annan infrastruktur har utretts i flera andra sammanhang, senast av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin (Bredband för Sverige in i framtiden, SOU 2014:21). Ur markåtkomstsynvinkel skulle en ordning där bredbandsinfrastruktur lades ner i samband med om- och nybyggnation av väg och järnväg medföra ett motsvarande mindre behov av åtkomst till mark inom angränsande fastigheter. Om såväl korsande som längsgående kanalisation kunde läggas ner vid sådana arbeten skulle anläggningskostnaden för bredbandsaktörerna förmodligen minska och tillståndsgivningen bli enklare. Samtidigt skulle grävsträckorna bli kortare med åtföljande lägre kostnader för bredbandsaktörerna.

Om ett sådant förfarande står i överensstämmelse med nu gällande lag, vem som ska förlägga bredbandsinfrastrukturen och hur det ska

finansieras har inte kunnat utredas inom ramen för detta uppdrag. Detta problem utgör ett tillämpningsproblem, som behöver övervägas i annat sammanhang, lämpligen i samband med diskussioner om hur en effektiv samförläggning av sådan infrastruktur kan åstadkommas.

7.2 Civilrättsliga upplåtelser

7.2.1 Markupplåtelser genom avtal

Med markåtkomst, för bredbandsutbyggnad eller för andra ändamål, avses traditionellt de möjligheter som tillämpliga lagar tillhandahåller för att tvångsvis ta i anspråk mark och för att reglera användningen av fastigheter i syfte att etablera ny bebyggelse eller infrastruktur. Dessa bestämmelser utgår från att ianspråktagandet sker i strid mot fastighetsägarens vilja, dvs. bestämmelserna behövs för att möjliggöra denna del av samhällsutbyggnaden i situationer när berörda parter inte är överens. Det betyder inte att frågor om markåtkomst och ersättning alltid är tvistiga. Tvärtom löser man de flesta fall genom överenskommelser. De förfaranden för markåtkomst som står till buds i olika situationer ger dock spelreglerna för frivilliga överenskommelser, genom att bl.a. ge förutsägbarhet och stabilitet ifråga om den ekonomiska kompensation, ersättningen, som fastighetsägaren har rätt till. Sådana överenskommelser kan träffas antingen inom ett förrättningsförfarande, vid vilket alltså en officialrättighet tillskapas (om begreppet, se avsnitt 7.1.1), eller utan inblandning av myndigheter genom ett förfarande som enbart regleras av lagar på civilrättens område.

Någon strikt definition av vad som avses med civilrätt har inte uppställts. Detta rättsområde vilar emellertid på principen om privat äganderätt och ett egendomsskydd (varunder hör rätten att använda, utesluta andra från att använda, upplåta och överlåta egendomen) samt ett stort mått av avtalsfrihet. Gränserna mellan civilrätten och den offentliga rätten är inte alltid skarpa. På motsvarande sätt som det finns utrymme för parterna att träffa överenskommelser inom den offentliga rätten, finns det offentlighetsrättsliga inslag i civilrätten som begränsar möjligheterna att fritt avtala vad som ska gälla, bl.a. av sociala och ekonomiska hänsyn till den som kan betraktas som den svagare avtalsparten.

Avtalslagen, eller egentligen lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, innehåller bestämmelser som utgår

från tanken att ett avtal i sin enklaste form kommer till stånd genom ett anbud från ena parten och ett antagande svar, en accept, från andra parten. Avtalslagen kan betraktas som den viktigaste lagen på området, men den är varken uttömmande eller den enda; det finns viktiga bestämmelser om avtalsrättsligt innehåll i många andra lagar. Avtalslagen gäller för överenskommelser som kännetecknas av att bundenhet uppkommer genom utbyte av samstämmiga viljeförklaringar utan krav på särskild form (konsensualavtal), medan avtal som kräver särskild form för att vara bindande (formalavtal), undantagits. För sådana avtal gäller vad som är särskilt stadgat i de lagar, där formkravet uppställs. Sådana krav kan avse t.ex. skriftlig form och en viss formalisering av texten.

Civilrättsliga upplåtelser av fastigheter (varmed avses såväl mark och vatten som byggnader och andra föremål som på visst sätt är knutna till marken) för bredbandsutbyggnad regleras av bestämmelserna i jordabalken. Utgångspunkten är att varje form av nyttjande för detta ändamål kräver avtal, om inte nyttjanderätten säkerställts genom en offentlighetsrättslig upplåtelse som t.ex. ett ledningsbeslut enligt ledningsrättslagen eller en upplåtelse av allmän platsmark enligt ordningslagen.

Jordabalken erbjuder ett antal olika upplåtelseformer och varje upplåtelse genom avtal kan sorteras in under ett eller flera kapitel i lagen. Vilken upplåtelseform det blir fråga om i det enskilda fallet beror på vad som upplåts, ändamålet med upplåtelsen, om det utgår ersättning för upplåtelsen och om den till vilken upplåtelsen sker får besittning till det som upplåts eller inte. Bland bestämmelserna finns flera som föreskriver särskild form för upplåtelseformerna. Sociala eller ekonomiska skyddssyften innebär vidare att flera bestämmelser är tvingande till nyttjanderättshavarens förmån. Dessa kompletteras slutligen av bestämmelser som kan sättas ur spel om parterna är överens om det och överenskommelsen har godkänts av hyres- eller arrendenämnden (beroende på vilken upplåtelseform det är fråga om). Om formkraven inte uppfylls, om parterna träffar överenskommelser i strid med indispositiva bestämmelser eller avtalar om förbehåll utan att inhämta erforderliga dispenser, blir avtalen antingen ogiltiga – helt eller delvis – eller att hänföra till någon annan upplåtelseform än den som parterna avsett.

7.2.1.1 Låg kunskapsnivå och bristfälliga avtalsutkast

Vid de intervjuer som har hållits under januari-april 2013 samt vid den seminarieserie som har genomförts under januari-februari 2014

har flera kommersiella bredbandsaktörer framhållit att en låg juridisk kunskapsnivå i fråga om avtalsrätt i allmänhet och om fastighetsrätt och nyttjanderätter i synnerhet, hos alla inblandade parter, utgör ett hinder mot en effektiv avtalsprocess. En effektiv avtalsprocess är en av flera viktiga förutsättningar för att utbyggnaden av bredbandsinfrastrukturen ska kunna ske i önskvärd takt. En generell uppfattning hos dessa aktörer är att kunskapsnivån är lägre på landsbygden än i stadsmiljö. Enskilda fastighetsägare som önskar utbyggnad av bredbandsinfrastruktur i annans regi, dvs. som uppträder som upplåtare (i syfte att senare bli slutanvändare) i relation till den bredbandsaktör som svarar för utbyggnaden, får förmodas ha lägre kunskaper än kommersiella fastighetsägare eller andra stora fastighetsägare där upplåtelser av mark är vanligt förekommande.

Uppfattningen hos sådana "professionella fastighetsägare" är ibland rakt motsatt den hos bredbandsaktörerna. Här förekommer alltså uppfattningen att det är på bredbandsaktörernas sida som de bristande juridiska kunskaperna finns.

Detta missförhållande kan visa sig i att ett avtalsutkast som den ena parten upprättat inte godtas av den andra parten ens som ett discussionsunderlag, utan returneras utan annan åtgärd än t.ex. en uppmaning att komma in med ett nytt förslag. Det kan ha att göra med att avtalsutkasten faktiskt är bristfälliga, t.ex. att bilagor till vilka hänvisningar görs saknas, att definierade begrepp används inkonsekvent, eller att utkasten är ofullständiga i något annat avseende. Det kan emellertid också bero på att en bristande förståelse för motpartens intressen och processer innebär att ett ensidigt framtaget avtalsutkast är för obalanserat, även om det inte är bristfälligt i och för sig.

En ineffektiv avtalsprocess utgör ett hinder mot förläggande av infrastruktur i en föränderlig bransch som förutsätter korta ledtider. Detta problem har inte med lagstiftningens utformning att göra. Det går att komma till rätta med det genom kompetenshöjande insatser och parterna bär ansvaret att antingen själva informera sig i relevanta frågor eller omge sig av kunniga konsulter på området. En alternativ lösning är att överlåta till en branschorganisation (se avsnitt 8) eller ett partssammansatt organ att ta fram ett standardavtal, eller egentligen ett standardavtal för varje upplåtelseform som kan komma i fråga. Branschpassade standardavtal skulle underlätta avtalsprocessen och göra avtalsvillkoren mer enhetliga, under förutsättning att de vinner bred acceptans och kommer till verklig användning. Emellertid har flera bredbandsaktörer uttryckt att man

inte önskar centralt bestämda avtal. Proceduren vid avtalsslut är ju även en fråga om konkurrens och den aktör som hanterar detta bäst har också bäst förutsättningar att uppnå behövliga överenskommelser.

7.2.1.2 Svårigheter att bestämma upplåtelseform

Upplåtelser av fastigheter genom avtal sker enligt någon av de upplåtelseformer som omfattas av bestämmelserna i jordabalken. Vilken av dem som det blir fråga om beror på omständigheterna i det enskilda fallet (se avsnitt 7.2.1), dvs. vad som ingår i upplåtelsen och vilka rättigheter och skyldigheter parterna har under avtalstiden. Att avgränsa de olika upplåtelseformerna är inte alltid lätt. I praktiken sker upplåtelser för bredbandsinfrastruktur genom nyttjanderätter som antingen regleras bara av bestämmelserna i 7 kap. jordabalken, så kallade allmänna nyttjanderätter eller partiella nyttjanderätter, eller av såväl 7 kap. (som innehåller gemensamma regler för alla nyttjanderätter och servitut) som något av de andra kapitlen i jordabalken som innehåller särskilda bestämmelser för den upplåtelseform som det är fråga om; främst lägenhetsarrende (8 kap. jordabalken) anläggningsarrende (8 och 11 kap. jordabalken) och hyra (12 kap. jordabalken).

De *allmänna nyttjanderätterna* föreligger när t.ex. ingen ersättning utgår för nyttjandet (gratisupplåtelser) eller när nyttjanderättshavaren inte får besittning till det upplåtta objektet (partiella nyttjanderätter). Exempel på sådana upplåtelser är de som avser dragning av ledning i mark när fastighetsägaren har rätt att fortsätta använda marken i övrigt, dvs. området ovanför (och under) ledningen. Skulle ersättning utgå för en sådan upplåtelse och får nyttjanderättshavaren dessutom besittning till området (och därigenom alltså kan utesluta fastighetsägaren och andra från att nyttja området) föreligger ett *lägenhetsarrende*. Medger avtalet därutöver arrendatorn rätt att för förvärvsverksamhet uppföra en byggnad eller annan anläggning för ledningen, t.ex. en teknikbod eller en telemast, och sådan anläggning inte är av endast ringa betydelse för verksamheten, föreligger i stället ett *anläggningsarrende*. Om upplåtelsen avser en befintlig byggnad som fastighetsägaren äger och byggnaden är ett hus, rör det sig inte om något arrende alls utan om *hyra*. Avgränsningen kompliceras av att begreppet "hus" inte är legaldefinierat och att oenighet råder om upplåtelse av plats *utanpå* ett hus (t.ex. på ett tak för en antenn) utgör en sådan upplåtelse av "del av hus" som i lagens mening konstituerar ett hyresförhållande. Ett avtal som i och för sig inryms under en

upplåtelseform kan dessutom vara att hänföra till en annan, när ett föreliggande nödvändigt rekvisit endast utgör ett underordnat moment i upplåtelsen.

Det finns stora skillnader mellan de olika upplåtelseformerna i fråga om upplåtelsestider, uppsägningsregler, rätt att överlåta och underupplåta rättigheter enligt avtalet och besittningsskydd. Vissa bestämmelser är tvingande och tar över vad parterna själva avtalat. Andra är dispositiva och fyller ut avtalet om inte parterna har kommit överens om något annat.

Svårigheterna att bestämma upplåtelseform kan utgöra ett hinder mot bredbandsutbyggnaden genom att verka avhållande på den som är på väg att ge sig in i ett avtalsförhållande. Av rädsla att drabbas av rättsförlust avstår parten helt från att ingå avtalet eller uppställer krav på villkor som är överflödiga, omöjliga att tillämpa eller orimliga i förhållande till vad som egentligen ingår i upplåtelsen. Detta leder i sin tur till en ineffektiv avtalsprocess.

Avgränsningsproblematiken beror på svårigheter att tillämpa reglerna snarare än lagstiftningens utformning. Problemen kan inte lösas genom standardavtal eller andra mallar. I stället måste parterna informera sig om lagens bestämmelser och noga överväga syftet med upplåtelsen, behov i fråga om t.ex. avtalstid, rätt att upplåta rättigheter i andra hand och besittningsskydd och säkerställa att avtalen innehåller villkor som svarar mot behoven. När väl beslut om sådana frågor fattats, kan parterna falla tillbaka på relevanta standardavtal eller avtalsmallar.

7.2.1.3 Korta upplåtelsestider, avsaknad av besittningsskydd m.m.

En allmän uppfattning hos bredbandsaktörerna är att många fastighetsägare, som i och för sig kan tänka sig att upplåta mark för bredbandsinfrastruktur, kräver orimligt korta upplåtelsestider i förhållande till den investering som måste göras av bredbandsaktören. Om längre upplåtelsestider medges, uppställs andra krav som kan vara svåra att acceptera, såsom ansvarsfriskrivningar vid skador på nyttjanderättshavarens egendom eller åtaganden av nyttjanderättshavaren att på egen bekostnad flytta ledningar och andra anordningar under avtalstiden om det skulle behövas på grund av fastighetsägarens användning av marken. Fastighetsägarna kräver ofta att besittningsskyddet, vid sådana upplåtelseformer som innehåller ett sådant, avtalas bort.

En fördel med partiella nyttjanderätter är att ersättningen för upplåtelsen bör kunna hållas på en relativt låg nivå. Samtidigt minskar emellertid fastighetsägarens incitament till upplåtelsen. Inte många fastighetsägare ser någon omedelbar egen nytta med en upplåtelse för bredbandsinfrastruktur. En bättre mobil täckning och nya möjligheter till uppkoppling mot Internet betraktas som indirekta fördelar som kanske inte i och för sig räcker som motiv till en upplåtelse. Utan tillräcklig avkastning från upplåtelsen, är risken stor att fastighetsägaren inte vill "låsa in sig" i den markanvändning som pågår vid tidpunkten för upplåtelsen, dvs. när upplåtelsen avser anordningar som avses vara på plats under lång tid. Korta upplåtelseperioder, långtgående flyttningsåtaganden och avsaknaden av besittningsskydd kan leda till att bredbandsaktörerna inte får tillgång till mark i den omfattning som utbyggnaden av bredbandsinfrastrukturen kräver.

Vid frivilliga upplåtelse är måttet av avtalsfrihet stort. Fastighetsägaren är fri att avgöra om marken ska upplåtas eller inte och i princip på vilken tid, mot vilken ersättning och under vilka villkor i övrigt det i så fall ska ske. Fastighetsägarens beslut i dessa frågor avgör vilken uppgörelse det blir fråga om (jfr avsnitt 7.2.1.2). En lösning på problemet med sådana villkor som det nu är fråga om är naturligtvis att bredbandsaktören, mot bättre villkor och eventuellt en annan upplåtelseform, betalar en högre ersättning för upplåtelsen. Om det saknas utrymme för detta utgör det i sig ett hinder mot bredbandsutbyggnaden. En annan lösning kunde då vara att höja kunskaperna om de besittningsskyddsbrutande grunderna (vid anläggningsarrangemang och hyra). Det förekommer att parterna har en felaktig uppfattning om att besittningsskyddet är absolut, dvs. att bredbandsaktören alltid har rätt till ersättning vid fastighetsägarens uppsägning av avtalet, med åtföljande risk att besittningsskyddet avtalas bort slentrianmässigt av ren okunskap. Med bättre kunskaper kunde sådana situationer undvikas.

En ytterligare lösning, om inte fastighetsägaren fullt ut kan förlita sig på den intresseavvägning som ska ske vid en uppsägning av avtalet, är att öka bruket av villkor som ger fastighetsägaren rätt att i särskilt avtalade situationer säga upp avtalet i förtid utan ersättningsskyldighet. Med bibehållet besittningsskydd i övrigt, skulle parterna kunna avtala att någon eller några särskilda situationer ska utgöra uppsägningsgrund utan rätt till ersättning, medan avtalet annars kan sägas upp bara till avtalstidens slut och med rätt till ersättning åt

bredbandsaktören om intresseavvägningen faller ut till dennes fördel.

Dessa tillämpningsproblem och lösningar är dock inte specifika för förläggning av ledningar och andra anordningar för bredband. Den lösning som återstår om inte fastighetsägarens villkor kan godtas är densamma som för varje ledningsägare, nämligen att ansöka om ledningsförrättning för att den vägen erhålla markåtkomst på acceptabla villkor.

7.2.1.4 Fastighetsägaren uppställer förbud mot att ansöka om ledningsrätt

En fråga som nära ansluter till den om korta upplåtelsestider och avsaknad av besittningsskydd som behandlats i föregående avsnitt, är att fastighetsägare ibland som villkor för en upplåtelse uppställer krav på att nyttjanderättshavaren inte ansöker om ledningsrätt. Syftet med ett sådant villkor torde vara detsamma som med villkor genom vilka besittningsskyddet avtalas bort, nämligen att säkerställa att fastigheten inte belastas av nyttjanderätten under längre tid och på andra villkor än de som fastighetsägaren ursprungligen godtagit. Flera bredbandsaktörer har förklarat att kommuner ofta uppställer sådana villkor när kommunerna uppträder som fastighetsägare i samband med en upplåtelse för bredbandsaktörernas anläggningar. En sådan förbindelse kan nyttjanderättshavaren inte göra med någon bindande verkan gentemot lantmäterimyndigheterna. På grund av de offentlighetsrättsliga inslagen i ledningsrättslagen hindrar alltså en sådan avtalsbestämmelse inte ett ledningsbeslut i strid mot avtalet.

Enligt uppgift respekteras emellertid sådana villkor eftersom man inte vill riskera att falla i onåd hos kommunerna, vilket skulle kunna leda till att bredbandsaktörerna inte erhåller ytterligare nyttjanderätter utan blir tvungna att ansöka om ledningsrätt för varje ny förläggning av bredbandsinfrastruktur. Motsvarande får förmodas gälla i fråga om förhållandet till andra stora fastighetsägare. Det förekommer också att fastighetsägare genom vitesklausuler eller liknande avtalskonstruktioner i praktiken omöjliggör för bredbandsaktören att i det enskilda fallet förändra nyttjanderätten till en ledningsrätt.

Ett i ett civilrättsligt avtal intaget förbud mot att ansöka om ledningsrätt är inte ett resultat av lagstiftningens utformning. Lösningen på problemet är sannolikt densamma som den på problemet med korta avtalstider, flyttningsåtaganden och avsaknad av besittningsskydd (se avsnitt 7.2.1.3).

7.2.1.5 Svårigheter att identifiera avtalsparten

Bredbandsaktörerna upplever ibland problem med att hitta och komma i kontakt med "rätt avtalspart", t.ex. när det gäller fastigheter med utländska ägare, när lagfaren ägare inte längre lever och när man vill använda sig av vattenområden eller samfälld mark. Sådana problem är inte unika för bredbandsbranschen men det framstår som om bredbandsaktörerna uppfattar dem som besvärligare än andra infrastrukturägare. För att veta var och hur man ska söka informationen krävs fastighetsrättsliga kunskaper, men också kännedom om den fastighetsrättsliga historien och om hur dagens fastighetsindelning och fastighetsregister byggts upp.

Fastighetsindelningen speglar den politiska inriktningen, de idéer, principer och behov, beträffande markanvändningen, som rått vid varje tidpunkt. Dagens lagstiftning och fastighetsindelning har anor långt tillbaka i tiden. Förmodligen tog fastighetsindelningen sin början redan när människan blev bofast under medeltiden och det blev viktigt att slå fast den egna tomten inom byn och den åkermark man brukade. Historiskt har det varit olika regler och förfaranden för mark på landsbygd och mark inom städerna. Lagarna och principerna som har reglerat indelningen har ändrats och utvecklats från t.ex. landskapslagarna, byggningsbalken i 1734 års lag, skiftesstadgorna under 1800-talet, jorddelningslagen från år 1928, lag om fastighetsbildning i stad från år 1918 m.fl. till dagens fastighetsbildningslag och lag om fastighetsregister samt anslutande författningar.

Fastighetsregistret är i dag Sveriges officiella register över hur marken i vårt land är indelad och över vem som äger vad. Dessutom innehåller registret information om adresser, byggnader och fastighets-taxering. Informationen används i många verksamheter, bl.a. för kreditgivning eller för identifiering av rätt ägare i samband med överlåtelser eller upplåtelser av fastigheter. Har inte bredbandsaktörerna själva nödvändiga kunskaper för att hitta nödvändig information i registret eller de handlingar som ingår i förrättningsarkiven, får de omge sig av kunniga konsulter på området. Alternativt kan man uppdra åt lantmäterimyndigheterna att verkställa fastighetsrättutredningar eller ansöka om ledningsförrättning, varvid lantmäterimyndigheterna får utreda fastighetsindelningen och ägarförhållandena inom ramen för förrättningen.

7.2.2 Grävstillstånd

Innan grävning kan påbörjas behövs i många fall tillstånd från kommunen, så kallade grävstillstånd. Med grävstillstånd avses i detta sammanhang inte de villkor som kan uppställas vid en upplåtelse enligt ordningslagen eller enligt väglagen (jfr avsnitten 7.1.2 och 7.1.4), utan de tilläggsvillkor för grävningssarbetet som kommunen uppställer i samband med en upplåtelse av nyttjanderätt till kommunens mark. Varje kommun har i regel egna föreskrifter och riktlinjer om att grävstillstånd krävs innan förläggningen av bredbandsinfrastruktur kan påbörjas i kommunal mark. Grävstillstånden regleras inte av någon författning. Tillstånden, eller ett beslut att inte medge tillstånd, kan inte överklagas, vilket innebär att om en överenskommelse inte kan nås får andra vägar sökas, t.ex. ledningsrätt. Att kommunerna uppställer krav på grävstillstånd beror bl.a. på att de vill kunna minska störningarna för trafikanter och allmänheten, möjliggöra lämplig lokalisering och effektivt utnyttjande, möjliggöra samordning av olika arbeten, kontrollera att uppställda villkor följs och anpassa villkoren vid långa avtal.

Grävning i mark som ägs av kommunen lyfts fram som ett av de enskilt största hindren mot en effektiv utbyggnad av bredband. Hanteringen görs olika av kommunerna i landet och det förekommer flera olika benämningar för rätten att gräva på kommunens mark, såsom grävstillstånd, grävningstillstånd och öppningstillstånd. För att effektivisera processen att få rätt att gräva behöver kommunerna se över hur deras hantering kan bli mera enhetlig. Enligt aktörerna finns det i dag lika många arbetssätt som kommuner vilket tar mycket tid eftersom aktörerna måste sätta sig in i de lokala rutinerna i varje kommun. Under seminarieriet blev det tydligt att frågor som har med detta att göra inte har några allmängiltiga svar.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en handledning för kommunerna om vad som är ett rimligt arbetssätt vid hantering av grävning. I praktiken har inte kommunerna samma rutiner och Sveriges Kommuner och Landsting har inga möjligheter att se till att så blir fallet. Om kommunerna ska hantera grävstillståndsfrågan mer enhetligt behöver frågan ses över på nytt. Detsamma gäller frågan om återställning av mark efter att grävning gjorts.

Om kommunerna fick lika grundprinciper som de vore skyldiga att tillämpa, skulle aktörerna enklare kunna beräkna vad grävning och återställning kostar. Det finns exempel på bredbandsprojekt som inte har genomförts eftersom kostnaden visat sig bli för stor på grund av

kommunernas långtgående krav i dessa avseenden. Sveriges Kommuner och Landsting har anfört att kommunerna å andra sidan är tvungna att säkerställa att återställning sker fullt ut. I annat fall subventioneras bredbandsutbyggnaden av kommunala skattemedel. Om inte marknaden är beredd att bära kostnaderna kommer det att uppstå situationer där en utbyggnad inte blir av.

Det framstår inte som sannolikt att en nationell likriktning kan ske så att enhetliga arbetssätt uppnås i fråga om grävtillstånden, åtminstone inte på kort sikt. Även frågan om hur kostnaderna för grävningen ska fördelas mellan aktörerna vid en eventuell samförläggning bör diskuteras vidare. Bredbandsaktörerna har svårt att driva dessa frågor själva. Sveriges Kommuner och Landsting bör verka för en dialog mellan kommunerna och bredbandsaktörerna om hur frågorna ska hanteras och för att handledningar som tagits fram kommer till användning i praktiken.

7.2.3 Markupplåtelser inom järnvägsområden

Lagen om byggande av järnväg reglerar anläggandet av nya och ombyggnationer av befintlig järnväg. Mark som behövs för järnvägsändamål enligt fastställd järnvägsplan inlöses med äganderätt och utgör efter fastighetsbildning en egen fastighet.

När en ledning ska förläggas inom ett järnvägsområde upplåter således Trafikverket (eller annan ägare till järnvägsfastigheten, såsom t.ex. föreningar för museijärnvägar) en nyttjanderätt i den fastighet som ledningen kommer att belasta. Bestämmelserna i jordabalken gäller således för en sådan upplåtelse. Upplåtelser i statlig mark kan gälla för all framtid eller tills ledningen enligt nyttjanderättsavtalet permanent tas ur bruk. Ledningsrätt kan upplåtas i järnvägsfastigheter.

Trafikverket använder mallar för sina markupplåtelse- och ledningskorsningsavtal och i dessa ingår krav på säkerhet och skydd. I de fallen Trafikverket äger järnvägsfastigheten och en annan part (t.ex. en förening för museijärnväg) är infrastrukturförvaltare, tecknas ett trepartsavtal med ledningsägaren. Innan ledningsarbetet får påbörjas ska nyttjanderättsavtalet vara undertecknat av alla parter och ledningsägaren ska kontakta Trafikverket för att få information om vilka skyddsåtgärder som krävs och när det är möjligt att utföra arbetet. Om ledningsägaren i samband med ledningsarbetet behöver beträda spårområdet för järnväg, krävs enligt järnvägslagen tillstånd

från infrastrukturförvaltaren utom på platser där det klart framgår att allmänheten har tillträde.

Bredbandsaktörerna upplever det som svårt att få förlägga ledningar inom och längs med järnvägsområdet. Bredbandsaktörerna anser även här, liksom i fråga om vägområden, att det borde finnas ett område eller kanalisation, både längsgående och korsande, reserverat för ledningar. De kanalisationer som finns idag ges det i normalfallet inte tillträde till eftersom de innehåller ledningar som hör till järnvägens styrsystem. Trafikverket har inte heller möjlighet att med skattemedel anlägga mer kanalisation än vad som krävs för att tillgodose det egna behovet.

I vissa fall kan det vara problematiskt att inplacera sig i eller i närheten av Trafikverkets master utmed järnvägen på grund av att de frekvenser som de olika aktörerna använder sig av kan störa ut varandra och påverka järnvägstrafiken. Motsvarande gäller för antenner i tunnlar.

Något lagstiftningsbehov avseende bredband i järnvägsfastigheter har inte kunnat identifieras inom ramen för detta uppdrag. Det får antas att det arbete som kontinuerligt pågår hos Trafikverket i syfte att förenkla för bredbandsutbyggnaden (jfr avsnitt 7.1.4) kommer att få betydelse även vid markupplåtelser inom järnvägsområden. De lösningar som i övrigt föreslagits i fråga om upplåtelser inom vägområden är relevanta även beträffande markupplåtelser inom järnvägsområden, se avsnitt 7.1.4.

7.3 Plan- och bygglagen

7.3.1 Bredbandsinfrastruktur i plansammanhang

Hur mark- och vattenområden får användas är i huvudsak en kommunal angelägenhet. Visserligen kan staten begränsa en kommuns frihet genom att t.ex. anta markpolitiska mål eller beslut om att inrätta reservat eller skyddsområden, men den huvudsakliga regleringen av markanvändningen sker genom upprättandet av detaljplaner. Genom att kommunen har planmonopol har kommunen möjlighet att styra markanvändningen så att det passar de kommunala intressena.

En detaljplan kommer till genom en planprocess. Hur planprocessen ser ut, vad en detaljplan får innehålla och vilka rättsverkningar en antagen detaljplan har framgår av plan- och bygglagen. Ett viktigt

moment i planprocessen är att samtliga berörda intressen ska få möjlighet att komma till tals för att kommunen ska kunna ta hänsyn till dessa när man utformar den nya planen. Av den anledningen deltar berörda fastighetsägare, innehavare av rättigheter och andra med enskilda intressen i planprocessen. Men även allmänna intressen, som t.ex. statens olika intressen, ska beaktas i planprocessen.

Bestämmelserna om planläggning av mark och vatten och om byggande genomgick en omfattande ändring i samband med att en ny plan- och bygglag antogs under 2010. Den nya lagen trädde i kraft den 2 maj 2011 och det framgår alltsedan dess uttryckligen att kommunen vid planläggning ska ta hänsyn till möjligheterna att ordna elektronisk kommunikation inom planområdet.

Bestämmelserna i plan- och bygglagen om vad en detaljplan får innehålla är uttömmande. Kommunen kan inte reglera ytterligare frågor i detaljplanen ens om alla parter går med på det. Det är visserligen inte alldeles ovanligt att så ändå sker. Reglerna innebär att kommunens möjligheter att styra lokaliseringen och utförandet av fiber, antenner och master är begränsade till de verktyg som särskilt anges i plan- och bygglagen.

En antagen detaljplan har relativt omfattande rättsverkningar. Planen medför bl.a. att kommunen inte får neka tillstånd till en planenlig markanvändning. Vidare får kommunen inte ge tillstånd till markanvändning som strider mot planen. Det innebär att såväl kommunen som fastighetsägare och andra intressenter är bundna av bestämmelserna i planen. En användning som strider mot planen, men kan anses utgöra en liten avvikelse, kan dock godtas. Vad som kan anses som en liten avvikelse har utvecklats i rättspraxis. Klart är att en sådan liten avvikelse verkligen ska vara ett litet fränsteg från planens bestämmelser. Om den önskade åtgärden skulle påverka ett enskilt eller allmänt intresse negativt torde den inte kunna accepteras som en liten avvikelse.

Kommunen kan på flera olika sätt styra hur fiber och master får etableras inom planområdet. Det kan dels ske genom planbestämmelser som tar direkt sikte på den aktuella infrastrukturen. Exempel på det är bestämmelser som anger var fiber och master ska vara lokaliserade. Men kommunen kan även styra etableringen indirekt, genom bestämmelser som visserligen inte tar sikte på just fiber och master, men som ändå möjliggör eller omöjliggör en etablering av sådan bredbandsinfrastruktur.

Man kan påstå att fiber och master utgör en något udda typ av infrastruktur vid detaljplanering. De övriga infrastrukturerna, såsom vägar, gator, el och VA, har tydliga och oftast namngivna huvudmän. Det gör det lätt att identifiera vem som bär ansvar för anläggningen, både under planskedet och senare vid ett plangenomförande. I fråga om fiber och master gäller ofta motsatsen. Under planskedet är det inte sällan oklart vem som kommer att ansvara för bredbandsutbyggnaden, och det är ofta fortfarande oklart när planen ska genomföras. Det faktum att fiber och master inte etableras av en monopolist – vilket gäller i fråga om de andra infrastrukturerna – gör att anläggningarna inte riktigt går i takt med systemet i plan- och bygglagen. Härigenom missar ofta den som ska etablera fiber och master chansen att påverka planens utformning. När väl en etablering ska ske är detaljplanen i regel redan klar.

I en detaljplan ska kommunen ange hur marken delas in i allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Kvartersmark utgörs i huvudsak av mark som ska användas för enskilt ändamål. Det kan t.ex. vara mark avsedd för villor, flerfamiljshus eller ett köpcentrum. Vattenområden utgörs helt enkelt av de vattenområden som ryms inom planen. Allmän plats är övrig mark, dvs. den mark som inte är avsedd för enskilt byggande och inte utgör vattenområde, t.ex. gator och grönområden.

För utförande och drift av den allmänna platsen finns det en särskild huvudman. Denna kan antingen vara kommunen – vilket är det normala – eller kollektivet av fastighetsägare inom planen. Gäller den förra förutsättningen råder ett kommunalt huvudmannaskap. Gäller den senare förutsättningen är huvudmannaskapet i stället enskilt.

Om kommunen är huvudman har kommunen både en rätt och en skyldighet att lösa in den allmänna platsmarken. Kommunen ansvarar då även för att lösa in eventuella enskilda rättigheter som belastar den allmänna platsen. Det åligger kommunen att göra den allmänna platsen och de anläggningar som har etablerats där tillgängliga för allmänheten.

Av den anledningen får inte enskilda rättigheter, som ju i någon mån begränsar möjligheten att använda den allmänna platsen, etableras på allmän platsmark. Den motsatta typen av rättigheter, dvs. rättigheter för ett allmänt ändamål, kan däremot normalt etableras på allmän platsmark. Den typen av markanvändning ligger ju helt i linje med syftet, att använda den allmänna platsen för allmänna behov.

Eftersom både fiber och master anses vara ett allmänt ändamål vid tillämpningen av ledningsrättslagen och eftersom ledningsrätt normalt inte anses strida mot detaljplanen om upplåtelsen sker i allmän plats, kan en ledningsrättsupplåtelse normalt ske inom allmän plats. Undantaget är de fall där en ledningsrättsupplåtelse förhindrar en särskilt avsedd användning av den allmänna platsen. Det kan t.ex. vara fallet om ansökan avser etablering av en mast på parkmark. Detta skulle kunna leda till att allmänheten utestängs. Om begränsningen inte ryms inom vad som kan anses vara en liten avvikelse från detaljplanen är en sådan åtgärd planstridig. Det är normalt enklare att etablera ledningar i den allmänna platsen än master, eftersom ledningar mer sällan konkurrerar med annan markanvändning.

I de detaljplaner där kommunen inte är huvudman ligger ansvaret för genomförandet av den allmänna platsen på kollektivet av fastighetsägare. Dessa bildar normalt en samfällighetsförening genom vilken de samverkar i fråga om den allmänna platsen. Till skillnad från vad som gäller beträffande kommunen är samfälligheten inte skyldig att lösa in den allmänna platsmarken. I stället brukar marken upplåtas till de deltagande fastigheterna genom en anläggningsförrättning. Den som vill nyttja den allmänna platsen behöver då både komma överens med samfällighetsföreningen och den underliggande fastighetens ägare.

Inom kvartersmark gäller det motsatta förhållandet i relation till allmän plats. Där får normalt enbart anläggningar som avser ett enskilt ändamål etableras. Exempel på det är enskilda VA-ledningar eller en enskild väg som betjänar fastigheterna på kvartersmarken. Allmänna anläggningar, som t.ex. fiber eller master tillhörande kommunen eller ett bolag, får inte anläggas på kvartersmarken.

Regeln har dock två undantag. Det första undantaget gäller för de fall där kommunen har lagt ut ett markreservat på kvartersmarken. Inom ett markreservat får huvudmannen anlägga den typ av allmänna anläggningar som anges i bestämmelsen för markreservatet. Den huvudman som anges i fråga om reservatet behöver inte vara densamma som för de allmänna platserna. Huvudmannen kan även vara det subjekt som har ansvar för att utföra vissa anläggningar inom planområdet. Exempel på det är det lokala fjärrvärmebolaget eller ägaren av det lokala elnätet. Det andra undantaget gäller för de fall där en etablering av den allmänna anläggningen utgör en liten avvikelse från planen. Att en ledning går i utkanten av kvartersmarken och inte påverkar byggrätter kan tala för att den utgör en liten

avvikelse, liksom att ledningen inte påverkar möjligheten att använda den aktuella marken för enskilt ändamål.

7.3.1.1 Det är problematiskt att ta hänsyn till fiber och master vid detaljplanering

Precis som med all annan infrastruktur, underlättas en etablering av fiber och master om planförfattaren tar hänsyn till behovet av anläggningarna när planen utformas. Flera av aktörerna påpekar dock att kommunens intresse av att låta dem delta i planprocessen är svalt. Aktörerna menar vidare att de många gånger inte heller har tid att delta. De menar att deras del av planprocessen är för begränsad för att de ska kunna bevaka den. Konsekvensen blir att flera planer utformas utan att den eller de som avser att etablera fiber eller master har varit delaktiga. Möjligen är detta tillämpningsproblem begränsat i fråga om utbyggnad av fiber då den i flertalet fall kan förläggas i gatumarken oberoende av hur planen har utformats.

Sveriges Kommuner och Landsting har bekräftat att kommunerna ofta kan ha svårt att veta vem som bevakar bredbandsaktörernas intresse när aktörerna inte själva har tid att delta. Genom att fiber och master byggs ut av ett antal olika aktörer är det svårt att veta vem eller vilka som kommer att vara aktiva inom ett visst planområde. Vidare går det ofta inte att förutsäga när i tiden eller i vilken omfattning en etablering kommer att ske. Det är därför förklarligt att kommunerna och aktörerna har svårt att samverka på ett effektivt sätt i planprocessen. Det synes dock som att flera kommuner har hanterat problemet relativt framgångsrikt med hjälp av bredbandsstrategier. Sannolikt kan ett ökat användande av sådana strategier underlätta planeringen och etableringen av fiber och master inom tätorten i flera kommuner. En sådan bredbandsstrategi bör göras tidigt i planeringen hos kommunen, rimligen parallellt med översiktsplaneringen.

Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin (Bredband för Sverige in i framtiden, SOU 2014:21) föreslår att så kallade bredbandskoordinatorer och bredbandssamordnare ska tillsättas på regional respektive lokal nivå (s. 180 ff.). Om inte bredbandsaktörerna själva förmår bevaka sina intressen, eller av annan anledning inte kan få tillfälle att komma till tals i ett tidigt skede i planprocessen, bör bland bredbandskoordinatorernas eller bredbandssamordnarnas arbetsuppgifter återfinnas även ett ansvar att se till att kommunerna tar hänsyn till bredbandsinfrastruktur vid planläggningen.

7.3.1.2 Markreservat för anordningar för elektronisk kommunikationsnät kan medföra problem

Kommunen kan genom att lägga ut ett markreservat för ledningar och anordningar för elektroniska kommunikationsnät möjliggöra en etablering av fiber och master inom kvartersmark. Men eftersom kommunen ofta inte vet var det finns ett behov av en mast eller av att dra fram fiber i framtiden är verktyget relativt svårt att tillämpa. Vidare kan ett markreservat för elektroniskt kommunikationsnät medföra problem för fastighetsägaren. Ett markreservat innebär nämligen en begränsning i dennes möjligheter att använda sin fastighet. Fastighetsägaren kan därför kräva att anläggningens huvudman ska lösa in markområdet. Därigenom får fastighetsägaren ersättning för den begränsning som planbestämmelsen innebär.

Avser markreservatet ledningar för el eller VA är det inget problem att identifiera huvudmannen och kräva inlösen. Men ett markreservat för fiber eller mast utan tydlig huvudman kan ge upphov till tillämpningsproblem. Möjligheten att lägga ut markreservat för fiber och master riskerar att leda till en situation där fastighetsägaren drabbas av en begränsning i sin markanvändning utan att kunna få ersättning för intrånget.

Det kan därför finnas skäl för kommunen att noga överväga behovet av markreservat för fiber eller master. Det har dock inte framkommit att avsaknaden av en generell inlösenregel för sådana anordningar skulle utgöra ett hinder mot bredbandsutbygganden. En utredning som tar sin utgångspunkt i kommunperspektivet skulle kunna belysa denna fråga (jfr avsnitten 2.1 och 9).

7.3.1.3 Det är problematiskt att anlägga master och fiber på kvartersmark

Om en fastighetsägare och en ägare av fiber eller en antenn är överens är det inget problem att etablera anläggningarna även på kvartersmark, eftersom ingen myndighet bevakar att allmänna anläggningar inte anläggs på kvartersmark (undantaget kommunen om åtgärden är bygglovspliktig). Men om ledningarna ska anläggas med stöd av ledningsrättslagen måste lantmäterimyndigheten kontrollera att upplåtelsen inte strider mot detaljplanen. Som framgår ovan är det planstridigt att upplåta ett utrymme för ledningar inom kvartersmark om inte upplåtelsen sker inom ett markreservat eller utgör en liten avvikelse från planen. Eftersom markreservat fortfarande är relativt ovanliga återstår normalt bara att pröva om planavvikelsen kan anses som liten.

En upplåtelse som begränsar byggrätten kan normalt inte anses vara liten. Därmed kan det vara svårt att medge en upplåtelse av ledningsrätt där en del av en byggnad behöver tas i anspråk. Det kan t.ex. röra sig om en antenn med tillhörande teknikskåp inne i eller på en byggnad.

7.3.1.4 Det är svårt att få bygglov

Flera aktörer har framfört att det är svårt att få bygglov. Det gäller särskilt i fråga om anläggningar för mobil infrastruktur såsom master och teknikbodar. Många gånger beror det sannolikt på att förutsättningarna är sådana att bygglov inte kan medges. Det är dock en vanligt förekommande åsikt i branschen att flera kommuner har ett begränsat intresse av att hitta lösningar för utbyggnad av master för bredband. I vissa fall menar man att det är svårt att alls få en ansökan om bygglov behandlad. I andra fall tar prövningen betydligt längre tid än de tio veckor som anges i plan- och bygglagen. Det har vidare påpekats att olika kommuner ställer olika krav på vilka handlingar som krävs för prövningen, varför det kan krävas oväntade kompletteringar. De dröjsmål som behovet av kompletteringar medför kan innebära betydande problem för sökanden. Problemet blir dock ännu större om bygglov nekats och ett nytt bygglov måste sökas för en annan lokalisering. Det kan gå lång tid från första ansökan tills sökanden har ett lagakraftvunnet bygglov. Det har vidare påpekats att ansökan om bygglov ibland avslås på svaga grunder som inte skulle hålla vid en överprövning.

Den bild som aktörerna målar upp synes peka på att vissa kommuner inte hanterar ansökningar om bygglov för master och teknikbodar i enlighet med kraven i förvaltningslagen och plan- och bygglagen. Att de brister som påpekas sällan leder till en överprövning eller JO-anmälan beror enligt aktörerna på att de normalt inte har något att vinna på ett sådant förfarande, dels eftersom det tar för lång tid med en överprövning, dels eftersom de inte vill stöta sig med kommunen. Det bör påtalas att Boverket vid sin genomgång av möjligheter och utmaningar för en bättre tillämpning av plan- och bygglagen i april 2012 (Plan och bygglagen i praktiken – spaningar visar på utmaningar och möjligheter; rapport 2012:6) fann att kommunerna har svårt att uppfylla kraven på tio veckors handläggningstid men att problemen är långt mindre än vad som förväntades. (Totalt klarade 40 procent av kommunerna handläggningstiden på tio veckor.)

Kommunerna har angett bl.a. personalbrist, rekryteringsproblem och kraftigt ökad administration som förklaringar till de långa hand-

läggningstiderna. Någon ytterligare utredning sedan dess har inte gjorts men det kan förmodas att statistiken förbättras efterhand allteftersom nya arbetsprocesser hittas för att möta de nya arbetsuppgifterna. Bredbandsaktörerna anser dock att problemen kvarstår.

De påtalade problemen synes varken utgöra tillämpningsproblem eller bero på lagstiftningens utformning, utan snarare på en bristande efterlevnad av gällande rätt. Sannolikt skulle en tydlig kommunal bredbandsstrategi, omfattande även mobil infrastruktur, underlätta bygglovsprocessen. Vidare skulle problemen kunna hanteras med hjälp av en branschorganisation. Aktörerna skulle därigenom gemensamt kunna lyfta problemet i vissa kommuner (se avsnitt 8). Sannolikt kan även ett utökat stöd från Sveriges Kommuner och Landsting och Boverket leda till en effektivare och rättssäkrare hantering av bygglovsfrågor. Det får också antas att bredbandsaktörerna själva bär en del av ansvaret för de långa handläggningstiderna. Med bättre kunskaper och genom väl utformade och kompletta bygglovsansökningar bör aktörerna kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna.

7.4 Länsstyrelsens tillståndsprövning

Vissa verksamheter kräver tillstånd eller dispenser från länsstyrelserna, t.ex. vid arbeten inom känsliga markområden. Länsstyrelsen hanterar även stödpengar till de så kallade byanäten. Ett grundproblem aktörerna upplever är att länsstyrelserna har olika processer och gör olika juridiska bedömningar vid likartade dispens- och tillståndsansökningar.

Kommersiella aktörer som frekvent bygger ut bredband har oftast bra kunskap om vilka dispenser och tillstånd som behöver sökas. Tiden är en avgörande faktor och kritik har framförts mot länsstyrelsernas hantering, som anses ta för lång tid. Att det dessutom ges avvikande besked från olika länsstyrelser om hur likartade dispensfrågor och tillståndsfrågor ska hanteras är något som motverkar en effektiv process.

Innan byanäten ska påbörja sina utbyggnader söks vanligtvis bidrag hos länsstyrelserna för kanalisation och till eventuella förrättningskostnader. Bidragen har hanterats olika i landet vilket skapat en osäkerhet hos de som ska bygga ut. Vissa länsstyrelser lämnar t.ex. bidrag till lantmäterimyndigheternas förrättningskostnader medan andra inte gör det. Ett långsiktigt perspektiv hur stödpengarna ska

hanteras från markåtkomstsynpunkt saknas. Behovet av stödpengar är också långt större än de medel som finns att tillgå.

Jordbruksverket arbetar med att se över hur stödmedel till bredbandsutbyggnad ska hanteras framöver. En lösning är att länsstyrelserna får tydliga riktlinjer om hur pengarna ska kunna användas. Ett sätt för byanäten att påskynda och samtidigt erhålla en långsiktig markåtkomst vore att i större utsträckning använda sig av ledningsrätt i ett inledande skede. För att detta ska bli möjligt behöver stödmedel kunna tas i anspråk för förrättningskostnader och byanäten kunna räkna med och planera för detta redan vid tillfället då stödet söks. Länsstyrelserna behöver se över de rutiner och arbetformer som tillämpas (under seminarieriet redovisade t.ex. representanter för länsstyrelsen i Västra Götalands län hur man arbetar med en lean-modell för en effektivare handlägningsprocess) och eftersträva en större enhetlighet i landet.

7.5 Myndighetssamverkan

Det har framförts kritik mot hur myndigheterna samverkar med varandra. Det är i allt väsentligt samma material som skickas in till de olika myndigheterna. Bredbandsaktörerna behöver ibland i ett ärende hos en myndighet ge in beslut från andra myndigheter; ett exempel är kommunens beslut om dispens från strandskyddsbestämmelser som kan behöva företes vid en lantmäteriförrättning. Bredbandsaktörerna önskar att berörda myndigheter ska samverka bättre och ta del av varandras beslut på ett enklare sätt. Aktörerna efterfrågar "en väg in", som bygger på en extensiv samverkan myndigheterna emellan.

Problembilden bekräftas av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin (Bredband för Sverige in i framtiden, SOU 2014:21), som anför att det är viktigt med samordning och samverkan mellan de nationella myndigheter som ansvarar för tillämpning av regelverk och andra frågor som påverkar utbyggnaden av bredband; Post- och telestyrelsen, Konkurrensverket, Jordbruksverket, Boverket, Lantmäteriet och Tillväxtverket (s. 173 f.).

Det finns emellertid ingen myndighet som bär det övergripande ansvaret för alla nödvändiga prövningar i ett och samma bredbandsprojekt (jfr avsnitt 3) och det är svårt att se hur önskemålet om "en väg in" ska kunna förverkligas. Ett steg i rätt riktning vore dock att inrätta en gemensam ingångsportal över bredbandsutbyggnadprocessen. En sådan portal skulle kunna innehålla länkar till de olika

myndigheternas hemsidor där relevant information om markåtkomst och övriga delar av bredbandsutbyggnadsprocessen inom respektive myndighets ansvarsområde samlas. Idag måste sådan information sökas på en mängd olika ställen.

Ett forum där representanter för de berörda myndigheterna kan sammanträffa, och till vilket bredbandsaktörerna kan inbjudas, bör inrättas för att främja dialog och skapa förståelse för varandras intressen och processer. Deltagarna bör särskilt fokusera på hur myndigheterna kan samverka i fråga om informationsgivningen; mycket av bredbandsaktörernas problem handlar om svårigheter att få tag på rätt information. En digital process som länkar samman myndigheterna och som gör informationen mer lättillgänglig bedöms kunna ge stor effekt.

I sammanhanget kan också lyftas fram det arbete som pågår för att utveckla den offentliga förvaltningen, inte minst genom insatser som sker inom ramen för e-delegationens uppdrag. Många myndigheter samverkar idag över organisationsgränser för att förenkla för medborgare och företag genom att exempelvis ta fram e-tjänster utifrån livshändelser. Särskilt arbete pågår också med att beskriva hur utbyte och vidare användning av samhällsgemensam information kan ske. Tanken är att det så kallade digitala mötet mellan användarna och förvaltningen ska utvecklas så att exempelvis en viss uppgift ska bara behöva lämnas till myndigheterna en gång eller att medborgare och företag får "en väg in" till det offentliga.

Respektive myndighet bör även se över hur deras hemsidor kan förbättras för att relevant information ska kunna hittas på ett enkelt sätt.

7.6 Ersättningsreglerna

Expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas i stor utsträckning vid markåtkomst som sker tvångsvis, genom att det i de lagar som möjliggör sådan åtkomst hänvisas till de relevanta ersättningsbestämmelserna. En förutsättning för att det ska utgå ersättning är att en ekonomisk skada uppstått på grund av åtgärden. Ersättningen ska försätta sakägaren i samma ekonomiska ställning efter intrånget som denne hade varit i om inte intrånget hade ägt rum.

Vid lantmäteriförrättningar är lantmäterimyndigheten skyldig att på eget initiativ utreda skadan. I vissa fall kan inte skadans storlek exakt bestämmas och då får den skälighetsuppskattas. Till sin hjälp har förrättningslantmätaren vedertagna normer och beräkningsmetoder,

såsom förenklad skogsnorm vid mindre intrång 2013, 1974 års åker-norm, småhustomters marginalvärden (LMV-rapport 1986:16) och tomtanläggningsmetoden (LM-rapport 2012:6).

När mark upplåts frivilligt är det upp till parterna att komma överens om den ersättning som ska utgå. Det är oklart i vilken mån de normer och schabloner som finns används vid förhandlingarna. Aktörens storlek och kunskap om dessa regler har stor betydelse för hur ersättningsfrågan hanteras. Som anförs ovan (se avsnitt 7.2.1) kan de, liksom ersättningsreglerna i övrigt, förmodas ge spelreglerna för de frivilliga överenskommelserna.

Vid intervjuerna och under seminarieriet har det framkommit att de större fastighetsägarna, främst skogsbolagen, anser att den ersättning som bredbandsaktörerna erbjuder åtminstone bör täcka de administrationskostnader som följer med en upplåten rättighet. Bredbandsaktörerna å andra sidan anser att fastighetsägarna kräver alldeles för hög ersättning. Detta är ett resultat av parternas bristande förståelse för varandras processer och behov, snarare än ett tillämpningsproblem eller ett problem som beror på lagstiftningens utformning. När det gäller de bynät som byggs upplåts marken i de flesta fall solidariskt utan ersättning, varför ersättningsfrågan inte aktualiseras i samma utsträckning. Ersättningsfrågan förekommer dock frekvent i de fall mark upplåts av fastighetsägare som inte ska ansluta sig till bynätet.

Några direkta önskemål om eller förslag på ändringar i fråga om ersättnings- och värderingsreglerna har inte framförts. Det ska framhållas att såväl bredbandsaktörerna som fastighetsägarna anser att det bästa är om frivilliga uppgörelser kan träffas och att tvångsmedel inte behöver användas. En branschorganisation skulle kunna förhandla om normer och schabloner för ersättningsfrågan alternativt ta fram riktlinjer och arbetsmetoder för hur bredbandsaktörerna bör hantera frågorna (se avsnitt 8).

7.7 Korsningsproblematiken

Vid utbyggnad av såväl luftledningarna som markförlagda kablar korsas ofta många andra ledningar, t.ex. elledningar, VA-ledningar och andra bredbandskablar. Aktörerna anser inte att det är något problem att komma fram till lösningar med andra infrastrukturägare. Denna fråga är praktisk snarare än juridisk. Alla infrastrukturägare har samma förutsättningar och det uppfattas av branschen som att det utarbetats en praxis kring hur ledningskorsningarna ska lösas.

Så som lagstiftningen är utformad i dag, saknas möjligheter att reglera hur två eller flera ledningsrättshavare ska samverka med varandra, dvs. det saknas rättsligt stöd att i ett ledningsbeslut t.ex. ålägga en ledningsrättshavare att vidta särskilda skyddsåtgärder eller bära vissa kostnader vid arbeten som utförs i närheten av en annan ledningsrättshavares ledning. Frågan är lämnad till aktörerna själva att hantera. Flera aktörer anser att frågan ska kunna hanteras inom ramen för en ledningsrätt men ännu finns det inga vägledande rättsfall i fråga om korsningsproblematiken.

Inom större kommuner börjar det bli trångt i utrymmet under marken och ofrivilliga avgrävningar hör till vanligheten vid förläggning av nya ledningar. En anledning är att ingen egentligen fullt ut vet vad som finns nedgrävt i marken. Ofta saknas rättighetsupplåtelse i form av inskrivna avtal eller ledningsrätt. I marken finns även äldre kablar som inte längre används vilket försvårar grävningen för aktörerna. Ute på landsbygden är frågan om korsande ledningar enklare, eftersom färre kablar finns nedgrävda och de större strategiska ledningarna ofta är tryggade med ledningsrätt.

Bredbandsaktörerna anser alltså inte att frågan om korsande ledningar utgör ett stort problem och ändringsbehovet synes vara lågt, men det finns utrymme för förbättringar och förenklingar. Bortsett från ett ökat användande av Ledningskollen, har inga förslag framförts, vare sig under intervjuerna eller vid seminarier. Vad som skulle behöva ses över är hur grävningsarbeten kan göras mer effektiva, till undvikande av avgrävningar och i syfte att förenkla framtida utbyggnationer där ledningar måste korsas.

En uppenbar lösning är att skapa offentlighet kring rättigheterna, så att det blir känt var ledningarna är förlagda. Samordningsverktyg såsom Ledningskollen behöver utvecklas för att aktörerna ska kunna använda sig av dem på ett effektivare sätt. En annan lösning kan vara att kablar som inte länge används för det ursprungliga ändamålet tas i bruk för ett nytt. En förutsättning för detta är dock kännedomen om var de är belägna. Om befintliga ledningar användes mer effektivt skulle mindre mark behöva tas i anspråk.

7.8 Lagen om elektronisk kommunikation

Att befintlig infrastruktur bara kan utnyttjas i begränsad mån vid etablering av fiber och antenner är enligt företrädare för branschen ett betydande problem. Det gäller särskilt vissa strategiskt viktiga sträckor, t.ex. den del av nätet som kopplar samman stamnät med

slutkund. Vidare framhåller delar av branschen att de inte ges möjlighet att delta när gator, vägar, VA-ledningar m.m. ska ny- eller omförläggas. Flera av aktörerna hävdar att det enbart är någon eller några större aktörer som tillfrågas i dessa fall. Att behöva etablera fiber eller master efter det att övrig infrastruktur har anlagts kan medföra sådana merkostnader att det ibland inte går att "räkna hem" en etablering.

Genom lagen om elektronisk kommunikation regleras samverkan mellan bredbandsaktörerna. Lagens syfte är att ge tillgång till effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Syftet ska uppnås genom konkurrensfrämjande åtgärder. Frågan är om det kan finnas outnyttjade konkurrensfrämjande åtgärder som ryms inom lagens tillämpningsområde, som kan möjliggöra fysisk tillgång till annans infrastruktur.

Om en bredbandsaktör har ett betydande inflytande på en viss marknad ska denne, under vissa förutsättningar, åläggas konkurrensfrämjande skyldigheter. En sådan aktör brukar benämnas SMP-operatör, där SMP står för *significant market power*. Ett företag ska anses vara en SMP-operatör om det enskilt eller tillsammans med andra har en ställning av sådan ekonomisk styrka att det i betydande omfattning kan uppträda oberoende av sina konkurrenter, kunder och konsumenter. Bedömningen av om ett företag är en SMP-operatör ska göras mot bakgrund av den konkurrensrättsliga praxis som förekommer i fråga om begreppet dominerande ställning. Om det kan konstateras att det inte råder effektiv konkurrens på marknaden ska en SMP-operatör åläggas konkurrensfrämjande skyldigheter.

De skyldigheter som en SMP-operatör kan åläggas finns angivna i 4 kap. lagen om elektronisk kommunikation (under vissa förutsättningar kan även andra skyldigheter komma i fråga). Av särskilt intresse är möjligheten att förpliktiga en SMP-operatör att erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande. Operatören ska efter ett sådant förpliktigande uppfylla rimliga krav på tillträde och användning av nät och tillhörande installationer i enlighet med förpliktigandet.

Huruvida en bredbandsaktör kan låta någon annan använda dennes anläggning, t.ex. en kanalisation eller en mast, för att där etablera egna fibrer eller antenner beror på aktörens förhållande till fastighetsägaren. Normalt torde en aktör sakna rätt att upplåta utrymme i

en kanalisation eller ibland i en mast till någon annan utan fastighetsägarens medgivande. Det innebär att möjligheten att förpliktiga en SMP-operatör att låta andra etablera sig i dennes anläggningar är mycket begränsade, eftersom en samlokalisering kan utgöra ett hävningsgrundande avtalsbrott och även leda till skadeståndsanspråk. Eftersom det i sådana fall saknas tillstånd och eftersom ett faktiskt tillträde skulle riskera att stå i konflikt med tredje mans rätt, är det inte möjligt med ett förpliktigande om tillträde (prop. 2002/03:110 s. 171 f. och 377 f.)

Ett förpliktigande skulle möjligen kunna omfatta ett krav på att SMP-operatören säkrar vissa anläggningar med ledningsrätt. Förpliktigandet borde även kunna omfatta ett krav på att ledningsrättsupplåtelsen ska kombineras med ett förordnande enligt 11 a § ledningsrättslagen (ett så kallat 11a-förordnande). Härigenom skulle SMP-operatören ha rätt att vidareupplåta delar av utrymmet till en annan operatör. Exempelvis kan SMP-operatören få rätt att upplåta utrymme i en kanalisation eller i en mast till annan operatör. När väl ett 11a-förordnande har vunnit laga kraft kan fastighetsägaren inte förhindra en sådan vidareupplåtelse. Det torde därmed genom en kombination av förpliktelser vara möjligt att skapa förutsättningar för att dela på bredbandsinfrastruktur och master.

Ett sådant förpliktigande skulle dock tvinga in SMP-operatören i en oönskad myndighetsprocess. Vidare skulle det eventuellt kunna rubba avtal och överenskommelser som operatören har med berörda fastighetsägare. Även om kostnaderna för en ledningsförrättning normalt är begränsade när upplåtelsen gäller befintlig infrastruktur, skulle förpliktigandet också medföra vissa merkostnader. Vidare tar en ledningsförrättning i bästa fall ett antal veckor att genomföra, i värsta fall flera månader eller mer. Kravet på en ledningsrättsupplåtelse kan också försvåra eller förhindra en snabb överenskommelse med fastighetsägaren, eftersom flera fastighetsägare föredrar att ingå förmånliga nyttjanderättsavtal framför att medge begränsande ledningsrättsupplåtelser. Ytterligare en nackdel kan uppkomma om operatören behöver flytta på anläggningen. I dessa fall krävs en ny förrättning vilket tar tid och innebär ytterligare kostnader. Även om nackdelarna är flera finns det normalt också betydande fördelar för operatören med att säkra nätet med ledningsrätt.

Att förvalta ledningsinfrastruktur som uppförts med stöd av ledningsrätt är normalt lättare än om samma infrastruktur uppförts med stöd av någon avtalsrättighet. Vidare är ledningsrätten starkare och ger ledningsägaren bästa rätt i relation till fastighetsägaren. En inne-

havare av ledningsrätt löper därmed inte samma risk att behöva flytta sina anläggningar i framtiden som den som säkrat nätet med en avtalsrättighet.

Om SMP-operatören har objektiva skäl för att neka ett tillträde, t.ex. för att denne själv behöver använda det begränsade utrymmet för egna anläggningar, torde ett förpliktigande vara omöjligt. Ett förpliktigande ska vara proportionerligt. Det utgår därmed ifrån en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och de negativa effekterna av ett förpliktigande får inte överväga fördelarna. Även om det finns betydande nackdelar för den operatör som träffas av ett förpliktigande, finns det också betydande fördelar för det allmänna. Branschen har trots allt lyft fram den bristande tillgången till befintlig infrastruktur som ett av de större hindren för en snabbare etablering av fiber och antenner.

Det finns fler faktorer än de som nämnts ovan som begränsar möjligheterna att använda lagen om elektronisk kommunikation för samförläggning av fiber och antenner. Sammanfattningsvis synes möjligheterna att i någon betydande grad dela på befintlig infrastruktur med stöd av lagen vara begränsade, till lika delar beroende på ovan nämnda tillämpningsproblem och på lagstiftningens utformning. Möjligen går det dock att hitta sådana lösningar i vissa särskilda fall, vilket kan underlätta en etablering. Vidare är det inte osannolikt att man med mindre justeringar av gällande rätt kan öka möjligheterna till samförläggning. Frågorna har inte kunnat utredas ytterligare inom ramen för detta uppdrag. Vilka ändringsbehov som eventuellt föreligger behöver övervägas i annat sammanhang.

8 Behovet av en branschorganisation

Etablering av bredbandsinfrastruktur skiljer sig på flera sätt från etablering av annan infrastruktur. Till stor del beror det på att bredbandsmarknaden är hårt konkurrensutsatt, medan många andra infrastrukturer etableras under någon form av monopol. Det gäller t.ex. för vägar och järnvägar, men även VA-nät, elnät och i stor grad även fjärrvärmenät etableras av en i vart fall lokal monopolist. Skillnaden torde medföra att kostnadspressen många gånger kan vara högre för den som ska etablera bredband. Samtidigt kan det krävas en snabb etablering, för att inte kunden ska vända sig till en annan leverantör. Att det inte finns en given aktör att kontakta i fråga om bredbandsinfrastruktur gör det också svårt att ta hänsyn till den i olika processer, t.ex. vid planläggning eller inför en exploatering.

Flera andra branscher samverkar genom branschorganisationer. Det gäller t.ex. elbranschen genom Svensk Energi och fjärrvärmeleverantörerna genom Svensk Fjärrvärme. Även vattentjänstföretagen, ägare av enskilda vägar med flera har organisationer för samverkan. Någon jämförbar samverkan sker inte i bredbandsbranschen. Vid intervjuerna såväl som vid seminarieserien framstod det tydligt att behovet av en branschorganisation för bredbandsaktörerna är påtagligt och mycket angeläget. Vilken roll en sådan organisation kunde spela har behandlats översiktligt på andra håll i rapporten och förtjänar särskild uppmärksamhet i detta avsnitt. Det har ifrågasatts om en sådan organisation är olämplig från konkurrenssynpunkt. En preliminär bedömning är att det bör gå att hantera de problem som kan uppstå.

8.1 Markupplåtelseavtal

När avtal om upplåtelse av mark behövs för förläggning av bredbandsinfrastruktur har behandlats i avsnitt 7.2.1. Varje aktör använder sig av egna mallar för de olika situationerna och någon samverkan verkar inte förekomma. Det enskilda arbetet med avtalsmallarna medför visserligen en frihet att utforma avtalen i detalj så att de passar den egna processen. Dock torde branschens behov vara relativt lika.

Med en gemensam avtalsmall kunde kontakten med fastighetsägare och myndigheter sannolikt underlättas. Exempelvis torde en gemensam avtalsmall förenkla kontakterna med de större fastighetsägarna. En sådan avtalsmall kunde vidare processas med de större aktörerna

för att passa även deras behov. Därigenom skulle markåtkomstprocessen kunna effektiviseras. Med en gemensam mall ökar också möjligheterna att nå branschöverenskommelser med olika intresseorganisationer på fastighetsägarnas sida. Sådana överenskommelser skulle kunna leda till formenliga standardavtal (jfr avsnitt 7.2.1.1) och sannolikt även på andra sätt kunna bidra till att effektivisera markåtkomstprocessen. Vidare skulle en gemensam produkt sannolikt kunna underlätta kontakten med vissa myndigheter, t.ex. lantmäterimyndigheterna. En gemensam produkt torde vidare vara lättare att utveckla och anpassa efter förändringar i omvärlden än en rad egna mallar.

Sannolikt är det även möjligt att knyta till sig en starkare avtalskompetens om det sker i samverkan. En eller flera gemensamma mallar i fråga om markupplåtelser bör inte kunna kritiseras från ett konkurrensperspektiv. Det handlar här inte om att sätta de ekonomiska ramar för en upplåtelse, de måste givetvis bestämmas i varje enskilt fall. Det handlar i stället om att utforma ett funktionellt avtal, vilket torde gynna alla inblandade, även fastighetsägarna.

Det har framförts kritik från fastighetsägarna mot att vissa avtal som branschen använder i dag är bristfälliga, se avsnitt 7.2.1.1. Avtal som i större mån tar hänsyn till fastighetsägarnas behov skulle sannolikt leda till snabbare markåtkomst, särskilt som kraven till många delar är av grundläggande karaktär.

8.2 Ansökningshandlingar och förbättrade processer

Etablering av bredbandsinfrastruktur kräver inte sällan tillstånd eller andra beslut från myndigheter. Dessa beslut grundar sig normalt på handlingar som sammanställs av sökanden. På samma sätt som varje aktör i dag använder sitt eget markupplåtelseavtal har varje aktör till synes olika mallar för tillstånd eller andra åtgärder hos myndigheter, t.ex. en ansökan om ledningsrätt. Även här torde en gemensam och tydlig mall kunna gynna hela branschen. En väl utformad ansökan, tydliga formenliga överenskommelser och klara medgivanden ökar inte bara möjligheten att få det önskade beslutet utan kan också underlätta myndighetens handläggning och därigenom förkorta handläggningstiden betydligt. De handlingar som kommer in till myndigheten i dag skulle kunna utvecklas avsevärt.

Branschen torde därmed kunna dra nytta av att utveckla gemensamma mallar inte bara för avtal utan även för olika myndighetspro-

cesser. Detta skulle kunna leda till effektivare markåtkomstprocesser (jfr avsnitt 7.1.1.2).

8.3 Samverkan med andra branschorganisationer

Förläggning av bredbandsinfrastruktur förutsätter kontakter mellan vitt skilda intressenter. Flera av dessa har en branschorganisation som bevakar gemensamma frågor och ger stöd till medlemmarna. Exempel på sådana är Lantbrukarnas riksförbund, Fastighetsägarna, Sveriges kommuner och Landsting, Villaägarnas riksförbund och Riksförbundet enskilda vägar. En branschorganisation för bredband och master kan sannolikt underlätta samverkan med andra intressen på flera olika plan. Det torde i sin tur kunna leda till effektivare markåtkomstprocesser.

8.4 Större påverkansmöjlighet

Vid de intervjuer som har genomförts med aktörerna samt under de fyra seminariedagarna har det varit uppenbart att branschen har många synpunkter på sådant som inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Intresset att förändra och förbättra förutsättningarna för etablering av bredband är påtaglig. Att branschen har många olika röster som bär förändringstanken kan vara en styrka, men det är samtidigt en begränsning. Särskilt när många vill uppnå liknande mål men på olika vägar. En samordning av synpunkterna samt ett gemensamt strukturerat påverkansarbete torde göra det lättare för branschen som helhet att komma till rätta med problemen.

Ytterligare en begränsning i förändringsarbetet är branschens i många fall bristande förståelse för de bakomliggande rättsreglerna. Det är få aktörer som har förmått att peka på faktiska juridiska brister, dvs. problem som beror på lagstiftningens utformning, eller kommit med förslag på hur en juridisk lösning kan se ut. Om branschen i större grad kunde omsätta de gemensamt upplevda problemen till egna förslag på juridiska lösningar skulle möjligheten att påverka lagstiftningen och tillämpningen av denna öka markant. Även här kan en branschorganisation vara till stor nytta. Genom en sådan kan branschen knyta till sig specialistkunskaper. Man kan därmed i större grad komma med egna förslag och dessutom driva dem gemensamt, med en röst.

8.5 Kunskapsspridning inom branschen

Det finns relativt mycket information om etablering av bredband. Ett betydande problem är dock att informationen inte finns samlad och därmed är relativt svårtillgänglig. En branschorganisation torde relativt enkelt kunna råda bot på detta.

Den tidiga etableringen av de svenska elnäten har vissa likheter med dagens etablering av bredband. Medan det regionala elnätet byggdes ut av Vattenfall, byggdes det lokala nätet ofta ut av elföreningar. Anledningen till detta var att det lokala initiativet gav en snabbare etablering av den efterlängttade infrastrukturen. Vid etableringen uppkom i vissa fall oklarheter i fråga om rätten till marken. Än i dag uppkommer frågor om giltigheten av gamla upplåtelser som avsåg den ursprungliga elföreningen. På ett liknande sätt som gäller för bredband överlät elföreningarna på sikt anläggningarna till större aktörer med bättre möjlighet att driva och underhålla nätet. Problemet med de oklara upplåtelseerna har därmed följt med till dagens nätägare. Detta är ett exempel av sannolikt flera på hur branschen kan ta del av tidigare erfarenheter för att förbättra de gemensamma processerna. En ökad samverkan med andra branschorganisationer kan sannolikt vara till stor nytta.

9 Närmast förestående åtgärder

De allra flesta problem som kunnat identifieras kring markåtkomst i samband med förläggning av bredbandsinfrastruktur är kopplade till brister i tillämpningen av gällande rätt, inbegripet att de verktyg för markåtkomst som gällande rätt tillhandahåller inte kan tillämpas på ett effektivt sätt av berörda bredbandsaktörer, fastighetsägare, myndigheter och andra organisationer (t.ex. på grund av otillfredsställande rutiner, resursbrist, otillräcklig förståelse för och dåliga kunskaper om relevanta processer och förutsättningar). Men även några problem som beror på lagstiftningens utformning har uppmärksamrats.

Förslag till hur problemen ska lösas lämnas i anslutning till redogörelsen för respektive problem. Några författningsförslag har inte lämnats. Ändringsbehoven har i stället belysts översiktligt inför framtida överväganden. I detta avsnitt sammanfattas några centrala åtgärder som bör vidtas tämligen omgående för att bredbandsutbyggnaden ska underlättas.

- *Grävtillstånd* – Sveriges Kommuner och Landsting bör verka för en dialog mellan kommunerna och bredbandsaktörerna, gärna tillsammans med Bredbandsforum och en nyinrättad branschorganisation (se nedan), i syfte att likrikta kommunernas agerande och villkor i fråga om tillträde till mark och grävtillstånd.Handledningar och förslag på riktlinjer för processer kring marktillträde och utfärdande av grävtillstånd bör synliggöras och komma till användning. Detta har behandlats särskilt i avsnitt 7.2.2.
- *Kompetenshöjande insatser* – Med bättre kunskaper och genom väl utformade och kompletta ansökningar samt ett proaktivt förhållningssätt i relevanta myndighetsförfaranden kan bredbandsaktörerna själva undanröja några hinder mot bredbandsutbyggnaden. Bredbandsaktörerna har det yttersta ansvaret att själva informera sig om gällande rättsregler och att se till att de kompetenshöjande insatser som behövs kommer till stånd. Vidare måste de myndigheter och andra organisationer som ansvarar för tillämpning av regelverk och andra frågor som påverkar utbyggnaden av bredband (Post- och telestyrelsen, Boverket, Lantmäteriet, länsstyrelserna, kommunerna, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting m.fl.) informera sig om bredbandsbranschens processer, behov och

intressen, t.ex. vid seminarier för information och dialog. Därefter kan de kunskapsluckor som finns fyllas genom särskilt riktad och väl genomarbetad information. Behovet av kompetenshöjande insatser har behandlats i flera avsnitt i rapporten.

- *Myndighetssamverkan* – Ett forum där representanter för de berörda myndigheterna (jfr ovan) kan sammanträffa bör inrättas för att främja dialog och skapa förståelse för varandras intressen och processer. Deltagarna bör särskilt fokusera på hur myndigheterna kan samverka i fråga om informationsgivningen till bredbandsaktörerna; mycket av bredbandsaktörernas problem handlar om svårigheter att få tag på rätt information. En gemensam digital ingångsportal över bredbandsutbyggnadprocessen bör inrättas. Detta har behandlat i avsnitt 7.5.
- *Branschorganisation* – Det finns ett påtagligt och mycket angeläget behov av en branschorganisation för bredbandsbranschen. Genom en sådan skulle bredbandsaktörerna på olika sätt kunna åstadkomma mer ändamålsenliga markupp-låtelseavtal, underlätta handläggningen av lantmäteriförrättningar och därigenom förkorta handläggningstiderna, samverka med andra intressen på flera olika plan, driva nödvändiga förändringsarbeten och sprida kunskaper inom branschen, och på så vis verka för en effektivare markåtkomstprocess. Initiativet till en branschorganisation bör ligga hos bredbandsaktörerna själva. Detta har särskilt behandlats i avsnitt 8.
- *Kommunperspektivet* - En kompletterande utredning bör tillsättas och ta sin utgångspunkt i kommunperspektivet, dvs. den bör undersöka hur kommunerna betraktar de hinder mot bredbandsutbyggnaden som främst bredbandsaktörerna vittnat om. Behovet av en sådan utredning framgår i flera avsnitt i rapporten, se även avsnitt 2.1.

Problemen och förslag till hur de ska lösas redovisas även översiktligt i [bilaga 2](#).

Bilaga 1

Under perioden januari-april 2013 hölls intervjuer med företrädare för olika intressenter med koppling till bredbandsbranschen, bl.a. bredbandsaktörer, kommuner, fastighetsägare och berörda myndigheter. Dessa aktörer förtecknas nedan.

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

Bilaga 2

Tillämpningsproblem

Avsnitt	Problem	Lösning
7.1.1.1	<p>Parterna vill reglera mer än vad som ryms i ett ledningsbeslut, exempelvis när ett avtal ska läggas till grund för ledningsrätt. Det är inte alltid klart i vilken mån s.k. avtalsöverskott gäller mellan parterna efter det att ledningsbeslutet vunnit laga kraft.</p> <p>Avtal som reglerar mer än vad som ryms inom ledningsbeslutet måste utredas och hanteras av förrättningslantmätaren. Detta kan innebära att förrättningen fördröjs.</p>	<p>Parterna kan behöva upprätta nya handlingar, en som är avsedd för ledningsrättsupplåtelsen och en kompletterande handling som rymmer övriga överenskommelser. Ett alternativ kan vara en handling där materialet som är avsett för förrättningen hålls väl avskilt från övrigt material.</p> <p>Med en bättre förståelse hos branschen för hur ansökan och yrkande i förrättningen kan kombineras med civilrättsliga överenskommelser för att uppnå önskade rättsverkningar synes problemet vara fullt ut hanterbart inom gällande rätt.</p>
7.1.1.2	<p>Handläggningen av lantmäteriförrättningar tar alldeles för lång tid.</p> <p>Det tar tid innan lantmäterimyndigheten över huvud taget påbörjar handläggningen av det enskilda ärendet.</p>	<p>En väl utformad ansökan med tydliga yrkanden samt en effektiv processföring kan förkorta förrättningen avsevärt. Bredbandsaktörerna behöver se till att de kompetenshöjande insatser som behövs sker.</p> <p>Lättillgängliga och användarvänliga ansökningsmallar behöver tas fram.</p> <p>Lantmäterimyndigheterna bör ständigt se över sina rutiner och arbetsformer och bedriva ett aktivt förbättringsarbete för att öka rättsäkerheten, sänka handläggningstiderna och arbeta för en kostnadseffektiv</p>

		process.
7.1.1.6	Det har ifrågasatts om överkapacitet i optofiber som anlagts som tillhör till annan infrastruktur, exempelvis kraftledning, VA-ledningar får hyras ut.	Oklarheter bör undanröjas av Post- och telestyrelsen genom informationsinsatser riktade mot relevanta infrastrukturägare.
7.1.2	Bredbandsaktörerna måste ställa upp på mer än vad lagen kräver för att få tillgång till kommunalt ägd mark. Kommunerna brister i fråga om opartiskhet och likabehandling	Öka bruket av bredbandsstrategier och förståelsen för respektive parts process och förutsättningar.
7.1.4	De allmänna vägområdena utnyttjas inte optimalt.	Frågan hur en effektiv samförläggning med annan infrastruktur kan åstadkommas behöver utredas.
7.2.1.1	En låg juridisk kunskapsnivå i fråga om avtalsrätt i allmänhet och om fastighetsrätt och nyttjanderätter i synnerhet utgör ett hinder mot en effektiv avtalsprocess. En ineffektiv avtalsprocess utgör ett hinder mot förläggande av infrastruktur i en föränderlig bransch som förutsätter korta ledtider.	Bredbandsaktörerna behöver se till att de kompetenshöjande insatser som behövs sker. Inrättande av branschorganisation som kan verka för ändamålsenliga standardavtal.
7.2.1.2	Svårigheterna att bestämma upplåtelseform leder till en ineffektiv avtalsprocess.	Bredbandsaktörerna behöver se till att de kompetenshöjande insatser som behövs sker.
7.2.1.3	Korta upplåtelseperioder, långtgående flyttningsåtaganden och avsaknaden av besittningsskydd kan leda till att bredbandsaktörerna inte får tillgång till mark i den omfattning som utbyggnaden av bredbandsinfrastrukturen kräver.	Bredbandsaktörerna behöver se till att de kompetenshöjande insatser som behövs sker. Ökad användning av förfarandet istället för ett avtalsförfarande.

7.2.1.4	Fastighetsägare uppställer ibland som villkor för en upplåtelse krav på att nyttjanderättshavaren inte ansöker om ledningsrätt.	Bredbandsaktörerna behöver se till att de kompetenshöjande insatser som behövs sker. Ökad användning av förrättningsförfarandet istället för ett avtalsförfarande.
7.2.1.5	Svårigheter att hitta avtalspart, vid oklara fastighetsindelningar, lagfartsförhållanden m.m.	Bredbandsaktörerna behöver se till att de kompetenshöjande insatser som behövs sker.
7.2.2	Kommunerna hanterar frågorna av grävning i och återställning av kommunalt ägd mark mycket olika.	Sveriges Kommuner och Landsting bör verka för en dialog med kommunerna om hur frågorna ska hanteras och för att handledningar som tagits fram kommer till användning i praktiken.
7.2.3	Järnvägsområden utnyttjas inte optimalt.	Frågan hur en effektiv samförläggning med annan infrastruktur kan åstadkommas behöver utredas.
7.3.1.1	Kommunens intresse av att låta bredbandsaktörerna delta i planprocessen är lågt, de har inte heller alla gånger tid att delta. Genom att fiber och master byggs ut av ett antal olika subjekt är det svårt att veta vem eller vilka som kommer att vara aktiva inom ett visst planområde. Vidare går det ofta inte att förutsäga när i tiden eller i vilken omfattning en etablering kommer att ske.	Ett ökat användande av kommunala bredbandsstrategier. Bredbandsaktörerna bör få komma till tals i ett tidigt skede i planprocessen, t.ex. genom tidigt uppstartsmöte till vilket bredbandsaktörer m.fl. infrastrukturägare bjuds in. Alternativt bör bredbandskoordinatorer eller bredbands-samordnare ansvara för att kommunerna tar hänsyn till bredbandsinfrastruktur vid planläggningen.
7.3.1.2	Det kan medföra problem att lägga ut markreservat för ledningar och master i detaljplan.	Kommunen bör noga överväga behovet av markreservat för fiber eller master.
7.3.1.4	Svårigheter att få bygglov.	Kompetenshöjande insatser hos såväl kommuner som bred-

		bandsaktörer. Hur processen hos kommunen kan underlättas bör belysas. Kommunerna och bredbandsaktörerna bör t.ex. träffas oftare och diskutera dessa frågor, företrädesvis genom en branschorganisation. Tydliga bredbandsstrategier. Ett utökat stöd för kommunerna från Sveriges Kommuner och Landsting och Boverket.
7.4	Länsstyrelserna har olika processer och gör olika juridiska bedömningar vid likartade ansökningar om dispens, tillstånd och stödmedel.	Länsstyrelserna behöver se över sina processer och handlägningsrutiner och i samråd med Jordbruksverket eftersträva en större enhetlighet i landet.
7.5	Myndigheterna samverkar inte med varandra i önskvärd omfattning.	Inrätta en ingångsportal över bredbandsprocessen och ett gemensamt forum där representanter för de berörda myndigheterna och bredbandsaktörerna kan sammanträffa.
7.6	Bredbandsaktörerna och fastighetsägarna har inte någon samsyn i fråga om ersättnings storlek.	Inrätta en branschorganisation som kan förhandla om normer och schabloner för ersättningsfrågan samt ta fram riktlinjer och arbetsmetoder för hur bredbandsaktörerna bör hantera ersättningsfrågorna.
7.7	Ofrivilliga avgrävningar är vanligt, särskilt inom tätort.	Skapa offentlighet kring var ledningar förlagts, t.ex. genom Ledningskollen. Använd befintliga ledningar i större utsträckning.
7.8	Befintlig infrastruktur kan bara utnyttjas i begränsad utsträckning	Ett förpliktigande enligt lagen om elektronisk kommunikation skulle kunna omfatta ett krav på att SMP-operatören säkrar vissa anläggningar med ledningsrätt. Förpliktigandet kan

		även omfatta ett krav på att ledningsrättsupplåtelsen ska kombineras med ett förordnande enligt 11 a § ledningsrättslagen.
--	--	--

Problem som beror på lagstiftningens utformning

Avsnitt	Problem	Lösning	För- och nackdelar
7.1.1.1	Det som kan regleras i ett ledningsbeslut är inte tillräckligt i alla situationer, vilket utgör ett problem särskilt när parterna inte lyckas träffa överenskommelser om sådant som inte ryms i beslutet.	Ändra i ledningsrättslagen så att ett ledningsbeslut kan innehålla fler villkor än i dag, dvs. sådant som vid en överenskommelse hade betraktats som avtalsöverskott.	Ledningsrättsinstitutet skulle bli mer användbart och ledningsbesluten mer ändamålsenliga.
7.1.1.3	Möjligheterna att få ett beslut om förtida tillträde i ledningsrättsförrättning är begränsade.	Överväg att utöka möjligheterna att få förtida tillträde. Ändringsbehovet, eventuella samordningsvinster och andra konsekvenser av olika alternativ till en sådan ny ordning bör utredas ytterligare.	Förutsättningarna för samförläggning förbättras vilket leder till mindre intrång för markägaren eftersom marken inte behöver grävas upp igen eller på en annan plats. Svårt att säkerställa att inte skyddet för enskilda intressen urholkas.
7.1.1.4	Det är inte möjligt att dra fram en ledning i en tom kanalisation med stöd av andrahandsrätt enligt ledningsrättsla-	Ändra ledningsrättslagen så att andrahandsupplåtelse kan ske oberoende av om kanalisationens ägare själv har	En lagändring kan öppna upp för en marknad för kanalisationer. Några nackdelar har inte

	gen.	anlagt fibrer i den.	identifierats.
7.1.1.5	Förutsättningarna för att använda befintlig infrastruktur är begränsade. Tvångsmedel saknas när infrastrukturen utgörs av framförallt lös egendom. Både avtal med infrastrukturens ägare och fastighetsägaren krävs i de flesta fall. Brist på samverkan mellan olika infrastrukturer.	Möjliggör tvångsanspråktagande av befintlig infrastruktur som utgör lös egendom.	Minskat intrång till följd av bättre utnyttjande av befintlig infrastruktur. Lösningen innebär ett intrång i den befintliga ledningsrätten och eventuellt en ökad belastning för fastighetsägaren.
7.1.4	Att Trafikverket kan villkora sina beslut vid tillståndsgivningen med att bredbandsaktörerna också ska ingå civilrättsliga avtal med myndigheten för att få nyttja tillståndet framstår som ineffektivt, motverkar förutsägbarhet och lämnar utrymme för godtycke i det enskilda fallet.	Ändra relevanta lagrum i väglagen, t.ex. efter mönster i ordningslagen.	Tillståndsprcessen skulle bli tydligare och mer rättssäker. Tillståndsprcessen skulle sannolikt bli längre.
7.6	Det saknas möjligheter att reglera samverkan mellan två eller flera ledningsrättshavare i närheten av varandra.	Ändra ledningsrättslagen så att det blir möjligt att i ett ledningsbeslut t.ex. ålägga en ledningsrättshavare att vidta särskilda skyddsåtgärder eller bära vissa kostnader vid arbeten som utförs i närheten av en an-	Ändringsbehovet bedöms vara lågt. För- och nackdelar har inte övervägts.

		nan ledningsrätts- havares ledning.	
7.8	Befintlig infrastruktur kan bara utnyttjas i begränsad utsträckning.	Översyn av lagen om elektronisk kommunikation i fråga om möjligheterna att förpliktiga en SMP-operatör att erbjuda samlokalisering eller andra möjligheter till gemensamt utnyttjande.	Möjligheterna till samlokalisering förbättras, men fördändringar i jordabalken torde behövas. Fastighetsägarens ställning riskerar att försämrars. Ändringsbehovet har inte kunnat bedömas.