

Rättssekretariatet
Björn van der Veer
08-678 57 26
bjorn.vanderveer@pts.se

Tvistlösning enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät

Sökande

Torptäppans Samfällighetsförening, 716417-0727
c/o
Torparmors väg 6
162 44 Vällingby

Motpart

TeliaSonera Skanova Access AB, 556446-3734
Att:
Telia Company AB
Juristavdelningen, Regulatoriska frågor
169 94 Solna

Saken

Tvistlösning enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät; begäran om tillträde till fysisk infrastruktur

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen beslutar att TeliaSonera Skanova Access AB på rättvisa och rimliga villkor enligt 2 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät ska medge Torptäppans Samfällighetsförening tillträde till kanalisation inom föreningens område.

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Valhallavägen 117A
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

Bakgrund

Enligt lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät (utbyggnadslagen) ska en nätinnehavare under vissa förutsättningar medge tillträde till fysisk infrastruktur, t.ex. kanalisation, på begäran av den som avser att anlägga eller bygga ut ett bredbandsnät (bredbandsutbyggare). Tillträdet ska lämnas på rättvisa och rimliga villkor. Nätinnehavaren får avslå bredbandsutbyggarens begäran om det begärda tillträdet inte är rimligt med hänsyn bl.a. till att nätinnehavaren erbjuder alternativt tillträde på rättvisa och rimliga villkor. Utbyggnadslagen är inte tillämplig om bredbandsutbyggaren, enligt beslut som har fattats med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), har rätt att begära tillträde till eller användning av den fysiska infrastrukturen. Om nätinnehavaren avslår bredbandsutbyggarens begäran om tillträde har bredbandsutbyggaren rätt att begära att Post- och telestyrelsen (PTS) avgör tvisten.

Torptäppans Samfällighetsförening (Torptäppan) har begärt tillträde till av TeliaSonera Skanova Access AB (Skanova) ägd kanalisation inom föreningens område. Skanova har avslagit Torptäppans begäran med motiveringen att Skanova enligt 2 kap. 1 § andra stycket utbyggnadslagen inte är skyldigt att medge tillträde med stöd av utbyggnadslagen eftersom Torptäppan har rätt att begära tillträde till Skanovas kanalisation med stöd av PTS beslut meddelat den 19 februari 2015 i dnr 11-9306. Skanova har även uppgivit att bolaget erbjuder operatörer möjlighet att mot offert beställa anslutning till Skanovas nät. Torptäppan har nu begärt att PTS ska lösa tvisten mellan parterna.

Yrkanden och grunder

Torptäppan yrkar att PTS ska fastställa att Skanova enligt utbyggnadslagen är skyldigt att lämna tillträde till kanalisation inom samfällighetsföreningens område. Torptäppan anför till stöd för sin begäran i huvudsak följande. Föreningen har för avsikt att bygga ett eget fastighetsnät med fiber för anslutning av bredband, tv och telefoni för att därefter ansluta föreningen till valfri operatör. Föreningen har varit i kontakt med Skanova ett antal gånger och frågat hur de får använda/hyra kanalisationen men Skanova har svarat att det är bolagets egendom och att Torptäppan inte får använda tomluften i rören där det idag endast finns kopparkablar. Efter att utbyggnadslagen trädde i kraft den 1 juli trodde Torptäppan att det skulle vara möjligt att få tillträde till kanalisationen. Skanova har dock uppgivit att bolaget inte är skyldigt att lämna tillträde med hänvisning till att PTS har fattat ett beslut som reglerar tillträde till kanalisationen. Såvitt Torptäppan kan förstå reglerar PTS beslut endast operatörers rätt till tillträde och Torptäppan är inte en operatör.

Skanova yrkar att PTS ska lämna Torptäppans begäran om tillträde utan bifall och anför i huvudsak följande. Skanova uppfattar att Torptäppans begäran

avser tillträde enligt 2 kap. 1 § första stycket utbyggnadslagen. Av andra stycket i bestämmelsen framgår dock att första stycket inte tillämpas om beslut har fattats med stöd av 4 kap. 4 och 8 §§ LEK som ger en bredbandsutbyggare rätt att begära tillträde till eller användning av den fysiska infrastrukturen. För Skanovas accessnät gäller ett sådant beslut från PTS av den 19 februari 2015, dnr 11-9306 (skyldighetsbeslutet). Enligt punkten 3 i skyldighetsbeslutet ska Telia Company vid närmare angivna förutsättningar tillmötesgå varje rimlig begäran från en annan operatör att få anlägga egen fiber i Telia Companys kanalisation. En operatör enligt LEK är den som innehar ett allmänt kommunikationsnät. Det nät Torptäppan avser bygga är ett allmänt kommunikationsnät. Torptäppan är därför att uppfatta som en operatör som kan begära tillträde till den aktuella kanalisationen med stöd av skyldighetsbeslutet. Det är således skyldighetsbeslutet och inte utbyggnadslagen som är tillämplig i ärendet. Med hänsyn till det anförda ska PTS lämna Torptäppans begäran utan bifall.

Om PTS anser att utbyggnadslagen är tillämplig i ärendet gör Skanova gällande att Torptäppans begäran inte är rimlig eftersom Skanova kan erbjuda Torptäppan alternativt tillträde på rättvisa och rimliga villkor. Skanova erbjuder Torptäppan, eller andra operatörer, som vill erbjuda tjänster via fiber till bostäder inom samfällighetens område, möjlighet att mot offert beställa fiberanslutning till priser motsvarande de som följer av skyldighetsbeslutet. Även på denna grund ska PTS lämna begäran utan bifall.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 2 § utbyggnadslagen anges att i denna lag avses med

bredbandsnät: elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång med en hastighet av minst 30 Mbit/s,

bredbandsutbyggare: den som avser att anlägga eller bygga ut ett bredbandsnät,

fysisk infrastruktur: passiva nätdelar som är avsedda att rymma andra nätdelar utan att själva bli aktiva, såsom kanalisationer, master, tillsynsbrunnar, manhål, kopplingskåp, byggnader, ingångar till byggnader, antenninstallationer, torn och stolpar, och

nätinnehavare: den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en infrastruktur avsedd för att tillhandahålla

1. en transporttjänst, eller
2. en tjänst för produktion, transport eller distribution av gas, el, uppvärmning eller vatten.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket utbyggnadslagen ska en nätinnehavare på rättvisa och rimliga villkor medge tillträde till fysisk infrastruktur på begäran av en bredbandsutbyggare. Nätinnehavaren får avslå bredbandsutbyggarens begäran

om det begärda tillträdet inte är rimligt med hänsyn till bl.a. att nätinnehavaren erbjuder alternativt tillträde på rättvisa och rimliga villkor eller andra liknande omständigheter. I andra stycket samma bestämmelse anges att första stycket inte ska tillämpas om bredbandsutbyggaren, enligt beslut som har fattats med stöd av 4 kap. 4 och 8 §§ LEK, har rätt att begära tillträde till eller användning av den fysiska infrastrukturen.

I 2 kap. 4 § utbyggnadslagen anges att om nätinnehavaren och bredbandsutbyggaren inte når en överenskommelse om tillträde ska, om någon av dem begär det, tvistlösningsmyndigheten pröva tvisten.

Enligt 3 § förordningen (2016:538) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät är PTS tvistlösningsmyndighet och tillsynsmyndighet enligt utbyggnadslagen.

I 1 kap. 7 § LEK anges att i lagen avses med *operatör* den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation.

PTS bedömning

Är utbyggnadslagen tillämplig på denna tvist?

Enligt skyldighet 3 i PTS beslut den 19 februari 2015 i dnr 11-9306, som omfattar produktmarknaden för lokalt tillträde i *grossistledet* till fysiskt tillträde till koppar- och fiberbaserade accessnät (skyldighetsbeslutet), har *operatörer* under vissa förutsättningar rätt till tillträde till Telia Company AB:s och Skanovas kanalisation för att anlägga egen fiber. Den som har rätt att begära tillträde enligt beslutet har inte rätt att också begära tillträde enligt 2 kap. 1 § utbyggnadslagen. Den första frågan i ärendet är därför om Torptäppan är att betrakta som en operatör och om Torptäppan därmed inte kan begära tillträde med stöd av utbyggnadslagen.

I 1 kap. 7 § LEK anges att med *operatör* avses den som innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller tillhörande installation. I ärendet har inte framkommit att Torptäppan innehar eller på annat sätt råder över ett allmänt kommunikationsnät eller en tillhörande installation. Skanova har endast uppgett att Torptäppan avser att bygga ett allmänt kommunikationsnät. Torptäppan har dock ännu inte byggt ett elektroniskt kommunikationsnät. Torptäppan är redan på den grunden inte att betrakta som en operatör enligt LEK eller skyldighetsbeslutet. Det finns vidare ingenting i ärendet som talar för att Torptäppans nät kommer att bli ett allmänt kommunikationsnät, utan det nät som Torptäppan har för avsikt att anlägga synes snarare vara att betrakta som ett privat nät, jfr prop. 2002/03:110 s. 120. Torptäppan kan därför inte begära tillträde till Skanovas kanalisation med stöd

av skyldighetsbeslutet. Av detta följer att utbyggnadslagen är tillämplig i detta ärende.

Har Skanova haft rätt att avslå Torptäppans begäran om tillträde

Nästa fråga blir då om Skanova haft rätt att avslå Torptäppans begäran om tillträde. Huvudregeln i utbyggnadslagen är att nätinnehavaren ska lämna tillträde och så långt möjligt ställa upp villkor som möjliggör ett tillträde. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 7 och 8 utbyggnadslagen får dock en nätinnehavare avslå en bredbandsutbyggares begäran om det begärda tillträdet inte är rimligt med hänsyn till att nätinnehavaren erbjuder alternativt tillträde på rättvisa och rimliga villkor eller andra liknande omständigheter.

Den i ärendet aktuella kanalisationen inrymmer, såvitt har framkommit, för närvarande endast kopparkablar. Fråga uppkommer därmed om Skanovas erbjudande om indragning av fiber i kanalisation ska anses utgöra sådant alternativt tillträde som avses i 2 kap. 1 § första stycket 7 utbyggnadslagen eller sådana andra liknande omständigheter som avses i punkten 8 samma bestämmelse.

I förarbetena till utbyggnadslagen, prop. 2015/16:73 s. 38 ff., anges bl.a. följande. Nätinnehavaren bör ha möjlighet att avslå en begäran om tillträde i vissa situationer, när det begärda tillträdet inte är rimligt. För att tillträdesregleringen ska få effektivt genomslag och därmed främja utbyggnaden av bredbandsnät bör utgångspunkten vara att nätinnehavares möjlighet att avslå en begäran är begränsad. Samtidigt är det inte rimligt att det ursprungliga nätets säkerhet eller för samhället viktiga funktioner riskeras. Regeringen anser därför att det i lag bör anges exempel på situationer när det kan vara befogat att avslå en begäran om tillträde. För att avgöra om det finns grund för att avslå begäran behöver hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet. För samtliga fall gäller att nätinnehavaren vid en eventuell tvist ska kunna motivera varför den anförda grunden för med sig att det begärda tillträdet inte är rimligt. Tillgång till alternativt tillträde som nätinnehavaren erbjuder bör kunna påverka rimligheten i att medge tillträde. Vissa nätinnehavare tillhandahåller tillträde i grossistledet till fysisk nätinfrastruktur, vilket skulle tillgodose behoven för den som ansöker om tillträde, t.ex. svart fiber. Ett tillträde enligt den nya lagen skulle i en sådan situation kunna få negativ inverkan på nätinnehavarens affärsmodell och investeringsincitament. Detta skulle kunna leda till en ineffektiv duplicering av nätelement (jfr skäl 17 i direktivet). I sådana situationer bör det därför kunna vara befogat att avslå en begäran om tillträde. Det bör dock krävas att det alternativa tillträdet erbjuds på rättvisa och rimliga villkor, i enlighet med direktivets lydelse.

I prop. 2015/16:73 s. 40 f. anges följande. *Telenor AB* och *Colt AB* anför att tillträde till svart fiber inte alltid utgör ett alternativ till tillträde till fysisk infrastruktur. *Svenska stadsnätetsföreningen* framför motsatsvis att den som tillhandahåller svart fiber aldrig ska vara skyldig att lämna tillträde till den fysiska infrastrukturen. Telenor AB påpekar att ett vanligt scenario är att bredbandsutbyggare vill förbinda två platser med fiber och att bredbandsutbyggaren har eller bygger ett eget nät på en del av sträckan mellan dessa platser, men saknar kanalisation på en del av den totala sträckan. Enligt bolaget kan förslaget formulering tolkas som att en nättinnehavare som erbjuder svart fiber på hela sträckan kan neka kanalisationstillträde på delsträckan och i stället hänvisa till hyra av svart fiber på hela sträckan. Regeringen vill framhålla, vilket även framgår ovan, att bedömningen av avslagsgrunderna måste ske i varje enskilt fall. Det går inte att på förhand säga att en leverantör av svart fiber inte i något fall är skyldig att medge tillträde till sin fysiska infrastruktur. Varje begäran behöver prövas för sig.

Som angetts ovan är huvudregeln att tillträde ska medges. Ett erbjudande om tillträde till redan etablerad fiber kan emellertid utgöra ett godtagbart skäl att neka tillträde till kanalisation. Det kan enligt PTS mening dock inte ha varit lagstiftarens avsikt att även ett erbjudande om framtida indragning av fiber skulle anses utgöra godtagbara skäl att avslå en begäran om tillträde till kanalisation. Om så vore fallet skulle nämligen rätten till tillträde till kanalisation vara kraftigt begränsad i praktiken. En sådan utvidgning av undantaget till huvudregeln kan enligt PTS mening inte vara förenlig med lagens syfte; att främja utbyggnaden av bredbandsnät. Med detta avses både att byggandet av bredbandsnät ska påskyndas och att kostnaderna för utbyggnad ska minskas. Slutmålet med lagen är att samhällets invånare ska få tillgång till snabba bredbandstjänster till en lägre kostnad och fortare än vad som annars skulle ha varit fallet (jfr prop. 2015/16:73 s. 43).

PTS konstaterar att en förpliktelse för Skanova att medge tillträde inte kommer att leda till någon ineffektiv duplicering av nätelement eftersom den aktuella kanalisationen för närvarande endast inrymmer ett kopparbaserat nät. Skanova har vidare inte uppgett att bolaget har några konkreta planer på att anlägga ett eget fiberbaserat nät i kanalisationen. Det framgår inte av handlingarna i ärendet när kanalisationen anlades men det har inte heller framkommit några omständigheter som talar för att ett tillträde skulle leda till att Torptäppan skulle "åka snålskjuts" på Skanovas bekostnad (jfr skäl 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/61/EU).

Med hänsyn till det ovan anförda anser PTS att det inte föreligger skäl att jämställa Skanovas erbjudande om indragning av fiber med ett erbjudande om tillträde till befintlig fiber. Inte heller bör erbjudandet om indragning av fiber anses utgöra sådana andra liknande omständigheter som avses i 2 kap. 1 § första stycket 8 utbyggnadslagen. Med denna utgång i ärendet finns det inte skäl att pröva frågan om Skanovas villkor för indragningen av fiber är rättvisa och rimliga i utbyggnadslagens mening.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser PTS således att Skanova inte har haft rätt att avslå Torptäppans begäran om tillträde. PTS förklarar därför att Skanova på rättvisa och rimliga villkor ska lämna Torptäppan tillträde till den kanalisation som omfattas av Torptäppans begäran. Det ankommer i första hand på parterna att komma överens om villkor för tillträdet.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha. Brevet ska skrivas under.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om PTS inte själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av tillförordnade generaldirektören Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Karolina Asp, avdelningschefen Rikard Englund, enhetschefen Marielle Sjögren, sakkunnige Roger Gustafsson, juristen Helena Klasson och verksjuristen Björn van der Veer, föredragande, deltagit.

