



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande EU-kommissionens förslag till förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen, KOM(2016) 589.

Eftersom förslaget innehåller oklarheter, som grundar sig i avsaknaden av en långsiktig konsekvensanalys om bl.a. förslagets effekter på konkurrensen och framtida finansieringsbehov och därför ger upphov till betänkligheter i kommissionens motivering, finner utskottet det oförenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen.

Prövat förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen (KOM(2016) 589).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Förordningsförslagets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning.....	7
Utgångspunkt för subsidiaritetsprövningen	7
Subsidiaritetsprincipens tillämpning	7
Kommissionens bedömning	7
Regeringens bedömning.....	8
Utskottets ställningstagande.....	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 22 november 2016

På trafikutskottets vägnar

Karin Svensson Smith

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Svensson Smith (MP), Jessica Rosencrantz (M), Suzanne Svensson (S), Edward Riedl (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Jasenko Omanovic (S), Per Klarberg (SD), Nina Lundström (L), Emma Wallrup (V), Robert Halef (KD), Johan Andersson (S), Teres Lindberg (S), Erik Ottoson (M) och Jimmy Ståhl (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har fått möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen, KOM(2016) 589. Kammaren hänvisade kommissionens förslag till trafikutskottet den 6 oktober 2016. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 30 november 2016.

Näringsdepartementet lämnade den 19 oktober 2016 in en faktapromemoria (2016/17:FPM15) som redogör för regeringens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen och informerade närmare i frågan vid utskottssammanträdet den 10 november. Näringsdepartementet lämnade i ännu en promemoria den 11 november kompletterande information om subsidiaritets- och proportionalitetspektrerna i förslaget.

Bakgrund

I ljuset av det pågående paradigmskiftet inom den digitala sektorn föreslog kommissionen i meddelandet En strategi för en inre digital marknad i Europa (KOM(2015) 192) en grundlig översyn av regelverket för elektronisk kommunikation under 2016. Översynen resulterade i förslaget till en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (KOM(2016) 590), som innehåller en ny målsättning om ubikvitär och obegränsad konnektivitet. I förslaget fastslås alla EU-medborgares rätt till en fungerande internetanslutning, åtminstone på fast plats, till överkomlig kostnad. Förslaget ackompanjeras av meddelandet Konnektivitet för en konkurrenskraftig digital inre marknad – mot ett europeiskt gigabitsamhälle (KOM(2016) 587), i vilket kommissionen identifierar tre strategiska konnektivetsmål som ska uppnås senast 2025. Ett av målen är att alla viktiga socioekonomiska drivkrafter, tillhandahållare av offentliga tjänster och starkt digitaliserade företag ska ha tillgång till internetanslutning med kapacitet på gigabitnivå. I meddelandet refererar kommissionen till den pågående digitala omvandlingen och påpekar att de fullständiga ekonomiska och sociala fördelarna av denna omvandling endast kan uppnås om en omfattande utbyggnad och användning av nät med mycket hög kapacitet säkerställs såväl på landsbygden som i tätorterna.

Det förslag om främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen som behandlas i detta utlåtande bör ses som ett komplement till förslaget om en europeisk kodex för elektronisk kommunikation och är en av flera åtgärder för att uppnå nämnda konnektivetsmål. Förslaget går ut på att ändra den rättsliga ramen för telekommunikationer i Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)

genom ändringar i förordning (EU) nr 1316/2013 och förordning (EU) nr 283/2014 för att på så sätt främja internetkonnektivitet i lokala samhällen.

Den rättsliga ramen för telekommunikationer i FSE möjliggör i nuläget endast för begränsade insatser till stöd för bredbandsnät. FSE finansierar tillsammans med Europeiska investeringsbanken ett småskaligt bidrag till inrättande av finansieringsinstrument på unionsnivå. FSE-förordningen och förordningen om riktlinjer innefattar dock inte stöd till installation av lokala trådlösa åtkomstpunkter för organ med offentliga uppdrag.

Kommissionen påpekar att när offentliga tjänster i ökad utsträckning blir nätbaserade behöver de offentliga förvaltningarna gigabit konnektivitet för att kunna tillhandahålla sömlösa tjänster till medborgare och företag. Gigabit konnektivitet är även viktigt för transportknutpunkter, eftersom innovativa tillämpningar underlättar för intermodala transporter. Vidare kan tillgång till internet via trådlösa anslutningar på diverse kontaktpunkter såsom bibliotek, sjukhus och skolor främja kännedom om och efterfrågan på gigabit anslutningar.

Förordningsförslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget innebär att den rättsliga ramen för telekommunikationer i FSE ändras till att möjliggöra för ekonomiskt stöd till installation av lokala trådlösa åtkomstpunkter på platser av central betydelse för samhället. Exempel på sådana platser är enligt kommissionen grund- och gymnasieskolor, järnvägsstationer, hamnar och flygplatser, lokala myndighetsbyggnader, universitet, forskningscentrum, läkarmottagningar, sjukhus och arenor. Mer specifikt föreskrivs i förslaget en finansieringsmekanism där organ med offentliga uppdrag ges finansiellt stöd att tillhandahålla kostnadsfritt trådlöst internet (s.k. wifi). Finansieringen kommer att begränsas till situationer där det saknas åtkomstpunkter till bredband med mycket hög hastighet. För att säkerställa att även lokala samhällen med begränsade resurser integreras i den digitala marknaden kommer de stödberättigade kostnaderna att uppgå till 100 procent av de totala kostnaderna. Eftersom stödet för varje enskild åtgärd understiger 60 000 euro (dvs. tröskelvärdet för bidrag till låga förlopp enligt budgetförordningen), bedöms inte förslaget påverka konkurrensen negativt. Vidare menar kommissionen att den begränsade täckningen på respektive åtkomstpunkt fungerar som en garant för att konkurrensen inte kommer att snedvridas. Förslaget är tidsbegränsat och kommer att gälla mellan 2017 och 2020. Sammanlagt kommer 70 miljoner euro att omfördelas inom de anslagna beloppen för telekommunikationssektorn inom FSE för 2017–2019, och ytterligare 50 miljoner euro kommer att överföras till finansieringsramen för telekommunikationssektorn.

Syftet med förslaget är att främja internetkonnektivitet i lokala samhällen och bättre integrera dem i den digitala marknaden. Kommissionens förhoppning är att förslaget ska skapa konnektivitet på tusentals platser och i förlängningen bidra till att offentliga organ kan erbjuda ett större utbud av

tjänster, tillämpningar och produkter till sina användare. Utöver att komplettera de offentliga tjänsterna som erbjuds, förväntas förslaget ge användarna en första inblick i gigabitsamhället och förbättra deras it-kunskaper. Vidare menar kommissionen att förslaget kommer att leda till ökad efterfrågan på bredbandskonnektivitet.

Utskottets prövning

Utgångspunkt för subsidiaritetsprövningen

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen ska i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget strider mot den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget uppfyller subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen samt håller sig inom verksamhetsområdet för transeuropeiska telekommunikationsnät, enligt definitionen i artikel 170 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt kommissionen bidrar förslaget till upprättandet av en inre marknad för elektronisk kommunikation där alla – även lokala samhällen inkluderas. Kommissionen påpekar att medlemsstaterna själva inte i tillräcklig utsträckning kan upprätta ett område som innefattar hela EU med tillgång till högkvalitativ trådlös konnektivitet. Detta eftersom det saknas en övergripande strategi för att främja åtkomst till kostnadsfri trådlös konnektivitet, vilket går ut över lokala samhällens behov. De projekt som finns är fragmenterade och kännetecknas av ineffektivitet. Kommissionen menar att förslaget optimerar kostnader samt främjar en ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i unionen. Det europeiska mervärdet ökas också genom att den utbyggda infrastrukturen möjliggör för åtkomst till transeuropeiska interoperabla tjänster.

Vidare betonar kommissionen att den föreslagna åtgärden är proportionell. Den innefattar endast stöd till småskaliga projekt av uppförande av begränsade

nätverk i offentlig miljö. Stödets begränsade natur gör att det inte förväntas påverka konkurrensen negativt. Däremot räknar kommissionen med att förslaget kommer att ha positiva spridningseffekter och i förlängningen bidra till ökad tillgång till kommersiella erbjudanden.

Regeringens bedömning

Regeringen ställer sig tveksam till kommissionens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Regeringen anser att frågan om tillgång till elektronisk kommunikation är viktig ur ett demokratiperspektiv, men påtalar det problematiska i att kommissionen inte har utfört en konsekvensanalys av de långsiktiga effekterna och omfattningen av den föreslagna åtgärden. I stället hänvisar kommissionen till att det, vid det offentliga samrådet som föregick översynen av regelverket för elektronisk kommunikation, framkom att det finns stöd bland offentliga myndigheter och privatpersoner för utbyggnad av wifi-nät på offentliga platser. Enligt regeringen hade kommissionen närmare behövt utreda förslagets påverkan på framtida finansieringsbehov, liksom konkurrensen och investeringsviljan hos marknadsaktörerna. Avsaknaden av en konsekvensanalys gör därmed att regeringen har svårt att bedöma riktigheten i kommissionens bedömningar av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Regeringen ställer sig vidare tveksam till om förslaget, eftersom det är begränsat, kommer att kunna uppnå den eftersträlvade effekten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att kommissionens förslag har ett positivt syfte, dvs. att främja internetkonnektivitet i lokala samhällen. Liksom kommissionen menar utskottet att tillgång till högkvalitativ konnektivitet är av stor vikt, inte minst för lokala samhällen, eftersom det bidrar till delaktighet och på så sätt fyller en viktig demokratisk funktion. Vidare anser utskottet att den digitala utvecklingen bör bejaktas så att lokala myndigheter och företag ges möjlighet att utveckla ett större utbud av digitala tjänster, tillämpningar och produkter till gagn för deras användare och kunder.

När det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen finner utskottet det emellertid svårt att bedöma riktigheten i kommissionens motivering. Utskottet ifrågasätter kommissionens val att inte göra en konsekvensanalys av de långsiktiga effekterna och omfattningen av den föreslagna åtgärden. Enligt utskottets mening är det inte tillräckligt att endast förlita sig på den konsekvensanalys och det offentliga samråd som genomfördes i samband med beredningen av det separata lagstiftningsförslaget om upprättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation och meddelandet om ett europeiskt gigabitsamhälle.

Eftersom förslaget är tidsbegränsat menar utskottet att kommissionen hade behövt ytterligare utreda de långsiktiga effekter förslaget kan få på framtida finansieringsbehov. Liksom regeringen ställer sig utskottet också tveksamt till om avsatta medel, och implicit förslaget, kan uppfylla syftet om en inre marknad för elektronisk kommunikation som kommissionen hänvisar till i sin subsidiaritetsbedömning.

Utskottet är även av åsikten att kommissionens antagande om att förslaget inte påverkar konkurrensen negativt hade behövt utredas ytterligare. Förslaget innebär att det är möjligt för organ med ett offentligt uppdrag att få ekonomiskt stöd för att finansiera projekt även på platser där det redan finns mobil bredbandstäckning att tillgå via abonnemang från marknadsaktörerna. Enligt kommissionen gör projektens ringa storlek att åtgärden kan anses vara proportionell gentemot sitt syfte. Utskottet befarar dock att stödet, om det utnyttjas i alltför hög grad, potentiellt skulle kunna snedvrída konkurrensen och påverka investeringsviljan hos marknadsaktörerna negativt. Utskottet vill i sammanhanget också framhålla att konkurrensförutsättningarna och bredbandstäckningen skiljer sig åt mellan de olika medlemsstaterna. För att förslaget ska kunna anses förenligt med proportionalitetsprincipen anser utskottet att kommissionen skulle behöva ta fram en utförlig konsekvensanalys, där hänsyn tas till medlemsstaternas olika marknadssituationer.

Eftersom förslaget innehåller oklarheter, som grundar sig i avsaknaden av en långsiktig konsekvensanalys och därför ger upphov till betänkligheter i kommissionens motivering, finner utskottet det sammanfattningsvis oförenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen, KOM(2016) 589.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1316/2013 och (EU) nr 283/2014 vad gäller främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen har ett positivt syfte, dvs. att verka för högkvalitativ trådlös konnektivitet på platser av central betydelse för samhället. Liksom kommissionen menar riksdagen att tillgång till konnektivitet är av stor vikt, inte minst för lokala samhällen, eftersom det bidrar till delaktighet och på så sätt fyller en viktig demokratisk funktion. Vidare anser riksdagen att den digitala utvecklingen bör bejakas så att lokala myndigheter och företag ges möjlighet att utveckla ett större utbud av digitala tjänster, tillämpningar och produkter till gagn för deras användare och kunder.

När det gäller förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen finner riksdagen det emellertid svårt att bedöma riktigheten i kommissionens motivering. Riksdagen ifrågasätter kommissionens val att inte göra en konsekvensanalys av de långsiktiga effekterna och omfattningen av den föreslagna åtgärden. Enligt riksdagens mening är det inte tillräckligt att endast förlita sig på den konsekvensanalys och det offentliga samråd som genomfördes i samband med beredningen av det separata lagstiftningsförslaget om upprättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation och meddelandet om ett europeiskt gigabitsamhälle. Eftersom förslaget är tidsbegränsat menar riksdagen att kommissionen hade behövt ytterligare utreda de långsiktiga effekter förslaget kan få på framtida finansieringsbehov. Liksom regeringen ställer sig riksdagen också tveksam till om avsatta medel, och implicit förslaget, kan uppfylla syftet om en inre marknad för elektroniska kommunikationer som kommissionen hänvisar till i sin subsidiaritetsbedömning.

Riksdagen är även av åsikten att kommissionens antagande om att förslaget inte påverkar konkurrensen negativt hade behövt utredas ytterligare. Förslaget innebär att det är möjligt för organ med ett offentligt uppdrag att få ekonomiskt stöd för att finansiera projekt på platser även där det redan finns mobil bredbandstäckning att tillgå via abonnemang från marknadsaktörerna. Enligt kommissionen gör projektens ringa storlek att åtgärden kan anses vara proportionell gentemot sitt syfte. Riksdagen befarar dock att stödet, om det utnyttjas i alltför hög grad, potentiellt skulle kunna snedvrída konkurrensen och påverka investeringsviljan hos marknadsaktörerna negativt. Riksdagen vill i sammanhanget också framhålla att konkurrensförutsättningarna och bredbandstäckningen skiljer sig åt mellan de olika medlemsstaterna. För att förslaget ska kunna anses förenligt med proportionalitetsprincipen anser riksdagen att kommissionen skulle behöva ta fram en utförlig konsekvensanalys, där hänsyn tas till medlemsstaternas olika marknadssituationer.

Eftersom förslaget innehåller oklarheter, som grundar sig i avsaknaden av en långsiktig konsekvensanalys och därför ger upphov till betänkligheter i kommissionens motivering, finner riksdagen det sammanfattningsvis oförenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.