



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna vid utbyggnad av höghastighetsnät

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (KOM (2013) 147).

Enligt utskottets uppfattning är förslaget i dess nuvarande skick inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Utskottet anser att det vore lämpligare att den föreslagna EU-regleringen görs i direktivform snarare än i form av en förordning. Vidare anser utskottet att förslaget i vissa delar är ingripande när det gäller markägarnas rättigheter och skyddet för äganderätten. Utskottet ifrågasätter om detta ingrepp är proportionerligt för att uppnå målen med förslaget.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	6
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna vid utbyggnad av höghastighetsnät

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

Stockholm den 23 maj 2013

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Monica Green (S), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Edward Riedl (M), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V), Lotta Finstorp (M), Annika Lillemets (MP) och Hans Unander (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har beretts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (KOM(2013) 147). Kammaren hänvisade den 10 april 2013 kommissionens förslag till trafikutskottet. Fristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 31 maj 2013.

Trafikutskottet beslutade den 2 maj 2013 att hämta in regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Regeringen redovisade sin bedömning i en promemoria den 5 maj 2013 (dnr 2000–2012/13). Näringsdepartementet lämnade i ännu en promemoria den 5 maj 2013 kompletterande information om proportionalitetsbedömningen i förslaget.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens förslag till förordning syftar till att sänka kostnaderna för utbyggnaden av höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation i Europa; förslaget är en del av den digitala agenda för Europa som kommissionen lanserade 2010 i syfte att främja en heltäckande bredbandstäckning inom EU.

Kommissionen pekar på att bygg- och anläggningsarbeten står för upp till 80 procent av de totala kostnaderna för nätutbyggnad och föreslår därför ett antal åtgärder för att begränsa dessa kostnader:

- Insyn och tillträde till befintlig fysisk infrastruktur. Kommissionen föreslår en rätt för företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät (kallas i det här utlåtandet e-kom-operatörer) att via en central informationspunkt få tillgång till minimiinformation om nätoperatörers befintliga fysiska infrastruktur, t.ex. infrastrukturens lokalisering, nuvarande användning och en kontaktpunkt. Vidare föreslås bl.a. att dessa nätoperatörer ska vara skyldiga att tillgodose varje rimlig begäran från en e-kom-operatör om tillträde till deras fysiska infrastruktur, på rättvisa villkor, för utbyggnaden av elektroniska kommunikationsnät.
- Ökat samarbete kring planerade bygg- och anläggningsprojekt. Kommissionen föreslår en rätt för nätoperatörer att förhandla fram avtal om samordning av bygg- och anläggningsprojekt med e-kom-operatörer med sikte på utbyggnad av höghastighetsnät. Företag som genom-

- för bygg- och anläggningsprojekt som finansieras med offentliga medel föreslås vara skyldiga att tillgodose varje rimlig begäran om samordningsavtal.
- Förenklade tillståndsförfaranden. Kommissionen föreslår bl.a. en rätt för e-kom-operatörer att via en central informationspunkt få tillgång till alla uppgifter om de villkor och förfaranden som är tillämpliga på specifika bygg- och anläggningsprojekt och som behövs för utbyggnaden av element av höghastighetsnät.
 - Förbered för höghastighetsfärdig infrastruktur i byggnader. Kommissionen föreslår att alla nybyggda byggnader där slutanvändaren har sina lokaler, liksom byggnader som genomgår omfattande renovering, ska vara utrustade med höghastighetsfärdig fysisk infrastruktur (dvs. fysisk infrastruktur som är avsedd att rymma element av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation) fram till nätanslutningspunkterna. Undantag ska dock få göras för vissa kategorier av byggnader, t.ex. enfamiljs-hus. E-kom-operatörerna föreslås ha rätt att få tillträde till denna infrastruktur på skäliga villkor.

Medlemsstaterna ska utse nationella tvistlösningsorgan som ska lösa eventuella tvister om rättigheterna och skyldigheterna enligt de nya bestämmelserna. Om inte medlemsstaten beslutar något annat ska detta organ vara den nationella regleringsmyndigheten på marknaden för elektronisk kommunikation, vilket för svensk del är Post- och telestyrelsen (PTS).

Utskottets prövning

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. 6 § riksdagsordningen pröva om lagstiftningsakten strider mot denna princip.

Om ett nationellt 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 i detta ärende

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att förslaget till förordning utgår från artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vars syfte är att förbättra villkoren för den inre marknadens genomförande och funktion. De föreslagna åtgärderna är enligt kommissionen nödvändiga på unionsnivå för att

- undanröja de hinder för en fungerande inre marknad som orsakas av ett lappverk av regler och administrativa förfaranden på nationell, lokal och regional nivå. Kommissionen understryker att uppsplittrade och otydliga metoder för att reglera nätutbyggnaden ökar kostnaderna för tillträde till de nationella marknaderna.
- främja heltäckande bredbandstäckning, vilket är en förutsättning för utvecklingen av en digital inre marknad. Detta kan enligt kommissionen endast uppnås om kostnaderna för utbyggnad sänks i hela EU.
- utnyttja den stora outnyttjade potential som finns för kostnadsminskningar och främjande av bredbandsutbyggnad.
- skapa enhetliga och effektiva planerings- och investeringsprocesser, vilket bidrar till en utveckling där operatörer kan vara verksamma i hela Europa.

- säkerställa likabehandling och icke-diskriminering av både företag och investerare.

Kommissionen pekar på att de planerade åtgärderna bygger på befintlig bästa praxis i flera medlemsstater – Sverige uppges vara en förebild när det gäller öppenhet och insyn i frågor om befintlig infrastruktur liksom i frågan om samordnad utbyggnad.

Kommissionen framhåller flera aspekter i förslaget till förordning som säkerställer dess förenlighet med subsidiaritetsprincipen, bl.a. följande:

- Medlemsstaterna får behålla eller anta mer detaljerade bestämmelser som kompletterar de skyldigheter som ingår i den föreslagna förordningen.
- Medlemsstaterna får utse olika behöriga organ i enlighet med sina nationella konstitutionella system för fördelning av uppgifter och befogenheter enligt den föreslagna förordningen.
- När det gäller öppenhet och insyn avseende befintlig fysisk infrastruktur klargörs att medlemsstaterna inte åläggs att göra någon kartläggning eller samla in och lagra uppgifter hos en central informationspunkt. Medlemsstaterna kan tillhandahålla sådana uppgifter genom länkning till andra ställen.
- När det gäller tillståndsförfarandena påverkar förslaget inte medlemsstaternas självbestämmande i processuella frågor. Information om olika tillståndsförfaranden måste finnas tillgänglig och lämnas ut via en kontaktpunkt, men medlemsstaternas roll begränsas till att lämna ut de olika tillstånden och att samordna tillståndsförfarandena.
- När det gäller infrastruktur i byggnader ger den föreslagna förordningen medlemsstaterna rätt att anpassa skyldigheterna till sina nationella och lokala särdrag genom att undanta vissa kategorier av byggnader, t.ex. enfamiljshus.

Kommissionen betonar också att de föreslagna åtgärderna är motiverade utifrån proportionalitetsprincipen. Kommissionen pekar bl.a. på att åtgärderna syftar till att minska antalet hinder för tillträde till fysisk infrastruktur. Kommissionen framhåller att förslaget inte medför något orimligt intrång i äganderätten och att affärsmässiga förhandlingar fortsätter att vara den viktigaste metoden. Kommissionen pekar vidare på att när det gäller öppenhet och insyn beträffande befintlig fysisk infrastruktur avser förslaget sådan infrastruktur som är lämplig för höghastighetsnät och inte vilken fysisk infrastruktur som helst. När det gäller fysisk infrastruktur i byggnader påminner kommissionen om att skyldigheten begränsas till nya byggnader och omfattande renoveringsprojekt, där tilläggskostnaderna är begränsade jämfört med de höga kostnaderna för att i efterhand utrusta befintliga byggnader med passiv infrastruktur.

Kommissionen föreslår reglering i form av en förordning eftersom det garanterar en heltäckande och direkt tillämplig lösning. Enligt kommissionen ger en förordning också snabb tillgång till kostnadsminskningsverktyg, vilket innebär att man kan hålla takten i förhållande till den digitala agendans mål som ska uppnås till 2020.

Regeringens bedömning

Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller subsidiaritetsprincipen. Regeringen framhåller att de planerade åtgärderna i den föreslagna förordningen bygger på befintlig bästa praxis i flera medlemsstater, där några medlemsstater har antagit bestämmelser som i vissa fall är mer långtgående än de föreslagna åtgärderna. Regeringen understryker att den föreslagna förordningen inte påverkar sådana mer detaljerade bestämmelser i nationell lagstiftning. Vidare pekar regeringen på att kommissionens förslag inte heller påverkar eventuella särskilda regleringsåtgärder som de nationella regleringsmyndigheterna vidtar inom ramen för unionens regelverk för elektronisk kommunikation.

Regeringen anser dock i fråga om proportionalitetsprincipen att flera av förslagen i förordningen är komplexa och i vissa delar omfattande och ingripande, främst när det gäller markägares rättigheter och skyddet för äganderätten. Det står enligt regeringen klart att kommissionens förslag till förordning i dess nuvarande utformning kan komma att påverka ett antal författningar, bl.a. jordabalken, lagen om elektronisk kommunikation, ledningsrättslagen, anläggningslagen, expropriationslagen och plan- och bygglagen. Mot denna bakgrund ställer sig regeringen preliminärt tveksam till om målen med förordningen inte lika väl kan uppnås genom ett direktiv. Regeringen anför också när det gäller frågan om markägarnas rättigheter och skyddet för äganderätten att det kan ifrågasättas om ingreppet är proportionerligt för att uppnå målen med förslagen.

Utskottets ställningstagande

Informationssamhället utgör i dag en grundläggande del av vårt samhälle, och en väl utbyggd bredbandsinfrastruktur är en viktig förutsättning för att alla ska ha tillgång till och kunna vara en del av informationssamhället. Utskottet vill därför inledningsvis välkomna kommissionens ansträngningar att stärka den digitala inre marknaden. Liksom kommissionen bedömer utskottet att åtgärder för att främja en heltäckande bredbandstäckning är av stor betydelse för utvecklingen av en inre digital marknad, och dessa kan enligt utskottets mening bidra till att skapa en smart, hållbar och inkluderande tillväxt inom unionen. Utskottet är också positivt till att kommissionen i sitt förslag tagit intryck av några av de lösningar som tillämpats i Sverige, bl.a. när det gäller öppenhet och insyn i fråga om befintlig infrastruktur.

Utskottet bedömer att de föreslagna åtgärderna i kommissionens förslag är nödvändiga på unionsnivå för att förbättra villkoren för den inre marknadens genomförande och funktion. Utskottet kan således ansluta sig till kommissionens bedömning när det gäller subsidiaritetsprincipen. Flera av förslagen i förordningen är dock komplexa, och utskottet konstaterar att de skulle komma att påverka liksom kräva ändringar i ett flertal författningar. I regeringens promemoria till utskottet om proportionalitetsbedömningen i förslaget (dnr 2000–2012/13) utpekas bl.a. jordabalken, lagen om elektronisk kommunikation, ledningsrättslagen, anläggningslagen, expropriationslagen och plan- och bygglagen. Mot denna bakgrund ifrågasätter utskottet lämpligheten i kommissionens val av regleringsform. En förordning är per definition direkt tillämplig i medlemsstaterna – som angivits ovan förefaller dock kommissionens förslag medföra behov av ett antal ändringar i nationell lagstiftning. Det förefaller således enligt utskottets mening som lämpligare att den föreslagna EU-regleringen görs i direktivform snarare än i form av en förordning.

Utskottet konstaterar vidare att förslagen i förordningen i vissa delar är omfattande och ingripande, främst när det gäller markägares rättigheter och skyddet för äganderätten. Enligt utskottets mening kan det ifrågasättas om detta ingrepp är proportionerligt för att uppnå målen med förslaget.

BILAGA 1

Förteckning över prövade dokument

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av hög hastighetsnät för elektronisk kommunikation (KOM(2013) 147)

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Informationssamhället utgör i dag en grundläggande del av vårt samhälle, och en väl utbyggd bredbandsinfrastruktur är en viktig förutsättning för att alla ska ha tillgång till och kunna vara en del av informationssamhället. Riksdagen vill därför inledningsvis välkomna kommissionens ansträngningar att stärka den digitala inre marknaden. Liksom kommissionen bedömer riksdagen att åtgärder för att främja en heltäckande bredbandstäckning är av stor betydelse för utvecklingen av en inre digital marknad, och dessa kan enligt riksdagens mening bidra till att skapa en smart, hållbar och inkluderande tillväxt inom unionen. Riksdagen är också positiv till att kommissionen i sitt förslag tagit intryck av några av de lösningar som tillämpats i Sverige, bl.a. när det gäller öppenhet och insyn i fråga om befintlig infrastruktur.

Mot bakgrund av prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation (KOM(2013) 147), som redovisas i trafikutskottets utlåtande 2012/13:TU20, vill riksdagen framföra följande betänkligheter.

Riksdagen bedömer att de föreslagna åtgärderna i kommissionens förslag är nödvändiga på unionsnivå för att förbättra villkoren för den inre marknadens genomförande och funktion. Riksdagen kan således ansluta sig till kommissionens bedömning när det gäller subsidiaritetsprincipen. Flera av förslagen i förordningen är dock komplexa och riksdagen konstaterar att dessa skulle komma att påverka liksom kräva ändringar i ett flertal författningar. I regeringens faktapromemoria med anledning av kommissionens förslag (2012/13:FPM92) utpekas bl.a. jordabalken (1970:994), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, ledningsrättslagen (1973:1144), anläggningslagen (1973:1149), expropriationslagen (1972:719) och plan- och bygglagen (2010:900). Mot denna bakgrund ifrågasätter riksdagen lämpligheten i kommissionens val av regleringsform. En förordning är per definition direkt tillämplig i medlemsstaterna – som angivits ovan förefaller dock kommissionens förslag medföra behov av ett antal ändringar i nationell lagstiftning. Det förefaller således enligt riksdagens mening som lämpligare att den föreslagna EU-regleringen sker i direktivform snarare än i form av en förordning.

Riksdagen anser vidare att förslagen i förordningen i vissa delar är omfattande och ingripande, främst när det gäller markägares rättigheter och skyddet för äganderätten. Enligt riksdagens mening kan det ifrågasättas om ingreppet är proportionerligt för att uppnå målen med förslaget.