



Förordning om åtgärder för minskade kostnader vid utbyggnad av höghastighetsnät

Näringsdepartementet

2013-04-29

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 147

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 26 mars 2013 ett förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Förslaget ingår som en av tolv nyckelåtgärder inom ramen för EU:s andra inre marknadspaket och syftet är att öka effektiviteten och undanröja flaskhalsar i utbyggnadsprocessen som leder till höga kostnader och en administrativ börda för nätoperatörer.

Regeringen delar kommissionens målsättning att sänka kostnaderna för och effektivisera utbyggnaden av höghastighetsinfrastruktur, men är tveksam till om den föreslagna förordningen är förenlig med proportionalitetsprincipen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens föreslagna förordning syftar till att sänka kostnaderna för utbyggnaden av höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation och göra den effektivare. Detta ska enligt kommissionen åstadkommas genom att i högre utsträckning tillämpa bästa praxis i EU, vilket kommer att

skapa gynnsammare förutsättningar för att genomföra en väl fungerande inre marknad på ett område som är viktigt för i princip alla ekonomiska sektorer.

Bygg- och anläggningsarbeten brukar stå för största delen av de totala kostnaderna för nätutbyggnad och kommissionen avser att genom att införa direkt tillämpliga rättigheter och skyldigheter som gäller alla etapper i byggandet av infrastruktur, möjliggöra avsevärda kostnadsminskningar.

Kommissionen anger att om det införs ett antal direkt tillämpliga rättigheter och skyldigheter som gäller för alla etapper i byggandet av infrastruktur, möjliggörs avsevärda kostnadsminskningar. Initiativet har därför inriktat sig på ett antal viktiga problemområden som kommissionen har identifierat och som är kopplade till specifika steg i utbyggnadsprocessen. För att maximera synergieffekterna mellan nät riktas förordningen inte bara till leverantörer av elektroniska kommunikationsnät, utan till alla ägare av fysisk infrastruktur, t.ex. nät för el, gas, vatten, avlopp, uppvärmning och transporter, som lämpar sig för element av elektroniska kommunikationsnät. Kommissionen tror att besparingar på mellan 20 och 30 procent skulle kunna uppnås om man antar sammanhängande och ömsesidigt stärkande åtgärder inom dessa områden.

Den digitala agendan för Europa¹ är ett flaggskeppsinitiativ inom Europa 2020-strategin som syftar till att ge varaktiga ekonomiska och sociala vinster från en digital inre marknad baserad på snabbt och ultrasnabbt internet och interoperabla tillämpningar. I den digitala agendan för Europa, fastställdes bland annat att kostnaderna för bredbandsutbyggnad måste sänkas i hela EU, bland annat genom fungerande planering, samordning och minskad administrativ börda.

Europeiska rådet efterlyste vid sitt möte den 1 - 2 mars 2012 åtgärder på unionsnivå för att tillhandahålla bättre bredbandstäckning, bland annat genom att sänka kostnaden för bredbandsinfrastruktur med höghastighetsanslutning.

I meddelandet Inre marknadsakt II: Tillsammans för ny tillväxt² identifierades initiativet som en av tolv nyckelåtgärder som kommer att främja tillväxten och sysselsättningen på den inre marknaden och stärka förtroendet för den, samt kommer att få reella effekter i praktiken.

Förslaget publicerades den 26 mars 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att underlätta och skapa incitament för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation genom att främja gemensam användning av befintlig infrastruktur och möjliggöra en effektivare utbyggnad av ny fysisk infrastruktur så att sådana nät kan byggas till lägre

¹ KOM(2010)245

² KOM(2012)573 slutlig

kostnad. Förordningen omfattar därför nätoperatörer inom ett flertal områden (gas, el, uppvärmning, vatten, transporttjänster), alla bygg- och anläggningsprojekt och all fysisk infrastruktur, (t.ex. master, ledningar, byggnader, antenninstallationer). Se närmare definitioner under fackuttryck/termer.

Förslaget rör åtgärder inom nedanstående områden:

Tillträde till befintlig fysisk infrastruktur (artikel 3) – det införs en allmän rättighet för nätoperatörer att erbjuda tillträde till sin fysiska infrastruktur för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Det införs även en skyldighet för nätoperatörer att tillmötesgå varje rimlig begäran om tillträde till den egna fysiska infrastrukturen för utbyggnad av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation. Det ska ske enligt rättvisa villkor, vilket inkluderar prisvillkor. Det finns möjlighet att avslå begäran enligt vissa objektiva kriterier, men när tillträde vägras eller en överenskommelse inte kan nås ska ärendet hänskjutas till ett särskilt nyinrättat nationellt tvistlösningsorgan.

Öppenhet och insyn vad gäller fysisk infrastruktur (artikel 4) – varje företag som har tillstånd att tillhandahålla elektroniska kommunikationsnät har rätt att på begäran, via en central informationspunkt, få tillgång till information om befintlig fysisk infrastruktur och planerade bygg- och anläggningsarbeten. Nätoperatörerna ska även efterkomma varje rimlig begäran om undersökning på plats av deras fysiska infrastruktur.

Tvistlösningar gällande undersökningar på plats eller tillgång till information hänvisas till ett inrättat nationellt tvistlösningsorgan som automatiskt är den nationella regleringsmyndigheten om inget annat fastställs av medlemsstaten.

Samordning av bygg- och anläggningsprojekt (artikel 5) – det införs en rättighet att förhandla om samordning av bygg- och anläggningsprojekt. Det införs även en skyldighet för företag som genomför bygg- och anläggningsprojekt som finansieras med offentliga medel. De ska tillgodose varje rimlig begäran om samordningsavtal gällande bygg- och anläggningsprojekt enligt icke-diskriminerande villkor och om överenskommelse inte kan nås finns möjlighet att hänskjuta frågan till det nationella tvistlösningsorganet.

Tillståndsförfarande (artikel 6) – omfattar rätten att i elektronisk form få tillgång till alla uppgifter om relevanta villkor och förfaranden och kunna lämna in tillståndsansökningar i elektronisk form via en central informationspunkt. Informationspunkten ska även samordna tillståndsförfarandet och övervaka att tidsfrister hålls. Det fastställs även en allmän maximal tidsfrist för att få tillstånd om ingen tidsfrist fastställs i nationell eller EU-lagstiftning, liksom rätten att få ett snabbt beslut.

Utrustning och tillträde till utrustning i byggnader (artikel 7 och 8) – det fastställs en skyldighet att utrusta nya byggnader och byggnader som genomgår omfattande renovering med höghastighetsfärdig fysisk

infrastruktur. När det gäller flerfamiljshus tillkommer i motsvarande situationer även en skyldighet att inrätta en koncentrationspunkt i eller utanför byggnaden.

Leverantörer av elektroniska nät får rätt att ansluta sin nätinfrastruktur till koncentrationspunkten för att koppla in sig på fastighetsnätet, ansluta sig till fastighetsnätet om det inte är rimligt att dra eget fastighetsnät och om höghastighetsnät inte finns i fastigheten, ha rätt att ansluta enskilda kunder i fastigheten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen blir direkt tillämplig som svensk lag. Då förslaget är komplext och berör ett flertal områden går det inte att i nuläget göra en uttömmande analys över vilka författningar som kan komma att behöva justeras och i vilken omfattning. Det står dock klart att förslaget kan påverka ett antal författningar, bland annat jordabalken (1970:994), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, ledningsrättslagen (1973:1144), anläggningslagen (1973:1149), expropriationslagen (1972:719) och plan- och bygglagen (2010:900).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens förslag kommer det inte att påverka unionens budget.

I kommissionens konsekvensanalys³ anges att förslaget skulle ge stora nettovinster för alla EU-företag som önskar bygga ut bredband. För ägare till passiv infrastruktur skulle förslaget medföra vissa kostnader på grund av skyldigheten att tillhandahålla information och bevilja tillträde till deras infrastruktur. Vinsterna skulle dock vara högre än kostnaderna i och med att tillträde beviljas efter affärsmässiga förhandlingar.

När det gäller konsekvenserna för offentliga organ menar kommissionen att kostnaderna kan tyckas höga, men att de synergieffekter som uppstår mellan åtgärderna i förslaget och andra åtgärder som krävs enligt nationella strategier eller EU-lagstiftning, skulle minska de totala kostnaderna. Totala positiva effekter på investeringar i höghastighetsnät kan därför väntas och därmed även ökad bredbandstäckning och konkurrens. Genom ökade investeringar i bredbandsnät skulle positiva makroekonomiska effekter på ekonomin bli synliga, både i form av spridningseffekter till berörda branscher och ökad innovation och produktivitet för alla företag.

Kommissionens konsekvensanalys berör inte konsekvenserna för de markägare vars mark tas i anspråk enligt förslagets tillträdesbestämmelser.

En nationell konsekvensanalys kommer att göras för att belysa de effekter de föreslagna åtgärderna kan få ut ett svenskt perspektiv, bland annat de

³ COM(2013)147 final

konsekvenser förslaget kan få för väg- och järnvägstrafik. Den föreslagna regleringen i artikel 3 kan stå i strid med markägarnas egendomsskydd enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, Europakonventionens tilläggsprotokoll, artikel 1 samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 17.

I nuläget kan det dock sägas att de nya uppgifter som ska utföras och funktioner som ska implementeras i medlemsstaterna enligt kommissionens förslag – en informationspunkt för existerande infrastruktur, en väg in för tillståndsgivning och tvistlösningsfunktionen – kan få budgetära konsekvenser, främst för den myndighet som utses för att tillhandahålla och utföra funktionerna. Enligt kommissionens förslag blir, om medlemsstaten inte bestämmer något annat, den nationella regleringsmyndigheten för telekomområdet ansvarig för dessa funktioner.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till att kommissionen tar initiativ på området i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte den 1-2 mars 2012⁴. I slutsatserna angavs att man inom ramen för en rad tillväxtfrämjande förslag kommer att fortsätta med insatser för att fullborda den digitala inre marknaden senast 2015, bland annat genom att sänka kostnaderna för bredbandsinfrastruktur med höghastighetsanslutning.

Regeringen delar kommissionens målsättning att sänka kostnaderna för och effektivisera utbyggnaden av höghastighetsinfrastruktur för elektronisk kommunikation. Regeringen verkar aktivt i förhandlingarna för att rättsakten ska få en så ändamålsenligt text som möjligt utan att stå i strid med svensk lag och EU:s regelverk. Regeringen verkar för att markägarnas rättigheter och skyddet för äganderätten tillgodoses. Vidare verkar regeringen för att förslaget ska utformas samhällsekonomiskt effektivt och kostnadseffektivt.

Regeringen ser därför att det även är viktigt att belysa förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och om de kostnader som kan uppstå för det offentliga kan hanteras inom befintliga resursramar. Vidare anser regeringen att konsekvenser för näringslivet och andra aktörer måste belysas.

⁴ EUCO 4/2/12, punkt 15.

Kommissionen höll en kort presentation av förslaget den 27 mars 2013 i telekomarbetsgruppen. Där framkom att flera medlemsstater, däribland några av de större medlemsstaterna, uttryckte preliminära synpunkter på förslaget, bland annat gällande den legala formen, förhållandet till subsidiaritetsprincipen samt till proportionalitetsprincipen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Detta motiveras av förslagets syfte, som är att förbättra villkoren för den inre marknadens genomförande och funktion.

Man anger vidare att rättspraxis bekräftar att ovan angivna artikel ger unionens lagstiftare ett utrymme för skönsmässig bedömning – beroende på det övergripande sammanhanget och de särskilda förhållanden som råder på det område som ska harmoniseras – avseende den mest lämpliga tillnärmningstekniken för att uppnå önskat resultat, särskilt inom områden som kännetecknas av komplicerade tekniska särdrag (se mål C-66/04, punkt 45 och mål C-217/04, punkt 43).

Beslut kommer att fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att de föreslagna åtgärderna är motiverade utifrån subsidiaritetsprincipen. 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. Den föreslagna förordningen påverkar inte sådana mer detaljerade bestämmelser i nationell lagstiftning. Den påverkar inte heller eventuella särskilda regleringsåtgärder som de nationella regleringsmyndigheterna vidtar inom ramen för unionens regelverk för elektronisk kommunikation.

Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga på unionsnivå för att förbättra villkoren för den inre marknadens genomförande och funktion, som ett komplement till regelverket för elektronisk kommunikation.

Regeringen delar kommissionens bedömning när det gäller subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen menar även att de föreslagna åtgärderna är motiverade utifrån proportionalitetsprincipen. Åtgärderna är fokuserade på ökad samordning, öppenhet och insyn samt harmoniserade minimiverktyg och medför inget orimligt intrång i äganderätten. Affärsrättsliga förhandlingar fortsätter att vara den viktigaste metoden och de föreslagna åtgärderna föreskriver inte några särskilda affärsmodeller.

Kommissionen anger att den föreslagna förordningen påverkar äganderätten inom vissa områden, men det anses i förekommande fall vara berättigat och stå i proportion till syftet att sänka kostnaderna för utbyggnaden av höghastighetsnät för elektronisk kommunikation och därmed ske i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Regeringen är tveksam till om det finns tillräckliga skäl för en förordning och om inte målen med förslagen lika väl kan uppnås genom ett direktiv. Flera av de föreslagna reglerna är sådana att de skulle kräva ett genomförande för att kunna tillämpas tillsammans med befintliga bestämmelser. Mot denna bakgrund ställer sig regeringen preliminärt tveksam till om den föreslagna förordningen är förenlig med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringskansliet kommer att remittera kommissionens förslag till berörda myndigheter och företag m.fl. Förhandlingar i rådsarbetsgrupp pågår inte för närvarande och det har inte meddelats när förhandlingar ska inledas.

4.2 Fackuttryck/termer

Definitioner av nämnda nyckelbegrepp enligt artikel 2 i förslaget till förordning:

nätoperatör: leverantör av elektroniska kommunikationsnät och företag som tillhandahåller en fysisk infrastruktur avsedd för tillhandahållandet av: en

tjänst för produktion, transport eller distribution av gas, el (inklusive offentlig belysning), uppvärmning, vatten (inklusive bortscaffande eller behandling av avloppsvatten), transporttjänster (inklusive järnvägar, vägar, hamnar och flygplatser).

fysisk infrastruktur: nätelement som rör, master, ledningar, tillsynsbrunnar, manhål, kopplingsskåp, byggnader eller ingångar till byggnader, antenninstallationer, torn och stolpar och tillhörande inrättningar.

högastighetsnät för elektronisk kommunikation: elektroniskt kommunikationsnät som kan leverera tjänster för bredbandstillgång i hastigheter på minst 30 Mbit/s.

bygg- och anläggningsprojekt: varje resultat av bygg- och anläggningsverksamhet vilket som helhet räcker för att fylla en ekonomisk eller teknisk funktion och involverar ett eller flera element av fysisk infrastruktur.

offentligt organ: statlig, regional eller lokal myndighet, organ som lyder under offentlig rätt, sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana organ som lyder under offentlig rätt.

organ som lyder under offentlig rätt: varje organ som

- a) särskilt har inrättats i syfte att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär,
- b) är en juridisk person, och
- c) till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ, eller organ vars verksamhet står under kontroll av sådana organ, eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ.

fysisk infrastruktur i byggnader: fysisk infrastruktur vid slutanvändarens lokaler, inklusive element under gemensamt ägande, som är avsedd för att rymma fasta och/eller trådlösa nät, när sådana accessnät kan leverera elektroniska kommunikationstjänster och koppla samman byggandens koncentrationspunkt med nätets termineringspunkt.

högastighetsfärdig fysisk infrastruktur i byggnader: fysisk infrastruktur i byggnader som är avsedd för att rymma element av högastighetsnät för elektronisk kommunikation.

omfattande renoveringsprojekt: bygg- eller anläggningsprojekt i slutanvändarens lokaler som omfattar strukturella ändringar av den fysiska infrastrukturen i byggnaden och som kräver ett byggnadstillstånd.

tillstånd: ett formellt eller underförstått beslut som fattas av en behörig myndighet efter ett förfarande där en person åläggs att vidta åtgärder för att verkställa bygg- eller anläggningsprojekt på lagligt sätt.

