



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til Rådet og Europa-Parlamentets forordning om retningslinjer for transeuropæiske telekommunikationsnet og op- hævelse af beslutning nr. 1336/97/EF

1. Resumé

Kommissionen foreslår, at der oprettes en ny infrastrukturfacilitet kaldet Connecting Europe Faciliteten, som skal finansiere infrastruktur på transport-, energi- og IKT-området i perioden 2014-20. Formålet med faciliteten er at styrke langsigtede infrastrukturinvesteringer til gavn for vækst og konkurrenceevne.

Faciliteten er en del af den flerårige finansielle ramme for 2014-20, og forordningens vedtagelse afhænger derfor af vedtagelsen af den samlede flerårige finansielle ramme. Endvidere hænger faciliteten sammen med de sektorspecifikke retningslinjer på transport-, energi- og IKT-området, som fastlægger, hvordan tildelingen af midler til infrastrukturprojekter skal prioriteres inden for de tre områder. CEF forventes både at anvende innovative finansielle instrumenter i form af projektobligationer og egentlig støtte.

Dette notat vedrører forordningsforslaget på IKT-området og indeholder retningslinjer for prioritering af projekter af fælles interesse i forhold til både bredbånd og digitale tjenester. Fælles for alle projekter er, at de skal bidrage til opfyldelsen af en række målsætninger i Europa 2020-strategien, herunder hurtige bredbåndsforbindelser og udviklingen af det indre marked.

Forslaget om retningslinjer har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2 Baggrund

Som afsat til forhandlingerne om EU's budget for 2014-2020 vedtog Kommissionen i juni 2011 en meddelelse om forslag til overordnede principper og indsatsområder i det nye budget for EU samt anvendelse af finansielle instrumenter¹.

¹ KOM (2011) 500 – "Et budget for Europa 2020" af 29. juni 2011

Et væsentligt indsatsområde, som Kommissionen foreslår i EU-budgettet for 2014-2020, er at sikre investeringer i infrastrukturprojekter inden for transport, energi og informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Således foreslås det at allokere i alt 50 mia. euro for 2014-2020 i en samlet ramme kaldet ”Connecting Europe Facility” (herefter benævnt CEF) og herunder afsættes cirka 9,2 mia. euro til digital infrastruktur.

Infrastrukturlovgivningen er endvidere et af de 12 nøgleinitiativer i Akten for Det Indre Marked, hvor det fremgår, at infrastrukturlovgivningen skal medvirke til at identificere og udrulle strategiske projekter af europæisk betydning samt sikre sammenhæng i den europæiske infrastruktur

Selve CEF, herunder den samlede prioritering af midler til området og anvendelsen af finansielle instrumenter, behandles i en separat retsakt², mens de nærmere retningslinjer for prioritering af de afsatte midler til hver af de tre sektorer er opstillet i forslag til separate forordninger. Dette rammenotat forholder sig således alene til Kommissionens forslag til forordning om retningslinjer for prioritering af de afsatte midler til digital infrastruktur.

Forslaget er fremsat efter Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 172 og skal derfor behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Kommissionens initiativ til CEF skal ses i lyset af, at en horisontal målsætning for budgetforslaget er at understøtte Europa 2020-strategien³ for intelligent og bæredygtig vækst for alle med henblik på at skabe job og genoprette Europas økonomi. Et af Kommissionens store fokusområder i Europa 2020 er således IKT, og i 2010 lanceredes en fremadrettet strategi for IKT og digitalisering, Europas Digitale Dagsorden⁴, som ét af i alt syv såkaldte flagskibsinitiativer. Den overordnede målsætning for Europas Digitale Dagsorden er at opnå bæredygtige økonomiske og sociale fordele af et digitalt indre marked baseret på hurtigt og ultrahurt internet og interoperable applikationer.

3. Formål og indhold

Med forordningen fastsættes der retningslinjer for, hvilke telekommunikationsprojekter i medlemsstaterne, der er af ”fælles interesse”, og som dermed kan opnå støttes i henhold til den overordnede CEF-forordning.

Ifølge Kommissionen har forordningsforslaget fem hovedformål:

² KOM (2011) 655 – ”Establishing the Connecting Europe Facility”

³ KOM (2010) 2020 – ”Europa 2020 – En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst” af 3. marts 2010

⁴ KOM (2010) 245 – ”En digital dagsorden for Europa” af 19. maj 2010

1. At bidrage til økonomisk vækst og støtte udviklingen af et indre marked for at forbedre den europæiske økonomis konkurrenceevne, herunder små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne,
2. At bidrage til forbedringer af borgere, virksomheders og myndigheders hverdag ved at fremme sammenhængen mellem nationale net samt adgang til disse net,
3. At stimulere udrulning af hurtige bredbåndsnet i hele Europa, hvilket kan lette udvikling og udbud af digitale tjenester på tværs af Europa,
4. At muliggøre bæredygtige digitale tjenester på tværs af Europa, og
5. At bidrage til reduktion af drivhusgasser, samt at beskytte og forbedre miljøet.

CEF forventes primært at anvende innovative finansielle instrumenter for at tilskynde investeringer ved at reducere investeringsrisikoen og tilbyde langsigtet finansiering for både nye og eksisterende investorer. Kun hvor forretningsplanen er særligt svag, forventes CEF at tilbyde medfinansiering i form af direkte støtte.

Hvis det vurderes at øge den europæiske merværdi kan EU i medfør af denne forordning samarbejde med myndigheder og andre organisationer i tredielande samt internationale organisationer med henblik på at opfylde forordningens målsætninger.

Kommissionens forslag indeholder overordnet set to typer af projekter. Den første type er bredbåndsprojekter, hvilket defineres som fysiske eller trådløse net, der giver højhastighedsadgang til internettet og andre lignende tjenester. Den anden type projekter er digitale tjenester, som dækker over typisk internetbaserede tjenester, der kan virke på tværs af landegrænser, og som er til gavn for borgere, virksomheder og/eller offentlige myndigheder.

Forslaget fastlægger fire prioriteter for projekter af fælles interesse:

- a. Udrulning af højhastighedsbredbånd, der kan levere mindst 100 megabit i sekundet.
- b. Udrulning af højhastighedsbredbånd, der kan levere mindst 30 megabit i sekundet, til udkantsområder og øer.
- c. Understøttelse af såkaldte ”Core Service Platforms”, såsom fysisk serverudstyr og softwareudstyr, der driver udbredelsen af digitale tjenester.
- d. Alle tiltag, som fremmer interoperabilitet og synergi mellem forskellige projekter af fælles interesse, herunder mellem projekter på tværs af de tre sektorer i CEF (dvs. også transport- og energiprojekter) samt mellem projekter for digital infrastruktur og projekter støttet via strukturfondene.

I udgangspunktet kan alle elementer i et elektronisk infrastrukturprojekt opnå støtte via CEF, herunder også forundersøgelser, driftsomkostninger og evalueringer. Det understreges desuden, at støtte kan ydes både i form af regulato-

riske tiltag og økonomiske tilskud. De konkrete bestemmelser om finansieringsmekanismerne fastlægges imidlertid i den overordnede CEF-forordning.

Projekter af fælles interesse skal bidrage til at opfylde de fem hovedformål med forordningsforslaget, og for at konkretisere sådanne projekter er der til forordningen tilføjet et annekset. Med forslaget vil Kommissionen få kompetence til løbende at revidere annekset i årene 2014-2020 via delegerede retsakter. Sådanne revisioner skal ske under hensyntagen til ændrede politiske prioriteter, den teknologiske udvikling samt ændrede markedsforhold, og både Rådet og Europa-Parlamentet har mulighed for at gøre indsigelse mod revisionen inden for en tidsfrist på to måneder.

Kommissionens kompetence til at udstede delegerede retsakter kan til enhver tid tilbagekaldes af Europa-Parlamentet eller Rådet, men dette vil ikke berøre gyldigheden af allerede vedtagne delegerede retsakter.

Kommissionen vil løbende evaluere de fastlagte prioriteter i annekset, og der vil blive etableret en ekspertgruppe bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne, som skal assistere Kommissionen til dette formål.

Forordningen vil træde i kraft 20 dage efter offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende og den anvendes fra den 1. januar 2014.

Annekset til forordningsforslaget indeholder en beskrivelse af projekter af fælles interesse, som kan modtage støtte. Disse er inddelt i tre emneområder:

Horisontale projekter

Kortlægning af bredbåndsinfrastruktur samt andre tekniske initiativer.

Bredbåndsprojekter

Anlæggelse af bredbåndsinfrastruktur, der støtter de europæiske 2020-målsætninger om, at halvdelen af EU-borgerne abonnerer på forbindelser på mindst 100 megabit i sekundet, og at alle EU-borgere har adgang til forbindelser på mindst 30 megabit i sekundet.

Projekter skal være forenelige med relevant lovgivning, herunder EU's konkurrenceregler, og desuden bidrage til udrulning af en passiv fysisk infrastruktur (f.eks. tomrør eller master) eller skabe synergi med andre infrastrukturområder, såsom transport og energi. Desuden lægges der vægt på en balanceret fordeling af støtte til forskellige typer projekter samt til projekter fordelt geografisk over hele Europa.

Endelig kan modtagere af støtte være teleselskaber, infrastrukturudbydere (f.eks. af vand eller elektricitet), regioner eller kommuner. Disse eksempler er ikke udtømmende.

Digitale tjenester

Under denne kategori oplyses der en række specifikke projektyper:

- Højhastighedsnet (backbone-net) mellem offentlige institutioner.

- Grænseoverskridende e-forvaltningstjenester (eGovernment).
- Tjenester, som giver adgang til offentlige data og digitalisering af kulturelle værker.
- Tjenester, som fremmer tillid og sikkerhed på internettet eller bidrager til beskyttelse af kritisk informationsinfrastruktur.
- Intelligente energisystemer via IKT.

Med forordningen ophæves en tidligere retsakt fra 1997 om transeuropæiske telekommunikationsnetværk. Denne retsakt, som blev revideret i 2002, angav prioritering af midler under det tidligere ”eTEN”-program, som fra 1997 til og med 2006 ydede støtte til IKT-projekter, herunder digitale tjenester inden for fx sundhed, social inklusion og uddannelse. Fra 2007 og frem har der ikke været uddelt støttemidler til nye projekter under eTEN-programmet og de sidste projekter blev afsluttet i 2010.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i medfør af TEUF art. 172 medlovgiver på forslaget, som behandles i den almindelige lovgivningsprocedure. Der foreligger endnu ikke en udtalelse Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at en samordnet udvikling hen mod en transeuropæisk telekommunikationsinfrastruktur, herunder bredbånd og digitale tjenester, ikke kan løftes af medlemsstaterne selv, men kræver en indsats på EU-plan.

Kommissionen finder endvidere, at forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og at det holder sig inden for rammerne af artikel 170 om blandt andet transeuropæiske telekommunikationsnet i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Regeringen er på det grundlag enig med Kommissionen i, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Teleloven, lov nr. 169 af 3. marts 2011 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke nogen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Selve forslaget til CEF-forordning (KOM (2011) 655) må forventes at have betydelige konsekvenser for EU's samlede budget, og behandles ikke i dette grund- og nærhedsnotat.

Forslaget har ingen umiddelbare budgetmæssige konsekvenser for regionerne og kommunerne. Det kan dog ikke afvises, at kommuner eller regioner, som frivilligt beslutter at indgå i konkrete finansieringsprojekter i medfør af denne forordning, vil skulle anvende midler til medfinansiering.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Øgede investeringer i digitale infrastrukturer vurderes at have positive samfundsmæssige konsekvenser for innovation og vækst i samfundet generelt. For virksomheder forventes højhastighedsbredbånd kombineret med digitale tjenester at give en positiv effekt både i forhold til indretning af forretningsgange, udvikling af virksomhedens produkter samt rekruttering af medarbejdere.

For borgere forventes en udbygget digital infrastruktur også at have positive effekter for blandt andet muligheden for at uddanne sig (fjernundervisning), kommunikere med eller modtage ydelser fra det offentlige (digital borger-service og telemedicin), fleksibilitet i forhold til arbejdsplads (distancearbejdspladser), muligheden for at deltage i samfundsdebatten og modtage information – også for den del af befolkningen, der bor i de tyndt befolkede områder.

Støtte til at gøre digitale tjenester paneuropæiske, f.eks. e-signaturløsninger, vil kunne understøtte udviklingen af det digitale indre marked.

Der er en risiko for, at brug af offentlig støtte, herunder via EU-midler, kan påvirke konkurrencen på telemarkedet negativt, hvis en vurdering af konkurrencepåvirkningen ikke indgår som et element i vurderingen af konkrete projektansøgninger om støtte.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring i det fungerende EU-specialudvalg for it og telekommunikation med frist for bemærkninger den 2. november 2011. Høringen har givet anledning til svar fra Dansk Energi, DR og TDC.

Derudover har DI også udtalt sig om forslaget i forbindelse med Transportministeriets høring med frist for bemærkninger den 2. november 2011.

Dansk Energi har i høringsvar af 2. november 2011 angivet sin generelle støtte til Kommissionens udspil til CEF og de dertil knyttede finansieringsinstrumenter med henvisning til klare synergier mellem transport, energi og telekommunikation.

Dansk Energi er enig med Kommissionens vurdering af, at der er behov for massive investeringer i opgraderingen af den digitale infrastruktur til ægte højhastighedsforbindelser, som fjerner flaskehalse, der ellers vil hæmme den digitale udvikling og dermed reducere muligheden for at realisere de samfundsøkonomiske og sociale gevinster inden for eksempelvis sundheds-, undervisnings- og elektricitetsområdet.

Dansk Energi hæfter sig ved Kommissionens beregninger af investeringshul på næsten 220 milliarder EURO (efter telesektorens egne investeringer), hvilket Dansk Energi også finder gældende for Danmark, som vurderes at kræve samlede investeringer på 30 til 35 milliarder danske kroner for at opgradere den danske infrastruktur til højhastighedsforbindelser. Hertil bemærkes, at de danske energiselskaber siden 2005 har været en væsentlig aktør i Danmark med henblik på at realisere Kommissionens mål om at få opgraderet den digitale infrastruktur fra det gamle kobbernet til fremtidssikkert fibernet.

Dansk Energi anser CEF, som et oplagt værktøj til at få fremmet den private investeringslyst i opgradering af den digitale infrastruktur i Danmark og særligt i områder, hvor der ikke er kommercielle incitamenter til at levere højhastighedsforbindelser (markedssvigt). Dansk Energi hæfter sig derudover ved, at Kommissionen ikke frasiger nogen områder, herunder tætbefolkede byer, for behov for finansielle instrumenter til at fremme udviklingen.

Dansk Energi savner imidlertid, at forslaget til CEF tager stilling til både behovet for hurtige download- og upload-hastigheder, som begge vurderes at være centrale for overgangen fra at passive bredbåndsforbrugere til aktive, medskabende forbrugere. Eksempler på tjenester som kræver begge dele er ifølge Dansk Energi cloud computing og videobaseret to-vejskommunikation.

I forhold til landdistrikterne bemærker Dansk Energi, at Kommissionen ser direkte tilskud som virkemiddel til at sikre dækningen, og i den sammenhæng henviser Dansk Energi til regeringens egen angivelse af, at 13,2 procent af befolkningen bor i landdistrikter.

I forlængelse af den generelle støtte til CEF er Dansk Energi stærkt bekymret for, at de finansielle instrumenter knyttet til CEF kan medvirke til at cementere tidligere telemonopolers i forvejen stærke position på bredbåndsmarkedet. Her henvises der specifikt til TDC's markedsdominans i Danmark med en andel på 60 procent af bredbåndsmarkedet

Dansk Energi mener således, at der skal tages særlige hensyn til konkurrence-situationen, når CEF-tilknyttede midler indgår i projekter med bredbåndsaktø-

rer, hvormed CEF ikke må kunne styrke en i forvejen stærk markedsposition hos enkelte tidligere telemonopoler.

Dansk Energi hæfter sig i CEF-forslaget særligt ved prioriteterne til projekter, der giver adgang til hastigheder på over 100 megabit i sekundet, og til projekter, der udnytter synergier mellem højhastighedsbredbåndetsnet og andre forsyningsinfrastrukturer og navnlig Smart Grids. Dansk Energi bemærker i den forbindelse, at energiforbruget ved fiberoptiske netværk ifølge blandt andet Kommissionen er lavere end ved andre teknologier som kobber og kabel-tv-net. Sådanne netværk vil således ifølge Dansk Energi bidrage til at reducere Europas udledning af drivhusgasser.

Dansk Energi opfordrer endeligt den danske regering til at sikre, at Danmark fra ikrafttrædelsen af CEF er klar til at håndtere CEF-støttede projekter på lige fod med alle andre EU-medlemslande.

DI har i høringsvar af 2. november 2011 bemærket, at det er vigtigt at fremme den digitale infrastruktur i EU, men at man ikke er enig i prioriteringen af midler hertil.

Det bemærkes, at 7,1 ud af de 9,2 mia. euro afsættes til infrastruktur (bredbåndstjenester), mens kun en mindre del målrettes selve anvendelsen af bredbånd (digitale tjenester). DI anfører, at udbygning af infrastruktur i Nordeuropa hovedsageligt er markedsdrevet og at offentlig støtte til udbygning af infrastrukturen i et dansk perspektiv derfor ikke er den mest hensigtsmæssige prioritering. DI foretrækker derfor en mere efterspørgselsdrevet udvikling frem for en ensidig støtte til at udbygge infrastrukturen.

DI bemærker således, at investeringer i bredbånd kun giver mening i det omfang, at det samtidigt lykkes at øge efterspørgslen på digitale tjenester. DI ser derfor gerne, at flere midler målrettes brug af offentlige digitale tjenester inden for eksempelvis velfærdsteknologi eller uddannelse. Dette kan ifølge DI være med til at øge brugervenligheden, styrke den objektive sagsbehandling samt fremme produktiviteten i den offentlige sektor.

DR har i høringsvar af 28. oktober 2011 bemærket, at definitionen på bredbåndetsnet i Kommissionens forslag henviser til både faste og trådløse accesnet, inklusiv via satellit. DR mener på den baggrund, at det er væsentligt, at der er klarhed om, hvorvidt dette inkluderer broadcast, som ifølge DR per definition er en trådløs teknologi.

TDC har i høringsvar af 25. oktober 2011 anført, at man fra dansk side bør arbejde for, at offentlig støtte til bredbåndstjenester skal dedikeres til områder med klart påvist behov for udbygning af infrastrukturen, som ikke vil kunne ske på markeds-mæssige vilkår. Derudover foreslår TDC, at medfinansiering af projekter skal ske på et teknologineutralt grundlag, inklusive mobilteknologi, med sigte på at sikre EU's målsætning om at sikre adgang til forbindelser på mindst 30 megabit i sekundet.

Endelig finder TDC, at kriterier for fordeling af henholdsvis private og offentlige investeringer i projekter fastlægges således, at den offentlige medfinansiering bliver et incitament til en risikovillig og markedsdrevet adfærd fra private investorer.

11.- Generelle forventninger til andre landes holdninger

De andre medlemsstaters holdninger til forslaget er endnu ikke kendte.

12. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt forslaget om Connecting Europe Faciliteten. Udgangspunktet er, at udrulningen af infrastruktur skal være markedsdrevet, og at EU-initiativer primært skal være af regulativ karakter. Der er dog markedsfejl, der betyder, at der kan være behov for adgang til risikovillige lånemuligheder og egentlig støtte for på længere sigt at sikre EU's konkurrenceevne. Tildelingen af midler bør ikke påvirke konkurrencesituationen i negativ retning.

Regeringen vurderer, at der er behov for støtte til både bredbåndsinfrastruktur og øvrige digitale tjenester og analyserer pt. forslaget nærmere.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.