



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.10.2011  
SEK(2011) 1230 endelig

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Europa-Parlamentets og Rådets forordning om retningslinjer for transeuropæiske telenet**

{KOM(2011) 657 endelig}

{SEK(2011) 1229 endelig}

Dette dokument er et resumé af konsekvensanalysen af forslaget til forordning om et sæt retningslinjer for transeuropæiske telenet, som indgår i Connecting Europe-faciliteten (CEF) i programmeringsperioden fra 2013 og frem.

## 1. POLITISK SAMMENHÆNG, PROCEDURE OG HØRING AF BERØRTE PARTER

**Retsgrundlaget** for tiltag på dette område er artikel 172 i EUF-traktaten. Det hedder i EF-traktatens artikel 170-172, at EU skal bidrage til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet. **I den særskilte (samle-) forordning om oprettelse af Connection Europe-faciliteten** fastsættes betingelserne, metoderne og procedurerne for EU's finansielle støtte til transeuropæiske net, mens de foreslåede retningslinjer heri fastsætter mål, prioriteter og hovedtyper af foranstaltninger for bredbåndsnet og digitaltjenesteinfrastrukturer på teleområdet.

Flagskibsinitiativet "En digital dagsorden for Europa"<sup>1</sup> indgår i Europa 2020-strategien<sup>2</sup> og tager sigte på "at opnå bæredygtige økonomiske og sociale fordele af et digitalt indre marked baseret på hurtigt og ultrahurtigt internet og interoperable applikationer".

Kommissionen vedtog den 29. juni 2011 meddelelsen "**Et budget for Europa 2020**" (i det følgende benævnte MFF-meddelelsen), hvori den foreslog at oprette CEF. Der er gennemført talrige høringer af medlemsstaterne, erhvervslivet og interesserede parter i samfundet. De mest fremtrædende var et rundbordsmøde mellem næstformand Neelie Kroes og administrerende direktører fra verdens førende indholdsleverandører, udstyrsproducenter, investorer og teleoperatører og det første fællesmøde om den digitale dagsorden, som fandt sted i Bruxelles den 16.-17. juni 2011.

## 2. INDKREDSNING AF PROBLEMET

Internet via bredbånd og grænseoverskridende digitale tjenester er fremtidens digitale infrastruktur. De er som anført i Europa 2020-strategien forudsætningerne for et konkurrencedygtigt, bæredygtigt og inklusivt samfund.

I konsekvensanalysen er der påvist en række hindringer for, at der tilbydes bredbåndsnet, fx manglende investeringer, der betyder uudnyttet potentiale for vækst og samfundsmæssige goder, ringe konkurrencepres på de etablerede virksomheder til at investere i moderne bredbåndsnet og ingen fyldestgørende strategi for, hvordan det offentlige kan støtte udbredelse af bredbåndsnet i områder, hvor det ikke er forretningsmæssigt interessant. Hvad de digitale tjenester angår, vil den private sektor ikke træde i stedet for offentlige investeringer i de for digitale tjenester centrale elementer (platforme, generiske tjenester mv.), og til trods for forsøg på teknisk interoperabilitet vil online offentlige tjenester blive standset ved grænsen.

---

<sup>1</sup> KOM(2010) 245.  
<sup>2</sup> KOM(2010) 2020.

### 3. MÅL

Det foreslåede initiativ skal opfylde traktatens mandat som anført ovenfor, men har også som **overordnet mål** at uddrage bæredygtige økonomiske og sociale goder fra et digitalt indre marked, som bygger på hurtigt og ultrahurtigt internet og interoperable applikationer som præciseret ovenfor.

For at nå det overordnede mål må EU sigte efter at nå følgende **operationelle mål**:

- a) påvirke dynamikken i markedet for bredbåndsinvesteringer ved at give både traditionelle og nye investorer incitament til at gå ind i udbredelse af bredbåndsinfrastruktur og skabe vilkårene for loyal konkurrence mellem dem
- b) tilskynde til, at medlemsstaterne yder den ekstra indsats, der er nødvendig for brug af interoperable digitale tjenester, således at disse centrale tjenester kommer til at fungere på tværs af grænserne og der bliver lukket op for de ressourcer af digitalt indhold, som kan skabe nye forretningsmuligheder.

### 4. POLITIKMULIGHEDER

Der er ved konsekvensanalysen peget på to væsensforskellige politikvalg. Den ene mulighed er, at den nuværende politik fortsættes uforandret. Den anden mulighed er at finansiere bredbåndsnet og digitaltjenesteinfrastruktur ved hjælp af CEF. Sidstnævnte valgmulighed er delt op i tre deloptioner med hver deres måde for implementering af CEF på teleområdet.

I henhold til **option 1**, dvs. **ingen politikændring**, vil basisscenariet for bredbånd indebære, at investeringer fortsat skal stimuleres ved regulering, og der vil fortsat bestå kapitalbegrænsninger for alternative investorer, som vil få vanskeligt ved at udfylde en investeringskløft på op til 220 mia. EUR. EU vil fortsat yde sin støtte hovedsagelig via strukturfondene med de dertil hørende problemer med absorptionskapaciteten samt tilskud. For digitaltjenesteinfrastruktur består basisscenariet i fortsat begrænset støtte via pilotprojekter (selv om de fleste tekniske løsninger nu er modne og klar til at blive taget i brug) og koordinationsbestrebelselser, således at medlemsstaterne ikke har noget incitament til at gøre eksisterende løsninger interoperable på tværs af grænserne.

Option 2 - CEF består i store træk af i) bredbåndsnet, der dækker en geografisk spredt vifte af projekter, som bidrager til de mål, der er fastsat i den digitale dagsorden, og ii) udvikling og ibrugtagning af bæredygtig digitaltjenesteinfrastruktur. Option 2 kan tænkes implementeret på følgende tre forskellige måder (deloptioner):

- 1) **Tilskud alene:** Den finansielle støtte til både bredbåndsnet og digitaltjenesteinfrastruktur vil udelukkende blive ydet som tilskud. Den operationelle implementering vil overvejende blive outsourcet til et eksisterende forvaltningsorgan, fx TEN EA.
- 2) **Finansielle instrumenter alene:** Under denne deloption vil Kommissionen arbejde tæt sammen med relevante internationale finansieringsinstitutter (IFI). Disse institutter skal udvælge projekter på grundlag af deres økonomiske

levedygtighed og følge etableret praksis for fornøden omhu. Følgende finansielle instrumenter kunne blive taget i brug: kapitalinteresser for investeringsfonde, et finansielt bidrag til tilvejebringelse og tildeling af kapital til lån og/eller garantier eller andre risikodelingsinstrumenter (herunder bl.a. projektobligationer) og andre specialiserede finansieringsinstrumenter, fx lån, garantier, modgarantier, risikovillig kapital og andre juridiske former for instrumenter.

- 3) **En kombination af tilskud og finansielle instrumenter:** Deloption 3 skulle bestå i en kombination af de to førnævnte deloptioner, og styringsstrukturen ville indeholde elementer fra begge de to deloptioner. Beslutningen om, hvilke andele tilskud og finansielle instrumenter skulle udgøre, ville indgå i de årlige arbejdsprogrammer og blive afstemt efter, hvad politikken og sektoren kræver.

## 5. KONSEKVENSANALYSE

### 5.1. Virkningerne af valg af option 1

Lav absorption af strukturfondsmidler og manglende administrativ kapacitet som anført i 2010-strategirapporten om samhørighedspolitikken<sup>3</sup> vil fortsat undergrave etablering og ibrugtagning af bredbåndsnet.

Med hensyn til at **fremme en yderligere indsats fra medlemsstaternes side til indførelse og udnyttelse af interoperable grænseoverskridende digitale tjenester** vil denne option forudsætte videreførelse af det igangværende CIP ICT PSP program. Det vil ikke være muligt ud fra erfaringerne fra pilotfasen at indføre digitaltjenesteinfrastruktur over hele Europa.

Derfor vil denne option ikke fjerne den store tilbageblevne hindring for det digitale indre marked. Copenhagen Economics<sup>4</sup> har skønnet, at **omkostningerne ved ikke af færdiggøre** det digitale indre marked i Europa vil ligge omkring 4,1% af BNP i 2020.

### 5.2. De generelle virkninger af valg af option 2

Virkningerne af option 2 kan deles op i økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger:

- 1) **Økonomiske virkninger:** Flere undersøgelser viser, at rådighed over højhastighedsbredbåndsnet vil indvirke betydeligt på arbejdsproduktiviteten og BNP pr. indbygger. Bredbåndsnet vil også afføde betydelige positive eksternaliteter, som vil komme samfundet som helhed til gode. *Bredbånd er en generel teknologiunderstøttende faktor, og dets udbredelse vil indvirke positivt på produktiviteten (en stigning i bredbåndsdekningen på 10 % i et givet år*

---

<sup>3</sup> KOM(2010)110 af 31.3.2010. Kan læses på [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/reporting/cs\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm).

<sup>4</sup> The Economic Impact of a European Digital Single Market, 2010

korreleres til en 1,5 % stigning i arbejdsproduktiviteten i de følgende fem år<sup>5</sup>), kapitalakkumuleringen og i den sidste ende BNP-væksten. Digitaltjenesteinfrastruktur kan medvirke betydeligt til at reducere omkostningerne for den offentlige sektor og transaktionsomkostningerne for virksomheder og privatpersoner.

- 2) **Sociale virkninger:** En kombination af opgradering af bredbåndsinfrastrukturen og digitaltjenesteinfrastrukturen vil i sidste ende give Europas borgere større livskvalitet. Serviceydelser som e-forvaltning, e-sundhed og e-handel bidrager med de største fordele. Direkte og indirekte jobskabelse er endnu en vigtig social komponent.
- 3) **Miljøaspekter:** Bredbåndsnet kan reducere emissionerne ved at mindske behovet for transport (fjernarbejde) og optimere energiforbruget (intelligente elnet).

Der skabes andre betydelige virkninger i form af den kaskadevirkning, bredbåndsnet og digitaltjenesteinfrastruktur får for andre sektorer. De sektorer, hvor de positive eksternaliteter mærkes kraftigst, er uddannelse og færdigheder, sundhed, beskæftigelse, transport og energi.

### 5.3. Virkningerne af de enkelte deloptioner

#### *Deloption 1*

Med deloption 1 vil man med tilskud alene kun delvis nå de mål, der er fastsat i retningslinjerne. Målet om at **påvirke bredbåndsmarkedets dynamik** vil tilskud sandsynligvis kun tildels være effektivt til at nå. For at opnå effektivitet kræves der til bredbåndsnet et forholdsvis højt medfinansieringsniveau. Tilskud vil kun give en begrænset løftestangeffekt. Tilskud kan være effektive til at støtte og tilvejebringe teknisk bistand, men er ikke det mest effektive redskab til at mobilisere private investeringer.

Tilskud er derimod en effektiv mekanisme til at **fremme den indsats, medlemsstaterne skal yde for at indføre grænseoverskridende digitale tjenester**. I dette tilfælde vil tilskud fungere som den grundinvestering, der yder EU-medfinansiering til infrastruktur, som medlemsstaterne ikke ville udbygge alene. Medfinansieringsraten er typisk temmelig høj for digitaltjenesteinfrastruktur. Alligevel har private investorer kun begrænset interesse i, at denne type infrastruktur bliver udbygget.

#### *Deloption 2*

Deloption 2, som kun benytter finansielle instrumenter, vil i høj grad virkeliggøre målet om at **påvirke markedsdynamikken for bredbåndsinvesteringer**. På områder, hvor projekter om bredbåndsnet er potentielt økonomisk levedygtige, vil finansielle instrumenter understøtte investeringer fra både offentlige og private

---

<sup>5</sup> Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, and Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21<sup>st</sup> Century Infrastructure. Booz & Company.

investorer, således at deres vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) reelt bliver mindre og deres tilbagebetalingstid kortere. Brug af finansielle instrumenter vil også øge effektiviteten i kraft af den større **vægtstangsvirkning**, de giver. Med udgangspunkt i risikodelingsfaciliteten (RSFF) og skønnede projektobligationer kan et finansielt bidrag på 1 mia. EUR fra EU-budgettet forventes at tiltrække midler fra den offentlige og/eller den private sektor, der kan danne grundlag for bruttoinvesteringer på 6-15 mia. EUR i bredbåndsnet, alt afhængigt af finansieringsbehovene og de bagvedliggende investeringers risikoprofiler. Uden tilskud vil projekter i byområder, som i regelen er mere rentable, dog altid - alt andet lige - blive foretrukket frem for projekter i landdistrikter. Desuden vil finansielle instrumenter formentlig have svært ved at udøve en nævneværdig løftestangsvirkning på teknisk bistand, planlægning, kortlægning og andre støtteaktiviteter, der typiske medfinansieres med tilskud.

Endelig er finansielle instrumenter næppe en effektiv mekanisme til at **fremme den indsats, medlemsstaterne skal yde for at indføre grænseoverskridende digitale tjenester**. Erfaringer fra CIP viser, at det på dette område allerede er vanskeligt at inddrage medlemsstaterne i processen. Private investorer vil muligvis udvise nogen interesse i applikationslaget, men de vil sikkert ikke give tilsagn om at investere i kernelaget i digitaltjenesteinfrastruktur, eftersom den arkitektur ikke kan udnyttes kommercielt.

### *Deloption 3*

Deloption 3 - den kombinerede finansiering - har en passende balance mellem tilskud og finansielle instrumenter. Løsningen indebærer, at størsteparten af investeringerne hviler på finansielle instrumenter, mens resten støttes af tilskud. I dette scenarie vil tilskud og finansielle instrumenter ikke blot blive kombineret vertikalt (begge finansieringsordninger vil være til stede for både bredbåndsnet og digitaltjenesteinfrastruktur), men også horisontalt inden for et projekt.

Denne deloption vil i fuldt omfang tilgodese målet om at **påvirke markedsdynamikken for bredbåndsinvesteringer**. Inden for bredbånd vil størstedelen af midlerne blive tildelt i form af finansielle instrumenter, således at markedspotentialet udnyttes fuldt ud og der kommer så mange forskellige aktører som muligt ind i de konsortier, der skal have støtten. Løsningen vil blive effektiv, da offentlige og private aktører vil få adgang til kapital til lavere omkostninger og have en tilstrækkelig lang tidshorisont for deres investering. Denne deloption vil give udtalt synergi mellem CEF og **strukturfondene**, både hvad angår tilskud, de finansieringstekniske aspekter og støtte til strømlining af projektgennemførelsen, som hidtil har bremset absorptionen af EU-midler, både på samhørighedsområdet og inden for udvikling af landdistrikter.

Denne tilgang vil med hensyn til at **fremme den indsats, medlemsstaterne skal yde for at indføre grænseoverskridende digitale tjenester**, give Kommissionen større fleksibilitet i valget af finansielle instrumenter i indkaldelsen af forslag vedrørende applikationer uden risiko for, at private investorer bliver trængt ud af digitaltjenesteinfrastrukturene. Den vil samtidig sikre, at der udbetales tilskud, så finansieringsandelen bliver høj i de øverste lag (kernetjenesterne).

## 6. SAMMENLIGNING AF OPTIONERNE

Konsekvensanalysens konklusion er, at option 2 sammen med option 3 (kombineret finansiering) er bedre egnet til at opfylde målene for den digitale dagsorden og Europa 2020 på IKT-området end option 1, jf. nedenstående tabel.

Mål	Option 1 (uændret politik)	Option 2 CEF		
		Deloption 1 tilskud	Deloption 2 finansielle instrumenter	Deloption 3 kombineret tilgang

### Overordnet mål

At opnå bæredygtige økonomiske og sociale fordele af et digitalt indre marked baseret på hurtigt og ultrahurtigt internet og interoperable applikationer med bredbåndsadgang for alle inden 2013, adgang for alle til meget højere internethastigheder (30 Mbps eller mere) inden 2020, og adgang for 50 % eller flere af de europæiske husholdninger til internetforbindelser på over 100 Mbps.	0	+	+	++
--	---	---	---	----

**Specifikt mål nr. 1. At påvirke dynamikken i markedet for bredbåndsinvesteringer** ved at give både traditionelle og nye investorer incitament til at gå ind i udbredelse af bredbåndsinfrastruktur og skabe vilkårene for loyal konkurrence mellem dem

<b>1a</b> I områder, hvor projekter om bredbåndsnet er potentielt økonomisk levedygtige, at sikre, at investorer, herunder alternative offentlige og private investorer, har adgang til kapital til rimelige omkostninger (rentesats) og med en tilstrækkeligt lang tidshorisont.	0 (N/A)	+	++	++
<b>1b</b> I områder, hvor forretningsmulighederne er dårlige, at yde tilstrækkelig offentlig finansiel støtte til udbredelse af bredbåndsnet.	0	++	+	++
<b>1c</b> Over hele EU at sikre, at offentlige og private investorer oparbejder tilstrækkelig kapacitet til at gennemføre projekter om bredbåndsinfrastruktur, ved at yde teknisk bistand, fx. til planlægning og kortlægning.	0	+	0	+

**1d** Ved at støtte infrastrukturprojekter at sikre, at EU-midlerne får den maksimale mobiliseringsvirkning (løftestangvirkning) på private og (andre) offentlige investeringer.

0	-	++	++
---	---	----	----

**Specifikt mål nr. 2: At tilskynde til, at medlemsstaterne yder den ekstra indsats, der er nødvendig for brug af interoperable grænseoverskridende digitale tjenester, og at lukke op for de ressourcer af digitalt indhold, som kan skabe nye forretningsmuligheder.**

At tilskynde til, at medlemsstaterne yder den ekstra indsats, der er nødvendig for brug af interoperable grænseoverskridende digitale tjenester, og at lukke op for de ressourcer af digitalt indhold, som kan skabe nye forretningsmuligheder.	0	++	-	++
---	---	----	---	----

## 7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Kommissionen og andre gennemførelsesorganer såsom EIB, EBRD og TEN-T EA, vil løbende overvåge virkningerne af CEF-investeringer i bredbånd (samt transport- og energinet) i overensstemmelse med indikatorerne i den overordnede CEF-forordning. Indikatorerne dækker følgende områder (ikke udtømmende liste):

- Udbud: Adgang til bredbånd (holdes op mod målene i den digitale dagsorden om adgang til 30 Mbs for alle i 2020 og adgang til 100 Mbs for mindst 50 % af borgerne i 2020)
- Efterspørgsel: Brug af bredbånd (holdes op mod målene i den digitale dagsorden om, at 50 % af borgerne har abonnement på 100 Mbs i 2020)
- Generelle overvågningsindikatorer for investeringsprogrammer, såsom udnyttelse af midler, ventetid på tilskud, mv.
- Fordelingen mellem tilskud og innovative finansielle instrumenter.

Kommissionen vil regelmæssigt udgive en statusrapport om bredbåndsnet og digitaltjenesteinfrastruktur under CEF, og den bliver sendt til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Ud over, at Kommissionen og andre gennemførelsesorganer foretager en løbende overvågning, skal der foretages en uafhængig midtvejsevaluering af den generelle CEF-ramme, hvori der ses på programmeringens tidsforløb og fremskridt, og en ex post-evaluering nogle år efter programmeringsperiodens afslutning. Evalueringerne skal indeholde en vurdering af indgrebenes relevans, effektivitet og umiddelbare virkning. Der vil blive lagt særlig vægt på forvaltningsspørgsmål og implementeringsmekanismernes hensigtsmæssighed.