



REGERINGSKANSLIET

Slutlig

Rådspromemoria

2016-05-12

Näringsdepartementet

---

**Rådets möte (TTE) den 26 maj 2016**

---

**Dagordningspunkt 5**

Rubrik: Riktlinjedebatt om översynen av ramverket för elektroniska kommunikationer

Dokument: 8630/16 Review of the Regulatory Framework- Policy debate

Tidigare dokument: KOM (2015) 192 slutlig - Meddelandet om en strategi för en inre digital marknad i Europa, SWD (2015) 100 final - Kommissionens arbetsdokument om strategin för den digitala inre marknaden – analyser och bevis.

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 4 december 2015.

**Bakgrund**

I EU-kommissionens strategi för en digital inre marknad (Digital Single Market, DSM) som presenterades 6 maj 2015 ingår som en av de viktigaste delarna en genomgripande översyn av EU-ramverket för elektroniska kommunikationer. Förslagen kommer att röra merparten av regelverket, som konkurrensregleringen, radiospektrumförvaltningen, konsumentskyddsreglerna och samhällsomfattande tjänster. Reglerna i e-dataskyddsdirektivet, som också är en del av ramverket, är däremot föremål för en särskild översynsprocess.

Syftet med riktlinjedebatten är enligt ordförandeskapets diskussionspapper att ge politisk vägledning inför det lagförslag från kommissionen som förväntas läggas fram under hösten 2016. Debatten är en uppföljning av högnivåmötet om telekom på temat "Connecting the Internal Market through Modern Regulation" i Amsterdam 20 april. Den diskussionen fokuserade på tre huvudteman i översynen: 1)

tillgång till fasta kommunikationsnät; 2) hantering av radiospektrum för mobila kommunikationsnät; 3) regler för leverantörer av kommunikations-tjänster. I diskussionspappret ställs följande frågor:

1. Bör allestädes närvarande, pålitlig, prisvärd konnektivitet med hög kapacitet, möjliggjord genom rättvis konkurrens, vara det övergripande målet? Mot bakgrund av detta, tycker ni att den nuvarande tillträdesregleringen, baserad på bedömningar om betydande inflytande, klarar komplexiteten i olika områden inom EU tillräckligt väl?
2. Håller ni med om att det finns ett behov av att arbeta tillsammans för att samordna insatser där det har störst inverkan på nätutbyggnad, för att säkerställa snabb och effektiv frekvensanvändning? Om så är fallet, vilken typ av samordning stöder ni?
3. Anser ni att regler för kommunikationstjänste-leverantörer kräver en avvägning från fall till fall mellan flera mål, som att skydda allmänna intressen, utrymme för innovation och lika konkurrensvillkor mellan tjänster? Anser ni att det innebär att vissa regler kan begränsas i omfattning genom hänvisning till parametrar som användning av offentliga resurser?

#### **Rättslig grund och beslutsförfarande**

Inget förslag har ännu lagts.

#### ***Svensk ståndpunkt***

##### Allmänt

Sverige har redan tidigare välkomnat översynen, som är nödvändig mot bakgrund av den snabba utvecklingen på området sedan början av förra decenniet då grunderna för det nuvarande ramverket slogs fast. Fokus i ett framtida regelverk bör ligga på resultatet för slutanvändare (konsumenter, företag, andra organisationer och myndigheter). Regleringen bör därför leda till att alla slutanvändare kan få full tillgång till en potentiell digital inre marknad. I det sammanhanget är det viktigt med en hög konsumentskyddsnivå.

Generellt måste beslutad lagstiftning på området ges möjlighet att få effekt, och ett effektivt och harmoniserat genomförande av reglerna bör säkerställas. Det minskar behovet av ytterligare särslagstiftning och är ett mer tids- och resurseffektivt sätt att uppnå målet (alla slutanvändares tillgång till en digital inre marknad) än mer lagstiftning. Även om en översyn av ramverket utan tvivel behövs, är detta en viktig utgångspunkt som nya materiella ändringsförslag bör prövas mot ur ett proportionalitets- och effektivitetsperspektiv. Inriktningen bör kunna få återverkan på prioriteringar och mandat för de institutioner som är satta att verka för en effektiv implementering,

det vill säga EU-kommissionen och BEREC. Annorlunda uttryckt bör man i översynen av ramverket överväga om det istället för materiella ändringar räcker med processuella eller institutionella ändringar för att ge önskad effekt åt befintliga regler. Även andra åtgärder än lagstiftning bör kunna vara aktuella.

### Ståndpunkter i ordförandens frågor

1) Utbyggnaden av höghastighetsnät måste främjas samtidigt som konkurrens och rimlig avkastning i förhållande till risk säkerställs. Fokus bör ligga på att möjliggöra den konkurrens som behövs för att driva nya investeringar. Konkurrenstryck ska alltså inte stå i motsats till marknads-investeringar. Samtidigt börjar systemet med regleringsmyndigheternas bedömningar av företag med betydande inflytande (Significant Market Power, SMP) och påföljande konkurrensfrämjande tillträdesskyldigheter bli föråldrat. Nya bredbandnät är nämligen lokala (t.ex. begränsade till en kommun eller t.o.m. till ett eller flera flerbostadshus inom en kommun) och det finns en annorlunda marknadynamik. SMP-regleringen har fungerat när det funnits en tydlig dominerande operatör på ett flertal delmarknader; i Sverige typiskt sett Telia. Idag och i framtiden är bilden betydligt mer komplex, samtidigt som SMP-processen är byråkratisk, tungrodd, resurskrävande för alla parter och delvis ogenomskinlig. Man bör därför inom översynen utreda hur regelverket i denna del kan förenklas och anpassas till de nya förhållandena.

Vid sidan av tillträdesskyldigheter för att skapa eller främja konkurrens omfattas även samtrafik (operatörernas utbyte av telefonitrafik, eller "terminering") av SMP-regleringen. Dock befinner vanligtvis samtliga operatörer ha SMP då de alltid anses ha monopol i sina egna nät. Även i detta fall är regelverket trögt och kräver mycket resurser. Då alla operatörer anses ha SMP bör man överväga betydligt enklare, symmetriska regler för samtrafik.

2) Nuvarande möjligheter att ställa täckningskrav i frekvenstillstånd och säkerställa politiska mål om bl.a. yttrandefrihet och kommunikations-lösningar för samhällsviktig verksamhet måste behållas. Regeringen delar samtidigt allmänt sett uppfattningen att samordningen av radiofrekvenser (spektrum) i EU kan stärkas. Regeringen bör kunna stödja reformer där radiospektrumförvaltningen samordnas inom EU bättre än idag, bl.a. genom s.k. peer review med notifieringar av utkast till viktigare nationella beslut till EU:s radiospektrumpolicygrupp. Regeringen bör också kunna acceptera förslag om gemensamma tidtabeller för omplanering och tilldelningar av radiofrekvensutrymmen, med möjligheter till både stöd och sanktioner riktade mot medlemsstater som inte följer dessa.

3) När det gäller nya tjänster över internet (t.ex. appar) som helt eller delvis konkurrerar med "traditionella" elektroniska kommunikationstjänster (särskilt telefoni och meddelandetjänster), bör följande framhållas. Internetekonomin transformerar samhälle, ekonomi och vardag. Tjänster som använder sig av internet tillför stora värden bl.a. genom effektivisering och bättre resursutnyttjande. Dessa har stor potential att bidra till hållbar tillväxt och konkurrenskraft. En jämnare spelplan mellan tjänster över internet ("appar") och "traditionella" elektroniska kommunikationstjänster kan dock skapas genom avreglering av alla kommunikationstjänster. Samtidigt bör särregler behållas för själva anslutningen (till internet) och för användandet av telefonnummer (t.ex. nummerportabilitet, samtrafik för telefoni, och möjligheten att nå 112). Dessa regler varken behöver eller bör skilja mellan olika sorters aktörer eller underliggande teknik.

Integritetsskyddsfrågor kring kommunikationstjänster över internet ska inte underskattas. Konsumenterna kan uppleva att de saknar överblick över vilken personlig data som tjänsteleverantörer fått tillgång till, omfattningen av denna data, hur deras personliga data används, kan användas och kan komma att användas, och hur tillgången kan återkallas. Bristande tillit kan hämma en annars positiv utveckling av användningen. Dessa integritetsfrågor bör övervägas i samband med den särskilda översynen av e-dataskyddsdirektivet för att se om det går att skapa en jämnare spelplan mellan tjänster över internet och "traditionella" elektroniska kommunikationstjänster även i detta avseende.

Följande kan i övrigt framhållas:

Ramverket för elektronisk kommunikation ska främja öppenhet mot tredje länder och inte hindra frihandel. Det ska vara teknikneutralt, flexibelt inte vara mer långtgående än nödvändigt för att uppnå målen med lagstiftningen.

Regeringen stöder att frågan om s.k. internetplattformar som kommissionen aviserat i DSM-meddelandet analyseras och hanteras vid sidan av översynen av ramverket för elektronisk kommunikation. Det är viktigt att frågan om reglering av elektroniska kommunikationer – i grunden transport och adressering av information – inte sammanblandas med frågor om direkt reglering av innehållstjänster som t.ex. plattformar för e-handel eller media. Det finns ett fortsatt behov av sektorspecifik reglering av elektroniska kommunikationsnät- och tjänster. Förutom att det finns bestående flaskhalsar i näten, finns det ett behov av att skydda konsumenternas intressen, däribland av integritet, och att se till att alla användare når allt och alla. Regeringen har dock inte sett problem som skulle motivera en utvidgning av tillträdesregleringen till andra områden än elektronisk kommunikation, som internetplattformar. För att motivera

något sådant skulle man behöva se tydliga konkurrensproblem där konkurrensrätten inte fungerat.

Ett framtida regelverk för elektroniska kommunikationer bör fokusera på att undanröja hinder för tillhandahållande av tjänster över elektroniska kommunikationsnät i hela EU. Annorlunda uttryckt är det ”konnektivitet” i bred mening och öppenhet som är viktig, dvs. att varje leverantör av tjänster når fram till alla slutanvändare i EU, och att användare (främst företag) med behov av konnektivitet i olika medlemsstater med lätthet kan få tillgång till sådan. Regeringen ser inget tydligt egenvärde i att särskilt fokusera på att skapa eller främja en marknad för paneuropeiska telekomoperatörer. Det viktigaste är att elektroniska kommunikationsnät kan användas likvärdigt för tjänster över hela EU. Att det skapas paneuropeiska operatörer är bara en faktor av flera som skulle kunna påverka uppnåendet av det målet.

#### **Europaparlamentets inställning**

Europaparlamentets IMCO- och ITRE-utskott arbetar med översynen av ramverket för elektroniska kommunikationer där den ingår som en komponent i ”DSM”(Digital Single Market)-strategin. Av ITRE och IMCO:s betänkande om DSM från den 22 september 2015 framgår att översynen av telekommunikationsramverket bör syfta till att säkerställa att reglerna är anpassade till den digitala tidsåldern och främja konkurrens och innovation för ”over-the top” (OTT)-eller plattformstjänster (som appar m.m.) och telekomföretag till konsumenternas fördel. Av betänkandet framgår vidare att incitament till privata investeringar i nätverk ställer krav på Europeiska unionen att ha en harmoniserad ram för spektrumtilldelning, så att investerarna tillhandahålls rättssäkerhet. Kommissionen bör omedelbart ge en signal till medlemsstaterna att gå vidare med ett sådant förslag, enligt betänkandet. I betänkandet slås också fast att kommissionen bör föreslå en enda EU-övergripande regleringsmyndighet för telekommunikation för att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna.

#### ***Förslaget***

Inget förslag har ännu lagts.

#### ***Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa***

Den nuvarande rättsliga ramen för den elektroniska kommunikationssektorn (”ramverket”) utgörs huvudsakligen av fem direktiv och två förordningar, de sistnämnda om internationell roaming inom EU respektive om organet för de europeiska regleringsmyndigheterna, BEREC. Det övergripande direktivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster

(ramdirektivet). Där fastställs mål, principer och förfaranden, bl.a. när det gäller hur företag med betydande inflytande ("SMP") ska utses. Övriga direktiv behandlar tillstånd (radiospektrum och telefonnummer), samhällsomfattande tjänster (bl.a. konsumentskyddsregler), e-dataskydd (bl.a. nätsäkerhet, integritet och datalagring) samt tillträde (bl.a. trafikutbyte och tillträde till accessnät av konkurrensskäl).

Det EU-rättsliga ramverket har i Sverige huvudsakligen genomförts genom lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). I juli 2015 nåddes en politisk överenskommelse med anledning av kommissionens lagstiftningsinitiativ "TSM" ("Telecoms Single Market") om ny och mer långtgående reglering av internationell roaming och s.k. nätneutralitet i en ny förordning. Dessa frågor antas därmed inte hanteras inom den nu aktuella översynen.

#### **Ekonomiska konsekvenser**

Det saknas underlag, i form av konkreta förslag från kommissionen eller annat, för att bedöma ekonomiska konsekvenser.

#### **Övrigt**

För en mer detaljerad redogörelse för Sveriges ställningstaganden i alla frågor i översynen av ramverket för elektroniska kommunikationer, se rådspromemoria till riksdagen inför rådets möte (TTE) den 11 december 2015, dagordningspunkt 8.