



Regeringskansliet

Faktrapromemoria 2013/14:FPM8

Europeisk inre marknad för elektronisk kommunikation 2013/14:FPM8

Näringsdepartementet

2013-10-15

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 627

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG, 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012

KOM (2013) 634

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om en inre telekommarknad

SWD (2013) 331

Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012

Sammanfattning

Förslaget är ämnat att främja uppkomsten av alleuropeiska elektroniska kommunikationstjänster och operatörer som verkar i fler än en medlemsstat. Särskilda bestämmelser föreslås bland annat för att harmonisera bredbandstjänster på grossistnivå, harmonisera skyldighetsbeslut gentemot operatörer samt göra konsumenträttigheter mer enhetliga. Dessutom föreslås åtgärder för att samordna tillståndsgivning för trådlöst bredband över hela

EU. Dessutom föreslås en ny incitamentsstruktur i syfte att pressa ner de mobila roamingavgifter som operatörer tar ut.

Regeringen delar kommissionens inställning att ökad harmonisering och förverkligandet av en inre marknad anpassad till en digital ekonomi är centralt för att bidra till tillväxt och sysselsättning i Europa. De åtgärder som föreslås behöver dock en grundlig analys. Det är tveksamt om det är förenligt med proportionalitetsprincipen att föreslå ändringarna inom ramen för en förordning. Enskilda bestämmelser har på grund av förslagets omfattning ännu inte kunnat analyseras tillräckligt för att bedöma bestämmelsernas proportionalitet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet betonade på sitt vårmöte 2013 den digitala inre marknadens betydelse för tillväxt och uppmanade kommissionen att lägga fram konkreta åtgärder för att upprätta en inre marknad för it så snart som möjligt, i god tid för rådets oktobermöte. Detta förslag till förordning tillsammans med meddelandet om en inre telekommarknad antogs den 11 september 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Redovisningen omfattar de huvudsakliga förslagen.

EU-auktorisering

Genom förslaget ska proceduren förenklas för operatörer som vill tillhandahålla tjänster i flera medlemsländer. Ett nytt system införs med en gemensam anmälan ("one-stop-shop") och en egen kategori av så kallade "EU-leverantörer". Målet är att en EU-auktorisering ska minska administrativa hinder och leda till en mer enhetlig tillämpning av lagstadgade rättigheter och skyldigheter. Det blir uttalat att innehavare av en EU-auktorisering ska ha rätt till samma rättsliga behandling i liknande situationer i medlemsstaterna där denne är verksam. Därmed syftar förslaget till att underlätta operatörers marknadstillträde samt ge dem ytterligare incitament att verka i andra medlemsländer. Förslaget innebär att en operatör endast behöver lämna in en anmälan till regleringsmyndigheten i hemmedlemsstaten. Det är varje regleringsmyndighets ansvar att övervaka och säkerställa att operatörer efterlever de villkor som råder i värdmedlemsstaten, men endast regleringsmyndigheten i hemmedlemsstaten som har rätt att återkalla operatörers rättigheter. Förslaget innebär ett ökat samarbete regleringsmyndigheter emellan. Nya marknadsaktörer och mindre aktörer undantas från administrativa avgifter och från finansieringen av samhällsomfattande tjänster i andra medlemsstater än hemmedlemsstaten.

Radiospektrum

Genom förslaget ska hanteringen av radiospektrum i unionen ytterligare harmoniseras. Förordningen fastställer gemensamma rättsliga principer för de villkor som knyts till tillstånd att använda radiofrekvenser. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta genomförandeakter för att harmonisera tillgången till radiospektrum, tidpunkt för tilldelningar och giltighetstider för tillstånd. Dessutom föreslås att det inrättas en mekanism som ger kommissionen möjlighet att granska förslag till nationella åtgärder i fråga om tilldelning av radiofrekvenser och i vissa fall förhindra antagandet av sådana åtgärder. Slutligen föreslås förenklade villkor för användning av trådlösa system för bredband via s.k. lågeffektstillämpningar, t.ex. trådlösa nätverk (RLAN). Syftet med förslagen är att underlätta för mobiloperatörer att verka på flera marknader samtidigt genom att villkoren för användningen av radiofrekvenser på olika sätt samordnas.

Europeiska produkter för virtuell bredbandsaccess

Förslaget innebär att europeiska produkter för virtuell bredbandsaccess skapas genom att det i förordningen, och senare genom rättsakter från kommissionen, definieras vilka parametrar och minimiegenskaper sådana tjänster ska uppfylla. Skyldigheter att erbjuda sådana europeiska produkter ska fasas in på marknaden. Detta genom att nationella regleringsmyndigheter ålägger operatörer med betydande inflytande på marknaden dessa skyldigheter om det är lämpligt och proportionerligt. Syftet med att införa europeiska produkter är att underlätta marknadsinträde för både slutanvändare och företag samt underlätta tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster.

Utökade befogenheter för kommissionen

Om kommissionen finner att en nationell regleringsmyndighets förslag att införa, ändra eller dra tillbaka en skyldighet för en EU-leverantör av elektronisk kommunikation är ett hinder för den inre marknaden eller skulle kunna stå i strid med unionsrätten, föreslås kommissionen få besluta att regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt förslag (slags veto). Med EU-leverantör avses att företaget riktar sina tjänster till fler än en medlemsstat, vilket är en ny definition som ingår i förslaget. Syftet med den utökade befogenheten är att säkerställa att EU-leverantörer inte särbehandlas beroende på vilken nationell marknad de verkar på.

Anslutningsprodukt med garanterad tjänstekvalitet

Förslaget ger leverantörer av elektroniska tjänster en skyldighet att till rimliga villkor tillhandahålla anslutningsprodukter med garanterad tjänstekvalitet till andra leverantörer av elektroniska tjänster som tillhandahåller motsvarande produkt. Genom förordningen, och senare genom rättsakter från kommissionen, definieras vilka parametrar och minimiegenskaper anslutningsprodukten ska uppfylla.

Roaming

I juni 2012 antogs den s.k. tredje roamingförordningen (förordning 531/2012). Kommissionen föreslår väsentliga förändringar i denna förordning. Enligt förslaget ska ett frivilligt system införas för mobiloperatörer att ingå i bilaterala eller multilaterala allianser så att de gradvis kan införa en prissättning på roamingtjänsten som är likvärdig med prissättningen för de nationella tjänsterna. De operatörer som genom att ingå i en roamingallians kan anpassa sin prissättning ges undantag från skyldigheten att ge abonnenter möjlighet köpa roamingtjänster separat från alternativa roamingoperatörer (utbrytning av roamingtjänsten). Kommissionen hävdar att instrumenten i 2012 års roamingförordning inte på egen hand kommer att pressa ner roamingavgifterna till önskvärda nivåer.

Konsumenträttigheter

Förslaget innehåller bland annat regler för leverantörsbyte, obligatorisk förhandsinformation och avtalsinformation samt en maximal tid på en dag för att flytta med sig sitt telefonnummer vid leverantörsbyte. Konsumenter, och andra slutanvändare om inte annat har avtalats, ska ha rätt att säga upp ett avtal med en månads uppsägningstid när sex månader har gått sedan avtalet ingicks. Kommissionen ges möjlighet att närmare reglera och harmonisera vilken information som ska lämnas och hur kvalitet ska mätas. Därutöver föreslås en skyldighet för leverantören att vidarebefordra e-post under tolv månader vid byte av leverantör. Ett förbud föreslås mot högre slutkundstaxa för utlandssamtal inom EU än vad nationella långdistanssamtal kostar.

Dessutom föreslås att inom ramen för en internet-anslutningstjänst ska det finnas en skyldighet för leverantörer att tillhandahålla obehindrad anslutning till allt innehåll och alla tillämpningar och tjänster som slutanvändarna har tillträde till (även kallat nätneutralitet). Samtidigt regleras för vilka syften leverantörer kan vidta rimliga trafikstyrningsåtgärder i denna tjänst. Förslagen till regler om nätneutralitet ska inte hindra tillhandahållandet av specialiserade tjänster som prioriteras i en operatörs nät, såsom t.ex. ip-tv och Video-on-Demand.

Kommissionens meddelande om en inre telekommarknad

Meddelandet motiverar förslagen ytterligare. Internetekonomins BNP-andel ökar ständigt vilket gör effektiva internetanslutningar och internetinnovation avgörande för produktivitetstillväxten inom alla ekonomiska sektorer. En inre telekommarknad skulle ge ekonomin en välkommen stimulans genom att nya källor till ekonomisk tillväxt främjades. Meddelandet tydliggör inställningen att 26 år av lagstiftningsreformer inte har nått fram till en inre marknad. Kommissionen har därför identifierat ett antal hinder som bör undanröjas för att främja en alleuropeisk marknad. Denna strategi innebär att man har identifierat specifika förändringar för att skapa en ”vändpunkt”, utifrån vilken marknaden kan utvecklas i riktning mot en EU-omfattande inre marknad. Kommissionen hävdar att effekten på medellång sikt av förordningsförslaget förväntas bli större frihet och fler alternativ för marknadsaktörerna, i kombination med en ökad konsolidering inom sektorn.

Kommissionen anser fortfarande att en gemensam europeisk tillsynsmyndighet skulle behövas på längre sikt men att denna fråga bör utredas vidare.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen blir direkt tillämplig som svensk lag. Förslaget stipulerar även vissa ändringar i direktiven som ligger till grund för lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). 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. De flesta relevanta bestämmelser återfinns dock i LEK och ett antal av dessa kommer att påverkas av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inga EU-budgetära konsekvenser kan förutses. I nuläget är det inte möjligt att slå fast om förslaget för med sig konsekvenser på statsbudgeten.

Sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensanalys (dokument SWD(2013) 331final) är den största direkta fördelen med en inre marknad för elektroniska kommunikationstjänster beräknas av kommissionen uppgå till omkring 110 miljarder euro per år. De positiva spridningseffekterna på andra sektorer

förväntas dessutom uppgå till flera tiotals miljarder euro per år i potentiella vinster. Tre olika handlingsalternativ har analyserats. Fördelen med det regleringsalternativ som föreslås hävdas vara dels att det bygger på befintlig lagstiftning och förvaltning dels att det är inriktat på de väsentliga aspekterna av de identifierade fragmenteringsproblemen, men utan onödig centralisering, vilket därmed gör det till en realistisk strategi för att snabbare och säkrare än med övriga alternativ uppnå dessa fördelar. Det valda alternativet är ett pragmatiskt sätt att bemöta betydande problem, särskilt med avseende på spektrumutrymme som ger tillgång till nätet vid rätt tidpunkt för att undvika trafikstockningar eller sammanbrott i näten.

För det första kommer direkt relaterade sektorer som tillverkning av telekommunikationsutrustning, tillämpningsutvecklare och innehållsindustrin omedelbart att vinna på en mer dynamisk unionsmarknad för telekommunikation.

För det andra kommer sektorer som bilindustrin, logistiksektorn och energisektorn att vinna på ökade uppkopplingsmöjligheter på den inre marknaden och produktivitetsvinster, t.ex. genom allmänt utbredda molntjänster, uppkopplade enheter och möjligheter att erbjuda olika delar av företaget vissa tjänster i integrerad form.

För det tredje kommer även offentliga förvaltningar och allmännyttiga tjänster, särskilt hälsosektorn, också att vinna på ökad tillgång till e-förvaltnings- och e-hälsotjänster. Särskilt e-hälsa innebär en möjlighet att tillhandahålla vård av bättre kvalitet till mycket lägre kostnader.

Enligt kommissionen kommer EU:s konsumenter att dra fördel av ökad valfrihet och mer innovativa tjänster av bättre kvalitet.

Förstahandsalternativet gör det möjligt att uppnå det avsedda syftet samtidigt som förslaget innebär en lägre administrativ börda för företagen. Kommissionen menar att genom skapandet av en bättre fungerande inre marknad kommer produktiviteten att stärkas och nya affärsmöjligheter skapas, inte minst för internetbaserade tjänster.

Kommentar till kommissionens konsekvensanalys

Konsekvensutredningen är omfattande men trots detta framgår inte kopplingen mellan de enskilda förslagen och de bedömda konsekvenserna på ett tydligt sätt. Kommissionen har jämfört tre alternativ där de två som inte har valts får sägas vara två extrema varianter vilket gör att jämförelsen vare sig blir intressant eller relevant. Den första extremen är att göra två mindre översyner i två frågor som är obligatoriska enligt befintligt regelverk. Den andra extremen är att i samband med en större översyn med fokus på en stor strukturell förändring i att inrätta en gemensam EU-regleringsmyndighet. Mer realistiska tillvägagångssätt saknas som alternativ i kommissionens

jämförelse. Ett första bättre alternativ vore att jämföra med en situation där man gör en större direktivsöversyn av hela regelverket vilken sannolikt ändå stundar inom ett par år, utan fokus på en EU-regleringsmyndighet. Den andra relevanta jämförelsen i dagsläget är den ytterligare harmonisering som kan åstadkommas genom bättre genomförande av befintligt regelverk, effektivare tillsyn från kommissionens sida samt att medlemsstaterna följer de rekommendationer som tagits fram på området. Möjligen kunde detta senare scenario kompletteras med framtagande av ytterligare harmoniserande rekommendationer, jämte ytterligare förstärkt samarbete mellan EU:s regleringsmyndigheter. Kommissionen nämner visserligen dessa alternativ översiktligt men avfärdar dem med att icke-bindande reglering inte är tillräckligt för att uppnå syftet samt att en direktivsöversyn skulle ta alltför lång tid att genomföra och därför inte heller komma till rätta med den fragmenterade marknaden. Regeringen anser att det finns anledning att närmare studera hur företag påverkas i administrativt hänseende.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens inställning att förverkligandet av en digital inre marknad, där sektorn för elektronisk kommunikation utgör en viktig del, kan bidra till tillväxt och skapa jobb i Europa. Regeringen delar kommissionens inställning att ökad harmonisering och förverkligandet av en inre marknad anpassad till en digital ekonomi är centralt för att bidra till tillväxt och sysselsättning i Europa. Det huvudsakliga målet för förhandlingsarbetet är att värna och stärka den inre marknaden samtidigt som möjligheter att vidta nationella åtgärder för att nå angelägna mål måste kunna bibehållas.

Regeringen anser för att det hade varit naturligt att påbörja en fullständig översyn av hela det underliggande regelverket vilket sker ungefär vart tionde år, istället för att som här i förordningsförslaget adressera vissa områden.

Förslaget är både omfattande och såväl tekniskt som juridiskt komplicerat. För att kunna bedöma förslagets ändamålsenlighet bör respektive delförslag bedömas bland annat i ljuset av följande generella utgångspunkter:

- Öppenhet – hinder inom EU och vid EU:s gränser bör rivas. Europa behöver vara öppet för att vara globalt konkurrenskraftigt, inbördes och mot omvärlden. Det är viktigt att eventuella nya förslag inte leder till protektionism. Det skapar inte nya arbetstillfällen utan kan snarare motverka nödvändig och långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling.

- Konsumentintresse – Konsumenternas rättigheter i valsituationer och vid köp av elektroniska kommunikationstjänster är viktigt. Det är viktigt med ett system som i hög grad främjar möjligheterna till välinformerade konsumenter som kan välja en annan operatör och som har förtroende för att en god konsumentskyddsnivå upprätthåller deras intressen och rättigheter. Konsumenter som ser värdet av tillgång till och utnyttjande av elektroniska nät och tjänster, driver efterfrågan och, som en följd, tillväxt och investeringar.
- Marknadsorientering – Området för tjänster som kan levereras via elektroniska kommunikationsnät som kan effektivisera privat och offentlig sektor är under stark utveckling. Stora investeringar behövs dock. Företag bör i första hand själva definiera affärsmodeller och strukturer på marknaden och dra fördel av efterfrågan och betalningsvilja, så länge det inte får negativa konsekvenser för tillgång till information och tjänster. Det är viktigt med en sådan flexibilitet och öppenhet som gör att konsumenter och företag kan anpassa sig efter nya innovationer och behov. En balans mellan ett behov av att styra marknaden och en flexibilitet för att följa marknads utveckling måste upprätthållas.
- Regelefterlevnad och förutsebarhet. Det finns möjlighet till ökad harmonisering inom ramen för existerande regelverk. Potentialen är sannolikt inte uttömd vad gäller ytterligare åtgärder för att utveckla samordningen mellan regleringsmyndigheter och med kommissionen.

Regeringen anser även att det är av vikt att beakta att bestämmelserna i förslaget inte kommer i konflikt med den svenska tryck- och yttrandefriheten.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater har indikerat en ifrågasättande inställning till förslaget som helhet och i synnerhet tidplanen för dess antagande. Emellertid kan generellt skönjas en mer positiv syn på syftet med förslaget än på innehållet i de enskilda delarna av förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte tillkännagivit någon ståndpunkt angående förslaget. Europaparlamentets industriutskott (ITRE) har dock antagit ett initiativbetänkande¹ hänförligt till det så kallade Telekompaketet som antogs

2009. Huvudbudskapet i initiativbetänkandet är att kommissionen bör återkomma efter de europeiska valen inom ramen för en fullständig översyn av regelverket med förslag jämte tillräcklig remittering, evidens om problemet och en konsekvensanalys.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är remitterat och sista svarsdatum är den 8 november 2013 och remissinstansernas ståndpunkter är därför 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 (EUF). Detta motiveras av förslagets syfte, som är att förverkliga den inre marknaden för elektronisk kommunikation och se till att den fungerar.

Beslut om att anta förordningen fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 EUF. Detta innebär att rådet och Europaparlamentet gemensamt antar förordningen. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen framför att det inte har varit möjligt att helt uppnå målet att inrätta en inre marknad för elektronisk kommunikation med det befintliga regelverket. Kommissionen framför vidare att de nationella reglerna är förenliga med EU:s befintliga regelverk, men att det finns skillnader som förhindrar gränsöverskridande verksamhet och tjänster, vilket i sin tur begränsar friheten att tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster. Detta har en direkt effekt på den inre marknadens funktionssätt. Medlemsstaterna har varken behörighet eller incitament för att ändra det befintliga regelverket. Kommissionen hävdar alltså att det krävs åtgärder på EU-nivå för att uppnå ökad harmonisering. Regeringen delar denna bedömning.

¹ A7-0313/2013

Proportionalitetsprincipen

Kommissionen hävdar att förslaget är begränsat till vad som är nödvändigt för att uppnå de fastställda målen och att åtgärderna är inriktade på att komma till rätta med tydliga hinder för den inre marknaden. Kommissionen menar därmed att de föreslagna åtgärderna är motiverade utifrån proportionalitetsprincipen. Regeringen är tveksam till om det finns tillräckliga skäl för en förordning och om inte målen med förslaget lika väl kan uppnås genom ändringar i gällande direktiv, eventuellt i kombination med en genom kommissionen effektivare tillsyn och en effektivare nationell rättstillämpning. Mot denna bakgrund är det tveksamt om det är förenligt med proportionalitetsprincipen att föreslå ändringarna inom ramen för en förordning.

Enskilda bestämmelser har på grund av förslagets omfattning ännu inte kunnat analyseras tillräckligt för att bedöma bestämmelsernas proportionalitet.

Det ligger i sakens natur att en definitiv bedömning av förslagets proportionalitet påverkas av det kommande förhandlingsarbetet och rättsaktens slutliga utformning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling i rådsarbetsgruppen (presentation av förslaget) skedde den 19 september. Förslaget kommer att behandlas vid Europeiska rådet den 24-25 oktober 2013. Kommissionen har uttalat att ambitionen är att förslaget ska vara antaget av rådet och Europaparlamentet i april 2014. Ordförandeskapet har dock aviserat att rådsarbetsgruppen ska fortsätta behandla förslaget först efter det Europeiska rådet i oktober.

Utskottet ITRE inom Europaparlamentet kommer ha huvudansvar. IMCO kommer antagligen att ha ansvar för vissa delar.

4.2 Fackuttryck/termer