



Översynen av EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer

Näringsdepartementet

2006-08-23

Dokumentbeteckning

KOM(2006)334

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om översynen av EU:s regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

SEC(2006)816

Commission Staff Working Document Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services

SEC(2006)

Commission Staff Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services, Impact assessment

Sammanfattning

Kommissionen konstaterar att det nuvarande regelverkets grundläggande principer fortfarande är giltiga, men föreslår en rad förändringar. Det område där kommissionen ser störst utrymme för förändringar är radiospektrumområdet. Kommissionen menar här att en mer flexibel spektrumhantering kan frigöra stor potential för innovativa, diversifierade och prisvärda tjänster för den europeiska konsumenten samtidigt som den kan stärka konkurrenskraften hos det europeiska näringslivet. Kommissionen föreslår också förbättringar för att minska processbördan i samband med marknadsöversynerna samt ändringar för att stärka den inre marknaden, konsument- och användarskyddet och säkerheten i näten. Slutligen föreslår kommissionen att en rad obsoleta regler tas bort.

Sverige kan i stort stödja kommissionens förslag som de presenterats här då de i många delar beaktar de synpunkter Sverige lämnat till kommissionen i februari i år.

2005/06:FPM113

1 Förslaget

1.1 Innehåll

1.1.1 Utvärdering av hur nuvarande regelverk har fungerat

Meddelandet och de tillhörande dokumenten innehåller en analys av hur EU:s regelverk för elektroniska kommunikationer (i fortsättningen kallat *regelverket*) fungerat hittills samt förslag på vilka förändringar som behöver göras.

Kommissionen konstaterar att de grundläggande principerna i regelverket fortfarande är giltiga, dvs. att konkurrens driver på investeringsviljan. Man konstaterar att de länder som varit långsamma med att genomföra regelverket haft en sämre investeringstakt än de som infört direktiven tidigt. Kommissionen menar att utvecklingen av elektroniska kommunikationer har varit en framgångshistoria i Europa och att utvecklingen är fortsatt positiv. Tillväxtfaktorn för denna sektor har varit högre än för EU-ekonomin som helhet och investeringarna är höga.

Regelverket klargör också enligt kommissionen att nyligen framväxande marknader inte skall bli föremål för reglering förrän de uppfyller kraven i det s.k. trekriterietestet.¹

1.1.2 Ny approach till spektrumhantering för elektroniska kommunikationer

Grundprincipen i nuvarande regelverk är att inkludera villkor för spektrumanvändning i den generella auktorisationen för elektroniska kommunikationstjänster. Vid sådan auktorisation är det vanligt att ge exklusiva rättigheter genom licenser för att undvika skadliga störningar. Med den tekniska utvecklingen har emellertid risken för sådana skadliga störningar minskat och det finns mindre behov av individuella rättigheter i vissa band. Kommissionen föreslår därför att möjligheterna att ge sådana exklusiva rättigheter skall begränsas.

Kommissionen föreslår vidare att teknikneutralitet som huvudregel skall råda över hela spektrumbandet som används för elektroniska kommunikationer.

¹ De tre kriterierna definieras i kommissionens rekommendation av den 11 februari 2003 över relevanta produkt- och tjänstemarknader. Kriterierna är följande; närvaron av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde, möjligheten att övervinna hindren inom rimlig tid och möjligheten att tillämpningen av enbart konkurrenslagstiftning skulle kunna avhjälpa de aktuella bristerna på marknaden.

Denna princip skall kompletteras med principen om tjänsteneutralitet som innebär att det skall vara möjligt för tillståndshavare att tillhandahålla vilken tjänst som helst på ett frekvensband. Undantag från huvudregeln om tjänsteneutralitet bara skall kunna göras i vissa klart motiverade fall, t.ex. för audiovisuell policy, främjande av kulturell och språklig mångfald, säkerhet, m.m. och sådana beslut skall underställas offentlig konsultation.

När det gäller handel med spektrum föreslår kommissionen att sådan skall tillåtas för att uppnå en högre rörlighet för radioresurser och minska kostnaderna för att få användarrättigheter. Kommissionen föreslår att man inrättar en kommittémekanism genom vilken medlemsstaterna och kommissionen gemensamt identifierar potentiellt identifierbara frekvensband och hur man på ett smidigt sätt skall gå över från nuvarande rättigheter till handelsrättigheter i specifika frekvensband.

1.1.3 Strömlinjeformade marknadsanalyser

Artikel 7 i ramdirektivet² föreskriver att nationella regleringsmyndigheter skall notifiera utkast till åtgärder till kommissionen och övriga regleringsmyndigheter i EU. Notifieringen är till för att bedöma ifall åtgärderna kan anses överensstämma med gemenskapslagarna. Denna process har ansetts vara för tungrodd vilket föranlett kommissionen att föreslå att vissa marknadsanalyser inte behöver notifieras utan klarar sig med ett förenklat förfarande. Detta förenklade förfarande skulle tillämpas på notifiering av marknader där konkurrensen redan tidigare bedömts vara effektiv och sådana notifieringar som bara innebär smärre förändringar sedan förra notifieringen.

Ett ytterligare steg som kommissionen föreslår för att förenkla Artikel 7-processen på kort sikt är att revidera rekommendationen om relevanta marknader.³ I ett längre perspektiv föreslår kommissionen att regelverket samlar alla processuella regler i en enda förordning som även skall ange t.ex. tydliga tidsgränser och innehållskrav för notifieringarna.

1.1.4 Konsolidering av den inre marknaden

Artikel 7-processen ger kommissionen viss vetorätt, dvs. den kan motsätta sig de nationella regleringsmyndigheternas förslag till definition av relevanta produkt- och tjänstemarknader eller fastställande av företag som anses ha betydande inflytande på marknaden. Kommissionen vill nu utöka vetorätten till att även gälla de särskilda skyldigheter som de nationella regleringsmyndigheterna kan ålägga företag enligt artikel 16.4 i ramdirektivet.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster

³ Kommissionens rekommendation C(2003)2647 från 23 juli 2003

Kommissionen föreslår också att överklagandeprocessen effektiviseras. Vissa länder har system som gör att det dröjer årtal innan överklagade beslut slutligt har prövats i domstol och där besluten under tiden närmast rutinmässigt inhiberas. Kommissionen föreslår därför att man försöker komma tillrätta med de rutinmässiga inhiberingarna genom att fastslå kriterier för när beslut får inhiberas. Det föreslås också att man inrättar en mekanism för medlemsstater att rapportera om nationell status när det gäller överklaganden och inhiberingar.

För att ge företag möjlighet att skapa paneuropeiska tjänster anser kommissionen att det är viktigt att alla medlemsstater har ett gemensamt tillvägagångssätt för auktorisationerna för sådana tjänster. Det praktiska genomförandet skall fortfarande hanteras på nationell nivå liksom tilldelning av användningsrätt, tillsyn etc.

Kommissionen föreslår en rad andra åtgärder som syftar till att stärka den inre marknaden, t.ex. att se till att användare kan nå informationssamhällets tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat, att stärka de nationella regleringsmyndigheternas möjligheter att sanktionera brott mot regelverket, att utöka kommissionens möjligheter att vidta åtgärder i t.ex. nummerfrågor, att låta kommissionen godkänna vissa åtgärder som tas av nationella regleringsmyndigheter enligt artikel 5.1 i tillträdesdirektivet⁴, att kräva att ”must carry”skyldigheter ses över inom en viss tid och att etablera en process för att underlätta överenskommelser på EU-nivå om gemensamma krav på nät och tjänster.

1.1.5 Stärkta konsument- och användarrättigheter

Ändringar för att stärka konsument- och användarskyddet föreslås ske huvudsakligen i direktivet om samhällsomfattande tjänster.⁵ Kommissionen menar att detta direktiv måste moderniseras och revideras mer grundläggande vilket kommer att ske under 2007. Kommissionen önskar emellertid göra vissa ändringar redan i denna översyn. Kommissionen menar t.ex. att man behöver skilja skyldigheter för tillhandahållare av accessinfrastruktur från dem för tjänstetillhandahållare. Det föreslås också att skyldigheten att tillhandahålla abonnentförteckningar och liknande tjänster tas bort från direktivet. Regleringsmyndigheterna skall vidare kunna kräva vissa minimistandarder för tjänstekvalitén i de elektroniska näten. Detta knyter an till diskussionen om ”neutrala nät”. Användare skall inte behandlas med olika prioritet i näten.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG om tillträde till samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

Handikappade användare föreslås få underlättad tillgång till e-kommunikationer. Det handlar i första hand om att stärka rätten att nå nödnummertjänster för handikappade och att införa en gemenskapsmekanism för att hantera eTillgänglighetsfrågor.

1.1.6 Säkerhetsfrågor

Kommissionen menar att marknaden har misslyckats med att hantera säkerhetsproblemen på ett bra sätt. Därför föreslår kommissionen nu att man stärker reglerna om säkerhet och nätintegritet som finns i de olika direktiven och samlar dem i ett nytt kapitel i ramdirektivet.

Vidare föreslår kommissionen att det införs skyldigheter för tjänsteleverantörer att vidta säkerhetsåtgärder och att anmäla inträffade säkerhetsöverträdelser, att nationella regleringsmyndigheter ges möjlighet att kräva särskilda säkerhetsåtgärder samt att kraven på nätintegritet uppdateras.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Sverige är det nuvarande EU-regelverket för elektroniska kommunikationer genomfört huvudsakligen genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), men det har även givit upphov till ändringar i rättegångsbalken, sekretesslagen (1980:100), lagen (1998:31) om standarder för sändning av TV-signaler, radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning.

Innan kommissionen har presenterat slutliga direktivförslag är det svårt att fastställa på vilket sätt de svenska gällande reglerna på området kommer att påverkas. De största förändringarna är sannolikt att vänta i lagen om elektronisk kommunikation.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionens meddelande medför i detta stadium inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Från svensk synpunkt är det bra att översynen påbörjats enligt vad som föreskrivits i direktiven. EU-regelverket har varit infört i Sverige och flertalet andra medlemsstater sedan 2003 och det är värdefullt att se över hur det fungerat i praktiken och vad som behöver ändras för att hålla jämna steg med den snabba tekniska och marknadsmässiga utvecklingen.

De idéer som presenteras av kommissionen ligger nära den svenska ståndpunkt som skickades till kommissionen i februari i år. Huvudmålen i

direktiven med målet att uppnå effektiv konkurrens och en hög nivå av harmonisering stämmer överens med de svenska målen för elektroniska kommunikationer. De mål som satts upp i LEK, att ge konsumenter och myndigheter ett brett utbud av tjänster till bra pris och hög kvalitet, kan enligt svensk mening bara uppnås om det råder effektiv konkurrens. Sverige instämmer därför också i kommissionens bedömning att det fortfarande behövs viss reglering inom denna sektor för att skapa en trygghet om rättsläget så att intressenterna vågar investera för framtiden.

2.1.1 Sveriges inställning till förslagen om spektrumhantering

Även om nuvarande direktiv i princip ger utrymme att åstadkomma en effektiv frekvensanvändning anser Sverige att detta ännu inte skett fullt ut i Europa. Sverige sympatiserar därför med kommissionens strävanden att skapa en konsoliderad europeisk marknad för spektrumhantering genom de föreslagna ändringarna i regelverket.

Sverige kan generellt ställa sig bakom en ökad möjlighet till mer marknadsbaserad frekvensförvaltning. En flexibel spektrumförvaltning är av värde för en mer effektiv spektrumanvändning. LEK tillåter andrahandshandel med frekvenser och Sverige ser gärna att detta blir huvudregel även i övriga EU-länder. När det gäller auktioner så bör det vara möjligt för medlemsstaterna att beakta om auktion skall användas som frekvensfördelningsförfarande redan vid inledningen av ett sådant förfarande.

Sverige anser dock inte att de frekvenser som slutligen skall användas för rundradio bör vara föremål för en marknadsbaserad spektrumförvaltning. För dessa frekvenser måste nämligen de särskilda krav som ställs av hänsyn till yttrande- och informationsfriheten beaktas.

2.1.2 Marknadsanalyser och Artikel 7-förfarandet

När det gäller en framtida revision av kommissionens rekommendation om relevanta produkt- och tjänstemarknader har Sverige inte sett något särskilt skäl att ta bort någon eller några marknader ur denna då förnyade marknadsanalyser ger möjlighet att säkerställa att konkurrensen verkligen utvecklar sig i en önskvärd riktning. Det finns dock ett antal detaljistmarknader där Sverige inte infört eller idag planerar någon reglering. Att ta bort sådana marknader ur rekommendationen skulle således inte medföra några större problem för svensk del.

Att utöka kommissionens vetorätt i enlighet med vad kommissionen föreslagit skulle i och för sig innebära ett avsteg från subsidiaritetsprincipen, men ger samtidigt möjlighet att få en mer harmoniserad tillämpning inom EU och därmed ge fördelar till den inre marknaden. Sverige motsätter sig inte principiellt en sådan utökad vetorätt så länge den fortfarande ger möjlighet att beakta de olika nationella förutsättningar som råder på marknaden.

För svensk del utgör de långa överklagandetiderna ett problem och vi stödjer därför i stort kommissionens förslag att effektivisera denna process och särskilt ambitionen att hjälpa till att korta överklagandetiderna. I Sverige avvaktar vi de förslag till hur överklagandeprocesserna kan effektiviseras som kommer att presenteras av Samlokaliseringsutredningen i oktober.

2.1.3 Övriga förslag till konsolidering av den inre marknaden

Kommissionen föreslår en rad ytterligare åtgärder för att öka harmoniseringen inom EU. Sverige stödjer att man eftersträvar en hög grad av harmonisering för att skapa likvärdiga konkurrensförhållanden på den inre marknaden, särskilt tanken på ett gemensamt tillvägagångssätt för auktorisationer av tjänster som har en inre marknadsdimension.

2.1.4 Ökat konsumentskydd

Sverige anser att utgångspunkten för regleringen skall vara att den bidrar till ett hållbart informationssamhälle för alla. De ändringar som görs måste sålunda ta hänsyn till konsumentintressena. Sverige stödjer kommissionens planer på att göra en bredare översyn av direktivet om samhällsomfattande tjänster under nästa år och skulle då gärna också se att vissa skyldigheter i detta direktiv görs generella istället för att bara gälla operatörer med betydande marknadsinflytande.

Sverige är också överens med kommissionen om att det vore bra att förtydliga lydelsen av artikel 5.1 i tillträdesdirektivet för att undvika inkonsekventa skyldigheter utan marknadsanalys.

Möjligheten för handikappade att få lättare tillgång till e-kommunikationer måste beaktas i regelverket, inte minst möjligheten för staten att upphandla kommunikationstjänster med funktioner för handikappade.

2.1.5 Säkerhetsfrågor

Sverige instämmer i att tillhandahållare av kommunikationsnät bör åläggas skyldigheter att vidta vissa säkerhetsåtgärder, men det är viktigt att diskutera hur sådana krav skall se ut och vilken roll de nationella regleringsmyndigheterna skall ha i sammanhanget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Många medlemsländer stödjer tanken på att göra en översyn nu, men det finns också länder som är mer skeptiska eftersom de knappt hunnit genomföra det nuvarande regelverket.

De frågor där det lär bli mest delade meningar rör spektrumhanteringen, kommissionens utökade vetorätt och frågan om rekommendationen över relevanta marknader skall ändras eller inte.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2005/06:FPM113

Europaparlamentets och rådets ståndpunkter är inte kända ännu.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remitterats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Medlemsstater och andra intressenter har ombetts inkomma med synpunkter på meddelandet och de medföljande dokumenten senast 27 oktober. Kommissionen kommer att anordna en öppen workshop i början av oktober för en allmän diskussion om förslagen till förändringar. De konkreta lagförslagen väntas kommissionen presentera i slutet av året.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Regelverket är baserat på artikel 95 i EU-fördraget.

3.3 Fackuttryck/termer

-