|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | |
| **Rådspromemoria** | | |
|  | |  |
| 2013-11-20 |  | |
|  |  | |

|  |
| --- |
| **Näringsdepartementet** |
|  |
| IT-politik |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Rådets möte TTE-telekom den 5 december

Dagordningspunkt 6

Rubrik: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(Orienteringsdebatt)

Dokument: Lagstiftningsförslag

Tidigare dokument: Fakta-PM Näringsdepartementet 2013/14:FPM8

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 23 oktober (delvis inför ER)

Tidigare behandlad vid samråd med TU: inte tidigare behandlad

Bakgrund

Kommissionen presenterade sitt förslag den 11 september 2013. En första behandling i rådsarbetsgruppen ägde rum den 19 september då KOM presenterade sitt förslag och ytterligare rådsarbetsgrupper harägt rum den 29 oktober respektive 14 november då slutsatserna från Europeiska Rådet 24-25 oktober samt kommissionens konsekvensutredning behandlades.

...

Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). 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 FEUF. Detta innebär att rådet och Europaparlamentet gemensamt antar förordningen. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

*Svenska ståndpunkter*

Det huvudsakliga målet för förhandlingsarbetet är att värna och stärka den inre marknaden. En bättre fungerande gemensam telekommarknad är av stor betydelse inte minst för konsumenter och medborgare inom EU. Samtidigt måste möjligheter att vidta nationella åtgärder för att nå angelägna mål kunna behållas. Detta kan komma att innebära att en del avvägningar måste göras. Det är sannolikt så att storskaliga lösningar måste balanseras mot nationell flexibilitet. Slutresultatet bör också gå i riktningen att regelverket förenklas så långt möjligt, konkurrensen främjas samt att konsumenters intressen och rättigheter stärks. Sverige ska också verka för att regelverket blir sammanhängande, transparent och förutsebart för marknadsaktörerna. Det är viktigt att regler som antas också följs i medlemsstaterna. Erfarenheten hittills är att det har funnits och finns brister i genomförandet men även tillsynen av det befintliga regelverket. Mot den bakgrunden bör försiktighet iakttas med att anta nya förpliktelser på områden där befintliga regler ännu inte har genomförts fullt ut.

Kommissionen har framhållit att det är en politisk ambition att förordningen antas före valet till Europaparlamentet i maj 2014. Det skulle kräva en politisk överenskommelse senast i mars 2014. De senaste diskussionerna pekar emellertid på att tanken snarare är att nå en andraläsnings-överenskommelse efter valen 2014. Det viktigaste för svensk del är att förslaget gås igenom noggrant så att kvaliteten i det slutliga förhandlingsresultatet blir godtagbar. Eftersom kommissionens egen konsekvensutredning, enligt i princip samtliga medlemsländer och svenska remissinstanser som uttalat sig i frågan, är bristfällig och förslagen i flera fall illa underbyggda, är det desto viktigare att behandlingen i rådet blir ordentligt genomförd.

Det är generellt av vikt att bevaka att bestämmelserna i förslaget inte kommer i konflikt med den svenska tryck- och yttrandefriheten. Regeringen ska verka för att det ska införas en artikel i förordningen som klargör att bestämmelserna i förordningen inte får påverka nationella konstitutionella bestämmelser till skydd för tryck- och yttrandefrihet.

När det gäller förslaget om EU-auktorisation delar regeringen ambitionen att förenkla anmälningsförfarandet för operatörer men ställer sig tveksam till proportionaliteten i förslaget. Många av de problem som identifieras av kommissionen hanteras redan inom ramen för auktorisationsdirektivet. Problemet är snarare tilläggsregler och ofullständig implementering i vissa medlemsstater, vilket till viss del åtgärdas genom bättre tillsyn. Vidare är det oklart vilket mervärde som förslaget innebär och om det faktiskt leder till minskad administration för operatörer. En förutsättning för att regeringen ska kunna stödja förslaget är att det leder till förenklingar för operatörer. Regeringens bedömning är att förslaget i sin nuvarande form leder till ökad administration och kostnader för nationella regleringsmyndigheter. Regeringen verkar därför i första hand för mer effektiva och mindre ingripande sätt att förenkla för operatörer.

Regeringen stöder starkt ökad harmonisering av radiospektrum inom EU. Det finns mekanismer för att åstadkomma harmonisering inom EU. De problem med fragmenterad spektrumanvändning som finns idag beror enligt regeringens mening i grunden på att de beslut som fattats (t.ex. 2012 års program för radiospektrumpolitik) inte i tillräckligt hög grad har genomförts av medlemsstaterna.Regeringen anser emellertid att Sverige inte bör avhända sig självbestämmande över spektrumhantering när det gäller tillståndsgivning och tillståndsvillkor. Tre områden som är särskilt viktiga är möjligheten att kunna ställa täckningskrav på nationell basis, att möjligheten för Sverige att tilldela spektrumutrymme på marknaden utan försening samt nationella säkerhetsintressen kopplade till tilldelningen av radiospektrum. Sverige ska därför inte godta artiklarna 12 och 13 i dess nuvarande utformning. En önskvärd ytterligare harmonisering av radiospektrum inom EU bör i stället åstadkommas genom befintliga mekanismer.

Regeringen ställer sig preliminärt tveksam till förslaget om införande av gemensamma grossisttjänster för virtuell bredbandsaccess. För en svensk förhandsreglerad operatör skulle det kunna innebära ökade kostnader eftersom det finns en risk för att operatören behöver underhålla två parallella produktportföljer, vilket skulle kunna påverka utrymmet för investeringar negativt.Även proportiona­liteten i förslaget kan, åtminstone i ett inledande skede ifrågasättas, då det är tveksamt om de verktygsom står kommissionen till budstill fullo har uttömts.

När det gäller kommissionens utökade befogenheter(ett slags veto) avseende skyldighetsbeslut framstår artikel 35 som problematisk från ett grundlagsperspektiv (12 kap. 2 § regeringsformen) med avseende på myndigheters självständighet och behöver därför utredas närmare. Regeringen stödjer generellt förslag som leder till regelförenklingar. Det bör noteras att den regelförenkling som mer likformiga skyldigheter enligt artikel 35 skulle kunna medföra, skulle kunna åstadkommas även utan att införa förslaget om ändringar i auktorisationssystemet att införa s.k. EU-auktorisation.

Regeringen motsätter sig att tillämpningsområdet för telekomregleringen utökas utöver vad som när nödvändigt för att skapa en effektiv konkurrens på en marknad där sådan saknas.De tre kriterier som kommissionen beaktar vid bedömningen av om det kan vara motiverat att förhandsreglera en marknad framgår i dag av kommissionens rekommendationer. Genom förslaget tillkommer ytterligare syften med förhandsregleringen (t.ex. främja den globala konkurrenskraften). Det kan ifrågasättas huruvida den befintliga regleringen, även med de föreslagna ändringarna, är lämplig och ändamålsenlig för syften utöver att främja konkurrens inom marknader. All reglering minskar flexibilitet och dynamik, vilket skulle kunna påverka potentiellt framväxande marknader negativt. Inom den digitala sektorn bör möjligheterna för marknadens aktörer att möta de behov som den ökade innovationen kan leda till vara så tillgängliga som möjligt. Förslaget synes således ge kommissionen väsentligt ökade befogenheter, men hur långt dessa i så fall skulle sträcka sig blir en fråga för tolkning av kommissionen och av domstolar. Vilka marknader som kommissionen skulle kunna reglera utifrån förslaget är svårt att förutse och konsekvenserna av förslaget är svårbedömda. Regleringen bör därför begränsas till att omfatta endast de åtgärder som är nödvändiga för att undanröja aktörers dominerande ställning.

Regeringen är mycket tveksam till förslaget om en anslutningsprodukt med garanterad tjänstekvalitet (s.k. ASQ). Det är en tekniskt detaljerad och ingripande bestämmelse. Det första skälet är att affärsmodeller typiskt sett bäst tas fram av marknadens parter själva. Det andra skälet är att på sikt skulle en sådan här bestämmelse riskera att fragmentisera internet. Såväl ett öppet globalt internet som att inte regleringsvägen låsa upp aktörerna vid en viss affärsmodell ser regeringen som viktiga förutsättningar för att främja innovation och utveckling.

Regeringen delar uppfattningen att roamingavgifterna inom EU är för höga och bör pressas ned. Förslaget innebär dock i sig ingen obligatorisk sänkning av roamingavgifter. Det finns alltså inte någon garanti för att svenska konsumenters roamingavgifter kommer att sänkas. Den incitamentsstruktur som föreslås med s.k. roamingallianser ”konkurrerar” med den modell som anges i 2012 års roamingförordning, vilken bygger på konkurrens (separat försäljning av roamingtjänsten). Denna ”konkurrens-modell” har i dess helhet ännu inte trätt i kraft (1 juli 2014).Ändringsförslagen får uppfattas som ett genomgripande skifte av strategi för att nå sänkta roamingpriser inom EU. Regeringen anser att förslaget inte angriper det grundläggande problemet med roaming inom EU, vilket är de varierande s.k. grossistpriser som operatörerna betalar till varandra när deras kunder roamar utomlands.Kommissionens mål om avskaffande av roamingavgifter inom EU kan knappast nås utan kraftfulla åtgärder för att sänka just grossistpriserna. I detta ingår bl.a. att ytterligare åtgärder måste vidtasför att sänka de nationella termineringspriserna i mobila nät. Om det, när dessa åtgärder har genomförts, visar sig att åtgärderna fortfarande är otillräckliga för att fasa ut alltför höga roamingpriser är regeringen öppen för en framtida mer genomgripande översyn av roamingförordningen.Förslaget om att ”Roam like at home” ska gälla som huvudregel ger dessutom drivkrafter åt svenska operatörer att hålla uppe nationella mobilpriser eftersom dessa ligger väsentligt lägre än de flesta andra operatörers inom EU.

Generellt sett stöder regeringen förslag som leder till ett högre konsumentskydd. I delar där Sverige har ett bättre skydd, exempelvis avseende kraven på specificerade räkningar, är det viktigt att Sverige inte behöver försämra förutsättningarna för svenska konsumenter. Det finns även ett behov av att bevaka att förordningens bestämmelser inte kommer i konflikt med, eller innebär ett alltför långtgående ingrepp i, den svenska civilrätten. Beträffande prisreglering av internationella samtal i fasta nät är regeringen tveksam. Risken finns att det blir dyrare att ringa nationellt för att operatörerna måste kompensera sig när utlandssamtal blir billigare. Generellt är det tveksamt med prisreglering på slutkundsnivå, att inskränka detta kräver bl.a. en noggrann analys att det inte kan åstadkommas genom ett mindre ingripande sätt. Marknaderna för utlandssamtal i fasta nät kännetecknas dessutom allmänt sett av en hög grad av konkurrens från t.ex. ip-telefonilösningar.

När det gäller förslaget om nätneutralitet stödjer regeringen kraftfullt målet om ett öppet internet som ger användarna möjlighet att ta del av information och tjänster. På den svenska marknaden bedöms blockering eller strypning av innehåll eller tjänster på internet inte vara ett stort problem. Såvitt framgår av kommissionens analys är dock sådana fenomen mer vanliga på andra europeiska marknader. Regeringen stödjer i princip den avvägning som görs i förslaget även om flera definitioner och begrepp behöver förtydligas för att till fullo förstå förslaget. Det är viktigt att det ska gå att utöva tillsyn över bestämmelsen. Regeringen anser att det vore en fördel om bestämmelsen kunde göras mindre detaljerad och istället överlåta tillämpning till tillsynsmyndigheter och domstolar.

Regeringens utgångspunkt är att stödja förslaget om ett treårigt mandat för Berec-ordföranden mot bakgrund av att det sannolikt skulle öka förutsättningarna att samordna de nationella regleringsmyndigheterna, vilket i sig är positivt för harmoniseringen.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har ännu inte tillkännagivit någon ståndpunkt angående förslaget. Europaparlamentet har däremot antagit ett initiativbetänkande hänförligt till det så kallade Telekompaketet som antogs 2009. Huvudbudskapet i initiativbetänkandet är att kommissionen bör återkomma efter de europeiska valen 2014 med en fullständig översyn av regelverket med förslag jämte tillräcklig remittering, evidens om problemen på området och en konsekvensutredning.

*Förslaget*

Redovisningen avser de huvudsakliga förslagen.

*EU-auktorisation (artiklar 3-7)*

Syftet med förslaget är att förenkla proceduren 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”, det vill säga leverantörer som är verksamma i minst två medlemsstater ska skapas. En anmälan samt uppgifter behöver endast lämnas in till hemreglerings-myndigheten. Förslaget innebär att fler kontakter regleringsmyndigheter emellan måste tas för att upprätthålla tillsynen.

*Radiospektrum (artiklar 8-16)*

Enligt 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 enligt vilken nationella förslag till förfaranden vid tilldelning av radiofrekvenser ska anmälas till kommissionen. Kommissionen ska granska förslagens innehåll, t.ex. i fråga om täckningskrav och har befogenhet att fördröja eller förhindra antagandet av sådana åtgärder. Syftet med förslagen är bl.a. att underlätta för mobiloperatörer att verka på flera marknader samtidigt genom att villkoren för användningen av radiofrekvenser på olika sätt samordnas.

*Införande av europeiska produkter för virtuell bredbandsaccess – (artiklar 18 och 20)*

Förslaget innebär att europeiska produkter för virtuell bredbandsaccess (europeisk bredbandsaccess) skapas. De europeiska bredbandsaccesserna ska fasas in i praktiken genom att en nationell regleringsmyndighet ska pröva om det är lämpligt och proportionerligt attinföra skyldigheter att leverera europeisk bredbandsaccess. Detta i stället för de skyldigheter som redan ålagts företag som levererar tjänster i s.k. nya generationens nät (t.ex. optisk fiberinfrastruktur). Prövningen ska göras så snart som möjligt efter ikraftträdandet av den föreslagna förordningen, oavsett tidpunkten för analys av de relevanta marknaderna (sådan analys ska enligt gällande regelverk göras vart tredje år).

*Utökade befogenheter för kommission vad gäller utformningen av skyldigheter för EU-leverantörer (artikel 35)*

Kommissionen ges enligt förslaget ökade befogenheter för att säkerställa enhetlighet i de skyldigheter som åläggs just *EU-leverantörer* av elektronisk kommunikation. Förslaget innebär att om kommissionen finner att en nationell regleringsmyndighets förslag att införa, ändra eller dra tillbaka en skyldighet för en EU-leverantör, i sig är ett hinder för den inre marknaden eller skulle kunna stå i strid med gemenskapsrätten, ska kommissionen få besluta att regleringsmyndigheten ska dra tillbaka sitt förslag.

*S.k trekriterietest i Tillträdesdirektivet (delar av artikel 35)*

De tre kriterier som används som bedömningsgrund för att avgöra om förhandsreglering kan motiveras på en marknad föreslås nu föras in i direktivsbestämmelser. Dessutom införs enligt förslaget en ytterligare uppräkning av vilka förhållanden som kommissionen ska beakta när den bedömer huruvida en marknad har sådana egenskaper som kan motivera förhandsreglering däribland: behovet av enhetlig reglering inom unionen, behovet av att främja effektiva investeringar och innovation i slutanvändarnas intresse samt EU-ekonomins globala konkurrenskraft.

*Anslutningsprodukt med garanterad tjänstekvalitet, ASQ (artikel 19)*

Med denna tjänst som insatsvara ska en leverantör kunna tillhandahålla sådana tjänster som behöver viss servicekvalitet, såsom röstsamtal med HD-kvalitet, videokonferenser, strömning av musik eller rörlig bild (video, tv) och andra applikationer med höga kvalitetskrav, t.ex. e-hälsa, tv-spel, molntjänster etc. Anslutningspunkt med garanterad tjänstekvalitet lämpar sig för realtidstjänster eller på annat sätt tidskritiska tjänster som inte kan lagras i näten.

*Roaming (artikel 37)*

I juni 2012 antogs den s.k. tredje roamingförordningen vilken träder i kraft den 1 juli 2014. Förordningen innehåller sänkta pristak på slutkunds- och grossistnivå för röstsamtal, sms och data. Därutöver införs den s.k. strukturella lösningen, vars syfte är att skapa konkurrens på marknaden för roaming och därmed ett tryck nedåt på slutkunds- och grossistpriser. Det nya förslaget innebär väsentliga förändringar i roamingförordningen redan innan den har trätt i kraft. Ett frivilligt system ska införas för operatörer 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 (principen ”Roam like at Home”).De operatörer som ingår i en roamingallians ges undantag från skyldigheten att ge abonnenter möjlighet att köpa roamingtjänster separat från alternativa roamingoperatörer. Till detta kommer att avgiften på slutkundsnivå för mottagna röstsamtal föreslås avskaffas. Ändringsförslagen får uppfattas som ett genomgripande skifte av strategi för att nå sänkta roamingpriser inom EU.

*Konsumenträttigheter (artiklar 21-30)*

Flera av de förslag som föreslås i förordningen finns redan i nu gällande direktiv (främst det s.k. USO-direktivet). Dessa är i Sverige redan genomförda genom lagen om elektronisk kommunikation, LEK. Eftersom det nu är fråga om en förordning är den direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det innebär att Sverige i princip inte kan ha ett högre, eller annorlunda utformat, konsumentskydd än det som föreslås i förordningen.Förslaget ställer krav om information och transparens på operatörer, bland annat avseende kontaktuppgifter, avgifter, kvalitet på tjänsten, upp- och nedladdningshastighet, begränsningar, nödsamtal mm.

Förslaget innehåller också bestämmelser som innebär att användare ska kunna sätta maxtak för sina utgifter för elektronisk kommunikation samt att konsumenter ska kunna få specificerade räkningar. Vidare finns bestämmelser om avtals upphörande, bland annat får en konsument inte ha en minsta avtalstid som överstiger 24 månader. Avseende uppsägning av avtal så ges användare genom förslaget rätt att alltid säga upp ett avtal med en månads uppsägningstid om avtalet löpt i sex månader. Därtill ges användare rätt att kostnadsfritt säga upp avtalet vid villkorsändringar om ändringarna inte enbart är till slutanvändarnas fördel. Detta ska även gälla vid s.k. sampaketerade avtal, dvs. när flera tjänster köps samtidigt av en leverantör såsom bredband och telefoni i ”ett paket”.

Det ska genom förslaget bli möjligt att flytta ett telefonnummer inom en dag från det att avtalet med den nya leverantören slutits. Därutöver föreslås en skyldighet för leverantören att vidarebefordra e-post till en ny adress under tolv månader vid byte av leverantör. Förslaget innebär också en slutkundsreglering av priserna för internationella samtal inom EU.

Vidare föreslås för första gången en reglering av nätneutralitet på EU-nivå där operatörer ska vara skyldiga att tillhandahålla obehindrad anslutning till all anslutning och alla tillämpningar och tjänster som slutanvändarna har tillträde till på internet. Samtidigt regleras för vilka syften operatörer kan vidta rimliga trafikstyrningsåtgärder. Bestämmelserna om nätneutralitet ska inte hindra tillhandahållandet av specialiserade tjänster med definierad tjänstekvalitet, t.ex. ip-tv eller Video-on-Demand, som inte ingår i internetanslutningen.

*Ändringar i Berec-förordningen (artikel 38)*

Enligt förslaget ska ordförande i Berec utses på tre år som kan förnyas, istället för ett år som idag. Ordföranden ska utses genom ett öppet urvalsförfarande. Syftet är att förstärka Berecs ledarskap. Berec föreslås däremot inte få några nyabefogenheter.

*Gällande svenska regler och förslagets effekter 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.

Ekonomiska konsekvenser

Inga EU-budgetära konsekvenser kan förutses. I nuläget är det inte möjligt att slå fast om förslaget för med sig statsbudgetära konsekvenser. Det är dock troligt att ett genomförande av förslaget om EU-auktorisation leder till ökade administrativa kostnader för regleringsmyndigheten Post- och telestyrelsen.

Enligt Regelrådets bedömning saknas det i kommissionens konsekvensutredning en tydlig beskrivning och beräkningar av samtliga nya eller ändrade krav som kan medföra ökade eller minskade kostnader för företag. Det är därför omöjligt, skriver Regelrådet, att utläsa vilka ekonomiska konsekvenser ett genomförande av förslaget i praktiken kommer att leda till för de företag som berörs.