



Bruxelles, den 11.9.2013
COM(2013) 634 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om det indre marked for telekommunikation

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om det indre marked for telekommunikation

1. POLITISK OG ØKONOMISK BAGGRUND

Det er afgørende for Europas strategiske interesser og økonomiske udvikling, at der sker betydelige fremskridt i retning af et europæisk indre marked for telekommunikation. Det er afgørende for telesektoren og for borgerne, som er frustrerede over, at de ikke har fuld og fair adgang til teletjenester som internet og mobiltjenester.

Det vil få stigende betydning at have pålidelig og hurtig adgang til internettet, efterhånden som cloud computing vinder frem. Det fordrer, at der er net af høj kvalitet til rådighed. Sådanne net kan kun udbydes af en sund telesektor. Deraf den strategiske betydning for Europa.

Ligeledes er det i Europas strategiske interesse selv at have en kapacitet, der giver borgerne adgang til sikre cloud computing-tjenester, og at fastholde en betydelig kapacitet inden for fremstilling af telekommunikationsudstyr. Begge dele afhænger af, at der findes en dynamisk telesektor, der er villig til at investere i 4G-mobilnet og højhastighedsfastnet.

Langt de fleste borgere, virksomheder, myndigheder og iværksættere er i stigende grad afhængige af telekonnektivitet. I dagens Europa deltager de imidlertid i lidt af et lotteri med hensyn til adgang til disse tjenester, på trods af de fremskridt, der de seneste 26 år er opnået med reformer af de nationale telemarkeder i Europa og med at skabe grundlag for et indre marked for telekommunikation.

Selve internetøkonomien udgør en stadig større andel af BNP, og effektiv konnektivitet og internetinnovation er nu afgørende for produktivitetstilvækst i alle økonomiske sektorer – fra sundhedsvæsen over energi til offentlige tjenester. Foranstaltninger vedrørende telesektoren handler derfor ikke længere blot om denne sektor (som kun udgør 9 % af den digitale økonomi i Europa), men om at støtte bæredygtig udvikling i alle sektorer.

Et nyt betydningsfuldt skridt hen imod oprettelsen af et indre marked for telekommunikation ville give økonomien en stærkt tiltrængt saltvandsindsprøjtning ved at bidrage til at fremme nye kilder til økonomisk vækst (f.eks. app-økonomien, som siden 2008 har skabt 94 000 nye jobs, heraf ca. halvdelen til softwareudviklere), fremme innovation, skabe nye og bæredygtige jobs og genoprette den europæiske konkurrenceevne.

Det er på den baggrund, at Det Europæiske Råd i marts 2013 anmodede Kommissionen om at fremlægge forslag til konkrete foranstaltninger med henblik på hurtigst muligt at skabe et indre marked for informations- og telekommunikationsteknologi. Med det forslag, der fremlægges i dag, lever Kommissionen op til denne forpligtelse.

Sektoren for elektronisk kommunikation opererer på globalt plan på internettet (og gennem de tjenester, der benytter sig af det) og dermed også hinsides EU's grænser. Det er vigtigt, at de initiativer, der nu tages, anskues på baggrund af udviklingen på andre områder, og at der tages behørigt hensyn til elektronisk kommunikation og levering af digitale tjenester i specifikke sektoraftaler og i forhandlinger om handel og investeringer med vore vigtigste partnere.

2. 26 ÅRS REGULERINGSREFORMER PÅ TELEOMRÅDET

Takket være EU's retlige rammer har telekommunikationslandskabet i Europa i løbet af lidt over en generation gennemgået en liberalisering, hvor en række statiske public service-monopoler er blevet erstattet af en dynamisk og konkurrencedygtig sektor. Fra 1980'erne har flere på hinanden følgende europæiske lovgivningspakker givet konkurrerende operatører netadgang, skærpet konkurrencen, givet større valgmuligheder, nedbragt omkostningerne ved mobilroaming, givet forbrugerne vigtige nye rettigheder og tilskyndet til ensartet og sammenhængende anvendelse af de fælles rammer.

Desuden har anvendelsen af EU's konkurrenceret været afgørende for, at der sikres konkurrence på markederne, hvilket har givet forbrugere overalt i EU lavere priser og tjenester af højere kvalitet.

Formålet med disse ændringer af EU's telekommunikationslovgivning har været en tilpasning til ændringerne inden for ikt: først mobiltelefoni, dernæst internettet. I dag er telesektoren rygraden i fremstillingen af digitale produkter og tjenester, som kan være os til hjælp på alle områder af tilværelsen og være drivkraft i den økonomiske genopretning i Europa.

EU har i mange år understøttet ændringerne i sektoren gennem bestræbelser på at fremme velfungerende regulering og skærpe konkurrencen. EU har med gennembrud som indførelsen af GSM- og UMTS-standarder gødet jorden for, at Europa og de europæiske erhvervsaktører kan blive førende i verden. Efterhånden har liberaliseringen skærpet konkurrencen samt givet borgere og erhvervsliv rimeligere priser og reelle valgmuligheder på de nationale markeder. Når konkurrencen skærpes på markederne i Europa og på globalt plan, må også reguleringsrammerne tilpasses.

De gældende reguleringsrammer, som Kommissionen foreslog i 2007, og som fokuserede på at styrke EU-tilsynet og ensartetheden i den nationale markedsregulering, har virket efter hensigten. Uden for Europa har stærke aktører i USA, Japan og Sydkorea imidlertid i den senere tid investeret store summer i hurtige bredbåndsforbindelser (faste og trådløse). På en sådan global baggrund er det vigtigt, at Europa ikke sækker agterud. Hertil kommer, at ændringer i de økonomiske og teknologiske vilkår samt virkningerne af den økonomiske og finansielle krise har medført stadig hastigere ændringer i den globale telesektor, herunder betydelige omstruktureringer. Nye behov og nye applikationer og databaserede tjenester gør det nu bydende nødvendigt at skabe et indre marked, eftersom det er afgørende for den europæiske økonomis konkurrencedygtighed, at den europæiske ikt-sektor (og særlig telesektoren) har en stærk markedsposition i forhold til andre lande. Dette er særlig føleligt på et tidspunkt, hvor Europa leder efter nye veje ud af krisen.

Fremgang for telesektoren bør kunne omsættes til fremgang for hele økonomien. Det er således ikke bæredygtigt, hvis sektoren blot kærer sig om egen fremgang, men ikke opfylder de behov for konnektivitet, økonomien som helhed har, ved at anvende forretningsmodeller, hvor fremgang bygger på knaphed snarere end på rigelighed. Derfor er det påkrævet med en beslutsom indsats, der gør det muligt at omstrukturere sektoren, så den holder sig klar af den yderligere tilbagegang, som ellers er uundgåelig. Det er ikke muligt at fastholde status quo.

3. HINDRINGER FOR DET INDRE MARKED

Europa-Kommissionen er fast besluttet på at fastholde og øge erhvervslivets og borgernes fordele ved telekommunikation. På trods af de hidtidige fremskridt står sektoren imidlertid fortsat over for en række problemer, hindringer og udfordringer, som tilsammen indebærer, at

det langt fra har været muligt at høste alle fordelene ved det indre marked. For nyligt viste en undersøgelse, at hvis det indre marked for elektronisk kommunikation blev gennemført fuldt ud, kunne EU's bruttonationalprodukt (BNP) vokse med op til 110 mia. om året¹.

Generelt bærer telesektoren stadig rundt på arven fra de tidligere nationale monopoler, der hovedsagelig opererede nationalt. Visse større teleselskaber er til stede i flere medlemsstater, men ingen er til stede i dem alle. De fleste mobiloperatører er kun til stede nationalt. En del fastnetoperatører operer endog endnu mere lokalt. Og de, der opererer i flere medlemsstater, er i deres arbejde underlagt flere forskellige regelsæt, der indeholder diverse reguleringsmyndigheders til tider divergerende krav, og de må indhente særskilte tilladelser i hver af medlemsstaterne. Hertil kommer, at operatører, der er til stede i flere medlemsstater, ofte ikke opfører sig som virkeligt europæiske operatører og synes at være tilfredse med at drive deres aktiviteter separat i hver enkelt medlemsstat. Markedet omfatter over tusind fastnetoperatører og flere hundrede mobiloperatører, som på trods af, at de i mange tilfælde tilhører større koncerner, nøjes med at operere på nationalt plan. Samtidig har sektoren i stigende grad global karakter og er afhængig af stordrift for at være rentabel.

At der stadig ikke er etableret et indre marked, viser sig tydeligt i prisfastsættelsen. Eksempelvis er det ofte langt dyrere at ringe til et andet EU-land eller anvende en mobiltelefon i et andet EU-land end i hjemlandet på grund af tale- og dataroamingtakster og takster for "internationale" (EU-interne) opkald. Sådanne takster opleves af mange borgere som urimelige, og udgør en praktisk hindring for, at de kan gøre brug af deres rettigheder i det indre marked.

Desuden er forbrugerne sandsynligvis mere trygge ved at tage imod tilbud fra operatører, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, hvis de ved, at de kan forlade sig på det samme regelsæt, f.eks. regler om gennemsigtighed, kontraktvilkår og lettelse af operatørskift samt regler, der forhindrer blokering eller regulering af onlinetjenester, som led i foranstaltninger, der sikrer adgang til det åbne internet. Spredte nationale bestræbelser på at sikre forbrugernes rettigheder kan have bidraget til at fragmentere det indre marked yderligere.

Samtidig gør tidsplan, betingelser og omkostninger i forbindelse med erhvervelse af frekvenser det afskrækkende at foretage investeringer og vanskeligt at udvikle integrerede trådløse netværk mellem landene. Hvis der er hurtigere og mere forudsigelige frekvensressourcer til rådighed, kan bredbåndsforbindelser blive mere udbredte og prismæssigt overkommelige i Europa, men de er alt for ofte stavnsbundet af regulering på nationalt plan.

Divergerende regulering af fastnet indebærer i mange tilfælde overregulering eller reguleringsmæssig usikkerhed og uforudsigelighed, hvilket gør det vanskeligt at planlægge investeringer i hurtige næstgenerationsbredbåndsnet.

En yderligere harmonisering i det indre marked ville give europæerne fordelene ved større udbredelse af højhastighedsbredbånd og mere innovative nye digitale tjenester. Disse højhastighedstelenet er også en afgørende ressource i mange andre sektorer, både offentlige og private. En stærk og dynamisk telesektor er afgørende, hvis Europa skal udnytte ny innovation som cloud computing, nye redskaber som anvender store datamængder, internetforbundne biler, smart produktion, tingenes internet, intelligente byer, moderniserede

¹ Ecorys, TU Delft et al.: *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2013.

offentlige forvaltninger, e-sundhed, e-uddannelse osv. Dermed kan højhastighedsnet lægge grunden til et blomstrende europæisk digitalt økosystem.

Kort sagt lider sektoren under fragmentering langs de nationale grænser, mangel på reguleringsmæssig ensartethed og forudsigelighed i EU, urimeligt høje priser på bestemte tjenester og manglende investeringer. Det er afgørende for jobs, produktivitet og vækst i Europa, at disse problemer bliver løst. Et konkurrencedygtigt indre marked for telekommunikation ville bidrage til en løsning af dem.

4. MOD ET INDRE MARKED FOR TELEKOMMUNIKATION

Et ægte indre marked for telekommunikation er et marked, hvor:

- forbrugerne kan opnå tjenester fra enhver EU-operatør, uden forskelsbehandling, uanset hvor de befinder sig
- operatørerne er i stand til på konkurrencedygtig vis at tilbyde tjenester uden for deres egen medlemsstat og markedsføre dem til forbrugere i hele EU
- urimeligt høje takster for EU-interne opkald eller for brug af mobilen andetsteds i EU fjernes.

Dette er det endelige mål, som Europa-Kommissionen i nogen tid har arbejdet hen imod, og som har resulteret i den aktuelle regulering. Det indebærer i sidste ende en gradvis fjernelse af nationale hindringer for grænseoverskridende konkurrence, herunder forskellige nationale forskrifter for sektoren, forskellige nationale forbrugerlovgivninger vedrørende telekommunikationskontrakter og forskellige nationale betingelser for allokering og tildeling af frekvenser. Det indebærer også en ramme, der er mere sammenhængende, stabil, retligt sikker, konkurrencedygtig og harmoniseret, og som i højere grad fremmer investeringer: det giver flere valgmuligheder, hurtigere bredbåndsforbindelser og bedre grænseoverskridende tjenesteydelser.

Kommissionen er fortsat af den opfattelse, at et ægte indre marked, der er i tråd med denne vision, vil kræve en enkelt EU-reguleringsmyndighed med ansvar for at fortolke og gennemføre en harmoniseret retlig ramme. Det vil også kræve et enkelt system for indførelse af regulerende foranstaltninger og en eventuel yderligere harmonisering af allokeringen og tildelingen af frekvenser.

Det er dog klart, at processen med at opbygge et indre marked for telekommunikation — som i andre sektorer — er en gradvis proces, der afhænger lige så meget af markedsdeltagernes adfærd som af de regulerende myndigheders indgreb.

De forslag, der i dag fremlægges, udgør et vigtigt foreløbigt skridt hen imod det endelige mål om et fuldt integreret indre marked, idet de tager fat om nogle af de hindringer, hvis fjernelse kan bidrage til at sikre, at sektoren fuldt ud tager del i de bydende nødvendige bestræbelser på at skabe vækst. Tilgangen bygger på de eksisterende rammer for telekommunikation og fokuserer på de grænseoverskridende problemer, som operatører og forbrugere støder på, samtidig med at det tilstræbes at afhjælpe hindringerne for investeringer. Tilgangen indebærer en identifikation af de specifikke ændringer, der skal foretages i de nuværende rammer, som foreløbige skridt, der tilsammen skaber et "vendepunkt", som kan give markedet mulighed for at udvikle sig i retning af et fælleseuropæisk indre marked.

I praksis betyder dette:

- at der tages fat om visse fortolkningsforskelle mellem de nationale reguleringsmyndigheder, at samarbejdet mellem dem øges, at der sikres kontinuitet i forvaltningen, og at Kommissionens rolle styrkes
- at der tages fat om de problemer, som forbrugerne står over for på et fragmenteret europæisk marked, ved at der indføres visse fælles forbrugerstandarder at taksterne for indkommende opkald under roaming og urimelige overpriser for EU-interne opkald fjernes; at der tilskyndes til markedsvilkår, som kan føre til en hurtig udfasning af roamingtaksterne i hele Europa, og at der indføres nye former for fælles forbrugerbeskyttelse, bl.a. for at beskytte adgangen til det åbne internet
- at telesektoren tilbydes nye forretningsmuligheder, således at det bliver mindre kompliceret at investere i net og tilbyde og sikre tjenester på tværs af grænserne, og at væsentligt teknisk "input" (f.eks. frekvenser til trådløse net, adgang til net for fast bredbånd) harmoniseres.
- at den europæiske dimension styrkes i det nuværende system med nationale reguleringsmyndigheder. Kommissionen foreslår som et foreløbigt skridt at styrke den rolle, der varetages af formanden for sammenslutningen af europæiske tilsynsmyndigheder (BEREC), ved at der skabes en treårig fuldtidspost til at sikre en mere strategisk planlægning og større kontinuitet.

Ved afslutningen af forhandlingerne om 2009-gennemgangen af reguleringsrammerne forpligtede Kommissionen sig formelt til at handle med hensyn til åben internetadgang. Siden da, og især siden reguleringsrammerne oprindeligt blev udformet, er betydningen af internetadgang vokset enormt, i og med at internetadgang er blevet en central del af de økonomiske og samfundsmæssige aktiviteter. Internetadgang er som sådan også blevet den mest centrale og værdifulde tjeneste, der udbydes af netoperatører og internetudbydere. Der er fire grunde til, at der nu er behov for at handle med hensyn til åben internetadgang. For det første er der, som forholdene er nu, ingen effektivt EU-dækkende garantier for åben adgang, og der er klar og omfattende dokumentation for, at tjenester er blevet blokeret eller reguleret (forringet) til skade for forbrugernes interesser og for de udbydere af indhold og applikationer, der risikerer at blive blokeret. For det andet udvikler teleoperatørerne og udbydere af indhold og applikationer "specialtjenester", hvis sociale og økonomiske værdi afhænger af en garanteret kvalitet – det er f.eks. tilfældet med IPTV, e-sundhedsapplikationer som f.eks. medicinsk billedteknik i høj opløsning, videokonferencer og forretningskritiske dataintensive cloud-applikationer. Disse innovationer giver mulighed for nye økonomiske aktiviteter, men kræver samtidig en europæisk reguleringsramme, hvori der fastlægges klare betingelser for udviklingen af disse tjenester, i samspil med et blomstrende internetøkosystem. For det tredje har de nationale reguleringsmyndigheder med de nuværende europæiske rammer for telekommunikation ikke tilstrækkelige beføjelser til at gribe ind for at sanktionere blokeringer eller anden form for urimelig trafikstyringspraksis eller for at opretholde det åbne internets vitalitet. Og for det fjerde er de nationale politiske beslutningstagere begyndt at tage fat om dette spørgsmål ud fra flere forskellige tilgange, hvilket skaber en ny risiko for fragmentering på det indre marked og en ny udfordring for en integreret netforvaltning. I udkastet til forordning tilstræbes det at behandle disse spørgsmål på en afbalanceret og effektiv måde.

5. INVESTERINGER OG KONKURRENCE

Henstillingen vedrørende metoder til beregning af omkostninger og ikke-diskriminering er det andet element i denne pakke, som supplerer den foreslåede forordning og er uløseligt

forbundet dermed. Den fokuserer mere direkte på investeringer og på en yderligere harmonisering af metoder til beregning af omkostninger. Målet er at få Europa til at øge sine investeringer i bredbånd. Dette mål er afgørende for at bevare den globale konkurrenceevne, men investeringerne hæmmes af juridisk usikkerhed og forskelle mellem reguleringsmyndighederne. Der kan opnås en mere konsekvent og forudsigelig regulering og mere stabile reguleringsforhold ved 1) at gennemføre en yderligere harmonisering af de afgifter, som de etablerede operatører kan opkræve for at give andre adgang til deres kobbernet, og 2) at sikre, at de, der søger adgang, reelt har lige adgang til nettene. Hvis der sikres sådanne konkurrencemæssige begrænsninger og ikke-diskriminering, vil priserne på næstegenerationprodukter snarere blive fastlagt af markedet end via regulering; samtidig vil priserne for adgang til kobbernet forblive stort set stabile og vil ikke ligge kunstigt under priserne for de fremtidige net.

Som forholdene er nu, skaber den inkonsekvente anvendelse af reglerne juridisk usikkerhed for alle markedsaktører og hindringer for det indre marked. Det er især vigtigt, at der er retssikkerhed, fordi investeringerne i hurtige bredbåndsnet medfører betydelige omkostninger, mens efterspørgslen på slutproduktet ikke ligger fast.

Præciseringerne i henstillingen vil derfor være afgørende for at mindske usikkerheden: både de etablerede operatører og de, der søger adgang, vil få klarhed om priserne på netadgang.

6. KØREPLAN FOR GENNEMFØRELSEN AF DET INDRE MARKED FOR TELEKOMMUNIKATION PÅ MELLEMLANG SIGT

Det forventes, at den foreslåede lovgivning på mellemlang sigt vil føre til større frihed og flere muligheder for markedsdeltagerne, og at der vil opstå tendens til større konsolidering i sektoren. På længere sigt kan det forventes, at den øgede konkurrence, efterhånden som Europa nærmer sig et virkeligt indre marked, vil resultere i en reduktion af sektorspecifik regulering baseret på markedsanalyser. Et af resultaterne af etableringen af det indre marked bør netop være en stærkere tendens til effektiv konkurrence på relevante markeder, idet efterfølgende anvendelse af konkurrencereglerne i stadigt stigende grad anses for at være tilstrækkelig til at sikre markedets funktion. Den geografiske afgrænsning af markederne vil i tidens løb, efterhånden som der opstår et ægte indre marked for elektronisk kommunikation, muligvis også skulle ændres, både med henblik på sektorspecifik regulering på grundlag af konkurrenceprincipper og anvendelsen af selve konkurrencelovgivningen.

Som et yderligere bidrag vil Kommissionen arbejde på en revision af henstillingen om relevante markeder for at sikre, at den forudgående reguleringsmæssige byrde for operatørerne begrænses på passende vis i takt med udviklingen i konkurrencen.

Der vil skulle træffes yderligere foranstaltninger for at gennemføre det indre marked for telekommunikation, navnlig gennem en øget koordinering af regulerende foranstaltninger. Med henblik herpå vil Kommissionen tage de nødvendige skridt til at forberede grundlaget for den næste Kommissions mandat, både ved at anvende de eksisterende redskaber i reguleringsrammerne og ved at forberede en undersøgelse af, hvordan de eksisterende mekanismer for at sikre sammenhæng i reguleringen vil kunne styrkes yderligere. I denne undersøgelse, hvor offentligheden vil blive inddraget i en bred høring god tid i forvejen, bør nytten af en enkelt EU-reguleringsmyndighed for telesektoren også undersøges. I undersøgelsen vil der også kunne kigges på, om der gælder lige spilleregler for "over-the-top"-onlinetjenester i forhold til telekommunikationstjenester, og tages fat om nye spørgsmål

vedrørende konvergens mellem audiovisuelle tjenester og markeder og teletjenester og -markeder.

7. KONKLUSION

Det er Kommissionens vision, at EU skal have en dynamisk og konkurrencedygtig telekommunikationssektor. Dette vil indebære en række stærke operatører, som er aktive i flere medlemsstater og også uden for EU, samt et større antal mindre, mere lokale virksomheder, som alle tilbyder topmoderne infrastruktur eller tjenester. Det vil give den infrastruktur og de tjenester, som er nødvendige for en blomstrende åben digital økonomi, og fremme væksten, beskæftigelsen og mulighederne på det digitale område i Europa.

Med denne pakke foranstaltninger bekræfter Kommissionen sit tilsagn om at virkeliggøre bredbåndsmålene i den digitale dagsorden for Europa, der vil kunne realiseres af en blanding af operatører (etablerede og alternative, fastnet og trådløs), der tilbyder et bredt og konkurrencedygtigt udvalg af tjenester og indhold af høj kvalitet. En sådan bredbåndsdækning er afgørende for, at nye onlinetjenester kan opnå en kritisk masse: fra intelligente net og intelligente byer til cloud computing og tingenes internet. Det ville også sætte Europa i en digital frontstilling med moderne digital infrastruktur, således at de europæiske borgere kan udnytte internettets fulde potentiale, og de europæiske virksomheder kan konkurrere på verdensplan.

På den baggrund opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet til at undersøge og vedtage den foreslåede omhyggeligt fokuserede forordning som en høj politisk prioritet.