



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.11.2011
KOM(2011) 795 endelig

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

**Forsyningspligt inden for e-kommunikation: Rapport om resultaterne af den offentlige
høring og den tredje periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang i henhold til
artikel 15 i direktiv 2002/22/EF**

(EØS-relevant tekst)

{SEK(2011) 1398 endelig}

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

**Forsyningspligt inden for e-kommunikation: Rapport om resultaterne af den offentlige
høring og den tredje periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang i henhold til
artikel 15 i direktiv 2002/22/EF**

(EØS-relevant tekst)

1. FORMÅLET MED MEDDELELSEN

I sin anden periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester af september 2008¹ forpligtede Kommissionen sig til at høre interesseparterne om en række langsigtede strategiske spørgsmål. Før vedtagelsen af telekommunikationspakken i 2009 bekræftede Kommissionen over for Europa-Parlamentet, at den ville gennemføre en bred høring om emnet.

Med denne meddelelse aflægges beretning om resultaterne af høringen vedrørende forsyningspligtprincipperne inden for e-kommunikation, som blev afholdt fra marts til maj 2010. Rapporten dækker også den tredje periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang i henhold til artikel 15 i direktiv 2002/22/EF² ("forsyningspligtdirektivet"). Endelig beskriver rapporten nogle overvejelser vedrørende de foranstaltninger, som medlemsstaterne bør iværksætte i forbindelse med gennemførelsen af forsyningspligtdirektivet. Den ledsages af et kort arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene³, som sammenfatter de indkomne svar i forbindelse med den offentlige høring.

EU's regler om forsyningspligt inden for e-kommunikation fremkom som følge af den fuldstændige markedsliberalisering i 1990'erne. Ræsonnementet bag forsyningspligten er, at den skal virke som et socialt sikkerhedsnet i de tilfælde, hvor markeds kræfterne alene ikke bevirker, at forbrugerne til en rimelig pris får adgang til basistjenester, herunder navnlig forbrugere i fjerntliggende områder, forbrugere med en lav indkomst og handicappede forbrugere. For at sikre, at de tre mål for sikkerhedsnetkonceptet opfyldes, dvs. der skal være et tjenesteudbud, prisen skal være rimelig, og man skal kunne få adgang til dem, kan en eller flere specifikt udpegede udbydere få pålagt at levere sådanne basistjenester.

Medlemsstaterne skal derfor sikre, at alle slutbrugere har adgang til tale- og datakommunikation på et fast sted, herunder også "funktionel adgang til Internettet", samtidig med at de holder konkurrenceforvridningen på det mindst mulige niveau. Forsyningspligtdirektivet er neutralt i forhold til, hvilken teknologi der skal benyttes til at levere tjenesterne.

¹ KOM(2008) 572.

² EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51.

³ SEK(2011) 1398.

Hvis forsyningspligten medfører en urimelig omkostningsbyrde for den eller de udpegede udbydere, skal disse have godtgjort deres nettoomkostninger. Denne godtgørelse kan finansieres med offentlige midler og/eller midler fra en fond, som markedsaktørerne i e-kommunikationssektoren bidrager til. I øjeblikket er der 22 medlemsstater, som kun benytter sektormidler⁴, to regner med at bruge både offentlige midler og sektormidler, og tre har valgt kun at benytte offentlige midler.

En række medlemsstater har benyttet sig af deres ret til ikke at udpege en forsyningspligtudbyder eller har slækket på kravene til tjenester, som allerede udbydes af markedet (f.eks. offentlige betalingstelefoner og nummeroplysningstjenester).

Forsyningsdirektivet fra 2002 begrænsede "funktionel adgang til Internettet" til smalbandshastigheder⁵, men telekommunikationspakken fra 2009 gav medlemsstaterne fleksibilitet til om nødvendigt at fastlægge datatransmissionshastigheder på nationalt niveau, og dette kan også omfatte bredbandshastigheder⁶. Indtil videre har Finland, Spanien og Malta vedtaget lovgivning, som indlemmer bredband i de nationale forsyningspligttydelser.

Den 5. juli 2011 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning⁷, som understreger forsyningspligtens rolle som et sikkerhedsnet i forbindelse med social inklusion.

2. RESULTATERNE AF DEN OFFENTLIGE HØRING

Målet med høringen var at undersøge, om der i nutidens konvergerede og konkurrenceprægede e-kommunikationsmiljø er behov for at revidere EU's overordnede tilgang og principper for forsyningspligten. Et nøglespørgsmål var, om forsyningspligttydelser skal være et proaktivt værktøj i forbindelse med bredband og dermed spille en rolle, når det gælder om at opfylde målet om "bredband for alle", eller om dette mål skal fremmes ved hjælp af andre EU-politikker og nationale politiske foranstaltninger, samtidig med at forsyningspligttydelser bibeholdes som et sikkerhedsnet. Andre vigtige spørgsmål, som blev taget op i forbindelse med høringen, var konceptet for forsyningspligten, dens finansiering og medlemsstaternes fleksibilitet i dens gennemførelse.

Der fremkom en bred vifte af synspunkter under høringen, men der var ikke enighed om forsyningspligtens fremtidige rolle, når det gælder at fremme EU's bredbandsmål. Der var dog mange interesseparter, herunder navnlig regeringsrepræsentanter og nationale tilsynsmyndigheder, der støtter de nuværende principper og går ind for at bibeholde de vigtigste træk ved forsyningspligtordningen. En sammenfatning af svarene præsenteres i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene⁸.

⁴ I Letland er oprettelsen af en sektorfond udsat til den 1. juni 2013 - i mellemtiden betales godtgørelsen af offentlige midler.

⁵ Betragtning 8 i forsyningspligtdirektivet.

⁶ Betragtning 5 i direktivet om brugerrettigheder, EUT L 337 af 18.12.2009, s. 11.

⁷ Beslutning P5_TA(2011)0306.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=EN>.

⁸ De indkomne svar er offentliggjort på adressen:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult.

3. UDFORDRINGER: FORSYNINGSPLIGT OG BREDBÅND

EU's regelværk og åbne adgangspolitik har fremmet konkurrenceprægede markeder og dermed øget forbrugernes valgmuligheder og sænket priserne foruden at gøre nogle EU-lande verdensførende på bredbåndsområdet. I EU er udbredelsen af bredbånd størst i medlemsstater med infrastrukturkonkurrence i kombination med forudgående regulering, som fremmer tjenestekonkurrence, hvis infrastrukturkonkurrence ikke er en mulighed.

I den digitale dagsorden for Europa⁹ beskrives de samfundsøkonomiske fordele ved bredbånd, herunder også betydningen for social inklusion og beskæftigelsen. Den digitale dagsordens mål for "basale bredbåndsnets" er, at 100 % af EU-borgerne skal være dækket af sådanne net i 2013. For så vidt angår "hurtigt" og "ultrahurtigt" Internet, er målet at sikre, at der senest i 2020 er 30 Mbps-dækning for alle EU-borgere, og at mindst 50 % af husstandene i EU har abonnement på forbindelser med en hastighed over 100 Mbps. Det er en forudsætning for at nå disse mål, at både offentlige og private aktører foretager betydelige investeringer. For at fremme denne proces vedtog Kommissionen i september 2010 "bredbåndspakken", som omfatter: i) bredbåndsmeddelelsen¹⁰, som fastlægger rammerne for handling og beskriver forslag, som medlemsstaterne kan benytte til at nå målene; ii) henstillingen om NGA-net¹¹, som beskriver retningslinjer for regulering, som skal fremme den retlige sikkerhed og dermed opmuntre til private investeringer; og iii) et forslag til et flerårigt radiofrekvenspolitikprogram¹², som skal fremme samordningen og forvaltningen af frekvensressourcer i EU og dermed fremme udbredelsen af trådløs bredbåndsadgang.

Herudover findes der en række politiske værktøjer, som kan bruges til (sam-)finansiering af infrastrukturudviklingen, herunder offentlige midler (f.eks. lån og tilskud til offentlige/private partnerskaber). Bredbåndsuretningslinjerne¹³ afklarer, hvordan offentlige midler kan anvendes til udviklingen af bredbåndsnets i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler for også at give dækning i områder, hvor der ikke er nogen kommerciel interesse. Strukturfondsprogrammer for 2007-13 har også øremærket næsten 2,3 mia. EUR til ikt-infrastruktur, herunder navnlig bredbåndsnets. Kommissionen har desuden i de finansielle overslag for 2014-2020 foreslået at oprette Connecting Europe-faciliteten¹⁴ med et budget på 9,2 mia. EUR for at opmuntre til konkurrencefremmende investeringer, tilskud og øgede kreditter til bredbåndprojekter og infrastruktur til digitale tjenester.

I den digitale dagsorden indgår en række foranstaltninger, som skal fremme efterspørgslen, herunder fremme af e-sundheds- og e-forvaltningstjenester, fremme af licensordninger for forvaltning af online-rettigheder og online-adgang til audiovisuelt indhold¹⁵, samt initiativer, som skal sikre it-kendskab og -færdigheder samt social inklusion. Kommissionen mener, at fremme af efterspørgslen efter bredbåndstjenester vil udløse en videre udbredelse af bredbåndsnets, således at der opstår et positivt kredsløb.

⁹ KOM(2010) 245.

¹⁰ KOM(2010) 472.

¹¹ EUT L 251 af 25.9.2010, s. 35.

¹² KOM(2010) 471.

¹³ EUT C 235 af 30.9.2009, s. 7. Næsten 3,5 mia. EUR støtte er godkendt under dette program til konkurrencefremmende bredbåndprojekter frem til udgangen af oktober 2011.

¹⁴ KOM(2011) 500.

¹⁵ Jf. grønbogen om audiovisuelle tjenester: KOM(2011) 427.

I modsætning til telefonimarkedet i de gamle EU-15-lande for mere end 10 år siden, er bredbåndsmarkedet i EU-27 endnu ikke et modent marked, men derimod et marked karakteriseret ved innovation og dynamisk evolution. Den teknologiske, konkurrencemæssige og reguleringsmæssige udvikling, f.eks. de faldende omkostninger for trådløs teknologi og frigjorte frekvensressourcer som følge af digitaliseringen, vil sandsynligvis øge bredbåndsdækningen betydeligt.

Gennemsnitligt har 95,1 % af EU's befolkning bredbåndsadgang på et fast sted, men tallet er kun 82,8% i EU's landdistrikter, og 60% eller mindre i landdistrikterne i Bulgarien, Slovakiet, Polen, Rumænien og Cypern (jf. afsnit 4.1). Der er betydelige omkostninger forbundet med at etablere eller opgradere bredbåndsinfrastruktur i dårligt dækkede områder. I en undersøgelse iværksat af Kommissionen¹⁶ anslås det, at de samlede nettoomkostninger for hele EU for at sikre tjenesteudbud (dækning) og rimelige priser (subsidierede sociale takster) for en 2 Mbps-bredbåndsforbindelse¹⁷ via forsyningspligt er ca. 13,6 mia. EUR over en femårs periode.

Ifølge undersøgelsen giver det et samlet beløb på ca. 2,7 mia. årligt, hvilket udgør ca. 0,69% af omsætningen i hele EU's telekommunikationssektor¹⁸. Andelen er meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden, idet den er større i lande med lille befolkningstal, vanskelige terrænforhold eller knap så udviklet infrastruktur. Rumænien ville have det højeste omkostningsforhold (4,6%) og Luxembourg det laveste (0,08%). I absolutte tal ville den gennemsnitlige omkostning pr. husstand i EU beløbe sig til ca. 14,40 EUR årligt og op til 30 EUR i Rumænien. Til sammenligning er de nuværende årlige omkostninger pr. husstand på mellem 0,05 EUR og 4,19 EUR i de syv medlemsstater, som har etableret fonde til finansiering af forsyningspligtigheder¹⁹.

Med telekommunikationspakken fra 2009 erkendtes det, at forholdene er meget forskellige i EU-27, og medlemsstaterne fik fleksibilitet til at fastlægge datatransmissionshastighederne for forsyningspligtigheder ud fra de nationale forhold, og at finansiere de dermed forbundne nettoomkostninger med offentlige og/eller private midler, som skulle tilvejebringes af sektoren selv.

Det står dog klart, at hvis forsyningspligten udvides til at omfatte bredbånd i hele EU, ville behovet for sektormidler og "krydssubsidiering" mellem grupper af forbrugere i et givet land blive øget væsentligt, hvorved byrderne for branchen og virkningen på forbrugerpriserne ville være størst i de medlemsstater, som i øjeblikket har den dårligste bredbåndsdækning og de laveste indkomstniveauer. Desuden ville en for tidlig indførelse af obligatorisk bredbånd på EU-niveau eller nationalt niveau kunne medføre konkurrenceforvridning og en forsinkelse af private investeringer i bredbånd. Teleselskaber kan forventes at investere i rentable nye net,

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants et al., oktober 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Baseret på en blanding af trådbaserede og trådløse teknologier.

¹⁸ Undersøgelsens skøn bygger på en årlig omsætning i telekommunikationssektoren på 394 mia. EUR. I forhold til den faktiske omsætning i EU-27 i 2009 (332 mia. EUR), som er dokumenteret i resultattavlen for den digitale dagsorden 2011, ville de årlige nettoomkostninger således udgøre ca. 0,81% af telekommunikationssektorens indtægter i 2009.

¹⁹ De samlede omkostninger for forsyningspligtigheder i disse medlemsstater ligger på mellem 0,5 mio. EUR og 70 mio. EUR.

men spørgsmålet er, om en udvidet forsyningspligt, som pålægger sektoren alene en tung byrde af hensyn til den sociale inklusion, ville være passende og bæredygtig, når andre private enheder og samfundet som helhed drager nytte af allestedsnærværende bredbånd.

4. TREDJE PERIODISKE NYVURDERING AF FORSYNINGSPLIGTENS OMFANG PÅ EU-NIVEAU

Forsyningspligtdirektivet pålægger Kommissionen at nyvurdere forsyningspligtens omfang hvert tredje år i lyset af den samfundsmæssige, økonomiske og teknologiske udvikling, under særlig hensyntagen til mobilitet og datatransmissionshastigheder. Bilag V til forsyningspligtdirektivet fastlægger en række elementer, som skal indgå i Kommissionens overvejelser om, hvorvidt en tjeneste skal indgå i forsyningspligten:

1. Har størsteparten af forbrugerne adgang til og anvender de specifikke tjenester, og fører det til social udstødelse, at et mindre antal forbrugere ikke har adgang til eller ikke anvender disse tjenester?
2. Medfører adgangen til og brugen af specifikke tjenester som helhed en nettofordel for samtlige forbrugere, sådan at myndighederne bør gribe ind, hvis disse tjenester ikke udbydes til offentligheden på normale forretningsmæssige betingelser?

Herudover anfører forsyningspligtdirektivets betragtning 25, at for at blive medtaget bør de pågældende tjenester allerede være til rådighed for langt størsteparten af befolkningen. De foregående nyvurderinger i 2005/06 og 2008²⁰ konkluderede, at disse kriterier ikke var opfyldt for mobilitet eller bredbånd, og derfor blev omfanget ikke ændret.

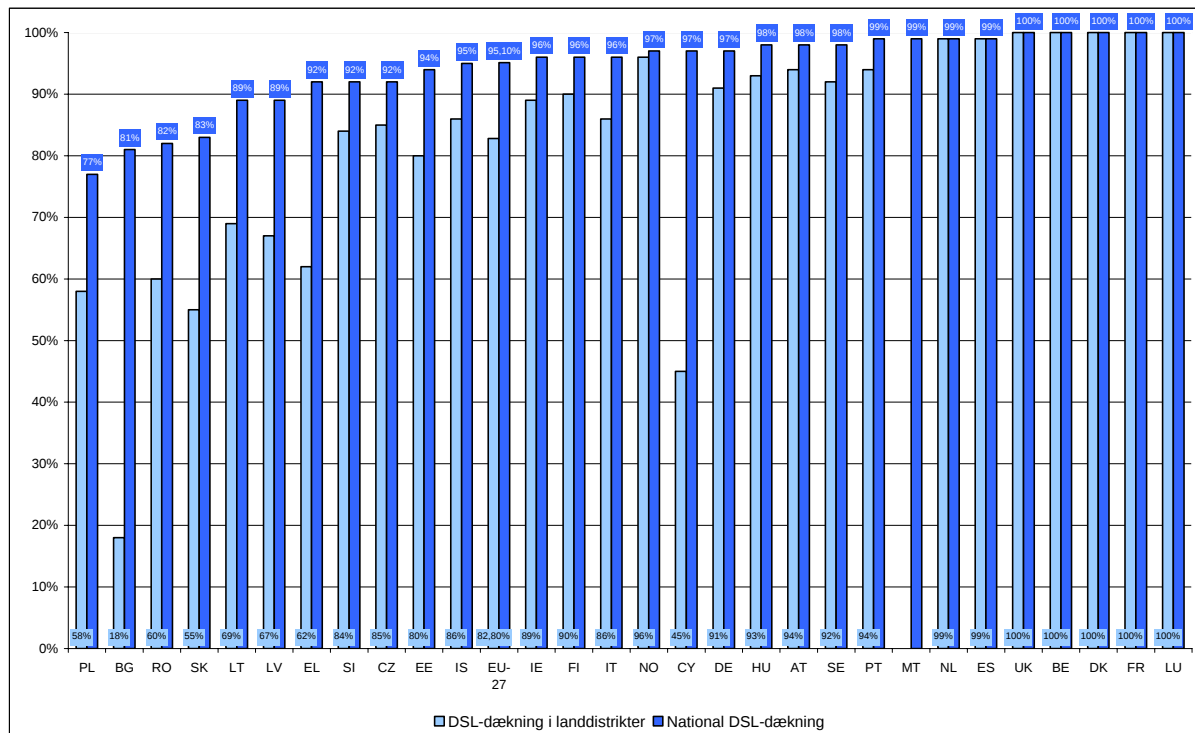
4.1. Bredbånd

I gennemsnit havde 95 % af EU's befolkning adgang til faste (DSL) bredbåndsnet ved udgangen af 2010²¹.

²⁰ KOM(2005) 203 og KOM(2006) 163, se også fodnote 1.

²¹ På grund af den store rækkevidde kan DSL-teknologiens udbredelse bruges som en rimelig tilnærmelse ved konstateringen af udbredelsen af fastnetbredbånd. Der findes dog også andre fastnetteknologier, som kan bruges til bredbåndsforbindelser.

Figur 1. Udbredelsen af faste bredbåndsnet i EU i % af befolkningen, 2010



Kilde: IDATE, 2010.

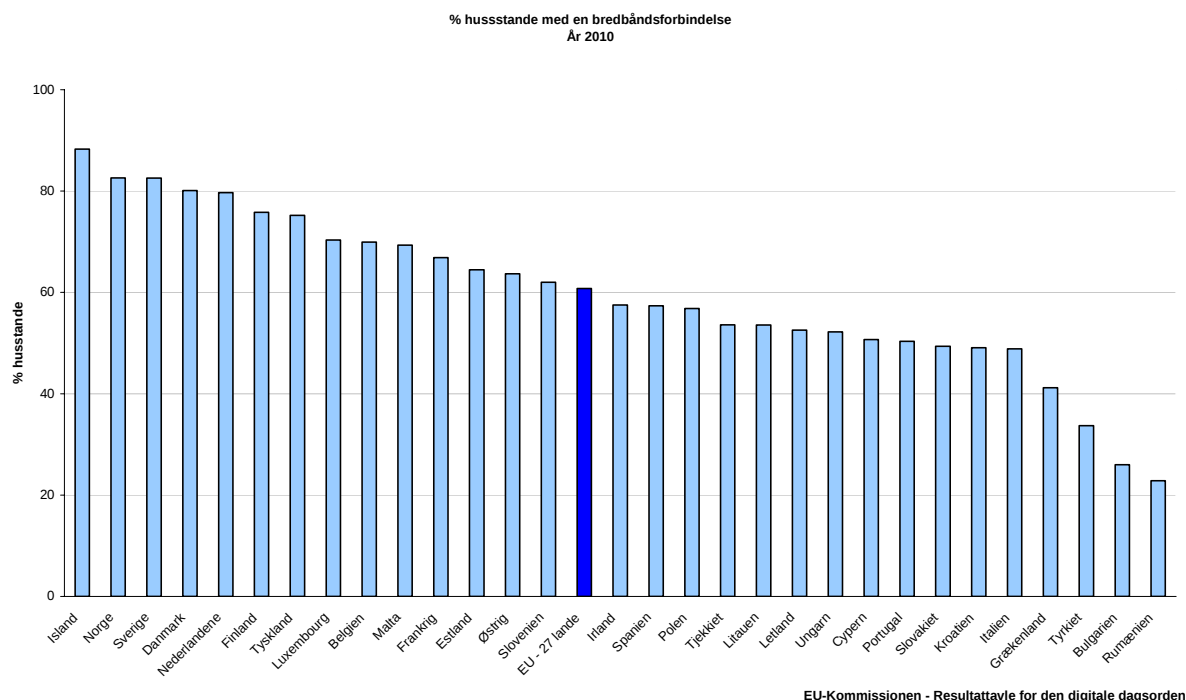
Der var ca. 133 mio. faste bredbåndsabonnentlinjer og 36 mio. mobilbredbåndslinjer i EU i begyndelsen af 2011, og det viser, at den største udbredelse nu foregår inden for mobilbredbånd.

70% af EU-husstandene har nu internetadgang og 61% har en trådbaseret eller trådløs bredbåndsforbindelse²². Udbredelsen af bredbånd er dog meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden. Der er bredbånd i 23% af husstandene i Rumænien og 26% i Bulgarien og op til 80% i Nederlandene og Danmark og 83% i Sverige.

²²

Tallene for husstandenes bredbåndsforsyning bygger på Eurostats undersøgelse af husstandes ikt og omfatter husstande med mindst én person i alderen 16-74 år (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Figur 2. Bredbånd i hjemmet, % af EU-husstande, 2010²³



På husstands niveau er tærsklen for bredbåndsbrug for et (simpelt) flertal altså nået, men det er endnu ikke langt størsteparten af befolkningen som anført i forsyningspligtdirektivets betragtning 25. Endnu vigtigere er dog, at omkostningerne for en bredbåndsforbindelse for hele EU på grund af de store forskelle i udbredelsen og det forhold, at udbredelsen ligger på under 50 % i 5 medlemsstater, ville pålægge telekommunikationsudbydere og i sidste ende forbrugerne i de pågældende lande uforholdsmæssigt store byrder. Undersøgelsesdata²⁴, som også medtager husstande, hvor beboeren er mindst 75 år viser, at 12 medlemsstater ligger under 50 %. Udgifterne ved at sørge for bredbånd til alle ville være særlig høje i lande med en lille befolkning, vanskelige terrænforhold og/eller mindre udviklet infrastruktur. Som anført i det foregående vil den gennemsnitlige omkostning pr. husstand i Rumænien sandsynligvis være dobbelt så høj som EU-gennemsnittet. At medtage bredbåndsadgang i forsyningspligten på EU-niveau på nuværende tidspunkt ville derfor ikke opfylde forsyningspligtdirektivets andet kriterium, nemlig at der skal være en nettofordel for samtlige europæiske forbrugere.

4.2. Mobilitet

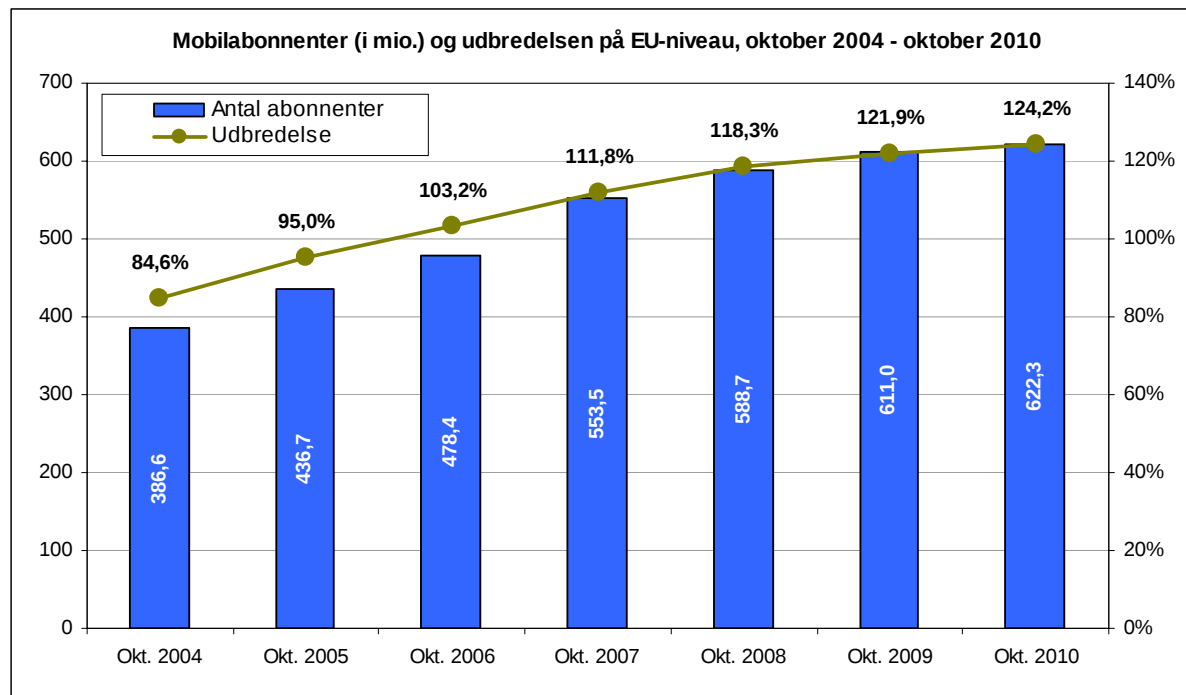
Mobilnet dækker 95 % af EU-befolkningen på grundlag af nationale mobiltilladelser²⁵. Samlet set nåede udbredelsen af mobilabonnenter i EU 124,2 % i oktober 2010.

²³ Tal for Det Forenede Kongerige foreligger ikke. 2009-dataene for UK var 69,5 %.

²⁴ Særnummer Eurobarometer 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporteb751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

²⁵ KOM(2005) 203.

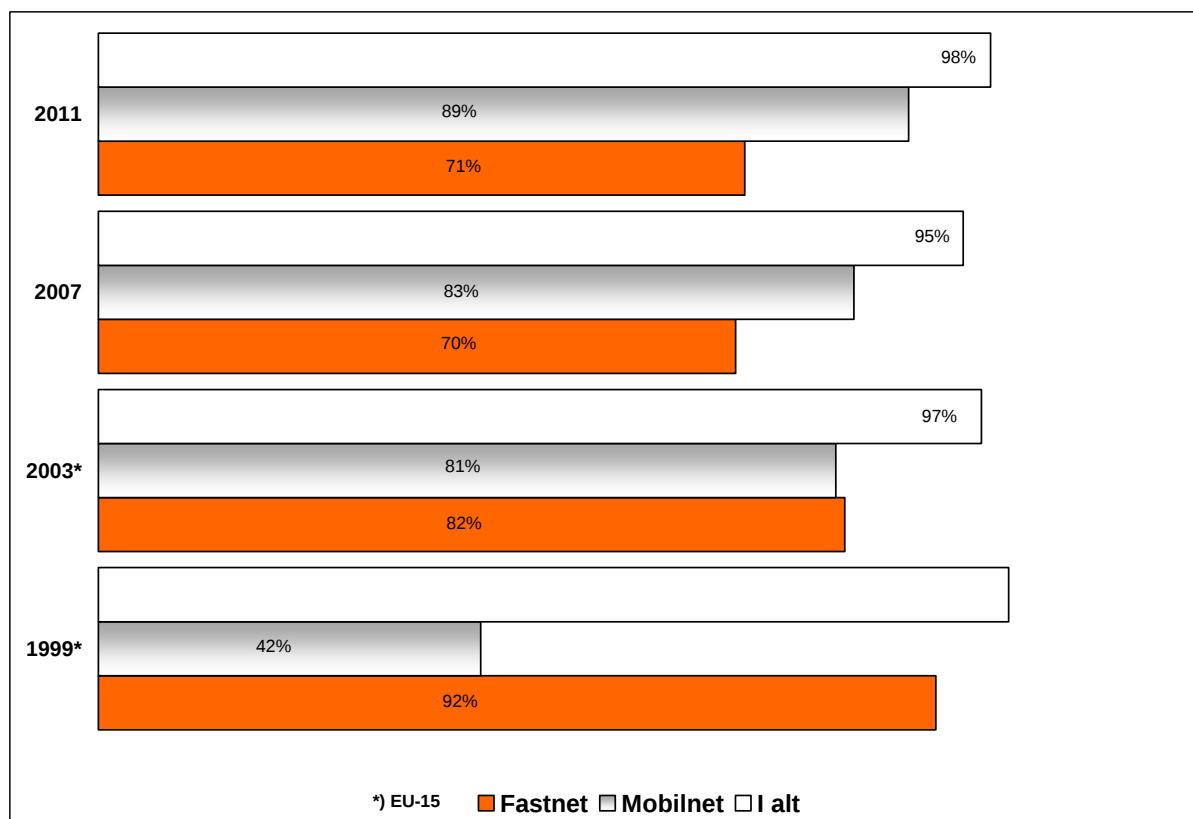
Figur 3. Mobilabonnenter og udbredelse på EU-niveau, 2004- 2010



Kilde: Resultattavle for den digitale dagsorden 2011 — markedsindikatorer for e-kommunikation

89 % af EU-husstandene har et mobiltelefonnetabonnement og 71 % et fastnettelefonabonnement, således at 98 % af alle EU-husstande nu har adgang til telefoni.

Figur 4. Adgang til telefoni fra hjemmet, i % af EU-husstandene, 1999-2011



Kilde: Undersøgelser af husholdningernes anvendelse af elektronisk kommunikation, juli 2011

For så vidt angår rimelige priser, så er den gennemsnitlige månedlige pris for en basispakke mobiltjenester (forudgående og efterfølgende betaling) i EU 9,07 EUR i 2010, hvilket er et fald på ca. 30 % fra 2006²⁶.

Siden den seneste nyvurdering er udbredelsen af mobiltjenester vokset, og priserne er faldet. Det bekræfter analyserne i tidligere nyvurderinger, som konstaterede at det konkurrenceprægede udbud af mobilkommunikation har ført til, at forbrugerne har udbredt adgang til disse tjenester til en rimelig pris, således at der ikke er nogen risiko for social udstødelse. Kriterierne for at medtage mobilitet i forsyningspligten på EU-niveau er således ikke opfyldt. Dette udelukker ikke, at trådløs teknologi anvendes til at give adgang på et fast sted i medfør af forsyningspligten.

Kommissionen vil fortsat overvåge de særlige behov, som handicappede har, herunder navnlig også særlige problemstillinger i forbindelse med mobiltelefonitjenester²⁷, og berette om resultaterne heraf i den næste nyvurdering.

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, december 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; igangværende EU-pilotprojekt Reach112 om adgang til alternativer til traditionel taletelefoni (www.reach112.eu).

5. VEJEN FREM

På baggrund af de betydelige summer, der vil skulle bruges til at sikre bredbåndsdækning via forsyningspligten, og den potentielle virkning for branchen og forbrugerne, bør medlemsstaterne nøje analysere, om deres nationale forhold berettiger til en udvidelse af forsyningspligten til at omfatte bredbånd, under hensyntagen til risikoen for social udstødelse og for en eventuel konkurrenceforvridning og urimelige byrder for sektoren.

Med tanke på risikoen for forskellige tilgange til gennemførelsen af forsyningspligtdirektivet og de potentielle finansielle virkninger for branchen mener Kommissionen, at der er behov for yderligere retningslinjer for at sikre, at gennemførelsen sker i overensstemmelse med ensartet anvendte principper, samtidig med at der tages hensyn til markedernes forskellige udviklingsstade i medlemsstaterne. Sådanne retningslinjer vil hjælpe med at mindske risikoen for social udstødelse, samtidig med at man undgår at pålægge sektoren en uforholdsmæssig byrde.

Hermed reageres på anmodningerne om afklaring fra interesseparterne under høringen og Europa-Parlamentets opfordring til Kommissionen om "*at udarbejde retningslinjer for den bedste gennemførelse og håndhævelse af det reviderede forsyningspligtdirektiv og undgå markedsforvridninger, samtidig med at medlemsstaterne får mulighed for at vedtage bestemmelser, der passer bedre til deres nationale forhold*"²⁸.

Kommissionen er af den opfattelse, at en konsekvent gennemførelse af forsyningspligten forudsætter en kohærent tilgang til kriterierne for fastlæggelse af "funktionel internetadgang" med bredbåndshastigheder, ordninger for udpegelse, finansiering og foranstaltninger til gavn for handicappede slutbrugere. Kommissionen agter at drøfte problemstillingerne yderligere med medlemsstaterne Europa-Parlamentet og andre interesseparter.

- *Omfanget af forsyningspligten i relation til "funktionel internetadgang" med bredbåndshastighed*²⁹.

Når medlemsstaterne overvejer, om de ønsker at fastlægge en netforbindelse, som giver "funktionel internetadgang" med bredbåndshastighed på nationalt plan, kunne det være nyttigt med et sæt kohærente kriterier, som afspejler kriterierne for at ændre forsyningspligtens omfang på EU-niveau³⁰, så der sikres konsekvens og mindst muligt konkurrenceforvridning, samtidig med at målet om at undgå social udstødelse opfyldes.

Medlemsstaterne kunne f.eks. få pålagt at foretage en forudgående evaluering af en sådan beslutnings virkninger, hvilket kunne inkludere en vurdering af den samlede udbredelse af bredbånd nationalt, udtrykt som andelen af nationale husstande med bredbånd og andelen af husstande med bredbåndshastigheder, som mindst svarer til den påtænkte hastighed.

²⁸ Se fodnote 7.

²⁹ Se fortolkningsdokument (COCOM10-31), som Kommissionens tjenestegrene har forelagt Kommunikationsudvalget.

³⁰ Forsyningspligtdirektivets artikel 15, bilag V og betragtning 25.

Med udgangspunkt i ideen i forsyningspligtdirektivets betragtning 25 om, at de omfattede tjenester skal være tilgængelige for "langt størsteparten af befolkningen", kunne der anvendes tærskler for at konstatere, om den krævede kritiske masse for udbredelsen af bredbånd er nået. Kommissionen mener, at medlemsstaterne på nuværende tidspunkt bør anmodes om at overveje medtagelsen af bredbåndsforbindelser i forsyningspligten, hvis den pågældende datatransmissionshastighed på nationalt niveau i) anvendes af mindst halvdelen af alle husstande og ii) af mindst 80 % af alle husstande med en bredbåndsforbindelse³¹.

Medlemsstaterne kunne også opfordres til - når de træffer deres beslutning - at fastlægge deres specifikke sociale og økonomiske mål og ønskede resultater. Det kunne omfatte en vurdering af:

- forventet bredbåndsudbud på markedet uden offentlig indgriben
- de sociale og økonomiske ulemper, som personer uden adgang til en bredbåndsforbindelse lider under, herunder handicappede slutbrugere
- udgifterne til en offentlig indgriben via forsyningspligten og en sammenligning af disse udgifter og andre løsninger
- fordelene ved en offentlig indgriben og virkningen på konkurrencen, markedsforvridninger og bredere politiske mål.

Det vil sige, at der gribes kun ind, hvis de samlede fordele er større end de samlede omkostninger.

- Fælles tilgange til udpegelse

At finde den bedst mulige mekanisme til udpegelse af forsyningspligtudbydere kan medvirke til at minimere markedsforvridninger og øge effektiviteten. Krav om territorial dækning, som ligger fast allerede ved begyndelsen af udpegelsesprocessen, kan have en unødigt restriktiv virkning på antallet af kvalificerede operatører. En udpegelsesmekanisme, som giver medlemsstaterne mulighed for at overveje alle tekniske muligheder i forbindelse med forsyningspligtudbuddet, vil sandsynligvis også give det mest omkostningseffektive resultat.

En unødigt lang eller ubegrænset udpegelsesperiode kan også på forhånd udelukke andre operatører fra at blive udpeget³². F.eks. kan gennemsigtighed og ikke-diskrimination fremmes ved hjælp af begrænsede udpegelsesperioder som forsyningspligtudbydere (som f.eks. i Grækenland og Polen). En grundig evaluering af de mulige løsninger (herunder alle til rådighed værende teknologier) og deres virkninger vil medvirke til at finde den mest effektive måde at udbyde forsyningspligttydelser på, hvilket kan føre til, at der oftere udpeges alternative operatører (som f.eks. i Estland) eller udpegelse af mere end én operatør (som f.eks. i Tjekkiet og Frankrig). For at undgå diskrimination kunne en udpegelse udformes således, at den ikke varer længere, end det tager at få dækket investeringsomkostningerne, og ikke overskrider en maksimal varighed (f.eks. 10 år).

³¹ Ifølge undersøgelsen (fodnote **Error! Bookmark not defined.**) har gennemsnitlig mere end 80 % af EU's bredbåndsabonnenter via fastnet bredbåndshastigheder på over 2 Mbps nu.

³² Sag C-154/09, Kommissionen mod Portugal.

- Konsistente metoder til beregningen af nettoomkostningerne ved forsyningspligtydelser

Med henblik på at sikre omkostningseffektivitet og lige forhold for alle EU-operatører er det yderst vigtigt, hvilken metode de nationale myndigheder anvender til at beregne nettoomkostningerne ved udbuddet af forsyningspligtydelser. Effektiviteten kunne øges ved at fastlægge metoden for beregning af nettoomkostningerne ved udbuddet af forsyningspligtydelser forud for udpegelsesprocessen og gennemføre en offentlig høring herom. Hvis der samtidig gennemføres en specifik nettoomkostningsberegning for hver udpeget virksomhed, ville det også sikre gennemsigtighed og nøjagtighed. Domstolen har peget på særlige elementer, som der bør tages hensyn til, når der foretages en vurdering af forsyningspligtens immaterielle goder. Disse elementer bør opstilles i overensstemmelse med beregninger, der anvendes til virksomhedsvurderinger, og omfatter bl.a.: dækningsområde, livscyklusvirkninger, markedsførings-, salgs- og reklamefordele, mærkeimage (brand), loyalitet og kendthedsgrad/virksomhedsry, fordelene ved udbud af andre ydelser på et kommercielt grundlag, adgang til abonnentdata og oplysninger om tekniske og kommercielle fordele ved nettets udvidede omfang. Det er også vigtigt at afklare, hvilke principper der skal anvendes af de nationale myndigheder ved deres vurdering af, om forsyningspligten pålægger udbyderen en urimelig byrde³³. De nationale tilsynsmyndigheder bør i denne forbindelse undersøge alle relevante karakteristika for hver udpeget virksomhed, dvs. de tekniske og økonomiske egenskaber ved det udstyr, som virksomheden anvender til at udbyde forsyningspligtydelserne, dens økonomiske og finansielle situation og dens markedsandel³⁴.

³³ Jf. artikel 12 i forsyningspligtdirektivet.

³⁴ Sag C-222/08 Kommissionen mod Belgien og sag C-389/08 Base NV og andre mod Ministerraad.

- Finansiering

Enhver sektoriel finansieringsmekanisme for forsyningspligt skal være gennemsigtig, objektiv, forholdsmæssig og ikke-diskriminerende, og den bør søge at minimere forvridninger af konkurrencen og brugerefterspørgslen³⁵.

Brugen af almen beskatning til at finansiere forsyningspligten kan anses for at være mindre forvridende end brugen af sektormidler, eftersom førstnævnte bedre afspejler den generelle karakter af de resulterende sociale og økonomiske fordele og forbrugernes evne til at betale. I Finland, Sverige og Tjekkiet dækkes omkostningerne udelukkende med offentlige midler, medens der i Malta og Portugal bruges en blanding af offentlige midler og sektormidler.

Med tanke på de potentielt højere omkostninger ved en forsyningspligt, som også omfatter bredbåndsforbindelser, kunne medlemsstaterne overveje (og det er allerede tilfældet i en række medlemsstater) en passende blanding af offentlig og sektorspecifik finansiering af forsyningspligten³⁶.

De kunne også fastsætte grænser for bidragene fra telekommunikationsoperatører til en sektorkompensationsfond.

Sådanne grænser kan fastlægges på to måder. Den første måde, jf. artikel 13, stk. 3, i forsyningspligtdirektivet, er at medlemsstaterne kan vælge ikke at kræve bidrag fra operatører, hvis nationale omsætning ikke overstiger en fastsat grænse (minimumstærskel). En række medlemsstater anvender denne bestemmelse. En fælles minimumstærskel kunne fastsættes på grundlag af de berørte operatørers indtægter. Det kunne enten være i form af et fast pengebeløb (f.eks. 5 mio. EUR) eller en procentandel af den nationale omsætning i sektoren som helhed.

Den anden måde, som en række medlemsstater har fundet det passende at anvende, er - med henblik på overholdelse af proportionalitetsprincippet som udtrykkeligt nævnt i artikel 13, stk. 3 i forsyningspligtdirektivet og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2002/77/EF - at fastlægge en øvre grænse for de enkelte operatørers bidrag. Der kan fastsættes en øvre fælles grænse for operatørernes individuelle bidrag, og resten af nettoomkostningerne betales så af offentlige midler. Denne øvre grænse kan fastsættes en procentandel af operatørens nationale årsomsætning inden for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Procentandelen kunne ligge i et interval (f.eks. fra 0,40 % til 0,65 % af årsomsætningen), som afspejler de forventede omkostninger ved at opfylde forsyningspligten, herunder også bredbånd, for en effektiv operatør, men må ikke overstige de faktiske nettoomkostninger ved at opfylde forsyningspligten i et givet land. En række medlemsstater har i deres lovgivning allerede fastsat en øvre grænse for enkeltbidrag, enten ud fra bruttoindtægter eller nettoindtægter.

³⁵ Jf. artikel 13, stk. 3, i forsyningspligtdirektivet og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2002/77/EF)

³⁶ Finansieringen af forsyningspligten skal i alle tilfælde være i overensstemmelse med statsstøttereglerne.

- Foranstaltninger for handicappede slutbrugere

Med tanke på de styrkede bestemmelser i det reviderede forsyningspligtdirektiv for så vidt angår handicappede slutbrugere, kunne medlemsstaterne også opmuntres til at tage behørigt hensyn til sådanne brugeres behov ved udformningen af deres nationale forsyningspligt i henhold til princippet om at sikre lige adgang til tjenester.

6. KONKLUSIONER

Kommissionen ser i øjeblikket ikke noget behov for at ændre det grundlæggende koncept og principperne for forsyningspligten som et instrument til bekæmpelse af social udstødelse. På nuværende tidspunkt vil det ikke være hensigtsmæssigt at inkludere mobilitet eller gøre bredbåndsadgang med en bestemt hastighed obligatorisk på EU-niveau.

Telekommunikationspakken fra 2009 giver medlemsstaterne fleksibilitet til i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet at fastlægge passende datatransmissionshastigheder for netforbindelser til "funktionel internetadgang" ud fra deres egne nationale forhold. Basisbredbåndstjenester kan derfor indgå i forsyningspligten i et land i begrundede tilfælde, herunder navnlig hvor markedskræfterne og andre politiske værktøjer og finansieringsinstrumenter ikke har medført en almen bredbåndsdækning. For at begrænse markedsforvridningerne mest muligt bør medlemsstaterne fuldt ud anvende andre offentlige interventionsværktøjer end forsyningspligten til at sikre adgang til bredbånd. Medlemsstaterne har således mulighed for, men er ikke forpligtet til, at inkludere bredbåndsforbindelser i deres nationale forsyningspligt.

Der er dog en risiko for, at forskellige nationale tilgange til gennemførelsen på bredbåndsområdet kan føre til markedsforvridninger og pålægge sektoren en urimelig byrde.

Kommissionen mener, at det er tilrådeligt at følge en fælles linje ved anvendelsen af forsyningspligtdirektivets bestemmelser i sammenhæng med bredbånd. Det vil gøre forsyningspligtordningerne mere effektive og øge reguleringsforudsigeligheden for sektoren, således at investeringer i og konkurrencen på det digitale indre marked giver øget innovation og forbrugervalg og rimelige priser. Kommissionen vil på grundlag af denne meddelelse drøfte situationen med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og andre interesseparter.

På grundlag af en gennemgang af de forskellige muligheder, vil Kommissionen også i første kvartal 2012 fremsætte forslag med henblik på at sikre, at det offentliges internetsider og internetsider med basistjenester til borgerne er fuldt tilgængelige for handicappede brugere senest 2015.

Betydningen af bredbåndsadgang for EU-borgerne forventes at fortsætte med at vokse. Selv om det på nuværende tidspunkt er for tidligt at medtage bredbånd i forsyningspligten på EU-niveau, fortsætter Kommissionen med at følge udviklingen på bredbåndsmarkedet, herunder også i en social sammenhæng. Der vil blive taget hensyn til denne udvikling ved den næste nyvurdering af forsyningspligtens omfang.