



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.11.2011
KOM(2011) 795 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Samhällsomfattande tjänster inom e-kommunikation: rapport om resultatet från det offentliga samrådet och den tredje återkommande översynen i överensstämmelse med artikel 15 i direktiv 2002/22/EG

Text av betydelse för EES

{SEK(2011) 1398 slutlig}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Samhällsomfattande tjänster inom e-kommunikation: rapport om resultatet från det offentliga samrådet och den tredje återkommande översynen i överensstämmelse med artikel 15 i direktiv 2002/22/EG

Text av betydelse för EES

1. MEDDELANDETS SYFTE

I den andra återkommande översynen av omfattningen av samhällsomfattande tjänster när det gäller elektroniska kommunikationsnätverk i september 2008¹ åtog sig kommissionen att samråda med intresserade parter angående flera långsiktiga policyfrågor. Före antagandet av telekompaketet 2009 bekräftade kommissionen för Europaparlamentet att den skulle utföra ett vittomfattande samråd i frågan.

Detta dokument rapporterar om resultatet från samrådet om principer för samhällsomfattande tjänster inom e-kommunikationer, som ägde rum mellan mars och maj 2010. Det täcker även den tredje återkommande översynen av samhällsomfattande tjänster enligt artikel 15 i direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster². Det fastställer slutligen några reflektioner om de åtgärder som ska vidtas av medlemsstaterna när de implementerar direktivet. Det åtföljs av ett arbetsdokument³ som sammanfattar responsen på det offentliga samrådet.

EU-reglerna för samhällsomfattande tjänster inom elektroniska kommunikationer uppstod i samband med den fullkomliga avregleringen på 1990-talet. Principen för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är att agera som ett socialt säkerhetsnät där marknadskrafter inte ensam levererar prisvärd åtkomst till bastjänster åt konsumenter, i synnerhet de som bor i avlägsna områden, eller som har låga inkomster, eller funktionshinder. Det kan, i syfte att uppnå de tre målen gällande skyddsnettskonceptet, nämligen tillgänglighet, prisvärdhet och åtkomst, åläggas ett eller flera särskilt utsedda företag att tillhandahålla sådana bastjänster.

Medlemstater måste i enlighet därmed säkerställa att alla slutanvändare har åtkomst till en fast punkt för röst- och datakommunikationer, inklusive ”fungerande internetåtkomst”, samtidigt som de ska minimera marknadssnedvridningar. Direktivet om samhällsomfattande tjänster är neutralt med avseende på vilken teknologi tjänsterna tillhandahålls med.

I de fall då kostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster utgör en orättvis belastning för den utsedda leverantören måste denne kompenseras för den nettokostnad som uppkommit. Sådan ersättning kan finansieras med offentliga fonder och/eller en fond som marknadsaktörerna inom e-kommunikationssektorn bidrar till. För

¹ KOM(2008)572.

² EGT L 108, 24.4.2002, s. 51

³ SEK(2011) 1398..

närvarande bidrar 22 medlemsstater till enbart sektoriell finansiering,⁴, två emotser både offentlig och sektoriell finansiering, och tre har valt enbart offentlig finansiering.

Ett flertal medlemsstater har utnyttjat möjligheten att inte utse någon särskild leverantör när det gäller skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, eller har mildare förpliktelser rörande tjänstekomponenter som redan ombesörjs av marknaden (t.ex. offentliga betaltelefoner och växlar).

Medan direktivet om samhällsomfattande tjänster år 2002 begränsade ”funktionell internetåtkomst” till smalbandsdatahastighet⁵, gav telekompaketet 2009 medlemsstaterna flexibiliteten att vid behov definiera datahastigheterna på nationell nivå, vilket kan inkludera bredbandshastigheter⁶. Fram till nu har Finland, Spanien och Malta antagit lagstiftning för att inkludera bredband i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Den 5 juli 2011 antog Europaparlamentet en förordning⁷ som underströk vikten av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som ett skydds nät för social integration.

2. RESULTAT AV DET OFFENTLIGA SAMRÅDET

Målet med samrådet var att undersöka huruvida det, i dagslägets konvergerade och konkurrensutsatta e-kommunikationsmiljö, finns ett behov av att revidera EU:s övergripande tillvägagångssätt och principer för samhällsomfattande tjänster. En nyckelfråga var huruvida skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skulle bli ett proaktivt verktyg i bredbandssammanhang, och därför ha en roll i uppfyllandet av målsättningen ”bredband åt alla”, eller om detta skulle lämnas till andra EU- och nationella policyåtgärder, samtidigt som skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster behölls som ett skydds nät. Andra viktiga frågor som togs upp i samrådet var konceptet om samhällsomfattande tjänster, dess finansiering, och medlemsstaternas flexibilitet i genomförandet.

Ett brett spektrum av åsikter uttrycktes under samrådet, men inget samförstånd nåddes angående den framtida rollen för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i främjandet av Europas bredbands mål. Emellertid stöder många intressenter, särskilt regeringar och nationella tillsynsmyndigheter, de befintliga principerna och är för att vidmakthålla de huvudsakliga egenskaperna i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Det åtföljande arbetsdokumentet innehåller en sammanfattning av responsen⁸.

⁴ I Lettland har inrättandet av en sektoriell fond senarelagts till den 1 juni 2013, och under tiden tillhandahålls ersättningen via offentliga medel.

⁵ Skäl 8 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

⁶ Skäl 5 i medborgarrättsdirektivet, EUT L 337, 18.12.2009, s. 11.

⁷ Förordning (P7_TA(2011)0306):

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

⁸ Bidrag publiceras på: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult.

3. UTMANINGAR: SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER OCH BREDBAND

EU:s regelverk och dess policy gällande öppen åtkomst har främjat konkurrensutsatta marknader, vilket leder till ökad valmöjlighet för konsumenter och sänkta priser, samt att en del EU-länder nu ligger bland de världsledande inom bredband. Inom EU återfinns den högsta bredbandsanvändningen i medlemsstater med infrastrukturell konkurrens, kombinerat med effektiv *föregående* reglering för främjande av konkurrens inom tjänster där infrastrukturell konkurrens inte är möjlig.

Den digitala agendan för Europa (DAE)⁹ uppställer de socioekonomiska fördelarna med bredband, inklusive dess betydelse för socialt deltagande och sysselsättning. DAE-målet gällande ”grundläggande bredband” innebär att sådana nät bör omfatta 100 % av EU-medborgarna år 2013. Gällande ”snabbt” och ”ultrasnabbt” internet är målet att säkerställa 30 Mbit/s för alla EU-medborgare år 2020, och att 50 % eller fler av EU:s hushåll har abonnemang på över 100 Mbit/s. För att uppnå dessa mål krävs det betydande investeringar både från privata och offentliga aktörer. Förr att underlätta denna process antog kommissionen i september 2010 ett ”bredbandspaket” som omfattar: i) Bredbandsmeddelandet¹⁰, som uppställer en ram för åtgärder och ger utkast till förslag till medlemstaterna för hur de ska uppnå målen, ii) Rekommendationen om nästa generations accessnät¹¹, som uppställer vägledning för reglering för att främja rättssäkerhet och därmed främja privat investering, och iii) ett förslag för ett flerårigt Program för radiospektrumpolitik¹², för att förbättra samordning och förvaltning av spektrum inom EU och därigenom underlätta tillväxten av trådlöst bredband.

Dessutom finns olika policyverktyg tillgängliga för att (med-) finansiera infrastruktursutveckling, inklusive offentlig finansiering (t.ex. lån, bidrag till offentliga-privata partnerskap). Bredbandsriktlinjerna¹³ klargör hur offentlig finansiering kan beviljas för bredbandsutveckling i linje med EU:s stödregler för att uppnå täckning i områden där det inte finns något kommersiellt intresse. Strukturfondprogrammen för 2007-13 öronmärker också 2,3 miljarder euro för IKT-infrastruktur, huvudsakligen bredbandsnät. Kommissionen har även i de finansiella perspektiven 2014-2020 föreslagit en fond för ett sammanlänkat Europa¹⁴ med en budget på 9,2 miljarder euro för att främja konkurrensfrämjande investering, bidrags- och kreditökning för bredbandsprojekt och digitala tjänsteinfrastrukturer.

För att främja efterfrågan emotser DAE en rad åtgärder, inklusive att främja e-hälsa och e-förvaltningsåtgärder, som förenklar licenssystem för förvaltning av onlinerättigheter och onlineåtkomst av audiovisuellt innehåll¹⁵, samt initiativ för att säkerställa digital kompetens, färdigheter och integration. Kommissionen anser att främjandet av efterfrågan på bredbandstjänster i sin tur kommer att utlösa utbyggnaden av bredbandsnät, och därmed stimulera en självgående cykel.

Till skillnad från telefoni i det gamla EU-15 för mer än ett decennium sedan, är bredbandsmarknaden i EU-27 ännu inte en mogen marknad, utan snarare en som

⁹ KOM(2010) 245.

¹⁰ KOM(2010) 472.

¹¹ EUT L 251, 25.9.2010, s. 35

¹² KOM(2010) 471.

¹³ EUT C 235, 30.9.2009, s. 7 Nästan 3,5 miljarder euro i stöd har godkänts under detta instrument för konkurrensfrämjande bredbandsprojekt fram till slutet av oktober 2011.

¹⁴ KOM(2011) 500.

¹⁵ Se även Grönboken om audiovisuella tjänster: KOM(2011) 427.

kännetecknas av innovation och dynamisk utveckling. Teknologiska, konkurrensmässiga och regleringsmässiga utvecklingar, t. ex. de minskande kostnaderna för trådlösa teknologier och den digitala utdelningen kommer sannolikt att innebära att bredbandstäckningen expanderar avsevärt.

Medan fasta bredbandsnät i genomsnitt finns tillgängliga för 95,1 % av EU:s befolkning, är denna siffra bara 82,8 % i EU:s landsbygdsområden och 60 %, eller mindre, i Bulgarien, Slovakien, Polen, Rumänien och Cyperns landsbygdsområden (se avsnitt 4.1). Kostnaden för att lägga ut, eller uppgradera, bredbandsinfrastruktur i underbetjänade områden är avsevärd. En studie som beställts av kommissionen¹⁶ uppskattar den totala EU-omfattande nettokostnaden för att genom skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster säkerställa tillgänglighet (täckning) och överkomlighet (subventionerade sociala tariffer) för en bredbandsanslutning på 2 Mbit/s¹⁷ till cirka 13,6 miljarder euro under en femårsperiod.

Enligt studien översätts detta belopp till 2,7 miljarder euro årligen, vilket utgör cirka 0,69 % av omsättningen i EU:s telekomsektor som helhet¹⁸. Denna procentsats varierar i betydande grad mellan medlemsstater, och är högre i ett land med en liten befolkning, svår terräng och mindre utvecklad infrastruktur. Det högsta kostnadsförhållandet skulle vara i Rumänien (4,6 %) och den lägsta i Luxemburg (0,08 %). I absoluta tal skulle den genomsnittliga kostnaden per hushåll i EU bli cirka 14,40 euro per år och sträcka sig upp till 30 euro i Rumänien. Detta kan jämföras med de nuvarande årliga kostnader per hushåll på mellan 0,05 och 4,19 euro i de sju medlemsstater som har inrättat fonder för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster¹⁹.

Telekompaketet 2009 erkänner den ökade mångfalden i EU-27 genom att ge medlemsstater flexibiliteten att fastställa datahastigheten för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mot bakgrund av nationella förhållanden, och att finansiera de associerade nettokostnaderna från offentliga fonder och/eller från en fond som ska finansieras av sektorn.

Det är emellertid tydligt att om skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skulle utvidgas till EU-omfattande bredband skulle behovet av sektoriell finansiering och ”korssubventionering” mellan konsumentgrupper i ett givet land öka betydligt, och belastningen på industri, och effekter på konsumentpriser, skulle vara störst i medlemsstater som för närvarande har låg bredbandstäckning och låga inkomstnivåer. Att dessutom i förtid förordna bredband på EU-nivå, eller nationell nivå, riskerar att snedvrída marknader och uppehålla privata investeringar i bredband. Samtidigt som telekombolag kan förväntas investera i lönsamma nya nät, uppstår en grundläggande fråga om huruvida en utökad skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, som bara det placerar en tung börda på sektorn för främjandet av social integrering, skulle vara lämpligt och upprätthållbart,

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/ecommm/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Grundad på en blandning av fasta och trådlösa teknologier.

¹⁸ Studieutvärderingen är baserad på en årlig telekommunikationsomsättning på 394 miljarder euro. I förhållande till den aktuella omsättningen för EU-27 under 2009 (332 miljarder euro), dokumenterad i digitala agendans resultatlista 2011, skulle de årliga nettokostnaderna uppgå till cirka 0,81 % av intäkterna i telekomsektorn 2009.

¹⁹ Totala kostnader för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i dessa medlemsstater sträcker sig mellan 0,5 miljarder euro till 70 miljarder euro.

samtidigt som andra privata och offentliga enheter på det hela taget drar fördel av allestädes närvarande bredband.

4. DEN TREDJE ÅTERKOMMANDE ÖVERSYNEN AV OMFATTNINGEN AV SAMHÄLLSOMFATTANDE TJÄNSTER PÅ EU-NIVÅ

Direktivet om samhällsomfattande tjänster uppmanar kommissionen att se över omfattningen av samhällsomfattande tjänster var tredje år i ljuset av sociala, ekonomiska och teknologiska utvecklingar, med särskilt beaktande av mobilitet och datahastigheter. Bilaga V till direktivet fastställer vissa överväganden som ska beaktas av kommissionen när den beslutar om huruvida vissa tjänster ska inkluderas i omfattningen, nämligen:

1. Finns det särskilda tjänster som är tillgängliga för, och används av, flertalet konsumenter? Leder bristande tillgänglighet, eller icke-användning av en minoritet av konsumenterna, till socialt utanförskap?
2. Medför tillgängligheten och användningen av särskilda tjänster en allmän nettoförtjänst för alla konsumenter, så att statliga åtgärder är motiverade under omständigheter där särskilda tjänster inte tillhandahålls allmänheten på normala kommersiella villkor?

Dessutom anger skäl 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att relevanta tjänster redan ska vara tillgängliga för en betydande majoritet av befolkningen. De tidigare översynerna 2005/06 och 2008²⁰ kom fram till att dessa kriterier inte uppfylldes varken med avseende på mobilitet eller bredband, och sålunda ändrades inte omfattningen.

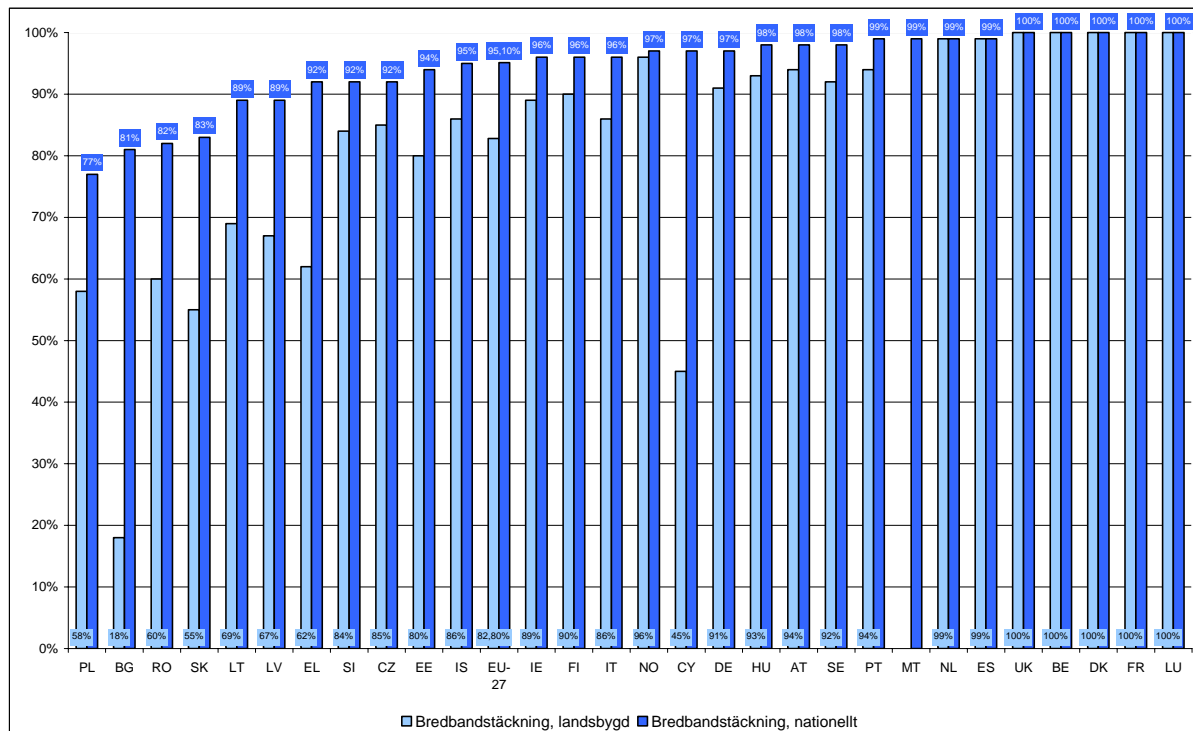
4.1. Bredband

Fasta (DSL) bredbandsnät var i genomsnitt tillgängliga för omkring 95 % av EU:s befolkning i slutet av 2010²¹.

²⁰ KOM(2005) 203; KOM(2006) 163; se även fotnot 1.

²¹ På grund av dess utökade sträckning kan DSL:s fotavtryck användas som en rimlig fullmakt för att övervaka tillgängligheten av fast bredbandstäckning. Emellertid kan även andra fasta teknologier tillhandahålla bredbandsuppkoppling.

Bild1. Fast bredbandstäckning i EU uttryckt i % av befolkningen 2010



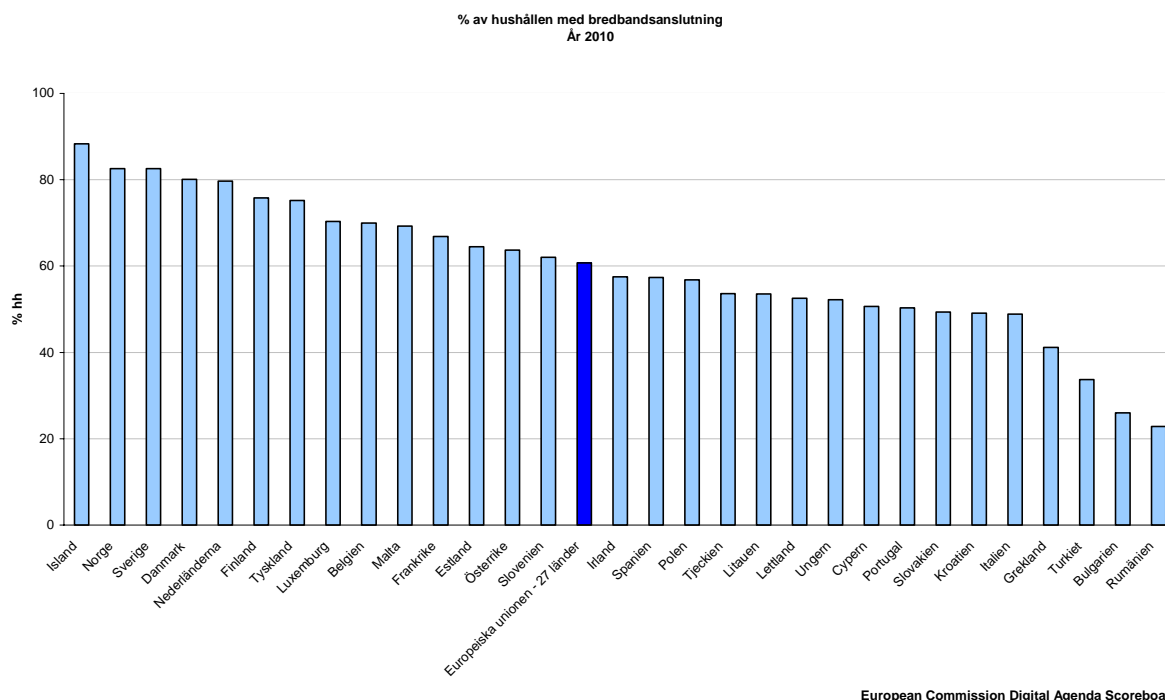
Källa: IDATE, 2010

Det fanns ungefär 133 miljoner fasta bredbandsabonnemang och 36 miljoner mobila bredbandsabonnemang i EU i början av 2011, vilket visar att mobilt nu bidrar starkt till bredbandsanvändning.

70 % av EU:s hushåll har nu internetåtkomst och 61 % har fast eller trådlös bredbandsanslutning²². Användningskvoterna för bredband varierar dock mycket mellan medlemsstater. Bredbandsanvändning sträcker sig från 23 % av hushållen i Rumänien och 26 % i Bulgarien till 80 % i Nederländerna och Danmark, och 83 % i Sverige.

²² Dessa siffror för antal hushåll som abonnerar på bredband, som baseras på Eurostat ICT:s hushållsenkät, inkluderar hushåll med minst en medlem i åldern 16–74 (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Bild 2. Bredbandspenetrering i hem, % av EU-hushåll, 2010²³



Följaktligen har tröskeln nåtts gällande bredbandsanvändning på hushållsnivå av en (enkel) majoritet av konsumenterna i EU, men det är inte ännu en ”betydande majoritet av befolkningen”, så som beskrivs i skäl 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Vad som viktigare är med tanke på de betydande nationella skillnaderna när det gäller upptagning och det faktum att användningsnivåerna i fem medlemsstater ligger under 50 %, skulle kostnaderna för en EU-omfattande skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster för bredband slå oproportionerligt mot telekomleverantörer och slutligen konsumenterna i de medlemsstaterna. Enkätdata²⁴ som inkluderar hushåll med en ålder av 75 och högre, indikerar faktiskt 12 medlemsstater under 50 %. Kostnaderna för att säkerställa samhällsomfattande bredbandstäckning skulle vara särskilt höga i länder med en liten befolkning, svår terräng och/eller mindre utvecklad infrastruktur. Så som anges ovan kommer genomsnittskostnaden i Rumänien sannolikt att bli mer än dubbelt så hög som EU-genomsnittet. Därför skulle inkludandet av bredbandsåtkomst inom samhällsomfattande tjänster på EU-nivå inte uppfylla det andra kriteriet i direktivet om samhällsomfattande tjänster, nämligen att ge en allmän nettoförtjänst till alla europeiska konsumenterna.

4.2. Mobilitet

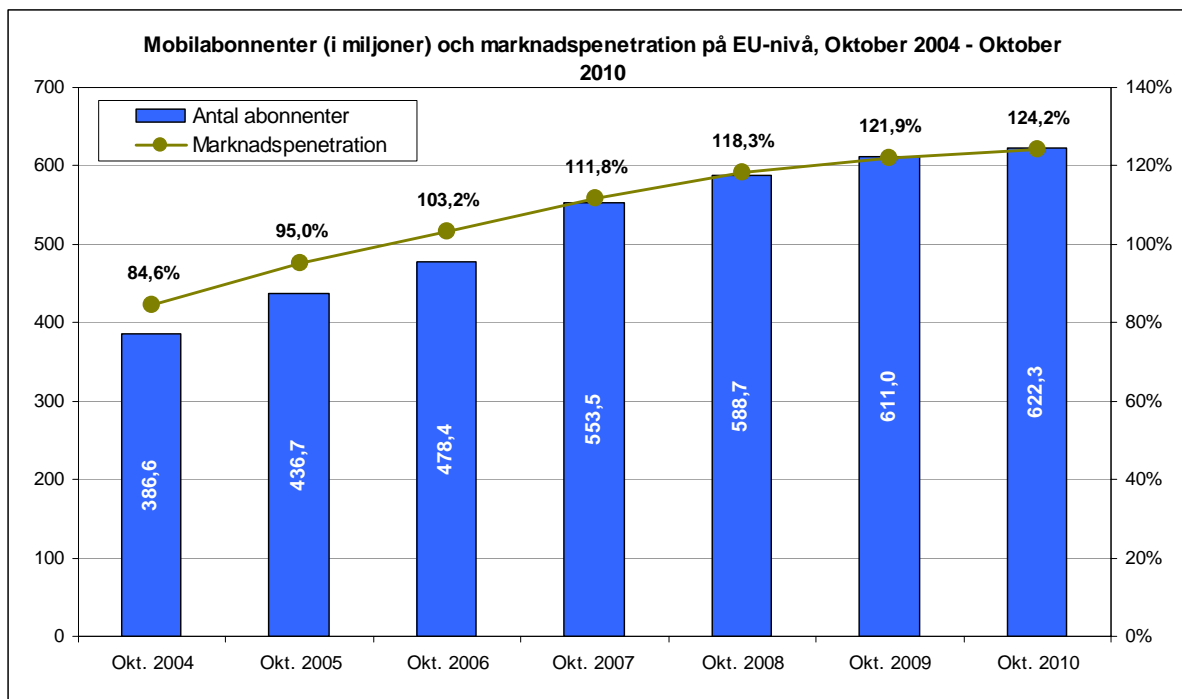
Mobila nät täcker 95 % av EU-befolkningen på grundval av nationella mobillicenser²⁵. Andel personer som abonnerar på mobila tjänster nådde 124,2 % i oktober 2010.

²³ Data för Förenade kungariket 2010 är inte tillgängliga. 2009 var siffran för Förenade kungariket 69,5 %.

²⁴ Specifik 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.

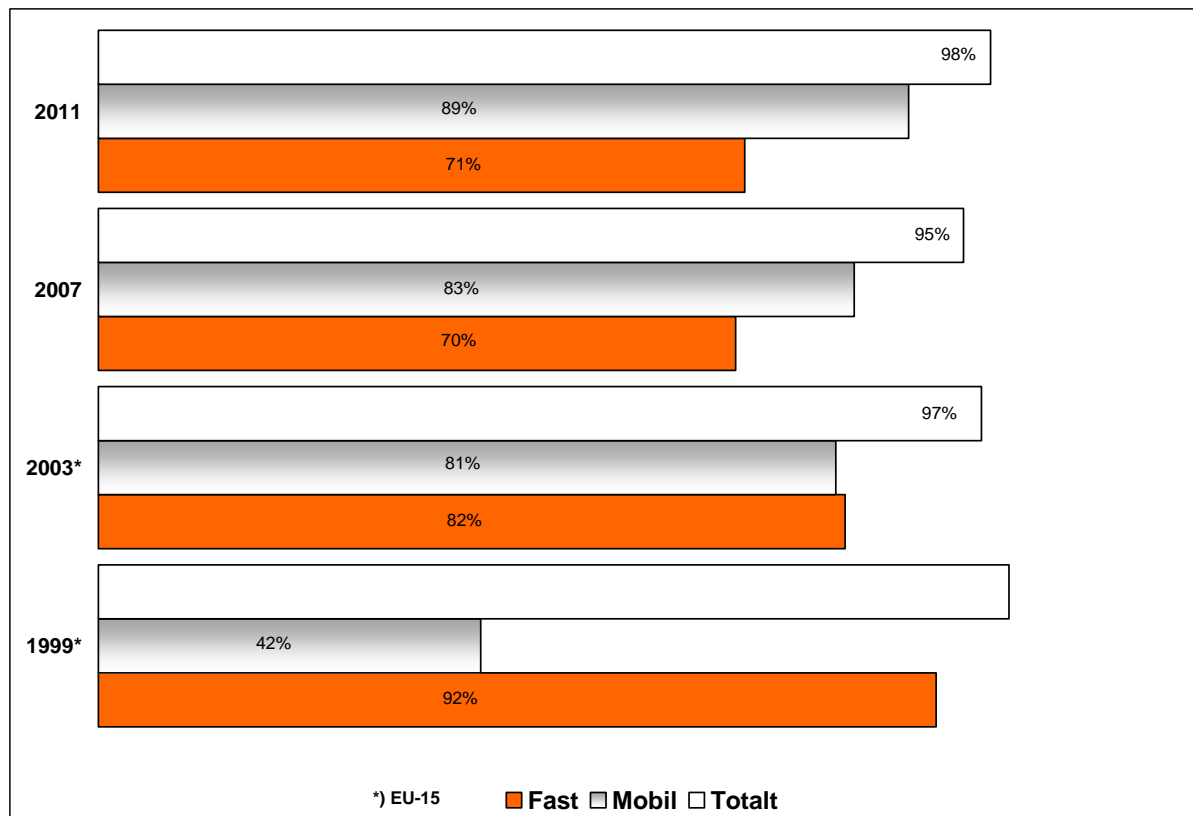
Bild 3. Mobila abonnenter och penetreringsnivå på EU-nivå, 2004-2010



Källa: Den digitala agendans resultattavla 2011 – marknadsindikatorer för elektronisk kommunikation

89 % av alla hushåll har mobila telefonabonnemang och 71 % har fasta telefonabonnemang, vilket innebär att 98 % av alla EU-hushåll nu har telefonåtkomst.

Bild 4. Telefonåtkomst i hemmet, % av alla EU-hushåll, 1999-2011



Källa: Hushållsenkäter om e-kommunikation, juli 2011

När det gäller överkomlighet uppgick ett paket med låg användning (för- och efterbetalning) av mobila tjänster år 2010 till 9,07 euro, en ungefärlig nedgång med 30 % från år 2006²⁶.

Sedan den senaste översynen kan man observera växande användning av, och sjunkande priser på, mobila tjänster. Detta bekräftar analysen i tidigare översyner om att det konkurrensmässiga tillhandahållandet av mobila kommunikationer har resulterat i att konsumenter har utbredd överkomlig åtkomst till dessa tjänster, så att det inte föreligger någon risk för socialt utanförskap. Kriterierna för att inkludera mobilitet i samhällsomfattande tjänster på EU-nivå har därför inte uppfyllts. Detta exkluderar inte att trådlös teknologi används för att tillhandahålla anslutning på en fast plats enligt skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Kommissionen kommer att fortsätta följa upp de särskilda behoven för funktionshindrade personer, inklusive i särskilda frågor i samband med telefontjänster²⁷, och rapportera sin rön i nästa översyn.

²⁶ Rapport om prisutvecklingar i telekom från 1998 till 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, december 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; pågående EG-pilotprojekt Reach112 om tillgängliga alternativ till traditionell rösttelefoni (www.reach112.eu).

5. VÄGEN FRAMÅT

Mot bakgrund av de enorma belopp som behövs för att säkerställa bredbandstäckning genom skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, och den potentiella effekten på industri och konsumenter, behöver medlemsstater noggrant analysera huruvida nationella förhållanden ger skäl till att utöka skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster till att omfatta bredband, med beaktande av risken för socialt utanförskap såväl som möjlig snedvridning av konkurrensen och en otillbörlig belastning på sektorn.

Kommissionen överväger, med tanke på risken för avvikande tillvägagångssätt med genomförandet av direktivet om samhällsomfattande tjänster och de potentiella finansiella implikationerna för industrin, att ytterligare vägledning behövs för att säkerställa att implementeringen är i överensstämmelse med konsekvent tillämpade principer, samtidigt som de olika utvecklingsstadierna för marknaderna i medlemsstaterna tas med i beräkningen. Sådan vägledning kommer att bidra till att hantera risken för socialt utanförskap, samtidigt som en oproportionerlig belastning på sektorn undviks.

Detta utgör ett svar på förfrågningarna om klargörande från intressenter i samrådet, samt uppmaningen från Europaparlamentet till kommissionen att *”tillhandahålla riktlinjer för bästa genomförande och efterlevnad av det omarbetade direktivet om samhällsomfattande tjänster, att undvika snedvridning av marknaden och att samtidigt ge medlemsstaterna möjlighet att anta de bestämmelser som bäst passar deras nationella förhållanden”*²⁸.

Kommissionen är av åsikten att konsekvent implementering av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kräver ett sammanhållet tillvägagångssätt för kriteriet att definiera ”funktionell internetåtkomst” vid bredbandshastigheter, utnämningssystemer, finansiering och åtgärder för slutanvändare med funktionshinder. Kommissionen har för avsikt att ingå ytterligare diskussioner med medlemsstater, Europaparlamentet och andra intressenter när det gäller dessa frågor.

*- Omfattning av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med avseende på ”funktionell internetåtkomst” vid bredbandshastigheter*²⁹.

När medlemsstater överväger om de ska definiera nätanslutningen genom att tillåta ”funktionell internetåtkomst” med bredbandshastigheter på nationell nivå, skulle en uppsättning sammanhållna kriterier, som återspeglar kriteriet för att ändra omfattningen av samhällsomfattande tjänster på EU-nivå³⁰, kunna bidra till att säkerställa konsekvens och minimera marknadssnedvridning, samtidigt som målet att förhindra socialt utanförskap uppnås.

Till exempel kunde medlemsstater uppmanas göra en föregående bedömning av effekten av ett sådant beslut, vilket kunde inkludera bedömning av total nationell bredbandsanvändning med avseende på nationella hushåll med bredband, och de procent hushåll med en bredbandshastighet som är lika med, eller högre, än den emotsedda minimihastigheten.

²⁸ Se fotnot 7.

²⁹ Se tillämpningsdokumentet (COCOM10-31) som har presenterats av kommissionens enheter till kommunikationskommittén.

³⁰ Artikel 15, bilaga V och skäl 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

Som en återspeglning av skäl 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster om att de tjänster som ingår bör vara tillgängliga för en ”betydande majoritet av befolkningen” kan särskilda trösklar användas för att fastställa huruvida den kritiska massan bredbandsanvändning uppnås. Kommissionen tror att medlemsstaterna på detta stadium kan ombes överväga att inkludera bredbandsanslutning i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster när datahastigheten i fråga används på nationell nivå (i) av åtminstone hälften av alla hushåll och (ii) minst 80 % av alla hushåll med bredbandsanslutning³¹.

Medlemsstater kan också ombes att de, när de fattar sitt beslut, identifierar deras specifika sociala och ekonomiska mål och önskade resultat. Detta skulle kunna inkludera en bedömning av

- den förväntade marknadstillgängligheten för bredband utan statliga åtgärder,
- de sociala och ekonomiska nackdelarna som drabbar dem som saknar åtkomst till bredbandsanslutning, inklusive slutanvändare med funktionshinder,
- kostnaden för statliga åtgärder via skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster samt jämförelse mellan denna kostnad och att använda andra tillvägagångssätt,
- fördelarna med statliga åtgärder och dess inverkan på konkurrens, marknadssnedvridningar och bredare policymålsättningar.

Sålunda skulle statliga åtgärder endast vidtas när de samlade fördelarna väger tyngre än den sammanlagda kostnaden.

- *Gemensamma tillvägagångssätt för utnämning*

Att hitta den mest lämpliga mekanismen för att utse leverantörer av samhällsomfattande tjänster kan bidra till att minimera marknadssnedvridningar och öka effektiviteten. Krav på territoriell täckning som uppställs i början av en utnämningsprocess kan otillbörligt begränsa antalet valbara företag. På samma vis kommer en utnämningmekanism som tillåter medlemsstater att beakta alla tekniska alternativ för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster sannolikt att producera det mest kostnadseffektiva resultatet.

En otillbörligt lång eller obegränsad utnämningsperiod kan även *a priori* utestänga andra operatörer från att utses³². Till exempel kan transparens och icke-diskriminering främjas genom begränsade tidsperioder för utnämningar gällande skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster (som t.ex. i Grekland och Polen). En djupgående utvärdering av potentiella alternativ (inklusive alla tillgängliga teknologier) och deras effekt kommer att bidra till att identifiera de mest effektiva sätten för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, vilket kan leda till frekvent utnämning av alternativa operatörer (som t.ex. i Estland), eller utnämning av mer än ett företag (som t.ex. i Tjeckien och Frankrike). En utnämning kunde, för att undvika diskriminering, utformas på så sätt att den inte varar längre än vad som är nödvändigt för att återvinna de relevanta investeringskostnaderna, och inte överstiger en maximal tidslängd (till exempel 10 år).

³¹ Enligt studien (fotnot 16), har idag i genomsnitt mer än 80 % av EU:s abonnenter av fast bredband bredbandshastigheter på över 2 Mbit/s.

³² C-154/09 *Kommissionen vs Portugal*.

- *Konsekventa tillvägagångssätt för att beräkna nettokostnaden för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster*

För att säkerställa kostnadseffektivitet och en rättvis spelplan för operatörer i hela EU är det tillvägagångssätt som följs av nationella myndigheter för att beräkna nettokostnaderna för samhällsomfattande tjänster av central betydelse. Effektiviteten kunde ökas genom att fastställa ett metodiskt tillvägagångssätt för att beräkna nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster före en eventuell utnämningsprocess och genom att hålla ett offentligt samråd om saken. Genomförande av en specifik nettokostnadsberäkning för varje utnämnt företag skulle även säkerställa transparens och korrekthet. EG-domstolen har identifierat specifika komponenter som bör beaktas när man utvärderar de immateriella förtjänster som uppstår genom skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Dessa bör fastställas i linje med beräkningar som används för verksamhetsvärderingar och inkludera t.ex.: allestädes närvaro, livscykelseffekt, saluförings-/försäljnings-/marknadsföringsfördelar, varumärkesnamn, lojalitet och erkännande/anseende, fördelar från tillhandahållande av andra tjänster på kommersiell basis, åtkomst till abonnentdata, och abonnentinformation samt tekniska och kommersiella fördelar som uppstår i samband med utökning av nätet. Det är också viktigt att klargöra de principer som ska tillämpas av nationella myndigheter vid bedömning av huruvida skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster utgör en orättvis börda³³ för leverantören. I detta hänseende bör nationella tillsynsmyndigheter undersöka alla relevanta egenskaper som är specifika för varje utnämnt företag, som t.ex. tekniska och ekonomiska egenskaper för de utrustning som används för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, företagets ekonomiska och finansiella situation samt dess marknadsandelar³⁴.

- *Finansiering*

Varje sektoriell finansieringsmekanism för samhällsomfattande tjänster måste vara transparent, objektiv, proportionell och icke-diskriminerande, och sträva efter att minimera snedvridning av konkurrens och användarefterfrågan.³⁵

Att använda allmän beskattning för att finansiera skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan ses som mindre snedvridande än sektoriell finansiering, eftersom det mer exakt återspeglar den generella arten av åtföljande sociala och ekonomiska fördelar och konsumenternas förmåga att betala. Finland, Sverige och Tjeckien låter dessa kostnader täckas endast genom offentlig finansiering, medan Malta och Portugal tillåter en blandning av offentlig och sektoriell finansiering.

Med tanke på de högre kostnaderna för att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ska utökas till att täcka in bredbandsanslutningar kan medlemsstater, som redan görs i vissa länder, överväga en lämplig blandning av offentlig och sektoriell finansiering för att finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster.³⁶

De kan även upprätta begränsningar gällande bidrag från telekomoperatörer till en sektoriell ersättningsfond.

³³ I överensstämmelse med artikel 12 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

³⁴ C-222/08 *Kommissionen vs Belgien*, C-389/08 *Base NV och övriga vs Ministerraad*.

³⁵ Se artikel 13(3) i direktivet om samhällsomfattande tjänster och artikel 6 (1) i direktiv 2002/77/EG.

³⁶ I vilket fall ska finansiering av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster vara i linje med regler som styr statligt stöd.

Sådana begränsningar kan anta två former. Medlemsstater kan, för det första, så som anges i artikel 13(3) i direktivet om samhällsomfattande tjänster, välja att inte kräva bidrag från företag vilkas nationella omsättning är mindre än en fastställd gräns (*tröskelvärde*). Ett antal medlemsstater kan få användning av denna bestämmelse. Ett gemensamt *tröskelvärde* skulle kunna användas med hänvisning till intäkterna för de berörda operatörerna. Detta kunde fastställas som en fast monetärt belopp (t.ex. 5 miljoner euro), eller en procent av den nationella omsättningen för sektorn som helhet.

För det andra, i syfte att iakttäta proportionalitetsprincipen som det uttryckligen hänvisas till i artikel 13(3) direktivet om samhällsomfattande tjänster och artikel 6 (1) i direktiv 2002/77/EG, har ett antal medlemsstater ansett det lämpligt att sätta ett tak för operatörers individuella bidrag. En gemensam maximigräns kan sättas för operatörers individuella bidrag, med balansen för nettokostnaderna finansierad via offentliga medel. Denna begränsning kan uttryckas som en procentdel av operatörens årliga omsättning från tillhandahållandet av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Procentsatsen kunde vara inom en spännvidd (t.ex. från 0,40 till 0,65 % av den årliga omsättningen) för att återspegla de emotsedda kostnaderna för att uppfylla skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, inklusive bredband, av en effektiv operatör, men kan inte överstiga de faktiska nettokostnaderna i ett givet land. Ett antal medlemsstater har redan ett maximitak i sin nationella lagstiftning för individuella bidrag, som har uppställts med avseende på antingen brutto- eller nettointäkter.

- Åtgärder för slutanvändare med funktionshinder

I ljuset av de förstärkta bestämmelserna i det omarbetade direktivet med avseende på slutanvändare med funktionshinder, kunde medlemsstater även uppmuntras att ta vederbörlig hänsyn till behoven hos sådana användare genom att utforma sina nationella skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i överensstämmelse med principen om att säkerställa jämbördig åtkomst.

6. SLUTSATSER

Kommissionen ser för närvarande inget behov av att ändra grundkonceptet och grundprinciperna för samhällsomfattande tjänster som ett instrument för att förhindra socialt utanförskap. I detta skede skulle det inte vara lämpligt att inkludera mobilitet eller förordna bredband med en särskild datahastighet på EU-nivå.

2009 års telekompaket ger medlemsstater, i linje med subsidiaritetsprincipen, flexibilitet att definiera den lämpliga datahastigheten för nätanslutningar som levererar ”funktionell internetåtkomst” i ljuset av nationella förhållanden. Grundläggande bredbandsåtkomst kan därför utgöra en del av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på nationell nivå i berättigade fall, i synnerhet när marknadskrafter och andra policyverktyg och finansieringsinstrument inte har lett till samhällsomfattande bredbandstäckning. För att minimera marknadssnedvridningar bör medlemsstaterna, utöver skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, ta instrument för statliga åtgärder i fullt beaktande för att säkerställa bredbandstillgänglighet. Medlemsstater har därmed möjligheten, men inte förpliktelsen, att inkludera åtkomst till bredbandsanslutningar i omfattningen av nationellt skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Det finns emellertid risk för att avvikande nationella tillvägagångssätt för implementering i bredbandsmiljön skulle kunna snedvrída marknader och placera en orimlig börda på sektorn.

Kommissionen anser att det skulle vara tillrådligt att följa ett gemensamt tillvägagångssätt vid tillämpning av de relevanta bestämmelserna i direktivet om samhällsomfattande tjänster i bredbandssammanhang. Det kommer att göra arrangemang gällande skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mer effektiva och öka regleringsmässig förutsägbarhet för sektorn, så att investering och konkurrens på den digitala inre marknaden kommer att verka till förmån för innovation, konsumentval och överkomlighet. Kommissionen kommer att ingå diskussioner med medlemsstaterna, Europaparlamentet och andra intressenter mot bakgrund av detta meddelande.

Kommissionen kommer också, med utgångspunkt i en översyn av de olika alternativen, komma med förslag under det första kvartalet 2012 för att säkerställa att den offentliga sektorns webbplatser, och webbplatser som tillhandahåller bastjänster till medborgare, är fullt tillgängliga för användare med funktionshinder år 2015.

Bredbandsåtkomstens betydelse för europeiska medborgare förväntas fortsätta växa. Samtidigt som dess inkludering i skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på EU-nivå skulle vara förhastad kommer kommissionen att fortsätta att följa utvecklingar på bredbandsmarknaden, inklusive i deras sociala sammanhang. Den kommer att ta dessa utvecklingar i beaktande nästa gång den gör en översyn av omfattningen av samhällsomfattande tjänster.