



Bryssel den 11.9.2013
COM(2013) 634 final

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

om en inre telekommarknad

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

om en inre telekommarknad

1. RÄTTSLIG OCH EKONOMISK BAKGRUND

Stora framsteg mot en europeisk inre marknad för telekommunikation är avgörande för EU:s strategiska intressen och ekonomiska framsteg, för själva telekomsektorn och för invånare som är frustrerade för att de inte har fullständig och jämbördig tillgång till telekomtjänster som internet och mobila tjänster.

Betydelsen av tillförlitlig och snabb uppkoppling till internet kommer att öka i och med molntjänsternas utbredning. Detta kräver tillgång till nätverk av hög kvalitet, vilket bara kan tillgodoses av en sund telekomsektor, varför detta blir ett strategiskt intresse för Europa.

På liknande sätt betjänas EU:s strategiska intressen av att EU har egen kapacitet att erbjuda invånarna säkra molntjänster och behåller en betydande kapacitet för produktion av telekomutrustning. Bådadera är beroende av en dynamisk telekomsektor som är villig att investera i fjärde generationens mycket snabba mobila och fasta accessnät.

En överväldigande majoritet av invånarna, näringslivet, myndigheter och företagare är alltmer beroende av telekomuppkoppling. Situationen i dagens Europa är emellertid något av ett lotteri när det gäller tillgången till dessa tjänster, trots 26 års framsteg med att reformera Europas nationella telekommarknader och lägga grunden för en inre telekommarknad.

Internetekonomins BNP-andel ökar ständigt, vilket gör effektiva uppkopplingar och internetinnovationer avgörande för produktivitetstillväxten inom alla ekonomiska sektorer – från hälso- och sjukvård till energi och offentliga tjänster. Att lösa problemen inom telekomsektorn handlar därför inte längre bara om denna enda sektor (som endast motsvarar 9 % av Europas digitala ekonomi), utan om en hållbar utveckling inom alla sektorer.

Ännu ett stort framsteg i utvecklingen av den inre telekommarknaden skulle ge ekonomin mycket välkommen stimulans genom att nya källor till ekonomisk tillväxt främjades (app-ekonomin, som sedan 2008 genererat 794 000 nya arbetstillfällen – varav närmare hälften som programvaruutvecklare – är ett exempel), innovationen drevs på, nya och varaktiga arbetstillfällen skapades och Europas konkurrenskraft återställdes.

Det var med detta i åtanke som Europeiska rådet i mars 2013 uppmanade kommissionen att lägga fram konkreta åtgärder för att snarast möjligt skapa en inre marknad för informations- och kommunikationsteknik. I dagens förslag behandlas detta åtagande som gjorts av kommissionen.

Sektorn för elektronisk kommunikation har global räckvidd, med internet (och de tjänster som erbjuds där) som når utöver EU:s gränser. Det är viktigt att föreliggande initiativ ses mot bakgrund av utvecklingen på annat håll, och att elektronisk kommunikation och digitala tjänster ägnas vederbörlig uppmärksamhet i särskilda avtal eller i handels- och investeringsförhandlingar med våra viktigaste handelspartner.

2. 26 ÅR AV LAGSTIFTNINGSREFORMER PÅ TELEKOMOMRÅDET

Tack vare EU:s regelverk har det inte tagit mer än drygt en generation att avreglera Europas telekomlandskap, från statiska monopol för allmännyttiga tjänster till en dynamisk och konkurrenskraftig sektor. Sedan början av 1980-talet har en rad europeiska lagstiftningspaket lett till fria nät, förstärkt konkurrens och valfrihet, sänkta kostnader för mobil roaming, viktiga nya rättigheter för konsumenterna och stöd till en mer sammanhängande och konsekvent tillämpning av det gemensamma regelverket.

Dessutom har tillämpningen av EU:s konkurrenslagstiftning varit avgörande för att få marknaderna att fungera konkurrenskraftigt med lägre priser och bättre kvalitet på tjänsterna till konsumenter inom hela EU.

Dessa förändringar i EU:s telekomlagstiftning har varit försök anpassa sig till de banbryrande förändringarna på området IKT, först inom mobiltelefonin och sedan internet. I dag utgör telekomsektorn grunden för digitala produkter och tjänster som har potential att stödja alla aspekter av våra liv och påskynda Europas ekonomiska återhämtning.

EU:s insatser för att främja ett sunt regelverk och konkurrens har länge varit ett sätt att stödja förändringar inom sektorn. Med genombrott som standarderna GSM och UMTS banade EU vägen för Europa så att Europas industriaktörer kunde bli världsledande. Avregleringen har lett till konkurrens, bättre prissättning och verkliga valmöjligheter för invånare och företag på de nationella marknaderna. Allteftersom marknaderna blir mer konkurrensutsatta, europeiska och globala måste regelverket också utvecklas.

Det befintliga regelverket, som lades fram av kommissionen under 2007 med inriktning på att stärka både EU:s överblick och enhetligheten bland de nationella marknadsreglerna, har tjänat sitt syfte väl. Utanför Europas gränser har på senare tid starka aktörer i USA, Japan och Sydkorea emellertid satsat hårt på att erbjuda snabba bredbandsanslutningar (fasta och trådlösa). Det är viktigt att EU inte halkar efter i ett sådant globalt sammanhang. Dessutom har ett föränderligt ekonomiskt och tekniskt klimat, i kombination med den ekonomiska och finansiella krisen, lett till såväl snabba och accelererande förändringar som omfattande omstruktureringar inom den globala telekomsektorn. Nya krav och tillämpningar för databaserade tjänster ökar också behovet av en inre marknad, eftersom en stark ställning för den europeiska IKT-sektorn (särskilt telekom) med omfattande bredbandstäckning jämfört med andra länder är nyckeln till den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Detta är särskilt kännbart nu när EU söker efter nya sätt att växa sig ur krisen.

Telekomsektorn ska blomstra genom att underlätta för tillväxt inom hela ekonomin. Det är ohållbart att den försöker nå framgångar genom att nonchalera uppkopplingsbehoven inom den större ekonomin med hjälp av affärsmodeller som bygger på knapphet snarare än överflöd. Därför behövs nu kraftfulla insatser för att genomföra en omstrukturering av sektorn i syfte att undgå en framtida situation där den krymper ytterligare. Status quo är inget alternativ.

3. HINDER FÖR DEN INRE MARKNADEN

Europeiska kommissionen är fast besluten att upprätthålla och fortsätta sprida telekomteknikens fördelar till företag och invånare. Men trots alla framsteg hittills, står sektorn fortfarande inför ett antal svårigheter, hinder och utmaningar som tillsammans innebär

att de samlade fördelarna med den inre marknaden långt ifrån förverkligats. En nyligen genomförd studie visar att om den inre marknaden för elektronisk kommunikation förverkligades, skulle EU:s bruttonationalprodukt (BNP) kunna växa med upp till 110 miljarder euro per år.¹

På ett övergripande plan präglas telekomsektorn fortfarande av arvet efter de tidigare nationella monopolen, vilket förklarar varför verksamheten fortfarande främst är nationell. Vissa stora telekomföretag är verksamma i flera medlemsstater, men inget av dem är verksamt i alla. I de flesta fall har mobiloperatörer bara en nationell bas, och för många operatörer av fasta nät är den ännu mer lokal. De som är verksamma i flera medlemsstater måste följa olika regler, många gånger motstridiga krav och åtgärder som vidtagits av olika tillsynsmyndigheter. Därutöver måste de begära nationell auktorisation i respektive medlemsstat. Dessutom uppträder operatörer som är verksamma i flera medlemsstater ofta inte som verkligt europeiska operatörer, utan förefaller vara nöjda med att bedriva sin verksamhet separat i varje medlemsstat. Marknaden omfattar över tusen operatörer av fasta nät och flera hundra mobiloperatörer, som trots att de ofta ingår i större koncerner, är verksamma på nationell nivå. Samtidigt blir sektorn alltmer globaliserad och beroende av skalfördelar för att bli lönsam.

Avsaknaden av en inre marknad kan också tydligt avläsas i prissättningen. Exempelvis är kostnaderna för att ringa ett annat EU-land, eller för att använda mobiltelefon i ett annat EU-land, ofta mycket högre än de nationella avgifterna, vilket beror dels på roamingavgifter för taltelefoni och dataöverföring dels på ”internationella” (inom EU) samtalsavgifter. Sådana avgifter betraktas som oskäliga av många invånare, och innebär även ett praktiskt hinder för att de ska kunna utöva sina friheter på den inre marknaden.

Dessutom är det troligt att konsumenterna i högre grad skulle våga anta erbjudanden från operatörer etablerade i andra medlemsstater, om de visste att de kunde förlita sig på ett och samma regelverk. Exempel på detta är regler om öppenhet, avtalsvillkor, regler för att underlätta leverantörsbyte samt regler för att förhindra blockering eller strypning av online-tjänster, som utgör prov på åtgärder för att garantera tillgången till ett öppet internet. Spridda nationella ansträngningar för att skydda konsumenternas rättigheter kan vara en källa till ytterligare fragmentering av den inre marknaden.

Samtidigt inverkar skillnader i tidsplanerna, villkoren och kostnaderna för förfarandena för att förvärva spektrum negativt på investeringarna och försvårar ofta utvecklingen av integrerade trådlösa nät mellan länderna. Om tillgången till spektrum kunde erhållas tidigt och på ett förutsägbart sätt, skulle Europa få billigare bredbandsuppkopplingar med bättre spridning, men processen fastnar ofta i regelstrukturerna på nationell nivå.

Ofta leder den divergerande regleringen av de fasta näten till överreglering eller osäkerhet om reglerna kombinerat med oförutsägbarhet, vilket försvårar planeringen av investeringar i ”nästa generations” snabba bredbandsnät.

Med ökad harmonisering inom den inre marknaden skulle européer kunna få bättre täckning för snabbt bredband samt fler nya och innovativa digitala tjänster. Dessa snabba telekomnät är också viktiga produktionsfaktorer för många andra sektorer, såväl offentliga som privata. En stark och dynamisk telekomsektor är avgörande om Europa ska kunna dra nytta av sådana nya innovationer som molntjänster, nya verktyg som utnyttjar storskaliga datavolymer (”big

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

data”), uppkopplade bilar, smart tillverkning, sakernas internet, smarta städer, moderniserad offentlig förvaltning, e-hälsa, e-utbildning osv. Höghastighetsnät skulle kunna läggas till grund för ett blomstrande europeiskt digitalt ekosystem.

Sammanfattningsvis lider dock sektorn av splittring längs nationsgränserna, brist på ett enhetligt och förutsebart regelverk inom hela unionen, oskäligen priser för särskilda tjänster och brist på investeringar. Det är mycket viktigt att lösa dessa problem för att kunna skapa arbetstillfällen, produktivitet och tillväxt i Europa. En konkurrensutsatt inre telekommarknad skulle bidra till att lösa dessa problem.

4. MOT EN INRE TELEKOMMARKNAD

En verklig inre marknad på telekomområdet är en marknad, där

- kunder, utan diskriminering, kan köpa tjänster från EU-operatörer oavsett var de är etablerade.
- operatörerna kan erbjuda konkurrenskraftiga tjänster utanför den egna medlemsstaten och marknadsföra dem till kunder inom hela EU.
- orimligt höga avgifter för samtal inom EU, eller användning av mobiltelefon någon annanstans i EU, avskaffas.

Detta är det slutmål som Europeiska kommissionen under en tid har eftersträvat att uppnå, vilket har lett fram till dagens regelverk. Det innebär att nationella hinder för gränsöverskridande konkurrens i slutändan gradvis avlägsnas. Sådana hinder kan vara olika nationella regler inom telekomsektorn, olika nationella regler om konsumentskydd med avseende på telekomavtal samt olika nationella villkor för tilldelning och anvisning av spektrum. Det förutsätter också en ram som är mer enhetlig, stabil och rättssäker, samtidigt som den är konkurrenskraftig, med en högre grad av harmonisering och som tydligare främjar investeringar. Därigenom skulle större urval, snabbare bredband och bättre gränsöverskridande tjänster garanteras.

Kommissionen anser fortfarande att en verklig inre marknad som överensstämmer med denna vision skulle kräva en gemensam europeisk tillsynsmyndighet med ansvar för tolkning och genomförande av all relevant EU-lagstiftning. Det skulle också krävas ett gemensamt system för genomförande ett harmoniserat regelverk, och eventuellt fortsatt harmonisering av spektrumtilldelningen.

Det står emellertid klart att arbetet med att skapa en inre telekommarknad – på samma sätt som inom andra sektorer – är en gradvis process som beror lika mycket på marknadsaktörernas uppträdande som tillsynsmyndigheternas insatser.

De förslag som läggs fram i dag är viktiga för att förverkliga slutmålet, en helt integrerad inre marknad, genom att avlägsna några av hindren på vägen dit. Därigenom skulle telekomsektorn få möjligheten att lämna sitt fullvärdiga bidrag i det viktiga arbetet för ökad tillväxt. Strategin utgår från det befintliga telekomregelverket och är inriktad på de gränsöverskridande problem som operatörer och konsumenter ställs inför och syftar dessutom till att avlägsna hinder för investeringar. Denna strategi innebär att man identifierar specifika förändringar i det nuvarande regelverket som mellanliggande åtgärder för att gemensamt skapa en ”vändpunkt”, utifrån vilken marknaden kan utvecklas i riktning mot en Europaomfattande inre marknad.

I praktiken innebär detta att

- vissa skiljaktigheter mellan de nationella tillsynsmyndigheternas tolkningar åtgärdas genom att man förstärker samarbetet dem emellan och skapar kontinuitet i ledningen av arbetet samt stärker kommissionens roll,
- de problem som konsumenterna möter på en fragmenterad europeisk marknad åtgärdas genom att vissa gemensamma konsumentpolitiska normer införs. Avgifter för inkommande roamingsamtal liksom omotiverade tilläggsavgifter för samtal inom EU avskaffas. Incitament bör skapas för marknadsförhållanden som kan leda till en snabb avveckling av roamingavgifter i Europa som helhet samt att nya gemensamma konsumentskyddsregler, även om säker tillgång till ett öppet internet, införs,
- telekomsektorn erbjuds nya affärsmöjligheter, vilket skulle underlätta investeringar i näten och tillhandahållande av tjänster över gränserna och garantier för dessa samt att grundläggande tekniska produktionsfaktorer (t.ex. spektrum för trådlösa nät och tillträde till näten för fast bredband) harmoniseras,
- den europeiska dimensionen av det nuvarande systemet med nationella tillsynsmyndigheter stärks. Kommissionen föreslår som ett led på vägen att ordföranden för organet för europeiska tillsynsmyndigheter (Berec) får en starkare roll, genom att man inrättar en treårig heltidstjänst för att få till stånd en mer strategisk planering och större kontinuitet.

I slutet av förhandlingarna om 2009 års översyn av regelverket gjorde kommissionen ett formellt åtagande att vidta åtgärder för ett öppet internet. Sedan dess, och särskilt sedan rambestämmelserna ursprungligen utarbetades, har tillgången till internet ökat så kraftigt i betydelse att den är helt central inom nästan all ekonomisk, social och kulturell verksamhet. Därför har själva internetuppkopplingen också blivit den viktigaste och värdefullaste tjänst som tillhandahålls av nätoperatörer och leverantörer av internettjänster. Det finns fyra skäl till att åtgärder för tillgång till ett öppet internet behövs just nu. För det första finns det för närvarande inga faktiska EU-övergripande garantier för öppen åtkomst, men det finns entydiga och många bevis på att tjänster blockeras eller ”stryps” (försämras), vilket inte bara skadar konsumenternas intressen, utan också försämrar läget för leverantörer av program och innehåll vilka riskerar att bli avstängda. För det andra utvecklar telekomoperatörer och leverantörer av program och innehåll ”specialiserade tjänster”, vars sociala och ekonomiska värde bygger på en viss garanterad kvalitet – exempelvis tjänster för bredbands-tv, e-hälsoprogram såsom högupplösta bilder för medicinskt bruk, videokonferenser och dataintensiva molntjänster av stor vikt för näringslivet. Dessa innovationer erbjuder möjligheter till ny ekonomisk verksamhet, men de kräver både ett EU-regelverk med tydliga villkor för utvecklingen av dessa tjänster och ett blomstrande digitalt ekosystem. För det tredje ger EU:s nuvarande telekomregelverk de nationella lagstiftarna inte så mycket makt att de kan ingripa mot blockeringar eller annan orimlig trafikhanteringspraxis och upprätthålla det öppna internets vitalitet. För det fjärde har de nationella lagstiftarna börjat angripa problemet med hjälp av en rad helt olika metoder, vilket leder till nya risker för uppsplittring på den inre marknaden och nya utmaningar för den integrerade nätförvaltningen. I förslaget till förordning eftersträvas ett balanserat och effektivt sätt att angripa dessa problem.

5. ÅTGÄRDER FÖR INVESTERINGAR OCH KONKURRENS

Rekommendationen om metoderna för kostnadsberäkning och icke-diskriminering utgör den andra delen av detta paket, som kompletterar den föreslagna förordningen och är nära kopplad till den. Den är mer direkt inriktad på investeringar och på fortsatt harmonisering av metoderna för kostnadsberäkning. Målet för Europa är att öka investeringarna i bredband.

Uppfyllandet av detta mål är avgörande för att globalt kunna upprätthålla konkurrenskraften, men investeringarna hämmas av rättslig osäkerhet och skillnader mellan olika tillsynsmyndigheter. En mer konsekvent och förutsägbar lagstiftning samt ett stabilt regelverk kan förverkligas genom att 1) fortsätta att harmonisera de kostnader som etablerade operatörer har rätt att ta ut för att andra aktörer ska få tillgång till deras kopparnät och 2) att "tillträdessökande" får helt likvärdig tillgång till näten. Om sådana konkurrensbegränsningar och diskriminering undanröjdes, skulle priserna på "nästa generations" produkter fastställas av marknaden snarare än att de reglerades, medan priserna för tillgången till kopparnäten på det hela taget skulle förbli stabila och inte på konstgjord väg hållas lägre än priserna för framtidens nät.

För närvarande leder bristande enhetlighet i tillämpningen av reglerna till rättsosäkerhet för alla marknadsaktörer och till hinder för den inre marknaden. Ett klart rättsläge är särskilt viktigt med tanke på att investeringar i snabba bredbandsnät är mycket kostsamma, medan efterfrågan på slutprodukten förblir osäker.

Förtydligandena i rekommendationen kommer därför att vara avgörande för att skingra osäkerheten: både etablerade operatörer och operatörer som ansöker om tillgång till nätet kommer att få klarhet i fråga om priserna för tillgången till nätet.

6. FÄRDPLAN FÖR GENOMFÖRANDET AV EN INRE TELEKOMMARKNADEN PÅ MEDELLÅNG SIKT

Effekten på medellång sikt av lagstiftningsförslaget förväntas bli större frihet och fler alternativ för marknadsaktörerna, i kombination med en ökande konsolidering inom sektorn. Den ökade konkurrensen när Europa utvecklas mot en faktisk inre marknad kan på längre sikt förväntas leda till mindre sektorspecifik reglering med stöd i marknadsanalyser. Ett av resultaten av att utveckla den inre marknaden torde bli en tydligare tendens till effektiv konkurrens på relevanta marknader, där tillämpning av konkurrenslagstiftning i efterhand alltmer kommer att uppfattas som tillräckligt för att säkerställa en väl fungerande marknad. Allteftersom en genuint inre marknad för elektronisk kommunikation utvecklas, kommer marknadernas geografiska omfattning också att behöva utvecklas, både i fråga om sektorspecifik reglering byggd på konkurrenslagstiftningens principer och tillämpningen av konkurrenslagstiftningen i sig.

Som ännu ett bidrag kommer kommissionen att genomföra en översyn av rekommendationen om relevanta marknader för att, i takt med konkurrensutvecklingen, se till att operatörernas börda på grund av föregripande reglering minskas på lämpligt sätt.

Ytterligare åtgärder kommer att behövas för att komplettera den inre marknaden för telekommunikation, särskilt genom en bättre samordning av tillsynsåtgärderna. Kommissionen kommer därför att vidta nödvändiga åtgärder för att bereda marken för nästa kommissions mandatperiod, både genom att använda befintliga instrument i regelverket och genom att förbereda en översyn av hur de befintliga mekanismerna för att säkerställa konsekvent reglering kan förbättras ytterligare. I samband med denna översyn, som i ett tidigt skede kommer att omfatta ett brett offentligt samråd, bör också värdet av en gemensam europeisk regleringsmyndighet för telekommunikation utredas. Översynen skulle också erbjuda en möjlighet att ta upp balansen mellan de bestämmelser som gäller "over-the-top"-onlinetjänster och dem som gäller telekomtjänster. Samma sak gäller nya frågor om konvergensen mellan audiovisuella och telekommunikationstjänster och marknader.

7. SLUTSATS

Kommissionens vision är att EU ska få en dynamisk och konkurrenskraftig telekomsektor. Den skulle ha plats för ett antal starka aktörer, som är verksamma i flera medlemsstater och även utanför EU, tillsammans med ett större antal mindre, mer lokalt inriktade företag, som alla erbjuder teknisk infrastruktur eller tjänster på högsta utvecklingsnivå. Den skulle erbjuda den infrastruktur och de tjänster som behövs för en blomstrande och öppen digital ekonomi, som stärker den digitala tillväxten, sysselsättningen och möjligheterna inom EU.

Med dessa åtgärder vill kommissionen upprepa sitt åtagande att uppnå bredbandsmålen i den digitala agendan för Europa, som kan erbjudas av en blandad uppsättning aktörer (etablerade och alternativa, som arbetar med fasta eller trådlösa nät) och erbjuda ett stort och konkurrenskraftigt utbud av tjänster och innehåll av hög kvalitet. Sådan bredbandstäckning är viktig för att de nya on-linetjänsterna ska kunna uppnå kritisk massa: från smarta nät och smarta städer till övergripande molntjänster eller sakernas internet. Det skulle också placera Europa i den digitala frontlinjen, med modern digital infrastruktur så att invånarna till fullo kan utnyttja internet och företagen kan konkurrera globalt.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att behandla och anta det omsorgsfullt avgränsade förslaget till förordning som en fråga av högsta politiska prioritet.