

Bruxelles, den 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Resumé af konsekvensanalysen

Ledsagedokument til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om foranstaltninger vedrørende EU's indre marked for elektronisk kommunikation med henblik på at opnå et netforbundet europæisk område, og om ændring af direktiv 2002/20/EF, 2002/21/EF og 2002/22/EF samt forordning (EF) nr. 1211/2009 og forordning 531/2012

{COM(2013) 627 final}
{SWD(2013) 331 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af foranstaltningerne vedrørende EU's indre marked for elektronisk kommunikation med henblik på at opnå et netforbundet europæisk område

A. BEHOV FOR HANDLING

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

EU er delt op i flere særskilte nationale markeder, og der mangler derfor et ægte indre marked for elektroniske kommunikationstjenester. EU-reglerne gennemføres forskelligt, hvilket skaber adgangsbarrierer og gør det besværligt og bekosteligt for operatørerne at udbyde grænseoverskridende tjenester. Denne markedsfragmentering berører alle de nødvendige sektorspecifikke regler: tilladelse til at operere under ensartede regler, adgang til vigtige ressourcer for udbydere af faste eller mobile tjenester og regler vedrørende beskyttelse af slutbrugerne. Et af de væsentligste symptomer herpå er de urimelige afgifter på kommunikation på tværs af grænserne i EU. Fragmenteringen er ikke udelukkende sektorspecifik, men påvirker også mange andre brancher, f.eks. transportsektoren og grænseoverskridende tjenesteydere (handel, turisme, finansielle tjenester).

De europæiske operatører drager ikke tilstrækkelig gavn af stordriftsfordele og nye vækstmuligheder. De har endnu ikke taget alle de muligheder, som internettet har at byde på, til sig. Samtidig stilles forbrugerne over for et mindre udvalg og færre innovative tjenester af høj kvalitet, alt imens de stadig betaler en høj pris i forbindelse med opkald på tværs af grænserne, eller når de bruger tale- og datakommunikationssystemer på deres rejser i EU.

Hvad kan der forventes af initiativet?

Formålet med initiativet er at skabe et ægte indre marked for elektronisk kommunikation i Europa.

Ved målrettet at håndtere de forskellige former for fragmentering i et enkelt initiativ vil de sidste hindringer for det indre marked blive fjernet, hvilket vil fremme konkurrencen og skabe innovation inden for nye tjenester og applikationer. Et indre marked vil give virksomhederne mulighed for at operere på et større marked og hjælpe de europæiske operatører med at blive mere konkurrencedygtige på verdensplan samt tiltrække nye markedsaktører.

Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan?

For at håndtere den aktuelle fragmentering er det nødvendigt at træffe foranstaltninger på EU-plan ved at åbne op for de eksisterende flaskehalse og give operatørerne mulighed for at drage fordel af mere ensartet regulering og fælles ressourcer med henblik på at udbyde tjenester i hele Europa.

Foranstaltninger på EU-plan vil ligeledes reducere den administrative og reguleringsmæssige byrde og sikre et varigt højt niveau af forbrugerbeskyttelse, hvilket fremmer tilliden og giver kunderne et større udvalg.

B. LØSNINGER

Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige løsninger er taget i betragtning? Foretrækkes en løsning frem for andre? Hvorfor?

Løsning 1 sigter mod at støtte gennemførelsen af det indre marked gennem reguleringsmæssig koordinering. Det afhjælper de konstaterede problemer gennem henstillinger (artikel 292 i TEUF og artikel 19 i rammedirektivet) og ved revisioner af visse elementer af det lovgivningsmæssige grundlag for elektroniske kommunikationstjenester og –net, f.eks. forsyningspligtdirektivet i 2014 og roamingforordningen i 2016.

Løsning 2 er den foretrukne løsning og består i et sæt integrerede lovgivningsmæssige målrettede foranstaltninger til oprettelse af et ægte indre marked for elektroniske kommunikationstjenester, som understøttes af øget EU-koordinering. Dette opnås ved at indføre en fælles EU-tilladelse til udbydere af elektroniske kommunikationstjenester og levering af tjenester med udgangspunkt i harmoniserede regler for forbrugerbeskyttelse, konvergerende forhåndsregulering, adgang til fælles ressourcer (f.eks. frekvenser, lejede kredsløb og bitstrøm) og et fælles område, hvor forbrugerne ikke længere hæmmes af roamingtakster og grænseoverskridende gebyrer og er garanteret adgang til et åbent og frit internet. Denne løsning bygger på de aktuelle reguleringsmæssige rammer og bibeholder de væsentligste træk herved (f.eks. markedsanalyser, konstatering af dominerende stilling og forhåndsregulering for at sikre reel konkurrence), med henblik på gradvist at deregulere markederne, hvis det viser sig, at de er konkurrencedygtige, og sigter ved målrettede ændringer mod at opnå en mere ensartet regulering, navnlig for de virksomheder der opererer i mere end én medlemsstat, samt sørge for, at brugerne nyder fordelene ved et sammenhængende kontinent.

Løsning 3 ligner løsning 2, hvad angår foranstaltningerne, men adskiller sig i forvaltningsstrukturen. Under dette forslag oprettes der en EU-tilsynsmyndighed med ansvar for at gennemføre og håndhæve tjenesterne i hele Europa, bl.a. inden for frekvenser, i samarbejde med nationale tilsynsmyndigheder, når det er nødvendigt.

Hvem støtter hvilken løsning?

Der er stor enighed om det presserende behov for at få bugt med den konstaterede fragmentering på det indre marked for elektroniske kommunikationstjenester. Der er dog afhængigt af de forskellige gruppers interesser forskellige holdninger til, hvordan det bedst opnås.

Nogle opfordrer til vidtrækkende ændringer (navnlig de etablerede operatører), herunder mere ensartet regulering både i faste og mobile net, større forudsigelighed og kontinuitet og mere omfattende liberalisering. Flere operatører har udtrykt bekymring om virkningerne af visse elementer af løsningsmodellerne, navnlig om hvilke konsekvenser ændringerne af roaming og internationale opkald vil have for deres indtægter. Andre dele af branchen (navnlig de adgangssøgende) ønsker bedre implementering og ensartethed i leveringen af "virtuelle" adgangsprodukter.

Alle teleoperatørerne er enige om, at der er behov for større koordination af frekvenspolitikken for at frigøre flere frekvenser til bredbåndstjenester inden for lovgivningsmæssige rammer, der fremmer stabilitet og investeringer.

Forbrugerorganisationerne argumenterer for en afskaffelse af de kunstige afgifter (f.eks. roamingtakster), der pålægges, når forbrugerne bruger visse tjenester på tværs af grænserne. Mange tjenesteydere (inden for transport, navigation, logistik) er fortalere for udryddelsen af roamingtakster, så de kan udvikle nye innovative forretningsmodeller.

De ønsker også, at der gøres op med den diskrimination, der opstår som følge af blokering eller nedjustering af tjenester. Brugere i erhvervslivet, såvel de store som de små og mellemstore virksomheder, herunder også web-iværksættere og opstartende virksomheder, understreger betydningen af adgang til opkoblingsmuligheder af høj kvalitet af hensyn til konkurrenceevnen, så de f.eks. har mulighed for at høste fordelene ved cloud-computing og applikationer til kommunikation mellem maskiner.

Der findes en stigende udtalt bekymring om mangelen på bredbåndsdækning og overbelastning af de mobile net.

Under en politisk debat i Rådet for transport, telekommunikation og energi den 6. juni 2013 støttede et betragteligt antal delegationer målet om gennemførelsen af et ægte indre marked for telekommunikation, som bl.a. skal sikre stærk konkurrence, give forbrugerne et bredere udvalg, sikre netneutralitet, håndtere roaming på passende vis, sikre større reguleringsmæssig ensartethed, forebygge regularbitrage og sikre bedre koordinering mellem de nationale tilgange til frekvensanvendelse. Et stort antal delegationer udtrykte bekymring med hensyn til centralisering af lovgivningen gennem oprettelsen af en fælles europæisk tilsynsmyndighed og/eller fælles EU-tilladelse og –tildeling af frekvenser.

Europa-Parlamentet har allerede afholdt tre møder med henblik på at drøfte de kommende forslag. Medlemmerne af Europa-Parlamentet understregede navnlig behovet for som led i oprettelsen af et ægte indre marked for elektroniske kommunikationstjenester at afskaffe roamingtakster, indføre klare og stramme regler for netneutralitet og sikre en høj forbrugerbeskyttelse. De understregede ligeledes behovet for at forholde sig realistisk og vurdere de nye forslag på baggrund af forventningerne og tidsmæssige begrænsninger.

C. DEN FORETRUKNE LØSNINGS INDVIRKNINGER

Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning?

Den største direkte gevinst ved et indre marked for elektroniske kommunikationstjenester forventes at beløbe sig til 110 mia. EUR om året. Derudover forventes den positive spillover til andre sektorer at give potentielle gevinster på to cifrede milliardbeløb. Fordelen ved den foretrukne løsning i forhold til de andre er, at den bygger videre på eksisterende lovgivning og regulering, og at den er målrettet de væsentligste aspekter ved de konstaterede problemer med fragmenteringen uden en overdreven centralisering. Den udgør derfor en realistisk metode til at høste disse fordele hurtigere og mere sikkert end de andre løsninger. Den foretrukne løsning er et pragmatisk svar på markante problemer, navnlig hvad angår frekvenser, som sikrer en effektiv fordeling for at undgå, at nettene overbelastes eller kolliderer.

For det første vil de sektorer, der er direkte forbundet hermed (f.eks. fremstilling af telekommunikationsudstyr, udviklere af applikationer og indholdsindustrien), drage umiddelbare fordele ved et mere dynamisk europæisk marked for telekommunikation.

For det andet vil sektorer som bilindustrien, logistikbranchen og energisektoren drage fordel af de øgede opkoblingsmuligheder på det indre marked og af produktivitetsgvinster gennem f.eks. allestedsnærværende cloud-applikationer, tilkoblede

objekter og muligheden for integreret levering af ydelser til forskellige dele af en virksomhed.

For det tredje vil de offentlige forvaltninger og generelle servicesektorer, især sundhedssektoren, også drage fordel af den større tilgængelighed af e-forvaltnings- og e-sundhedstjenester. Især e-sundhed vil kunne drage gavn af bedre kvalitet og færre omkostninger.

Endelig vil de europæiske forbrugere drage fordel ved et større udvalg og mere innovative tjenester af bedre kvalitet. Den foretrukne løsning kan nå det ønskede mål uden at påføre yderligere administrative byrder.

Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning?

Den foreslåede forenkling af reglerne vil ikke generere reguleringsmæssige eller administrative omkostninger for virksomhederne. Tværtimod vil de blive reduceret.

Nogle foranstaltninger vil kunne medføre færre indtægter for operatørerne. Hvis roaming og opkald på tværs af grænserne i EU tilbydes til samme pris som i hjemlandet, anslås det i værste fald at medføre indtægtstab på 1 650 mio. EUR i forbindelse med roaming og på 700 mio. EUR i forbindelse med internationale opkald (dvs. når der ikke tages hensyn til priselasticitet eller kriteriet for rimelig anvendelse i forbindelse med roaming). Derfor vil virkningerne i virkeligheden være langt mindre. Desuden ville operatørernes indtægter under alle omstændigheder blive påvirket, navnlig som følge af roamingforordningen (som kræver, at forskellen mellem national og international roaming skal nærme sig nul inden 2016) samt af den øgede konkurrence og den teknologiske udvikling (f.eks. tale over IP). På den anden side vil de nye foranstaltninger skabe nye indkomstkilder, bedre forhold for frekvensanvendelse og stordriftsfordele.

Hvordan påvirker det de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Ved at nedbryde barriererne for sådanne opkoblingsmuligheder øger den foretrukne løsning produktiviteten og skaber nye forretningsmuligheder for alle. Med de nye regler vil det være meget lettere for udbydere af webtjenester at anskaffe sig opkoblingsmuligheder af passende kvalitet, som passer til de ydelser, der leveres, samtidig med at den overordnede kvalitet af internetadgangen i Europa vil blive forbedret, hvilket er til fordel for alle udbydere og brugere af internetbaserede tjenester.

Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?

Idet den valgte retsakt er en forordning, skal bestemmelserne ikke omsættes til national lovgivning og medfører dermed ingen gennemførelsesomkostninger for de offentlige myndigheder. Virkningerne af de foreslåede foranstaltninger vil på lang sigt også overvejende være fordelagtige for myndighederne, idet de øgede indtægter i forbindelse med frekvensanvendelse med tiden vil give flere skatteindtægter. Der kan dog opstå visse problemer, hvis bedste praksis ikke bliver fulgt.

Den øgede reguleringsmæssige koordinering mellem myndighederne vil næppe kræve yderligere ressourcer.

Vil der være andre væsentlige følger?

Et indre marked for elektroniske kommunikationstjenester understøtter det digitale indre marked, og det vil derfor have positive afsmittende virkninger på resten af den digitale økonomi.

D. OPFØLGNING

Hvornår vil politikken blive revideret?

Kommissionen evaluerer efter fire år virkningerne af de foreslåede foranstaltninger med henblik på at foreslå hensigtsmæssige tilpasninger, hvis det er nødvendigt.