



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.11.2007
SEK(2007) 1473

KOMMISSIONENS ARBETSDOKUMENT

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING

Följedokument till

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG, 2002/20/EG och 2002/21/EG

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG och 2002/58/EG

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om inrättande av en europeisk myndighet för den elektroniska kommunikationsmarknaden
(European Electronic Communications Markets Authority)**

{KOM(2007) 697 slutlig}
{KOM(2007) 698 slutlig}
{KOM(2007) 699 slutlig}
{SEK(2007) 1472}

KOMMISSIONENS ARBETSDOKUMENT

Sammanfattning av konsekvensbedömning

1. INLEDNING

I detta dokument sammanfattas den konsekvensbedömning¹ som gjorts i samband med översynen av EU:s rambestämmelser för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (e-kommunikation). I den nuvarande rapporten fördjupas och förfinas analysen av den första ursprungliga konsekvensbedömningen från juni 2006.

I denna översyn föreslås ändringar som tar hänsyn till hittills gjorda erfarenheter och den förväntade marknadsutvecklingen och de förväntade tekniska framstegen, i syfte att öka möjligheterna för rambestämmelserna att uppnå sina mål och stödja strategimålen för i2010.

Konsekvensbedömningen omfattar tre omfattande huvudteman i vilka de mer specifika problemen och målen kan fastställas.

TEMA I - Bättre reglering

1) Konkurrens, investeringar och innovation: att hitta det bästa sättet att främja konkurrens, investeringar och innovation i e-kommunikation och således säkerställa att användarnas behov uppfylls och att konsumenternas intressen skyddas.

2) Spektrumhantering: att säkerställa att radiospektrum som en begränsad resurs med hög efterfrågan används på ett så fördelaktigt sätt som möjligt för samhället och att förändringar i teknik och efterfrågestruktur snabbt kan påverka hur resursen används.

TEMA II - Genomföra den gemensamma marknaden för elektronisk kommunikation

3) Enhetlighet och effektivitet i regelsystemen - institutionella frågor och förfarandefrågor: att ta fram en regleringsmodell som skapar en gemensam marknad för elektronisk kommunikation genom en enhetlig och effektiv reglering samtidigt som subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras.

TEMA III - Kontakt med medborgarna

4) Användarnas rättigheter och konsumentskydd: att tillhandahålla tillräckliga garantier för användarnas rättigheter, konsumentskydd och allmänintresset i en miljö som präglas av teknisk konvergens och i enlighet med målen för i2010 om ett informations-samhälle som är öppet för alla.

5) Uppgiftsskydd och säkerhet: att bidra till en högre nivå för säkerhet och nätets integritet för de elektroniska kommunikationsnäten i Europa, som skulle ge verkliga fördelar för alla medborgare och för hela samhället i enlighet med målen för i2010.

¹ SEK(2007) 1472.

2. SAMMANFATTNING AV PROBLEMEN OCH DE STRATEGISKA ALTERNATIV SOM ÖVERVÄGS

2.1. Konkurrens, investeringar och innovation

EU presterar minst lika bra som sina viktigaste handelspartner vad gäller konkurrens och innovation inom elektroniska kommunikationer. Ett effektivt genomförande av EU-bestämmelserna har öppnat upp marknaderna vilket har lett till att företag och konsumenter fått sänkta priser för röst- och bredbandstjänster. En del EU-länder är idag världsledande vad gäller spridning av mobiltelefoni och bredband.

Nyckelfrågan för de kommande åren är huruvida rambestämmelserna ger tillräckliga incitament för investeringar i nya höghastighetsnät som kommer att stödja innovation inom Internettjänster som är rika på innehåll. Diskussionerna inom detta område har varit fokuserade på om öppen tillgång minskar incitamenten att investera i ny infrastruktur.

Under denna rubrik undersöktes tre viktiga strategiska alternativ:

Alternativ 1: Anta en modell för ”öppen tillgång” för ny nätinфраstruktur (dvs. att tillhandahållandet av infrastruktur separeras från tillhandahållandet av tjänster).

Alternativ 2: Ingen förordning: ta bort eller begränsa sektorspecifik reglering (”paus från regleringarna”).

Alternativ 3: Behålla den nuvarande modellen för rambestämmelserna.

Tjänsteleverantörernas lika tillgång till flaskhalsinfrastruktur är redan ett mål för de befintliga rambestämmelserna (alternativ 3), som innehåller bestämmelser för att undvika diskriminering så att marknaderna kan hållas öppna och konkurrenskraftiga. Det är emellertid fortfarande svårt att garantera en sådan likvärdig tillgång där nätoperatörerna är vertikalt integrerade tjänsteleverantörer, särskilt när det gäller diskriminering som inte avser priser.

I fall där sådan diskriminering är vanlig och inte kan lösas genom beteendemässiga ingrepp, kommer uppdelningen av den integrerade operatören i separata enheter att undanröja incitamenten för att diskriminera mellan tjänsteleverantörer (alternativ 1). Vilken grad av åtskillnad som är lämplig beror på hur den berörda nätbranschen ser ut (t.ex. telekommunikationer, energi eller järnväg). Fullständig organisatorisk åtskillnad (åtskilt ägande) är ett avgörande steg som bryter incitamenten för att diskriminera genom avvecklingen av icke-kopierbara nättillgångar. Där det förekommer avsevärda innovationer vad gäller teknik och tjänster, vilket är fallet när det gäller elektroniska kommunikationer, är ett mindre interventionistiskt tillvägagångssätt att kräva att flaskhalstillgångarna placeras i ett funktionellt åtskilt dotterbolag med särskilda förvaltningsincitament. Detta kan innebära att man behåller flexibiliteten med ett gemensamt samlat ägarskap av infrastruktur- och tjänstedivisionerna, samtidigt som öppenheten ökar och man får ökade incitament som motverkar diskriminering.

Alternativ 2 – ”paus från regleringarna” – hotar en effektiv konkurrens på huvuddelen av marknaden för europeiska elektroniska kommunikationer. Det finns empiriska bevis för att investeringarna och innovationsgraden är starkast där det finns effektiv konkurrens mellan infrastrukturerna. För ungefär 80 % av EU:s accessnät finns det emellertid fortfarande ingen infrastrukturbaserad konkurrens. Detta innebär att förhandsreglering fortsätter att spela en

avgörande roll för att upprätthålla konkurrensen och skydda konsumenterna genom att villkoren för tillgång till infrastrukturen hos företag med dominerande ställning fastställs.

Slutsats

De empiriska bevisen tyder på att även om diskriminering fortfarande är ett allvarligt problem på en del marknader, har man genom ingrepp i vissa marknader kommit tillräckligt långt vad gäller lika tillgång. Analysen stöder således en fortsättning av det nuvarande tillvägagångssättet (**alternativ 3**) med förhandsingrepp för att upprätthålla tillgången. Kommissionen anser emellertid att det är nödvändigt att de nationella tillsynsmyndigheterna får befogenheter för att införa **funktionsuppdelning** som ett undantagsingrepp för att komma till rätta med stadigt förekommande diskriminering som inte åtgärdas genom de befintliga beteendemässiga ingreppen.

2.2. Spektrumhantering

Spektrumbaserade tjänster motsvarar 250 miljarder euro av EU:s ekonomi och dessa tjänster växer. Mängden radiospektrum är emellertid begränsad och de nuvarande tilldelningssystemen är oflexibla och motverkar innovation. Kommissionens nuvarande strategi är att främja ökad flexibilitet och effektivitet vad gäller spektrumanvändning samtidigt som de trådlösa användarna skyddas från störningar. I alternativen i detta avsnitt beaktas förändringar för att integrera denna strategi i rambestämmelserna.

Till följd av det offentliga samrådet om kommissionens utvärderingsdokument från juni 2006, lades ett alternativ – det om ett oberoende organ för att samordna och strama upp beslut om spektrum – åt sidan och alternativen för spektrumhantering reducerades till två:

Alternativ 1: Anpassa rambestämmelserna genom att införa principen om teknik- och tjänsteneutralitet och samordnad spektrumhandel.

Alternativ 2: Ingen förändring av rambestämmelserna.

Teknik- och tjänsteneutralitet (huvudprinciperna i alternativ 1) skulle innebära att regleringsbegränsningarna avvecklas, konkurrensen stärks och regleringsbördan för användarna minskar. Då detta kombineras med spektrumhandel och efterlevnad av konkurrensbestämmelserna skulle det säkerställa att ny teknik och nya tjänsteleverantörer har öppen tillgång till marknaden.

Även om alternativ 2 i princip gör det möjligt för olika förvaltningsmodeller att samexistera är det i realiteten troligt att det bevarar den teknik- och tjänstebaserade administrativa modell som är gängse idag och som begränsar antalet licenser och motverkar införandet av ny teknik.

Genom alternativ 1 införlivas förstärkta samordningsmekanismer medan alternativ 2 är baserad på frivillig samordning.

Slutsats

Kommissionen anser att **alternativ 1** är den lämpligaste basen för en reformerad spektrumförvaltning i Europa.

2.3. Enhetlighet och effektivitet i regelsystemen: institutionella frågor och förfarandefrågor

Europas största konkurrensfördel i den globala ekonomin är dess öppna marknad med nära 500 miljoner konsumenter. Om företagen ska kunna dra fördel av denna inre marknad beror på om de lyckas uppnå stordriftsfördelar genom en stabil och enhetlig tillämpning av regleringarna.

Genom EU:s rambestämmelser för elektroniska kommunikationer har det inrättats ett system med 27 nationella marknader som samordnas genom ett antal gemensamma bestämmelser. Trots goda framsteg inom vissa områden finns det emellertid fortfarande problem med inkonsekvent genomförande av dessa bestämmelser.

Tre huvudalternativ analyserades för att ta itu med dessa problem:

Alternativ 1: En enda europeisk tillsynsmyndighet som har oinskränkta maktbefogenheter vad gäller att fatta beslut om översyn av marknaden och ansvaret för förvaltningen av frekvensaspekterna på EU-nivå.

Alternativ 2: En europeisk tillsynsmyndighet som saknar oinskränkta maktbefogenheter vad gäller att fatta beslut om förstärkta gemenskapsförfaranden.

Alternativ 3: Bättre samordning mellan medlemsstaterna.

En centraliserad reglering såsom föreslås i alternativ 1 skulle främja operatörer som är verksamma i hela EU, och därigenom uppmuntra en snabbare spridning av tjänster med alleuropeisk potential och gränsöverskridande konkurrens. Det finns emellertid betydande begränsningar vad gäller subsidiaritet och rättsliga begränsningar som talar mot detta alternativ.

Alternativ 2 garanterar enhetlighet på regleringsområdet samtidigt som ett decentraliserat regleringssystem bevaras. Det kombinerar mer omfattande gemenskapsbefogenheter med en rådgivande roll för en ny europeisk myndighet, vilket utgör ett effektivt tillvägagångssätt vad gäller urval, bemyndigande och harmonisering av tjänster med alleuropeisk potential med användning av frekvenser och/eller nummer.

Genom utvärderingar och offentligt samråd har det visat sig att nät- och informationssäkerhet kräver större effektivitet. Under alternativ 2 skulle uppgifterna för Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet (ENISA) slås ihop med den europeiska tillsynsmyndighetens uppgifter. En sådan integration av ENISA i den europeiska tillsynsmyndigheten skulle genom sammanslagningen av de två organen leda till en större operativ effektivitet.

Alternativ 3 kräver att alla tillsynsmyndigheter förbinder sig att följa gemensamma riktlinjer och använda sig av samma ingrepp. Det är inte mycket som tyder på att en sådan frivillig samordning skulle fungera i praktiken.

Slutsats

Kommissionen anser att **alternativ 2** är lämpligast inom den nuvarande institutionella och rättsliga ramen.

2.4. Användarnas rättigheter och konsumentskydd

Konkurrensen har lett till fördelar för konsumenterna genom att priserna faller i absoluta termer. Konkurrens och innovation leder emellertid också till ökad komplexitet. Således behövs det ytterligare steg för att öka öppenheten, garantera anslutbarheten och kvaliteten på kommunikationstjänsterna för att se till att de grundläggande tjänsterna som larmsamtal och ”e-integrations”-mål inte glöms bort i takt med att nya marknader uppstår.

Tre strategiska alternativ analyserades:

Alternativ 1: Uppmuntra öka självreglering inom branschen.

Alternativ 2: Uppdatera och skärpa de nuvarande bestämmelserna.

Alternativ 3: Ingen förändring av rambestämmelserna.

Hur pass effektivt alternativ 1 är beror i hög grad på hur samstämmiga alla berörda intressenter är. Det går för närvarande inte att förvänta sig att frivillig självreglering skulle leda till betydande förbättringar vad gäller konsumentskydd och användarnas rättigheter.

Alternativ 2 tar hänsyn till tekniska framsteg och marknadsutveckling och säkerställer att konsumentfrågorna garanteras i lagen och inte bara skyddas genom branschavtal. Det offentliga samrådet visade på ett behov av att förfinna de ursprungliga kommissionsförslagen, men med sådana anpassningar verkar det som att alternativ 2 har ett omfattande politiskt stöd.

Alternativ 3 kunde inte ta upp de fastställda problem som avser konsumentskydd och användarnas rättigheter i elektroniska kommunikationer och skulle därför inte överensstämma med målen för i2010.

Slutsats

Kommissionen anser att **alternativ 2** är lämpligast, även om man inte utesluter möjligheten till ökad självreglering inom den rättsliga ram som alternativ 2 skulle skapa där denna utveckling på ett effektivt sätt skulle uppnå de önskade resultaten.

2.5. Uppgiftsskydd och säkerhet

Under denna rubrik identifierades följande strategiska alternativ:

Alternativ 1: Ingen förändring av rambestämmelserna

Alternativ 2: Uppdatera och skärpa de nuvarande bestämmelserna

Alternativ 3: Införa ett nytt, detaljerat instrument som arbetar med säkerhet och integritet.

Alternativ 1 skulle innebära att kraven avseende nätintegritet skulle fortsätta att tillämpas endast på fasta telefontät vilket skulle minska deras betydelse avsevärt i framtiden, med nät som utvecklas mot en helt IP-baserad miljö.

Alternativ 2 skulle ta upp frågor som integritet och tillämpning på ett harmoniserat sätt, samt säkerställa att ramen anpassades för att uppfylla kommande behov. Det finns ingen risk för att detta blir för normativt.

Resultaten av det offentliga samrådet tyder på att alternativ 3 inte fick allmänt stöd av intressenterna. Det fanns i synnerhet oro för att ny och detaljerad lagstiftning skulle kunna leda till avsevärt ökade kostnader för att göra affärer och således negativt påverka konkurrensen.

Slutsats

Kommissionen anser att **alternativ 2** är lämpligast eftersom det erbjuder en balans mellan harmonisering, förutsägbarhet och flexibilitet som kommer att göra det möjligt att i rättan tid hantera eventuella framtida hot mot säkerheten.

3. DE VIKTIGASTE KONSEKVENSERNA AV DE FÖREDRAGNA ALTERNATIVEN

I detta kapitel sammanfattas de viktigaste konsekvenserna av de alternativ som fastställs ovan.

TEMA I - Bättre reglering

1) Att upprätthålla den nuvarande marknadsbaserade modellen för förhandsreglering är det bästa sättet för att främja konkurrens, investeringar och innovation i elektroniska kommunikationer. De nationella tillsynsmyndigheterna har resurserna för att främja konkurrens, samtidigt som de beaktar behovet för att riskabla investeringar generera en tillräckligt hög kapitalavkastning. Funktionell åtskillnad som ett ingrepp i sista hand skulle kunna förbättra konkurrensen där det finns konkurrensproblem och flaskhalsar och där andra ingrepp inte är effektiva för att få slut på diskrimineringen.

Granskningen av rekommendationen om relevanta marknader för 2003 (som granskas parallellt med denna översyn) visar att den nuvarande ramen redan har möjliggjort en betydande avreglering, eftersom 11 (huvudsakligen detaljhandelsmarknader) av de nuvarande 18 marknaderna som omfattas av förhandsreglering enligt förslaget ska fasas ut. Reglering inom sektorn kan således fokusera på grossistmarknader, där det fortfarande finns avsevärda flaskhalsar för konkurrensen.

2) Att reformera spektrumhantering genom att införa ökad flexibilitet på marknaden kommer att stärka konkurrensen och minska spektrumanvändarnas regleringsbörda. Detta kommer att uppmuntra till investeringar och göra det möjligt för operatörerna att införa ny teknik i spektrumbanden där de har användarrättigheter vilket således gör det mer praktiskt att sprida ny teknik och öka konsumenternas användning av dem genom ökat urval och lägre priser.

TEMA II - Genomföra den gemensamma marknaden för elektronisk kommunikation

3) Även om systemet med oberoende nationella tillsynsmyndigheter tillhandahåller en rik kunskapsbas för reglering, skulle en Europeisk myndighet med en rådgivande roll kombinerat med Kommissionens tillsyn av ingrepp i hög grad bidra till att förbättra effektiviteten och snabbheten av beslutsfattandet i EU. Det skulle vara en lämplig lösning för de nuvarande problemen med bristande samstämmighet i den regleringsstrategi som leder till ojämna villkor för tjänsteleverantörer i hela EU. Samstämmighet kommer inte bara att uppmuntra

operatörerna att utveckla sin gränsöverskridande verksamhet utan kommer också att minska kostnaderna för att göra affärer i Europa rent allmänt genom att främja alleuropeiska tjänster.

TEMA III - Kontakt med medborgarna

4) Att uppdatera och utöka användarnas rättigheter – inbegripet användare med funktionshinder – och bestämmelser för konsumentskydd tar hänsyn till tekniska och marknadsmässiga utvecklingar och erbjuder alla användare ett ökat urval och högre rättssäkerhet. Konsumenterna kommer att gynnas genom att de blir bättre informerade om priser och tjänster. Ökad användning och bättre tillgång till kommunikationstjänster kommer att leda till ett högre socialt deltagande för användare med funktionshinder och/eller särskilda behov samt för de äldre. Förbättrad lokalisering information skulle öka kvaliteten på larmtjänsterna.

5) Att uppdatera och stärka de nuvarande bestämmelserna vad gäller uppgiftsskydd och säkerhet kommer att ge konsumenterna högre kvalitet och säkerhet vad gäller nät och tjänster samt ökad information och öppenhet, så att tjänsternas kvalitet och säkerhet kommer att bli en del av konsumentens urvalskriterier. Mer information, öppenhet och tillit kommer att främja användningen av IKT.

Sammanfattning

Kombinationen av alternativen bidrar till en förenkling av de regleringsskyldigheter som införs för företag samtidigt som användarnas rättigheter stärks och konsumenterna får fördelar. De viktigaste förenklingarna innebär ett minskat antal relevanta marknader i kommissionens rekommendation, förenklade förfaranden för marknadsöversyn och en reformerad spektrumhantering, vilket leder till att de administrativa kostnaderna minskar totalt sett. Infrastrukturen för elektronisk kommunikation är grunden för ekonomin som helhet och förbättringar i denna sektor kommer att sprida sig och inverka positivt på resten av EU:s ekonomi.