



Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Dato

10. november 2016

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation

KOM-nr. (2016)590

Notatet oversendes endvidere til Folketingets Energi-, Forsynings- og Klimaudvalg.

1. Resumé

Kommissionen har den 14. september 2016 fremsat forslag om at revidere de fire centrale direktiver på telekommunikationsområdet og samle dem i ét nyt. Hovedformålet med det nye direktiv vil være at understøtte udbredelsen af højhastighedsbredbånd overalt i EU.

Med forslaget foreslår Kommissionen særligt at fokusere på øget konkurrence og forudsigelighed for investeringer i digital infrastruktur, en mere harmoniseret forvaltning af frekvenser, en stærkere og mere ensartet forbrugerbeskyttelse samt online sikkerhed og mere ensartede regler for traditionelle telekommunikationstjenester og kommunikationstjenester, der leveres over internettet og er sammenlignelige. Forslaget indebærer endvidere, at der fastlægges et minimumssæt af opgaver, som de nationale tilsynsmyndigheder skal varetage, samt at der skal være forsyningspligt på en basal bredbåndstjeneste. Forsyningspligten vil betyde, at alle slutbrugere vil få ret til at få adgang til basale bredbåndstjenester til en rimelig pris på en fysisk adresse.

Forslaget vil kræve en revision af den danske lovgivning på teleområdet samt muligvis på radio- og tv-området. Forslaget kan potentielt medføre betydelige statsfinansielle konsekvenser, særligt hvis staten skal indføre forsyningspligt på basalt bredbånd. Forslaget vurderes ligeledes potentielt at have erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet forslaget om præciserede muligheder for at pålægge adgangsforpligtelser på udbydere kan påvirke udbyderes incitament til at foretage investeringer i ny infrastruktur. Forslaget vurderes at ville få positive konsekvenser for samfundsøkonomien i det omfang, at målet om udbredelse af højhastighedsnet kan nås med omkostningseffektive virkemidler.

Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efgm@efgm.dk

www.efgm.dk



Regeringen deler Kommissionens vurdering af, at et velfungerende digitalt indre marked er af afgørende betydning for hele den europæiske økonomi, og regeringen er enig med Kommissionen i, at reguleringen på teleområdet bør understøtte udbredelsen af højhastighedsnet. Overordnet lægger regeringen vægt på, at dette følger princippet om markedsbaseret udrulning. Regeringen lægger endvidere vægt på, at nationale udgifter til forsyningspligten på bredbånd står mål med forslagens fordele. Regeringen lægger samtidig vægt på, at den konkrete regulering ikke forringer konkurrencen på telemarkedet. Regeringens konkrete holdning afventer resultatet af det analysearbejde, som har til formål at afdække forslagens konsekvenser nærmere.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2016) 590 af den 14. september 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation. Forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 13. oktober 2016. Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal således behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Der blev i EU gennemført en liberalisering af telesektoren i 1990'erne. Som opfølgning herpå blev rammerne for telereguleringen i EU fastsat i en række direktiver, der blev vedtaget i 2002 og efterfølgende revideret i 2009. Teledirektiverne indeholder et sæt af fælles regler, som implementeres af uafhængige, nationale tilsynsmyndigheder, der har ansvaret for at regulere telemarkederne i de enkelte medlemsstater. Tilsynsmyndighederne på teleområderne samarbejder i Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) for at sikre en ensartet anvendelse af EU-regelsættet. Herudover foregår der på EU-niveau et samarbejde mellem myndighederne med ansvar for frekvensområdet i den såkaldte Frekvenspolitikgruppe (RSPG).

Som led i sin strategi for et digitalt indre marked annoncerede Kommissionen i foråret 2015, at man ville fremsætte forslag til revision af reglerne. Kommissionen gennemførte i slutningen af 2015 en offentlig høring om evaluering af de gældende regler på teleområdet samt forslag til ændringer af reglerne. Parallelt hermed gennemførtes en høring om forventningerne til fremtidens behov for bredbånd.

På denne baggrund har Kommissionen fremsat forslag om at revidere teledirektiverne og samle dem i ét direktiv. Samtidig har Kommissionen fremsat to forslag om hhv. en ny forordning om Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation og om en ændring af forordningen om Connecting Europe-faciliteten med henblik på fremme af internetkonnektivitet i lokalsamfund. Kommissionen har endvidere offentliggjort to meddelelser om henholdsvis konnektivitet med henblik på et konkurrencedygtigt digitalt indre marked og en handlingsplan for 5G til Europa.



3. Formål og indhold

Kommissionen foreslår at revidere og samle de fire centrale teledirektiver (rammedirektivet, adgangsdirektivet, tilladelsesdirektivet og forsyningspligt-direktivet) i ét nyt direktiv. Hovedformålet med det nye direktiv vil være at understøtte udbredelsen af højhastighedsbredbånd overalt i EU.

Kommissionen foreslår særligt at fokusere på følgende:

- Øget konkurrence og forudsigelighed for investeringer i digital infrastruktur: Kommissionen ønsker at fremme den langsigtede investeringssikkerhed ved at skabe stabile lovgivningsmæssige rammer og reducere forskellene mellem den måde, hvorpå der reguleres på i de enkelte medlemsstater. Med de nye regler ønsker Kommissionen at sikre, at markederne kun reguleres, hvor der er konkurrenceproblemer på detailmarkedet, og hvor saminvestering eller kommercielle aftaler mellem teleselskaberne ikke leverer den ønskede konkurrence. Med forslaget reduceres reguleringen, når konkurrerende teleselskaber sammen investerer i højhastighedsnet. Dette skal gøre det lettere for mindre teleselskaber at være en del af investeringsprojekter.
- Mere harmoniseret forvaltning af frekvenser: For at fremme en mere konsistent forvaltning af frekvenser på tværs af EU foreslår Kommissionen, at den får kompetence til at harmonisere principper og rammer for, hvordan medlemsstaterne kan fastsætte dækningskrav. Endvidere foreslår Kommissionen, at kompetencen til ved tildeling af frekvenstilladelser at vurdere konkurrencemæssige forhold, som har betydning for markedssituationen på frekvensområdet, samt kompetencen til at fastsætte konkrete vilkår i frekvenstilladelser af konkurrencemæssige hensyn, overføres til de uafhængige nationale tilsynsmyndigheder. Disse myndigheder skal koordinere deres administration af reglerne med de øvrige medlemsstaters uafhængige nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen i regi af BEREC.
- Stærkere og mere ensartet forbrugerbeskyttelse: Med forslaget gøres det lettere at skifte leverandør, når en forbruger abonnerer på en pakke, som kombinerer flere tjenester såsom internet, telefoni, TV m.v. Som udgangspunkt bliver det desuden ikke tilladt for de enkelte medlemsstater at fastsætte andre forbrugerbeskyttelsesregler, end direktivet fastlægger. Endvidere sikres det, at alle kan få adgang til basale bredbåndstjenester til en rimelig pris gennem nye regler om forsyningspligt.
- Sikkerhed i net og tjenester og mere ensartede regler for sammenlignelige tjenester: De regler, som skal beskytte sikkerheden i nettene, udvides til også at gælde tjenester, som leveres over internettet. Tilsvarende udvides kravet om adgang til det fælles alarmnummer 112 til også at gælde nogle af disse tjenester.



Regler på det institutionelle område

På det institutionelle område foreslår Kommissionen, at BEREC tillægges nye kompetencer, herunder kompetencer omkring frekvens- og nummerregulering, som sammenslutningen ikke tidligere har beskæftiget sig med. Kommissionen foreslår endvidere, at BEREC omdannes til et egentligt agentur, jf. særskilt grund- og nærhedsnotat herom. Hver medlemsstat vil som i dag alene kunne deltage i BEREC med én national tilsynsmyndighed, og Kommissionen foreslår på denne baggrund, at alle de sagsområder, hvor BEREC har kompetencer, samles i én enkelt national tilsynsmyndighed i hver medlemsstat. Kommissionen foreslår at udvide den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed til alle de sagsområder, som skal være placeret i denne myndighed. Myndigheden skal have et separat budget, ledelsen skal udpeges for en 4-årig periode og kan maksimalt genudpeges for én yderligere periode, og ledelsen må kun afskediges i utide på baggrund af på forhånd i lovgivningen fastsatte kriterier.

Konkurrence

På konkurrenceområdet foreslår Kommissionen en revideret adgangsregulering. Udgangspunktet vil fortsat være at udpege udbydere med stærk markedsposition og pålægge dem adgangsforpligtelser, men fremover vil reguleringen fokusere på højhastighedsnet og på såvel konkurrence som at øge incitamentet til at investere i sådanne net. Kommissionen foreslår bl.a. at begrænse muligheden for at pålægge udbydere med en stærk markedsposition forpligtelser om adgang på nybyggede højhastighedsnet, hvis der fx er givet rimelig mulighed for saminvestering i det nye net.

Til støtte for markedsundersøgelserne foreslår Kommissionen, at den nationale tilsynsmyndighed skal gennemføre en geografisk kortlægning af teleinfrastruktur, der er tilstrækkelig detaljeret til, at der kan identificeres lokale og regionale markeder, såfremt dette er relevant. Kortlægningen skal endvidere indeholde udbydernes udrulningsplaner for de kommende tre år, så områder med begrænset udrulning kan identificeres.

Kommissionen foreslår endvidere at præcisere mulighederne for, at den nationale tilsynsmyndighed kan pålægge adgangsforpligtelser på udbydere, der ikke af tilsynsmyndigheden er udpeget til at have en stærk markedsposition, men som kontrollerer en infrastruktur, som det vil være økonomisk ineffektivt at replikere. Forslaget er målrettet de yderste dele af nettet tættest på slutbrugeren, hvor det er dyrest at etablere teleinfrastruktur. Forslaget indeholder bestemmelser, der skal sikre mulighed for tjenestebaseret konkurrence og dermed mere valgfrihed for forbrugerne i disse områder.

Herudover indeholder forslaget en kodificering af en række allerede gældende principper, der tidligere fremgik af praksis og henstillinger, herunder f.eks. princip-



per for beregning af termineringsomkostninger, principper for netadgang til passiv infrastruktur og ikke-diskrimination.

Forslaget indeholder endvidere en ny mulighed for den nationale tilsynsmyndighed til at pålægge krav om national roaming på mobilnet i områder, hvor en parallel etablering af mobilnet er økonomisk ineffektivt eller fysisk umuligt, og hvor dette har væsentlig betydning for forbrugernes valgmuligheder og tjenesternes kvalitet. National roaming betyder, at én udbyder kan benytte en anden udbyders mobilnet i områder, hvor udbyderens eget net ikke har dækning. Dette er en kommerciel mulighed under det nuværende regelsæt, men kan ikke pålægges som en forpligtelse.

Frekvenser

På frekvensområdet foreslår Kommissionen, at de uafhængige nationale tilsynsmyndigheder skal have kompetence til at træffe afgørelse om de elementer af medlemsstaternes procedurer for tildeling af frekvenstilladelser, som har betydning for markedssituationen, herunder de konkurrencemæssige forhold på markedet. De uafhængige nationale tilsynsmyndigheder skal bl.a. træffe beslutning om udvælgelsesproceduren og den økonomiske værdiansættelse af frekvenser i forbindelse med auktioner, vilkår om varighed og fornyelse af tilladelser, overdragelse af frekvenstilladelser, delt anvendelse af frekvenser og trådløs infrastruktur samt den konkrete udmøntning af dækningskrav i overensstemmelse med principper og rammer, som fastsættes af Kommissionen via gennemførelsesretsakter. Kommissionen foreslås på samme vis at kunne beslutte, om medlemsstaterne skal udstede tilladelser til at anvende frekvenser i harmoniserede frekvensbånd, eller om frekvenserne kan anvendes uden tilladelse. Der vil stadig være muligt at benytte særlige procedurer og kriterier ved tildeling af frekvenser til broadcast af radio og tv.

Det foreslås endelig, at tilladelser til at anvende frekvenser i harmoniserede frekvensbånd skal have en varighed på minimum 25 år, og at frekvensmyndigheden senest tre år inden tilladelsens udløb skal vurdere efterspørgslen efter frekvenserne med henblik på at beslutte, om disse kan fornyes i yderligere 25 år eller for eksempel skal udbydes ved auktion. For at sikre rettidig ibrugtagning af nye frekvenser og fremme trådløs dækning i hele EU foreslås Kommissionen endelig bemyndiget til at vedtage gennemførelsesretsakter om fastsættelse af frister for udstedelse af tilladelser til at anvende harmoniserede frekvenser.

Forbrugerbeskyttelse

Med henblik på at reducere forskellene i de nationale forbrugerbeskyttelsesregler foreslår Kommissionen at totalharmonisere bestemmelserne på forbrugerbeskyttelsesområdet, så medlemsstaterne ikke må indføre regler, der afviger fra de i direktivet fastsatte, medmindre direktivet eksplicit tillader dette. Bestemmelserne om forbrugernes ret til en kontrakt opdateres, så de i højere grad svarer til den almindelige EU-forbrugerbeskyttelsesregulering. Den maksimale bindingsperiode på EU-



plan på 24 måneder bibeholdes, men det vil fortsat være muligt at have en kortere national maksimal bindingsperiode som den danske på seks måneder.

Bestemmelserne om gennemsigtighed foreslås strammet, så de nationale tilsynsmyndigheder fremover har pligt til at sikre, at slutbrugere har gratis adgang til mindst én uafhængig sammenligningstjeneste, der gør det muligt at sammenligne og vurdere priser og kvaliteten af forskellige tjenester, f.eks. priser for mobilabonnementer eller hastigheden af internetforbindelser. De nationale tilsynsmyndigheder forpligtes desuden til at certificere sammenligningstjenester, der opfylder en række nærmere angivne kriterier. Forbrugerbeskyttelsesreglerne om kontrakter, kontraktlængde, opsigelse, gennemsigtighed og skift af udbyder udstrækkes desuden til at omfatte pakker af tjenester, hvori der indgår en elektronisk kommunikationstjeneste.

Forsyningspligt

På forsyningspligtområdet foreslår Kommissionen at sikre alle adgang til basale bredbåndstjenester til en rimelig pris. Basalt bredbånd defineres som en forbindelse, der understøtter en række tjenester som eksempelvis netbank, køb på internettet, brug af offentlige myndigheders hjemmesider og videotelefoni. Forsyningspligten på taletelefoni foreslås opretholdt, mens forsyningspligten på nummeroplysningstjenester og mønttelefoner ophæves på EU-niveau. Medlemsstaterne kan dog fortsætte med at have forsyningspligt på disse og andre ydelser, i det omfang der er forsyningspligt på disse ved forslaget i krafttræden. På handicapområdet ændres pligten til at sikre personer med handicap adgang til taletelefoni og nummeroplysning til en forpligtelse til om nødvendigt at sikre rimelige priser for udstyr eller tjenester med henblik på handicappedes lige adgang til elektroniske kommunikationstjenester.

Sikkerhed i net og tjenester og mere ensartede regler for sammenlignelige tjenester
Hvad angår online sikkerhed og mere ensartede regler for sammenlignelige tjenester foreslås det, at begrebet "elektronisk kommunikationstjeneste" udvides. Begrebet vil således som noget nyt ikke kun dække traditionelt udbud af elektronisk kommunikation som telefoni og bredbånd. Nye digitale tjenester, der giver mulighed for kommunikation mellem personer, kan således også blive omfattet afhængig af, om tjenesterne anvender telefonnumre. Det kan betyde, at udbydere af disse tjenester kan blive forpligtet til at sikre slutbrugerne alarmopkald (112) til den mest hensigtsmæssige alarmcentral.

Nummeradministration

Med forslaget øges fleksibiliteten på nummerområdet, så den nationale tilsynsmyndighed får mulighed for at tildele numre fra den nationale nummerplan til andre end teleselskaber, ligesom der lægges op til en begrænset mulighed for brug af nationale numre ekstraterritorialt, dvs. uden for en medlemsstats grænser. Det foreslås således, at medlemslandene skal allokere særlige nummerserier i deres nationale



nummerplan til tjenester, som kan bruges i hele EU, og som ikke anvendes til person-til-person kommunikation, fx i biler. Endelig strammes reglerne om nummerportering, det vil sige retten til at tage sit nummer med fra én udbyder til en anden, ligesom der som noget nyt fastsættes regler for skift af internetudbydere.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294 medlovgiver.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en opdatering af allerede gældende EU-regler, fokuserer Kommissionen i sin vurdering af nærhedsprincippet på den nye målsætning om konnektivitet for højhastighedsbredbånd, harmoniseringen af tilsynsmyndighedernes kompetence, harmoniseringen af frekvensforvaltningen og de nye regler for elektroniske tjenester.

Hvad angår målet om udbredelsen af højhastighedsbredbånd anfører Kommissionen, at der er væsentlige forskelle i udrulningen mellem medlemsstaterne, som ikke kan forklares ud fra faktorer som økonomi, befolkningssammensætning eller geografi, men i stedet bunder i forskelle i den førte politik. Hvis der ikke handles på fællesskabsniveau, vil disse forskelle fortsætte med negative konsekvenser for det indre marked og for forbrugerne.

Kommissionen anfører om tilsynsmyndighedernes kompetencer, at det eksisterende system giver de nationale tilsynsmyndigheder en høj grad af fleksibilitet til at tilpasse reguleringen til særlige nationale eller lokale forhold. Systemet har dog en svaghed på områder, hvor en ensartet regulering er væsentlig og fremmer fælles europæiske interesser. Noget regulering kræver således en mere koordineret eller harmoniseret tilgang på EU-plan. Dette kan opnås ved at sikre, at opgaverne ligger hos de nationale tilsynsmyndigheder, som deltager i BEREC-samarbejdet.

På frekvensområdet anfører Kommissionen, at ensartede regler på EU-plan er nødvendige bl.a. for at gøre det muligt for udbydere at udvide deres tjenester til andre medlemsstater, for at sikre, at nye, trådløse tjenester rulles hurtigt ud og derved understøtte fordelene ved den digitale økonomi, og for at behandle alle frekvensbrugere på en ensartet måde i hele EU.

Hvad angår de nye regler for tjenester anfører Kommissionen, at der er behov for at handle på fællesskabsniveau for at sikre ensartede konkurrencebetingelser, idet udbydere af tjenester, der leveres over internettet, ofte er globale aktører.



På det foreliggende grundlag er regeringen enig i Kommissionens vurdering og finder således, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget vil berøre følgende dansk lovgivning:

- Lov om elektroniske kommunikationsnet og –tjenester, jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014 (teleloven)
- Lov om radiofrekvenser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1100 af 10. august 2016 (frekvensloven)
- Lov om etablering og fælles udnyttelse af master til radiokommunikationsformål m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 681 af 23. juni 2004 (masteloven)
- Lov om graveadgang og ekspropriation m.v. til telekommunikationsformål, jf. lovbekendtgørelse nr. 662 af 10. juni 2003 (graveloven)
- Lov om net- og informationsikkerhed, jf. lov nr. 1567 af 15. december 2015

Samt bekendtgørelser udstedt i medfør af denne lovgivning, herunder særligt:

- Bekendtgørelse nr. 715 af 23. juni 2011 om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester
- Bekendtgørelse nr. 402 af 3. maj 2012 om det frekvenspolitiske rammandat
- Bekendtgørelse nr. 758 af 1. juni 2015 om anvendelse af radiofrekvenser uden tilladelse samt om amatørradioprøver og kaldesignaler m.v.
- Bekendtgørelse nr. 1420 af 3. december 2015 om tilladelser til at anvende radiofrekvenser
- Bekendtgørelse nr. 482 af 20. maj 2016 om forsyningspligtigheder
- Bekendtgørelse nr. 566 af 1. juni 2016 om oplysnings- og underretningspligter vedrørende net- og informationsikkerhed
- Bekendtgørelse nr. 567 af 1. juni 2016 om informationsikkerhed og beredskab i net og tjenester

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag vil medføre en omfattende revision af den danske lovgivning på teleområdet med tilhørende bekendtgørelser.

Særligt kan nævnes, at en udvidelse af den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed vil kræve en justering af flere af de gældende love. En samling af de i forslaget opregnede opgaver i én national telemyndighed vil kræve, at de pågældende opgaver samles under ét ressort. Opgaver om sikkerhed i net og tjenester er ikke omfattet af opregningen. Den uafhængige nationale tilsynsmyndighed vil skulle tilføres en række nye kompetencer, som i dag ligger hos energi-, forsynings- og



klimaministeren og Energistyrelsen samt hos erhvervs- og vækstministeren og Erhvervsstyrelsen. Det drejer sig bl.a. om varetagelse af væsentlige samfundsmæssige hensyn, herunder fastsættelse af dækningskrav, i forbindelse med auktioner og udbud over frekvenser. Der kan endvidere være behov for at fastsætte yderlige regler om tilsynsmyndighedens uafhængighed, herunder ledelsens ansættelsesforhold.

Den foreslåede kortlægning af teleinfrastrukturen vil kræve hjemmel for den nationale tilsynsmyndighed til at indsamle oplysninger herom. Der vil herunder navnlig skulle skabes klar hjemmel til en bindende indsamling af oplysninger om udbydernes fremtidige udrulningsplaner.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget kan potentielt medføre betydelige statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vedrørende forsyningspligt vurderes således at kunne medføre udgifter, idet nettoomkostninger ved udbud af basalt bredbånd skal dækkes af staten. Det er dog formentlig kun relativt få brugere, som ikke ad anden vej kan få en forbindelse, der er tilstrækkelig til at muliggøre det beskrevne minimumssæt af tjenester. Ligeledes kan kravene til den nationale tilsynsmyndighed medføre udgifter til omorganisering af opgaverne. På sigt vil der dog ikke være mérudgifter forbundet hermed, idet der overordnet set ikke er tale om nye administrative opgaver.

Det vil blive igangsat en mere detaljeret analyse for nærmere at estimere omfanget af eventuelle udgifter knyttet til forsyningspligt på basalt bredbånd.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

En række af Kommissionens forslag vurderes at kunne få positive samfundsøkonomiske konsekvenser, særligt hvis målet om at udbrede højhastighedsnet kan nås med omkostningseffektive virkemidler. Således er det vurderingen, at de øgede incitamenter til at investere i højhastighedsnet samlet set vil have en positiv effekt på samfundsøkonomien i form af øget produktivitet og konkurrenceevne. Dette skyldes, at en øget udbredelse af net med meget høj hastighed er en afgørende forudsætning for digitaliseringen.

Forslagene om præciserede muligheder for at pålægge adgangsforpligtelser på andre end udbydere med stærk markedsposition og om kortlægning af infrastruktur vil på samfundsniveau kunne sikre en bedre udnyttelse af infrastrukturen og bedre konkurrence, hvilket potentielt kan have positive effekter for samfundsøkonomien. Dette kan dog også have negative konsekvenser for udbydernes incitament til at foretage investeringer i ny infrastruktur.



På frekvensområdet vurderer Kommissionen, at der vil være samfundsøkonomiske gevinster som følge af en konsolidering på markedet. Hertil bemærkes, at det hidtil ofte har været de mindre selskaber, som har medvirket til at konkurrere priserne ned til gavn for virksomheder og forbrugere.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om præciserede muligheder for at pålægge adgangforpligtelser på andre end udbydere med stærk markedsposition kan for visse selskaber skabe en økonomisk usikkerhed omkring forretningsgrundlaget for fremtidige investeringer. Dette risikerer at mindske disse selskabers investeringslyst. Det vurderes imidlertid, at forslaget indeholder muligheder for at tage højde for disse risici i forbindelse med implementeringen, eksempelvis idet nye net kan undtages, hvis adgangforpligtelser kompromitterer nettets økonomiske levedygtighed. Forslaget om kortlægning af infrastruktur kan ligeledes medføre øgede administrative omkostninger for udbydere, der skal levere data. Endelig vil en udvidelse af begrebet "elektronisk kommunikationstjeneste" til alle tjenester, der giver mulighed for opkald via telefonnumre, medføre, at virksomheder, der udbyder sådanne tjenester kan pålægges en række nye forpligtelser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Det forventes, at forslagets bestemmelser på forbrugerbeskyttelsesområdet, herunder hvad angår pakker af tjenester, vil bidrage til den retlige sikkerhed på området til gavn for både forbrugere og virksomheder. Udvidelse af reguleringen til i et vist omfang at gælde andre kommunikationstjenester end traditionelle teletjenester vil ligeledes styrke forbrugerbeskyttelsen.

8. Høring

Kommissionens forslag har været i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik. De indkomne svar resumeres nedenfor. Der er indkommet følgende høringssvar fra Dansk Energi, SE/Stofa, Teleindustrien, DI, TDC og DR:

Dansk Energi hilser Kommissionens meddelelse og udspil til ny teleregulering velkommen. Dansk Energi anfører, at de regionale energiselskaber i Danmark over de seneste 10 år har foretaget massive investeringer i fibernet – både i byer og i mange landdistrikter. Energiselskabernes fibernet fremmer den infrastruktur-baserede konkurrence og udvisker mange steder den digitale kløft mellem by og land. Stabile og forudsigelige rammevilkår er helt afgørende for energiselskabernes videre investeringer i fibernet frem mod 2025.

Dansk Energi forventer, at regeringen i de kommende forhandlinger om teledirektivpakken vil arbejde for at varetage danske interesser, herunder særligt i forhold til at sikre incitament, som fremmer investeringer i udbredelsen af gigabitinfrastruktur i både byer og i landdistrikter. Dansk Energi finder det derfor helt afgø-



rende, at der ikke indføres regulering, som kan føre til en mindre grad af infrastruktur-baseret konkurrence i Danmark.

Dansk Energi er enig med Kommissionen i, at effektiv konkurrence er en afgørende drivkraft for investeringer i gigabit-infrastruktur. Dansk Energi er også enig med Kommissionen i, at den sektorspecifikke regulering skal tage udgangspunkt i konkurrencen på detailmarkedet, og at der kun foretages markedsregulering, når det kræves af hensyn til slutbrugernes interesser (priser, kvalitet, valgfrihed mv.). Dette for at undgå unødvendig og bebyrdende regulering af markedsaktører med det sigte at fremme den infrastruktur-baserede konkurrence og investeringer i opgradering og udbygning af teleinfrastruktur.

Dansk Energi støtter Kommissionens forslag om at skabe større klarhed om anvendelse af de eksisterende regler i EU-lovgivningen om fælles udnyttelse af ledningsnet i bygninger (symmetrisk regulering), hvor det ikke er praktisk gennemførligt at anlægge en parallel og konkurrerende infrastruktur. Dansk Energi finder, at Kommissionens forslag om endvidere at give nationale telemyndigheder mulighed for at pålægge netoperatører i de mere tyndt befolkede landområder en adgangsforpligtelse kan åbne op for en betydelig økonomisk usikkerhed omkring forretningsgrundlaget for langsigtede fiberinvesteringer i de mere tyndt befolkede landområder. Usikkerheden vil potentielt kunne mindske de regionale energiselskabers incitament til at investere i fibernet og derved mindske den infrastruktur-baserede konkurrence i Danmark. Dansk Energi opfordrer derfor regeringen til at sikre, at der bringes overensstemmelse med de allerede vedtagne regler og beskyttelsesværn i infrastrukturdirektivet og den nye teledirektivpakke.

Dansk Energi vurderer, at Kommissionens ønske om at pålægge netoperatører i de mere tyndt befolkede landområder en adgangsforpligtelse kan få den konsekvens, at investeringsincitamentet for nye og alternative teleoperatører i Danmark reduceres, og at hensigten om at skabe mere infrastruktur-baseret konkurrence dermed modvirkes. Dansk Energi skal derfor opfordre regeringen til at tage behørigt hensyn til disse bekymringer i de kommende forhandlinger om teledirektivpakken. Endelig opfordrer Dansk Energi regeringen til at gå aktivt ind i Kommissionens arbejde med statsstøttereglerne, så reglerne bliver langt mindre byrdefulde for bredbåndsaktørerne og i højere grad fremmer den infrastruktur-baserede konkurrence på markedet, herunder udbygning af infrastruktur med meget høj kapacitet.

SE/Stofa er generel positiv over for telepakkens formål om at fremme overgangen til gigabitsamfundet og herunder fremme investeringer i bredbånd. Man finder dog ikke, at de af Kommissionen foreslåede konkrete initiativer er tilstrækkelige til at nå målet. SE/Stofa foreslår, at man fra dansk side ønsker endnu mere fokus på konkrete initiativer, der kan løfte investeringerne.



Iflg. SE/Stofa går Kommissionens forslag om udvidelsen af symmetrisk regulering direkte imod målsætningen om at øge investeringerne. SE/Stofa har investeret i tillid til de gældende regler om asymmetrisk regulering. Med denne nye type regulering vil SE/Stofa genoverveje sin investeringsstrategi. Incitamentet til at investere forringes med forslaget, idet infrastrukturejer tvinges til at give adgang på regulerede vilkår. Incitamentet til at investere forringes også fra andre teleoperatører, som nu kan lade være med selv at investere i tillid til, at den symmetriske regulering vil åbne andre net i relevante områder.

SE/Stofa peger i stedet på infrastrukturbaseret konkurrence som virkemiddel. I konkurrenceudsatte områder, hvor der nu dereguleres, skabes der incitament til at åbne nettene for andre operatører, idet der ikke længere er en reguleret engrospris til at danne et prispunkt i markedet. Med kommercielt forhandlede engrospriser bliver det attraktivt at tilbyde engrosadgang for 3. parter for alle infrastrukturejere.

SE/Stofa forventer derfor, at regeringen afviser udvidelsen af den symmetriske regulering med henvisning til, at infrastrukturbaseret konkurrence skal være den relevante metode i områder, hvor der er konkurrence.

SE/Stofa ser positivt på, at man fra Kommissionens side vil skabe konkurrence-mæssig ligestilling mellem OTT-tjenester og traditionelle tjenester. Hertil bemærker SE/Stofa, at der på tv-området mangler en klar ligestilling mellem tv leveret over internettet og tv over andre infrastrukturer. Således opkræves retransmissionsafgiften forskelligt alt efter hvilken teknologi, der benyttes.

Teleindustrien deler Kommissionens ambitioner om at fremme investeringer i den digitale infrastruktur i EU. Man finder dog ikke, at der er sammenhæng mellem ambitionerne og de tiltag, der lægges op til. Ifølge Teleindustrien anerkender Kommissionen, at ambitionerne er underfinansieret, og det er vanskeligt at se, hvordan de fremlagte initiativer vil medføre øgede investeringer. Teleindustrien mener, at der er tiltag på den europæiske dagsorden, som vil have den modsatrettede effekt, herunder den kommende roamingregulering og offentlig finansiering af gratis internetadgang via wifi i byer.

Teleindustrien opfordrer til, at man fra dansk side arbejder for et primært fokus i reguleringen på at stimulere investeringer i den digitale infrastruktur, for øget forenkling af regelsættet og lettelse af byrder for branchen. Endvidere opfordrer man til at støtte tiltag, der skaber "level playing field" mellem teleselskaber og udbydere af OTT tjenester og støtte til tiltag, der fremmer udviklingen af 5G. Endelig ønsker Teleindustrien klare rammer for anvendelse af offentlig finansiering til digital infrastruktur, så private investeringer ikke fortrænges fra markedet.

DI støtter Kommissionens ambitiøse vision for et europæisk gigabit samfund i 2025, det politiske fokus på behovet for bedre vilkår for private investeringer i digital



infrastruktur samt hensigten om at styrke medlemsstaternes koordinering af frekvensallokering og udrulning af 5G-internet i EU.

DI kan derimod ikke støtte Kommissionens stærke fokus på offentligt finansieret internet, (f.eks. gratis wifi i europæiske byer). Etableringen af et europæisk gigabit samfund skal ske ved at styrke investeringsvilkårene for telebranchen, bl.a. ved større fokus på at deregulere sektorreguleringen om f.eks. persondataskyttelse og forbrugervilkår, samt generelt sikre en teknologineutral EU-regulering, der understøtter en markedsbaseret udrulning af digital infrastruktur i hele Europa. Flere offentlige midler til udrulning af internet risikerer derimod at fortrænge de private investeringer, der, som Kommissionen selv påpeger, er helt afgørende for at opnå EU's strategiske målsætninger i 2025. DI anfører, at direkte offentlig støtte skal begrænses til områder, hvor de politiske målsætninger om bedre bredbånds- og mobildækning ikke kan opnås på kommercielle vilkår. Helt grundlæggende skal EU's teleregulering derfor opdateres og forenkles, og den skal prioritere private investeringer, tjenesteudvikling og konkurrencefremme.

TDC finder, at et af de vigtigste elementer i forslaget m.h.t. at sikre et bæredygtigt og fair konkurrenceudbud for alle forbrugere på telemarkedet er, at der i forslaget tilnærmelsesvis gives nationale telemyndigheder fleksibilitet til at pålægge adgangsforsigtigheder til access linier under bestemte forudsætninger, men uden forudgående markedsanalyse og udpegning af en udbyder med dominerende markedsposition. Forslaget har taget et vigtigt skridt i denne retning, men har ledsaget denne mulighed af nogle begrænsninger, der dels ikke er begrundede og dels vil kunne forsinke processen og skabe usikkerhed om de reelle muligheder. Forslagets indskrænkning af fleksibiliteten for telemyndigheder til at pålægge adgangsforsigtigheder, som ikke er baseret på dominerende markedsposition, til kun at omfatte tyndtbefolkede områder er en unødigt indskrænkning af de nationale telemyndigheders beføjelser. Det forhindrer telemyndighederne i at agere netop med sigte på at sikre alle slutkunder konkurrencemuligheder. Faktisk anvendelse af bestemmelserne vil være essentiel for at imødekomme behovet for at sikre konkurrencebaseret adgang til lokale monopolnet og dermed konkurrence på slutbrugermarkedet. Dette behov kan optræde i et givet område uanset befolkningstæthed, idet det i et sådant område stadig ikke vil være økonomisk meningsfuldt at duplikere f.eks. et fibernet.

TDC finder på linje med Kommissionen, at regulatorisk stabilitet og forudsigelighed er vigtigt, men m.h.t. varighed af markedsanalyser vil en generel forlængelse til fem år betyde, at markedsanalysens resultater ikke vil være i stand til afspejle den dynamiske udvikling i markedet. Der kan i stedet med fordel skelnes mellem markederne for hhv. terminering, hvor markedsforhold per definition vil forblive uændrede, og markederne for access (3-4) og evt. andre markeder, hvor udviklingen er dynamisk med nye aktører, løbende netudbygning og skiftende markedsandele. Her



betyder den afledte uforudsigelighed, at den nuværende trærstakt for revision bør fastholdes

TDC finder, at omfanget af forslagens forpligtelser mht. bredbåndsdækning og udbygningsplaner samt sanktioner i tilfælde af, at udbygningsplaner ikke overholdes, er uklare. Forslaget er specielt m.h.t. udbygningsplaner potentielt konkurrenceforvridende og kan være en yderligere byrde for industrien. Bestemmelsen bør derfor indskrænkes til at sikre kortlægning af eksisterende net svarende til eksempelvis bredbåndskortlægningen, mens krav om udbygningsplaner kun bør aktiveres i forbindelse med offentlig støtte.

TDC finder som udgangspunkt, at det principielt ikke er begrundet at indføre forsyningspligt på bredbånd i lyset af de muligheder, der ellers ligger for bredbåndsudrulning med offentlig støtte til områder, hvor markedsmekanismer ikke sikrer dækning. Det vil for at mindske de mulige skadevirkninger af en sådan forpligtelse være vigtigt, at det fra dansk side i det fremadrettede forhandlingsforløb fastholdes, at det drejer sig om en basal bredbåndstjeneste, der skal defineres funktionelt i forhold til at kunne tilgå grundlæggende, offentlige digitale tjenester og ikke ud fra gennemsnitsværdier af national internetadgang. Forslagets mulighed for regulatorisk at fastlægge detailpriser for bredbånd er særligt problematisk, idet det potentielt kan undergrave priskonkurrencen.

DR anfører, at de nuværende regler giver de nationale myndigheder mulighed for at stille krav til netværksleverandører om at distribuere specifikke radio- og tv-kanaler samt tillægstjenester som f.eks. synstolkning (must carry), hvis deres tjenester dækker et betydeligt antal slutbrugere, som er afhængige af dette netværk for at kunne modtage radio- og tv-indhold. Reglerne er dog afgrænset til kun at gælde lineær radio og tv. I en verden, hvor en større og større del af medieforbruget flyttes til streaming og on demand, finder DR det vigtigt, at reguleringen moderniseres og anbefaler derfor, at medlemsstaterne får mulighed for at sikre fremtrædende og synligt indhold af samfundsmæssig og kulturel værdi på tværs af alle platforme og tjenester i fremtiden.

DR har noteret sig, at der i forslaget er en række tiltag, som skal forsøge at fremme udbredelsen af infrastruktur til mobilt bredbånd og i særdeleshed 5G. Dette skal bl.a. ske ved indførelse af regler for tilladelsers løbetid og fornyelse, fleksibilitet til at handle, lease eller dele frekvenstilladelser samt at stille krav til dækning. DR gør opmærksom på, at frekvensanvendelsen imellem forskellige tjenester og brugere er meget alsidig, og det er vigtigt, at reguleringen tager højde for dette. Reguleringen af spektrum til broadcast er bygget op om et regelsæt (distribution- og programtilladelser) og en lovgivning, der er med til at sikre mediepluralisme, ytringsfrihed, kulturel og sproglig diversitet samt social inklusion. DR er af den holdning, at det er medlemsstaterne, der bedst varetager disse aspekter. Det er derfor vigtigt for DR,



at medlemsstaterne forsat har kompetencerne til at formulere og udfærdige beslutninger vedrørende regulering og administration af spektrum.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Kommissionens forslag har overordnet til formål at understøtte realiseringen af et digitalt indre marked. Regeringen støtter dette formål. Regeringen mener endvidere, at det digitale indre marked generelt bør kendetegnes ved åbenhed over for digital innovation og konkurrence, hvorved der bør være fokus på at sikre lave adgangsbarrierer for nye digitale virksomheder samt på at undgå protektionistiske tiltag. Endvidere bør det sikres, at der ikke indføres unødige byrder for erhvervslivet eller det offentlige i forbindelse med bestræbelserne på at fremme det digitale indre marked.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at det er et vigtigt mål for reguleringen på teleområdet at understøtte udbredelsen af højhastighedsnet. Regeringen er af den opfattelse, at det er vigtigt at sikre, at de midler, som Kommissionen foreslår for at nå målet, er de rigtige. Regeringen er i den forbindelse umiddelbart skeptisk over for visse af de foreslåede midler, herunder på frekvensområdet og hvad angår forsyningspligt på bredbånd. Regeringen lægger vægt på, at de nationale udgifter til forsyningspligten for bredbånd står mål med forslagets fordele. Regeringens konkrete holdning til forslaget fastlægges nærmere, når der foreligger en analyse af forslagets konsekvenser.

Regeringen lægger vægt på, at den konkrete regulering ikke forringer konkurrencen på telemarkedet. Realiseringen af det digitale indre marked skal blandt andet ske ved at sikre lige konkurrencemuligheder for selskaberne samt sikre incitament til investering og innovation. Regeringen mener, at udgangspunktet forsat bør være at opnå effektiv konkurrence ved en markedsbaseret og teknologineutral tilgang. Regeringen vil arbejde for, at der tages behørigt hensyn til en effektiv konkurrence i de tiltag, der skal styrke investeringsincitamenterne. Regeringen vil endvidere arbejde for, at det med de reviderede regler bliver muligt i tilstrækkeligt omfang at adressere de konkurrencemæssige udfordringer, som kan opstå i takt med udbygningen af regionale eller lokale fibernet.

Regeringen arbejder for, at mulighederne for at forenkle og modernisere reguleringen skal forfølges for at skabe lige vilkår for alle virksomheder og reducere administrative byrder, hvor det er muligt.

Regeringen anerkender behovet for at tilpasse den institutionelle struktur, så den afspejler de nye regler på teleområdet, som bliver resultatet af forhandlingerne om

Kommissionens forslag. Regeringen støtter dog ikke en fælleseuropæisk fastlæggelse af arbejdsopgavernes fordeling internt i de enkelte medlemsstater.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.