

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Videnskab og Teknologi

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om anden periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester i medfør af artikel 15 i direktiv 2002/22/EF

KOM (2008) 572 endelig

1. Resumé

Kommissionen har foretaget anden periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang i medfør af forsyningspligtdirektivets artikel 15. Meddelelsen indeholder en række generelle overvejelser om forsyningspligtens rolle i forbindelse med brede udfordringer på europæisk plan. Meddelelsen skal anspore til debat om den fremtidige forsyningspligt og indeholder en analyse af udbredelsen af elektroniske kommunikationstjenester i EU i dag. Kommissionen rejser blandt andet en debat om at udvide den eksisterende forsyningspligt med bredbånd.

2. Baggrund

De nationale markeder skulle i henhold til EU-lovgivningen på telekommunikationsområdet liberaliseres senest med udgangen af 1998. Som et yderligere tiltag i retning af liberalisering blev de nuværende direktiver på området for elektronisk kommunikation (den såkaldte teledirektivpakke) vedtaget i 2002.

En række af de krav og forpligtelser, der findes i den danske forsyningspligtregulering på teleområdet, er således baseret på EU-regler.

EU-reglerne om forsyningspligt fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet)¹.

Forsyningspligten betyder, at alle, som anmoder herom, sikres adgang til de elektroniske kommunikationstjenester, der er nødvendige for at kunne deltage i samfundslivet, og som allerede er tilgængelige for størstedelen af borgerne, enten via markedet eller, hvis dette ikke er muligt, gennem offentlig indgriben.

I forsyningspligtdirektivet er forsyningspligt defineret som et minimum af elektroniske tjenester, der er tilgængelige for alle slutbrugere efter rimelig anmodning herom til rimelige priser og til en bestemt kvalitet uafhængig af den geografiske beliggenhed i en medlemsstat.

30. oktober 2008

IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63
2100 København Ø
Telefon 3545 0000
Telefax 3545 0010
E-post itst@itst.dk
Netsted www.itst.dk
CVR-nr. 26769388

Sagsbehandler

Helene Nordborg Kiær
Telefon 3545 0220
Telefax
E-post hnk@itst.dk

Sagsnr. 08-044144
Dok nr. 710527
Side 1/6

¹ EF-Tidende nr. L 108 af 24. april 2002, side 51-77.

Forsyningspligtdirektivet omfatter i dag blandt andet tilslutning til det offentlige telefonnet på et fast sted, der giver slutbrugerne mulighed for at foretage og modtage lokale, nationale og internationale telefonopkald, telefaxopkald og dataoverførsler ved transmissionshastigheder, der er tilstrækkelige til at give funktionel adgang til internettet, under hensyn til den fremherskende teknologi, der bruges af de fleste abonnenter, samt hvad der er teknologisk muligt. Derudover omfatter forsyningspligten i direktivet en nummeroplysningstjeneste, offentlige betalingstelefoner og særlige foranstaltninger til handicappede brugere.

Kommissionen er forpligtet til at nyvurdere forsyningspligtens omfang hvert tredje år på grundlag af den teknologiske, samfundsmæssige og økonomiske udvikling, idet der blandt andet tages særlig hensyn til mobilitet og transmissionshastighed i forhold til den teknologi, som anvendes af flertallet af abonnenter.

Følgende elementer skal i medfør af forsyningspligtdirektivet indgå i Kommissionens overvejelser om, hvorvidt en tjeneste skal indgå i forsyningspligten:

- Vil et mindretal af forbrugere blive udelukket fra samfundslivet, fordi bestemte tjenester, der er til rådighed for og også benyttes af størsteparten af befolkningen, ikke er tilgængelige eller ikke anvendes?
- Vil en udvidelse af forsyningspligten til at omfatte disse tjenester være en generel nettogevinst for samtlige forbrugere i de tilfælde, hvor de ikke udbydes til offentligheden på normale forretningsmæssige betingelser?

IT- og Telestyrelsen

Side 2/6

Kommissionen har i 2006 og 2007 vurderet indholdet af teledirektivpakken i forhold til pakkens hovedformål, som er at fremme konkurrencen, konsolidere det indre marked og fremme borgernes interesser. Kommissionen anførte allerede i 2006 i sin meddelelse om revurderingen af EU's regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og tjenester,² at der er behov for grundlæggende overvejelser om begrebet "forsyningspligt" og forsyningspligtens rolle i det 21. århundrede. Kommissionen anførte således i meddelelsen, at Kommissionen havde til hensigt at offentliggøre en grønbog om forsyningspligt i 2008 for at igangsætte en vidtrækkende debat. Kommissionens debatoplæg er nu offentliggjort som en meddelelse i stedet for en grønbog.

EU-reglerne om forsyningspligt står således over for en revision i to omgange. Første gang som led i den igangværende samlede revision af teledirektivpakken og anden gang efter en mere grundlæggende debat på baggrund af Kommissionens meddelelse.

3. Hjemmelsgrundlaget

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlag er ikke relevant.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

² KOM (2006) 334.

5. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens meddelelse er at starte en debat om fremtidens forsyningspligt. Meddelelsen indeholder den anden periodiske nyvurdering af forsyningspligtens omfang samt en række generelle overvejelser om forsyningspligtens rolle i forbindelse med brede udfordringer på europæisk plan – især sikring af adgangen til. Meddelelsen skal åbne en bred diskussion i Europa, der i løbet af 2009 vil give alle interesseparter mulighed for at give deres mening til kende og drøfte alternative forslag.

Meddelelsen indeholder en gennemgang af forsyningspligten som begreb og de gældende regler om forsyningspligt. Meddelelsen indeholder derefter en analyse af udviklingen af mobilkommunikation og bredbånd i EU.

Meddelelsen indeholder blandt andet følgende konklusioner:

- Betingelserne for, at mobilkommunikation kan blive omfattet af forsyningspligten, er ikke til stede.
- Bredbåndsdækningen er i dag meget høj i de fleste medlemsstater og når i gennemsnit ud til 90 % af EU's befolkning. Anvendelsen af internettet nærmer sig nu et niveau, hvor det anvendes af flertallet, idet 49 % af husholdningerne i EU anvender internettet, og 36 % af husholdningerne har bredbånd. Selv om bredbånd endnu ikke anvendes af flertallet af forbrugere og derfor ikke er omfattet af forsyningspligten som fastlagt og beskrevet her, nærmer udbredelsen sig en tærskel, hvor bredbånd anvendes af et flertal af forbrugerne.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at i Danmark har over 99 procent af befolkningen i dag adgang til bredbånd. Danmark har på nuværende tidspunkt den højeste bredbåndspenetrations i OECD (og i verden), idet der er næsten 37 bredbåndsforbindinger per 100 danskere.

Kommissionen ønsker at lancere en bred offentlig debat om følgende spørgsmål:

1. I hvilket omfang nutidens konkurrencedygtige elektroniske markeder kan anses for tilstrækkelige til at kunne sikre forsyningspligten under hensyntagen til, at der er en tendens til at udskifte fastnettelefoni med mobilkommunikation, og at bredbånd udrulles til en hastigt stigende del af befolkningen via markeds kræfterne.
2. Tendensen synes at pege på, at et stigende antal abonnenter efterhånden betragter tilfredsstillende adgang til internettet som noget, der ligger ud over en smalbandsforbindelse. Man kan rejse spørgsmålet, om det er nødvendigt at revidere fortolkningen af begrebet forsyningspligt og hvad der skal forstås ved datakommunikation med en transmissionshastighed, som tillader funktionel internetadgang.
3. Om det vil være mere hensigtsmæssigt at lade forsyningspligten omfatte bredbånd, og om begrebet funktionel internetadgang fortsat er brugbart.
4. Om den nuværende definition af forsyningspligten er tilstrækkelig fleksibel eller for snæver.

Spørgsmålene skal ses ud fra nogle detaljerede spørgsmål, som også omfatter forsyningspligtens rolle og gennemførelse i en samlet politik for ”bredbånd for alle”.

- a) Hvorledes vil en udvidet forsyningspligt kunne passe ind i en overordnet politik, som skal sikre, at ”bredbånd for alle” bliver til virkelighed? Hvad er fordelene og ulemperne ved en forsyningspligtmekanisme i forhold til andre instrumenter?
- b) Hvorledes vil en eventuel udvidelse af forsyningspligten være forenelig med en sikring af en sammenhængende strategi i det indre marked uden konkurrenceforvridning?
- c) Er det hensigtsmæssigt at lægge sig fast på en bestemt hastighed eller bør definitionen af funktionel internetadgang ajourføres?
- d) Fælles europæiske kriterier og gennemførelsesscenarier med henblik på at minimere konkurrenceforvridninger, som for eksempel:
 - i. Hvilket niveau for ”brugerflertal” er nødvendigt, før en forsyningspligt kan komme på tale?
 - ii. Hvilke mekanismer skal anvendes til at fastlægge, hvilke grupper af forbrugere eller geografiske områder der skal være omfattet af forsyningspligt?
 - iii. Hvorledes sikrer man, at svagt stillede grupper (handicappede og ældre) får adgang til og kan anvende elektronisk kommunikation på samme niveau som flertallet af brugere?
 - iv. Er der behov for, at forsyningspligten fortsat skal omfatte abonnentfortegnelser og offentlige betalingstelefoner? Eller er der behov for at udvide forsyningspligten til andre adgangspunkter, for eksempel WiFi-hotspots?
 - v. Hvorledes bør de virksomheder, der er underlagt forsyningspligten, udvælges, og hvad skal omfanget af deres forpligtelser være?
 - vi. Inden for hvilken institutionel struktur skal forsyningspligten gennemføres, og hvilken rolle skal de regeludstedende myndigheder spille?
 - vii. Hvad kan omkostningerne til sikring af forsyningspligten forventes at blive, og hvem skal dække disse omkostninger? Hvilket omfang og hvilke grænser skal der fastsættes for finansiering og kompensationsordninger, og hvad skal forholdet være mellem finansieringskilder som generel beskatning og forsyningspligtfonde, og hvorledes sikres foreneligheden med statsstøttereglerne?

IT- og Telestyrelsen

Side 4/6

På grundlag af denne diskussion vil Kommissionen i anden halvdel af 2009 udsende en meddelelse. Kommissionen vil muligvis udsende en opfølgning i 2010 ledsaget af konkrete forslag, hvis dette er nødvendigt for at ajourføre forsyningspligt-direktivet.

6. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen.

7. Gældende dansk ret og meddelelsens konsekvenser herfor

Forsyningspligtdirektivet er i Danmark implementeret i:

- Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007
- Bekendtgørelse om forsyningspligttydelser, bekendtgørelse nr. 701 af 26. juni 2008
- Bekendtgørelse om udbud af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, bekendtgørelse nr. 714 af 26. juni 2008
- Bekendtgørelse om betalingstelefoner, bekendtgørelse nr. 710 af 25. juli 1996

Meddelelsen indebærer ikke i sig selv konsekvenser for dansk ret.

8. Konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser og forventes ikke at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet.

Det kan ikke udelukkes, at meddelelsen på sigt vil kunne give anledning til initiativer, som kan tænkes at have denne type konsekvenser. Dette vil blive vurderet i forbindelse med de eventuelle konkrete initiativer.

9. Høring

Meddelelsen vil blive sendt i høring i EU-specialudvalget for it og telekommunikation.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positivt indstillet over for, at Kommissionen med sin meddelelse igangsætter en debat om fremtidens forsyningspligt.

Regeringen kan støtte Kommissionens konklusion om ikke at lade mobilkommunikation være omfattet af forsyningspligten. Det er endvidere regeringens holdning, at udviklingen inden for mobilkommunikation, herunder dækningsgraden for mobilkommunikation, gør det relevant at debattere, om basal taletelefoni stadig skal være en del af forsyningspligten.

Regeringen finder, at udrulningen af bredbånd fortsat bør være markedsbaseret. Som udgangspunkt kan regeringen derfor ikke støtte et ønske om at sikre bredbåndsdækning overalt i Europa gennem regler om forsyningspligt.

Danmarks har oplevet en særdeles positiv udvikling for udrulningen af bredbånd. Denne udvikling er sket gennem en aktiv bredbåndstrategi, hvor det offentlige har sikret gode rammebetingelser for udrulning af bredbåndsinfrastruktur.

Det er regeringens holdning, at hvis udrulningen af bredbånd subsidieres af det offentlige, kan dette bremse investeringslysten blandt de aktører, som allerede er i gang med opbygningen af bredbåndsinfrastruktur, ligesom det på sigt vil kunne skade den infrastrukturbaserede konkurrence.

Regeringen støtter, at forsyningspligten vedrørende handicaptjenester løbende revideres og tilpasses.

Regeringen hilser en debat om fælles europæiske kriterier og gennemførelsesscenarier med henblik på at minimere konkurrenceforvridninger, herunder en debat om mekanismer til en afgrænsning af forsyningspligtens anvendelsesområde, velkommen.

Det er regeringens holdning, at det som udgangspunkt fortsat er vigtigt at sikre en kompensationsordning i forhold til varetagelse af forsyningspligten, og at det er nyttigt at debattere fordele og ulemper ved forskellige finansieringsmekanismer. Det er regeringens holdning, at kompensationsordninger skal overholde principperne om transparens, mindst mulig konkurrenceforvridning, ikke-diskrimination og proportionalitet. Det er ligeledes regeringens holdning, at samme principper bør finde anvendelse i forbindelse med en eventuel fastsættelse af regler om offentlig finansiering.

IT- og Telestyrelsen

Side 6/6

11. Foreløbige forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at meddelelsen vil blive drøftet ved møde i Rådet for Transport, Telekommunikation og Energi den 27. november 2008. Det forventes, at Rådet vil vedtage konklusioner om meddelelsen ved samme lejlighed.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere være forelagt Folketingets Europaudvalg.