

Europakommisjonens nye telekompakke – oversikt og kommentarer

Saksbehandlere: Samferdselsråd Olav Grimsbo og IKT- og forvaltningsråd Fred-Arne Ødegaard, Norges delegasjon til EU

1. Hovedtrekkene i Europakommisjonens forslag

Europakommisjonen la 11. september 2013 frem en pakke med tiltak («Connected Continent», heretter telekompakken) som skal bidra til realisering av det indre markedet for telekommunikasjon. Hensikten er å skape nye forretningsmuligheter for aktørene i telekom-næringen, og samtidig ivareta forbrukernes og samfunnets interesser. Ved fremleggelsen var kommissær Neellie Kroes tydelig på at tiltakene ikke bare skal hjelpe telekom-sektoren, men være et bidrag til en bærekraftig utvikling i alle sektorer:

«The legislation proposed today is great news for the future of mobile and internet in Europe. The European Commission says no to roaming premiums, yes to net neutrality, yes to investment, yes to new jobs. Fixing the telecoms sector is no longer about this one sector but about supporting the sustainable development of all sectors», uttalte Kroes.

Reformer i telekom-sektoren har derfor høy politisk prioritet som del av Europakommisjonens Digitale Agenda. President José Manuel Barroso i Europakommisjonen brukte en del av sin «State of the European Union»-tale i Europaparlamentet 11. september til å snakke om telekom-pakken. Pakken blir også en sentral del av toppmøtet mellom stats- og regjeringssjefene 24. – 25. oktober 2013, hvor den digitale økonomien står øverst på agendaen.

Telekompakken består av en strategisk melding om det indre telekom-markedet, et forslag til en Råds- og Europaparlamentsforordning for et «Connected Continent», samt en anbefaling om metodene for kostnadsberegninger og prinsippet om ikke-diskriminering. Meldingen ([COM 2013/634](#)) forklarer bakgrunnen for pakken, og hvorfor det haster med å få gjennomført det indre markedet for telekommunikasjon, mens forordningen ([COM 2013/267](#)) og anbefalingen inneholder regelverk og tiltak.

Telekompakkens syv hovedgrep

Den omfattende reformpakken inneholder syv hovedgrep; seks knyttet til forslaget til forordning, mens det syvende gjelder anbefalingen:

1. Forenkling av EU-reglene for telekomselskapene – én felles EU-konsesjon

Fremover skal det kun innhentes én enkelt tillatelse til å kunne operere i alle 28 medlemsstater. Videre foreslår Europakommisjonen en høyere terskel for regulering av delmarkeder (som forventes å medføre reduksjon av antall regulerte markeder), og det foreslås større harmonisering av måten operatørene kan leie tilgang til nettverk som er eid av andre selskap, med det formål å bli i stand til å tilby konkurransedyktige tjenester.

2. «Roaming»-gebyrene skal fjernes fra markedet

Gebyr for å motta anrop under reiser innenfor EU vil bli avskaffet med virkning fra 1. juli 2014. Telekomtilbyderne vil da kunne velge mellom enten 1) å tilby telefonabonnementer som gjelder overalt i EU («roaming-vilkår som hjemme») og til priser fastsatt etter nasjonale konkurransevilkår, eller 2) å gi kundene mulighet til «avkobling», det vil si å velge en annen «roaming»-tilbyder, som tilbyr lavere priser (uten å måtte kjøpe nytt SIM-kort). Dette er basert på forordningen om internasjonal gjesting («roaming») fra 2012, som pålegger operatørene å senke engrosprisene med 67 prosent for data i juli 2014. På sikt (2016) ønsker Europakommisjonen å avskaffe «roaming»-avgift helt.

3. Avvikling av gebyrer for internasjonale oppringninger innenfor Europa

I dag er det vanlig at teleselskapene krever gebyr både for fastnett- og for mobiloppringninger fra brukerens hjemland til et annet EU-land. Ifølge Europakommisjonens forslag skal virksomhetene i fremtiden ikke kunne oppkreve mer for en fastnettsoppringning innenfor EU enn for en fjernoppringning nasjonalt. Når det gjelder oppringning fra mobiltelefon innenfor EU vil prisen ikke kunne settes høyere enn 0,19 euro per minutt (pluss moms). Det heter i Europakommisjonens begrunnelse at teleoperatørene i sin prisfastsetting skal kunne ta hensyn til objektivt sett berettigede kostnader, mens tilfeldige profitter fra interne EU-oppringninger skal forsvinne.

4. Nye og harmoniserte forbrukerrettigheter - enklere å skifte tilbyder/kontrakt

Forbrukerrettighetene på telekomområdet foreslås styrket og harmonisert over hele EU. Det blir blant annet enklere å bytte tilbyder eller kontrakt. Blant nye rettigheter inngår blant annet at kontrakter skal utformes i et klart språk og inneholde sammenlignbar informasjon, forbrukerne får rett til en tolv måneders kontrakt dersom man ikke ønsker en lengre varighet, og man får rett til å få e-post videresendt til en ny e-postadresse dersom man skifter internettleverandør.

5. Nettnøytralitet – rettslig beskyttelse i åpent Internett

For første gang blir nettnøytralitet garantert i EU gjennom Europakommisjonens forslag om forbud mot å blokkere og regulere innholdet i Internett. Dette innebærer at brukerne gis full adgang til et åpent Internett uansett abonnementets hastighet og pris. Men teleoperatørene skal fortsatt ha mulighet til å tilby «spesialtjenester» med garantert kvalitet, som internett-tv, bestillings-tv, og ulike dataintensive «apps», forutsatt at det ikke påvirker den internetthastigheten som andre kunder har fått tilbudt. Nasjonale tilsyn skal overvåke praksis. Forbrukerne skal ha rett til å kontrollere om de har de internetthastigheter som de betaler for, og skal kunne si opp kontrakten dersom de ikke får det de er lovet.

6. Mer samordnet frekvenstildeling, men fortsatt nasjonalt ansvar

Europakommisjonen foreslår en bedre samordning av frekvenstildelingen for å sikre forbrukerne bedre adgang til 4G-mobilkommunikasjon og Wi-Fi. Ifølge Europakommisjonen

vil mobiloperatørene bli bedre i stand til å legge investeringsplaner på tvers av landegrensene takket være bedre samordning av tidsplanlegging, prosess og andre vilkår i forbindelse med tildeling av frekvenser. Medlemsstatene skal likevel fortsatt ha ansvaret, og skal fortsatt kreve gebyrer fra mobiloperatørene, men i fremtiden innenfor en mer sammenhengende ramme. Ifølge Europakommisjonen vil en slik samordnet ramme også utvide markedet for avansert teleutstyr.

7. Økt investeringslyst og økt sikkerhet for investorene

Anbefalingen støtter opp under forslaget til forordning. Formålet med anbefalingen er å øke sikkerheten for investorer i telesektoren, stimulere til økte investeringer, og redusere forskjellene mellom nasjonale reguleringsmyndigheter. For det første skal prisen som etablerte operatører kan kreve for å gi andre adgang til eksisterende kobbernett harmoniseres og justeres. For det andre skal de som søker adgang sikres en reelt lik tilgang til nettet. Med en slik konsistent og ikke-diskriminerende kostnads- og tilgangsmetodikk, vil engros-prisene på adgangen til neste generasjons bredbånd, etter Europakommisjonens vurdering, snarere bli fastlagt av markedet enn av tilsynsmyndighetene.

Det foreslås ingen store organisatoriske endringer på EU-nivå, men det foreslås endringer i BEREC-forordningen for å gi dette «organet» mulighet til å spille en mer strategisk rolle, blant annet gjennom tre-årige formannskap. Komitologi-komiteen COCOM skal fortsatt bistå i Europakommisjonens gjennomføring av delegerede fullmakter.

Pressemeldinger om pakken kan leses [her](#) og [her](#).

2. Reaksjoner fra «stakeholders»

Etter at et utkast til pakken ble kjent i sommer kom det kritiske merknader fra mange hold (i tillegg til den interne diskusjonen i Europakommisjonen). Dette gjenspeiles også i de umiddelbare reaksjonene etter at pakken var fremlagt, men det er bred enighet om Europakommisjonens målsettinger og ambisjoner.

De største aktørene krever større muligheter for fusjoner, oppkjøp og konsolidering i markedet for å stå bedre rustet i den globale konkurransen. Mange mener at bestemmelsene om nettnøytralitet langt fra er tilfredsstillende.

Andre store kritikkpunkt er kompetanse- og maktfordelingen mellom nasjonalt- og EU-nivå, og ikke minst den gamle striden mellom for mye eller for lite regulering som påvirker konkurranseevne, nettinvesteringer, priser, forholdet mellom eks-monopolistene og nykommerne, forholdet mellom selskapene og forbrukerne, samt EU-selskapene sin posisjon i den globale konkurransen. Nedenfor er reaksjonene til noen av de viktigste stemmene oppsummert.

Forbrukerorganisasjonen [BEUC](#) ønsker Europakommisjonens «wide ranging plans... aiming to reshape the sector» velkommen. Pakken vil ifølge BEUC standardisere en del forbrukerrettigheter og redusere «roaming»-prisene og er et steg på veien for å sikre nettnøytralitet, men det er fortsatt for mange smutthull. BEUC er gjennomgående positiv, men tar forbehold om at reformen bare vil tjene forbrukerne hvis den fører til en «healthier

market competition», det vil si om den fører til flere valgmuligheter for forbrukerne og holder prisene nede.

Telekomregulatørene ved sin organisasjon [BEREC](#) er sterkt kritiske. Telekompakken sies å være forhastet, og BEREC er redd for at forslaget vil kunne føre til uønsket konsolidering i markedet, mindre konkurranse, færre investeringer og ikke vil styrke forbrukernes stilling. BEREC mener at planene svekker rettssikkerheten som investorene trenger. BEREC hevder også at makten forskyves fra regulatørene til Europakommisjonen: Forslaget risikerer å hindre de nasjonale tilsyn «to take appropriate and proportionate regulatory action». Videre kritiserer BEREC at utkastet til forslag ikke ble lagt ut til offentlig høring.

De gamle monopolistene, organisert i [ETNO](#), ønsker forslaget velkommen, men har flere kritiske merknader. ETNO mener at harmonisering av spektrumtildeling er positivt for sektoren, men er kritisk til andre elementer. ETNO understreker at investeringer i nettet er et stort problem (nedgang på årlig to prosent i de siste fem årene) og er enig med Europakommisjonen i betydningen av sektoren for den generelle økonomiske veksten, men mener at forslaget ikke går langt nok for å avhjelpe den ugunstige situasjonen. Forslaget hindrer heller enn fremmer investeringer i nettet. ETNO etterlyser videre regler som tillater en konsolidering av sektoren som øker konkurranseevnen til bransjen, og generelt ønsker ETNO mindre regulering («light touch regulatory approach»). ETNO etterlyser forslag fra Europakommisjonen som er i tråd med visjonen i meldingen om det digitale indre markedet.

«Nykommerne» i sektoren uttaler seg gjennom sin organisasjon [ECTA](#). De legger vekt på at forbrukerprisene er for høye og konkurransen for svak. De understreker at nykommerne må ha gode vilkår fordi de er «motoren» for konkurranse og vekst, og «fremdriveren» av innovasjon og lave priser for kundene. ECTA mener videre at diskusjonen har dreid seg for mye om investeringer i nettet og dermed tilslørt de virkelige problemene, blant annet «extremely low take-up of very high speed broadband services». ECTA er positiv til «single authorisation», harmonisering av spektrum og fastsettelse av tilgangspriser til koppernettet.

Organisasjonen til mobilsektoren, [GSMA](#), etterlyser som ETNO, fokus på tiltak som fremmer vekst, sysselsetting og konkurranseevne. Som ETNO er GSMA enig i Europakommisjonens problemanalyse, men ikke i «medisinen»: I meldingen sier Europakommisjonen at fremskritt er nødvendig innen konsolidering av sektoren, deregulering og lik behandling av selskap som tilbyr like tjenester. Mens forordningen omfatter noen elementer, særlig innen spektrumpolitikken, så savner GSMA tiltak som er til nytte for forbrukerne og industrien. GSMA mener at forslaget bærer preg av hastverk for å få det vedtatt innen utløpet av denne parlamentsperioden.

3. Telekom-pakken sentralt på toppmøtet om Digital Agenda

Telekompakken, presentert som «*Regulation concerning The Telecoms Single Market to achieve a Connected Continent*» må ses i sammenheng med møtet i Det europeiske råd med alle EUs stats- og regjeringssjefer, 24. – 25. oktober som har Digital Agenda som hovedsak. Toppmøtet i mars 2013 ga to oppdrag til Europakommisjonen som det skulle rapporteres tilbake på før rådsmøtet i oktober:

- 1) Concrete measures to establish the single market in Information and Communications Technology as early as possible (dette er det som ble presentert 11. september)
- 2) The state of play and the remaining obstacles to be tackled to ensure the completion of a fully functioning Digital Single Market by 2015

Fredag 27. september sendte Barroso et brev med vedlegg, kalt «brochure», til alle statslederne som bakgrunn for punkt to av bestillingen. Brevet finnes [her](#) og vedlegget [her](#).

Barrosos brev er dels en presisering av hvor viktig digital agenda og telekompakken er for økonomisk vekst, og dels en oppfordring til medlemsstatene om å bidra til at initiativ som Europakommisjonen har foreslått blir behandlet i Rådet for den europeiske union og Europaparlament i inneværende periode.

Vedlegget er egentlig svaret på punkt to i Det europeiske råds oppdrag til Europakommisjonen: En oversikt, «state of play» av hindringer som må takles på veien mot et digitalt indre marked. Vedlegget er en utmerket oversikt over hvilke initiativ som er tatt og som venter på avklaring: e-commerce, e-payments, services directive, e-government, online content and licences, consumer confidence, cyber security, data protection, taxation, pluss viktige punkter i telekompakken.

Det er foreløpig tre hovedpunkter på dagsorden for toppmøtet: den digitale økonomien; vekst, konkurransekraft og jobber og den økonomiske og monetære union. Dagsorden for møtet finnes [her](#).

Medlemslandene er nå i en prosess med å utvikle nasjonale posisjoner med sikte på å klargjøre konklusjoner fra toppmøtet. Det er nokså ulike syn både på ulike deler av telekom-pakken og hvilken fremdrift som er mulig eller ønskelig. Uenighet kommer også til syne i forholdet til Barrosos oppfordring om å påskynde arbeidet med ulike direktiver og forordninger; ikke minst gjelder det forholdet til personvernreguleringen, hvor noen land peker på viktigheten av å få dette gjennom i inneværende parlamentsperiode, mens andre peker på at her er mange ting for uklare til å kunne fatte endelig beslutninger.

IKT-politikk har aldri tidligere stått som sentralt tema på et møte i Det europeiske råd, så dette blir et særdeles spennende møte for alle som er opptatt av IKT-politikk.

4. Lovgivningsprosessen i Rådet og Europaparlamentet

Europakommisjonens forslag til forordning for et (Tele-)Connected Continent er nå i lovgivernes hender, og det er grunn til å tro at behandlingen vil ta betydelig tid og at det vil bli foretatt endringer i Europakommisjonens forslag.

Telekom-pakken ble presentert for ITRE-komiteen (komiteen for industri, forskning og energi, som også har telekom) i Europaparlamentet 25. september. Det var deputy director general Roberto Viola fra DG CONNECT som ga presentasjonen. Han understreket hvor viktig både telekom og den digitale økonomien er: «*The digital economy is growing at seven times the rate of the rest of the economy, but this potential is currently held back by a patchy pan-European policy framework.*» Viola presiserte at pakken er en plan som skal «contribute to a

single market» og «leading to gradual market freedom». Han sa ellers at bredbånd er basis, selve limet, i den nødvendige infrastrukturbyggingen.

Etter presentasjonen kom det mange kommentarer fra medlemmene i ITRE-komiteen:

- Det vil bli ekstremt vanskelig å få behandlet dette forslaget i tide og på en forsvarlig måte
- Pakken må behandles som en helhet, ikke som en handleliste
- Spektrum: Det vil bli en kamp om å få skape konsensus
- Pakken representerer en mulighet som må gripes: Mens Nokia, solgt til Microsoft, har mistet 130 milliarder euro i verdi, har Apples verdi økt med 350 milliarder euro
- Henvisning til FN rapport (Broadband Commission) som sier at bredbånd forandrer økonomien; nå må Europa gripe sjansen
- Hvorfor er det ikke presentert en plan for fiberutbygging?
- Forslaget om «single EU authorisation» er muligens bra for de store selskapene («the rich and powerful»), men det er ikke en plan for de mellomstore. Hvordan sikre reell likebehandling av telekomselskapene: «concerned about "similar" rights and obligations» og «the concept of "similarity" too vague»
- Mens Europa strever med 4G mobil, så hadde Korea for et år siden 5G. Vi kommer for sent med i løsningen av Europas problemer
- Telekom-utfordringene er ikke bare et europeisk problem, det er et regionalt og lokalt problem. Kan vi få en avgift, «levies», som hjelper distriktene?
- Vi skal gjøre det lettere for et Google registrert i Østerrike til å fungere i hele Europa. Sikrer vi europeiske selskaper den samme mulighet utenfor Europa (i USA)?

På forhånd var det kommet flere kommentarer om at det kunne bli problematisk å få behandlet pakken før valg til nytt Europaparlament i mai 2014. ITRE setter imidlertid i gang behandlingen. European People's Party (EPP, konservative/kristelig-demokratene) skal ha saksordføreren. Saksordfører/rapporteur kan bli Pilar Del Castillo fra Spania. Skygge-rapportører i ITRE-komiteen fra Progressive Alliance of Socialists & Democrats (S&D, sosialdemokratene) ser ut til å bli Catherine Trautmann, (Sosialistpartiet, Frankrike) og fra Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE, de liberale) Jens Rohde (Venstre, Danmark) og Amila Andersdotter (Piratpartiet, Sverige) fra De grønne. Det er varslet en høring om Connected Continent-pakken i Europaparlamentet 5. november.

Når det gjelder Rådet for den europeiske union er pakken satt på agendaen i rådsarbeidsgruppen. Flere medlemsstater har pekt på at forslaget er komplekst, og at det vil ta tid å få til en engasjert debatt i arbeidsgruppen, siden medlemsstatene har indikert at de trenger tid for å avklare egne posisjoner. Det litauiske EU-formannskapet vil utover høsten søke å få framdrift i arbeidet, men det er grunn til å tro at det blir det greske EU-formannskapet i første halvår neste år som vil få hovedtyngden av arbeidet med forordningen. Flere medlemsstater håper at møtet i Det europeiske råd i slutten av oktober

vil gi en marsj-ordre med tydelige strategiske signaler om hvor medlemsstatene vil med telekompakken.

Siden det er valg til nytt Europaparlament i mai neste år, og det skal utpekes ny Europakommisjon høsten 2014, er det uklart om pakken blir behandlet i inneværende periode.

5. Utfordringer og kommentarer

Høy politisk prioritet – klarer man å holde pakken samlet?

Telekompakken består av mange ulike og kompliserte spørsmål. Det er tydelig at Europakommisjonen ønsker å «rydde bordet» før den går av neste år. En av utfordringene i lovgivningsprosessen er å holde pakken samlet. Det kan være fristende å velge ut enkeltelementer. Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union er opptatt av at pakken må håndteres som en helhet.

Det synes å være bred politisk enighet om at telekompakken på flere måter vil legge til rette for nye forretningsmuligheter for telekomindustrien og samtidig sikre interessene til forbrukerne og samfunnet på en bedre måte enn i dag. Men det er strid om innretningen på flere områder. Her kan toppmøtet i Det europeiske råd 24. – 25. oktober bidra med strategisk veiledning og signaler om viktigheten av å fjerne gjenværende hindringer for vekst og fornyelse i den digitale økonomien.

Hva innebærer egentlig garantien om nettnøytralitet?

Flere kommentarer peker på at nettnøytralitet kan bli en hovedutfordring i behandlingen av pakken. I Europakommisjonens presentasjon av nettnøytralitet nevnes forbud mot «blocking or throttling of services», mens «openness to innovative online business models based on assured quality» nevnes under «pro-investment elements». Monika Horten (LSE) skriver i sin blogg: «They may not block, but they may prioritise.» Bloggeren La Quadrature du Net tar opp dette og skriver: «...after years of promises and consultations on Net neutrality, Neelie Kroes is giving in to the long-lasting demand of operators...» Her siktes det til at operatørene fortsatt skal kunne tilby skreddersydde, dataintensive spesialtjenester.

Ulik utrulling av høyhastighets bredbånd – behov for nye incitamenter

Siden det fortsatt er store forskjeller mellom medlemslandene i EU når det gjelder utrulling av høyhastighetsbredbånd, er mange opptatt av at EU må legge til rette for økonomiske og andre incentiver for å sikre full og lik utrulling over hele EU. Derfor er det et slag for ambisjonene at EU-budsjettet til bredbånd de neste årene er blitt kraftig kuttet. Europakommisjonen foreslo opprinnelig ni milliarder euro til bredbånd i CEF-programmet de neste syv årene. I løpet av forhandlingene om EUs langtidsbudsjett ble dette imidlertid redusert til en milliard euro.

Konsolidering/konkurranseskraft nasjonalt, EU og globalt

Det sies at USA har tre store teleselskaper. Det samme for Kina. Europa har omtrent 250. Mange mener det er behov for konsolidering, men mange er samtidig redde for å miste

«nasjonale» teknologilokomotiv og skatteinntekter fra store selskaper. Utfordringene knyttet til et fragmentert telekom-marked står sentralt i diskusjonene før toppmøtet 24. – 25. oktober.

Økte fullmakter til Europakommisjonen eller forsterket samarbeid mellom regulatoriske myndigheter

Europakommisjonen foreslår at den skal få sterkere gjennomføringsmyndighet blant annet i spektrumpolitikken. Det betyr en maktforskyvning fra uavhengige nasjonale regulatoriske myndigheter til Europakommisjonen. Dette har skapt reaksjoner i medlemsstatene. For å sikre den riktige balansen, pekes det på at i stedet for å gi Europakommisjonen økt myndighet, bør samarbeidet mellom de nasjonale regulatoriske myndighetene forsterkes. Dette indikerer at BEREC vil kunne få en vesentlig sterkere rolle.

Spørsmål om «mer eller mindre Europa» kommer også til uttrykk i en gryende diskusjon om valg av rettslig instrument. Europakommisjonens forslag til forordning er ment som et viktig grep for å sikre harmoniserte løsninger og lik gjennomføring i alle EUs medlemsland. Mange slutter opp om forordning, men det er også de som mener at behovet for fortsatt nasjonalt handlingsrom tilsier direktiv som rettslig instrument.