

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över EU-kommissionens konsekvensanalys avseende förslag [COM (2013) 627 final] om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, m.m.

### Inledning

En av Regelrådets uppgifter är att bistå regelgivarna med att granska konsekvensanalyser som tagits fram inom EU för att bedöma om konsekvenserna av förslaget för företag i Sverige är tillräckligt belysta. Näringsdepartementet har gett Regelrådet i uppdrag att granska EU-kommissionens konsekvensanalys till förslaget [COM (2013) 627 final] om en ny förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012.

Enligt kommissionen utnyttjas inte i dag den inre marknaden för elektronisk kommunikation till sin fulla potential. Detta beror framför allt på att det råder en osäkerhet på den europeiska marknaden då den är uppdelad i 28 separata kommunikationsmarknader där gällande EU-lagstiftning avseende exempelvis auktorisation, regleringsvillkor, spektrumtilldelning och konsumentskydd genomförs på olika sätt. Denna uppdelning medför att det skapas hinder på den inre marknaden vilket i sin tur leder till att det blir kostsamt för företag att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster och att konkurrensen påverkas negativt inom EU. Det generella syftet med den förordning som föreslås är enligt kommissionen att bidra till utvecklingen av en inre marknad för elektronisk kommunikation där företag och invånare har samma tillträde till elektroniska kommunikationstjänster oberoende av var i EU de tillhandahålls eller förvärvas.

I yttrandet ger Regelrådet sin bedömning av huruvida en svensk konsekvensutredning bör upprättas inför fortsatta förhandlingar i syfte att komplettera kommissionens konsekvensanalys samt vad den i så fall bör innehålla. I enlighet med sitt uppdrag begränsar Regelrådet sin granskning till att omfatta de delar av förslaget som bedöms kunna få betydande ekonomiska effekter för berörda företag. Regelrådet har dock inte möjlighet att inom den korta tid som står till buds att göra en fullständig granskning och analys av samtliga förordningsförslag som kan komma att få betydelse i sammanhanget.

## Innehållet i kommissionens förslag

Den föreslagna förordningen avser att främja uppkomsten av alleuropeiska elektroniska kommunikationstjänster och leverantörer som verkar i flera medlemsstater. Enligt kommissionen kommer den föreslagna förordningen om en inre marknad för elektronisk kommunikation att generera en BNP-tillväxt på mellan 62 och 110 miljarder euro per år inom EU. Därutöver uppskattas spridningseffekterna på andra sektorer att uppgå till flera tiotals miljarder euro per år i potentiell tillväxt. Det finns omkring 200 leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster inom EU som kan komma att beröras av förslaget och som tillsammans tillhandahåller tjänster till omkring 510 miljoner kunder. Andra företag som förväntas beröras av förslaget är tillverkare av telekomutrustning och annan IT-utrustning och företag verksamma inom innehåll- och applikationssektorn. Därutöver kommer andra sektorer såsom bilindustrin, logistiksektorn, energisektorn och hälsosektorn att påverkas indirekt av en dynamisk unionsmarknad för telekommunikation.

Den föreslagna förordningen om elektronisk kommunikation innehåller bl.a. nya regler om ett gemensamt system för EU-auktorisering (art.3-4). De föreslagna reglerna innebär att en EU-leverantör endast behöver lämna in en anmälan om tillhandahållande av elektroniska kommunikationstjänster eller kommunikationsnät till den nationella regleringsmyndigheten i hemmedlemsstaten innan verksamheten inleds inom EU. Enligt gällande rätt måste en anmälan göras till ansvarig myndighet i varje medlemsstat där en leverantör önskar vara verksam. Kraven på vad en sådan anmälan ska innehålla skiljer sig dessutom i dag mellan medlemsstaterna. Det föreslås också en omsättningsgräns för när EU-leverantörer behöver betala administrativa avgifter i de värdmedlemsstater där de tillhandahåller tjänster (art.3).

Vidare föreslås gemensamma regler för europeiska insatsvaror (art.8-20). De föreslagna reglerna innebär dels att leverantörer av elektronisk kommunikation ska ges enhetliga och förutsägbara villkor för tilldelning och samordnade tidsramar för tilldelning till spektrum för trådlösa bredband i hela EU, dels att metoderna för tillträde till europeiska fasta nät harmoniseras.

Därutöver föreslås harmoniserade rättigheter för slutanvändare (art. 21-29). Det föreslås ett ökat skydd för konsumenter bl.a. genom förbud mot överdebitering av mobila samtals- och roamingtjänster (art.21) och genom en garanterad tillgång till ett öppet internet och förbud för leverantörer att begränsa eller stoppa dataflödet (art. 23). Det föreslås också att leverantörer av elektronisk kommunikation ska ha viss information tillgänglig för slutanvändare för att upprätthålla en viss nivå av transparens (art.25-26). Dessutom föreslås att leverantörer ska ge information till slutanvändare om nivån på deras konsumtion av den avtalade tjänsten. Exempelvis föreslås att leverantören ifråga ska meddela användaren när en tjänst har utnyttjats till 80 procent av den avtalade ekonomiska gränsen (art.27). Förordningen innehåller också förslag till nya regler avsedda för att förenkla för användare att byta leverantör samt regler om nummerportabilitet (art. 30).

## Kommissionens konsekvensanalys

I kommissionens konsekvensanalys beskrivs bakgrunden till och syftet med den föreslagna förordningen. Andra regleringsalternativ än den föreslagna förordningen diskuteras i konsekvensanalysen. Dessutom presenteras vissa effekter som angivna alternativ skulle kunna medföra.

Av konsekvensanalysen framgår att förslaget främst förväntas leda till förenklingar och därmed besparingar för berörda företag. Vissa av de regler som föreslås kan dock enligt konsekvensanalysen leda till ökade administrativa kostnader och andra ekonomiska effekter för berörda företag inom EU.

Enligt Regelrådets bedömning saknas det i konsekvensanalysen en utförlig redovisning av samtliga konsekvenser som de föreslagna reglerna i förordningen kan leda till för berörda företag. Vidare är det av konsekvensanalysen svårt att utläsa vilka nya/ändrade krav som uppstår i jämförelse med kraven enligt gällande EU-lagstiftning.

## Administrativa kostnader

Enligt kommissionens konsekvensanalys förväntas harmoniserade regler om elektroniska kommunikationstjänster inom EU leda till minskade administrativa kostnader för berörda företag. Ett gemensamt regelverk innebär att det blir enklare för företagen att veta vilka regler som gäller oavsett i vilken medlemsstat tjänsterna tillhandahålls eller förvärvas. Enligt kommissionen är det svårt att uppskatta den totala minskningen av de administrativa kostnader som följer av den föreslagna förordningen, särskilt då storleken på de företag som berörs varierar kraftigt. Det framgår emellertid av konsekvensanalysen att de administrativa kostnaderna som uppstår på grund av dagens fragmenterade lagstiftning inom EU uppgår till mellan 0,1 och 3,6 miljoner euro per år för de företag som berörs. Vid ett genomförande av förslaget skulle således de administrativa kostnaderna minska med motsvarande belopp.

I konsekvensanalysen anges att ett gemensamt system för EU-auktorisering leder till minskade administrativa kostnader för de företag som vill tillhandahålla kommunikationstjänster i flera medlemsstater då det endast krävs en anmälan för att bli auktoriserad i samtliga medlemsstater. Förslaget om att införa en omsättningsgräns för att omfattas av administrativa avgifter i värdmedlemsstater anges också leda till minskade administrativa kostnader för leverantörer eftersom färre företag kommer att bli avgiftsskyldiga.

Den föreslagna regeln som förbjuder leverantörer av elektronisk kommunikation att begränsa eller stoppa dataflödet kan leda till att avtal måste justeras eller att nya avtal måste tas fram med befintliga kunder. Enligt konsekvensanalysen kan detta leda till vissa ökade administrativa kostnader för leverantörer som i dag stoppar eller på något sätt begränsar dataflödet för användare. Likaså kan de föreslagna kraven om ökad transparens leda till vissa ökade administrativa kostnader för berörda företag. Som exempel nämns kravet på att leverantörer ska tillhandahålla verktyg som gör det möjligt för slutanvändare att kunna jämföra olika kommunikationstjänster.

## Övriga ekonomiska effekter

I konsekvensanalysen anges att de ekonomiska effekterna av den föreslagna förordningen för berörda företag är svåra att uppskatta. Som tidigare framhållits uppskattar kommissionen att ett genomförande av förordningen kommer att leda till en samhällsekonomisk vinst på upp till 110 miljarder euro per år inom EU. Därutöver beräknas spridningseffekterna leda till ytterligare besparingar på tiotals miljarder euro per år.

Som anförts i det föregående förväntas harmoniserade regler på området minska de administrativa kostnaderna för företagen inom EU med mellan 0,1 och 3,6 miljoner euro per år. Enligt kommissionen undanröjer förslaget om en auktorisation ett av de hinder som för närvarande finns för företagen att träda in på andra marknader. Detta leder i sin tur till ökad konkurrens inom EU. Enligt kommissionen öppnar dessutom en unionsmarknad upp för nya affärsmöjligheter för företag och för integrerade nätverk och tjänstesystem. Om företag på enklare sätt kan tillhandahålla gränsöverskridande tjänster genom utökning av den egna verksamheten eller genom uppköp eller sammangående av verksamheter, bör den europeiska marknaden konsolideras. Enligt kommissionen skulle en konsolidering av marknaden troligtvis leda till besparingar bl.a. vad gäller hantering av tillgångar och kassaflöden, utnyttjande av EU-bidrag och olika typer av investeringar. Detta bör i sin tur även leda till att företagens möjlighet att gå med vinst ökar enligt konsekvensanalysen.

Av konsekvensanalysen framgår vidare att förslaget leder till ökad förutsägbarhet för berörda företag. Däremot framgår att det är svårt att beloppsmässigt uppskatta den vinst, eller nytta som skapas i att förutsägbarheten ökar för företagen. Det anges dock att den ökade stabilitet som förutsägbara regler leder till kan öka ett företags värde upp till 30 procent, vilket förklaras med att det blir mer attraktivt och lättare för företag att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Ökad förutsägbarhet i regelverket förväntas också bidra till utvecklingen av specialiserade tjänster, vilka ger upphov till nya inkomstkällor för företagen. I konsekvensanalysen uppskattas dessa nya inkomstkällor potentiellt kunna inbringa 3,5 miljarder euro till berörda företag. Vidare bidrar ett gemensamt system för EU-auktorisering till färre hinder för operatörerna att verka i flera medlemsstater. Enligt konsekvensanalysen leder ett stärkt skydd för slutanvändare också till förutsägbarhet och därmed ett ökat förtroende för gränsöverskridande tjänster.

Även de föreslagna reglerna gällande spektrum bedöms i konsekvensanalysen få ekonomiska effekter. Dels beräknas de sammanlagda samhällsekonomiska vinsterna av att fördela 800 MHz-bandet till trådlöst bredband i Europa till mellan 30 och 40 miljarder euro under en femtonårsperiod, dels bedöms de föreslagna reglerna medföra att priset för spektrum som företag betalar inte längre varierar mellan medlemsstaterna i den utsträckning som de hittills har gjort. Vidare uppskattas de föreslagna reglerna som avser delning av spektrum innebära kostnadsbesparingar för företag som i stället för att bygga ut egna nät delar på utbyggnadskostnaderna sinsemellan. Potentiella besparingar upp till 10 miljarder euro fram till 2020 anges i konsekvensanalysen.

Av konsekvensanalysen framgår emellertid att förslaget även kan medföra vissa intäktsbortfall för berörda företag. Det anges bl.a. att om roamingtjänster och samtal inom EU skulle erbjudas till samma

kostnad som för inrikessamtal, skulle detta kunna leda till ett årligt intäktsbortfall uppgående till totalt 1,65 miljarder euro för roaming och en intäktsförlust på totalt 0,7 miljarder euro för internationella samtal årligen för berörda företag.

## Regelrådets bedömning av kommissionens konsekvensanalys

Enligt Regelrådets bedömning saknas en fullständig analys av vad den föreslagna förordningen kan komma att innebära för berörda företag. Vissa av de föreslagna bestämmelserna i förordningen är enligt Regelrådets uppfattning otydligt utformade och därmed svåra att överblicka. Vidare är de beräkningar som gjorts av kommissionen oklara och det är därmed svårt att utläsa vilka kostnader som innefattas i de angivna kostnaderna som anges i konsekvensanalysen. Detta gäller såväl uppskattade kostnadsminskningar som kostnadsökningar. Enligt Regelrådets uppfattning är exempelvis det beloppsintervall som anges av den uppskattade minskningen av de administrativa kostnaderna alltför stort. Enligt Regelrådets bedömning saknas det dessutom en tydlig beskrivning och beräkningar av samtliga nya eller ändrade krav som kan medföra ökade eller minskade kostnader för företag. Det är därför omöjligt att utläsa vilka ekonomiska konsekvenser ett genomförande av förslaget i praktiken kommer att leda till för de företag som berörs. Det är således omöjligt att jämföra de kostnader som följer av förslaget i förhållande till de kostnader som gällande rätt ger upphov till.

I konsekvensanalysen saknas också en närmare analys av antalet företag inom EU som kan beröras av förslaget och storleken av dessa. Det saknas vidare en beskrivning av hur olika typer av företag eller branscher kommer att påverkas av förslaget. Kommissionen anser vidare att förslaget kommer att leda till ökad konkurrens mellan företagen. Det saknas dock en tydlig beskrivning av vilka föreslagna regler i förordningen som förväntas stärka konkurrensen på marknaden.

Konsekvensanalysen ger ingen tydlig bild av de skillnader som finns mellan de olika marknaderna för elektroniska kommunikationstjänster inom EU. Marknaderna inom EU skiljer sig åt mellan olika regioner inom EU, exempelvis på grund av att det inom vissa regioner främst finns mindre företag på marknaden. Det saknas en närmare beskrivning av detta i konsekvensutredningen.

Mot bakgrund av det anförda är Regelrådets bedömning att de ekonomiska effekter som ett genomförande av förslaget kan leda till för berörda företag är otillräckligt belysta.

## Innehållet i en kompletterande svensk konsekvensutredning

Enligt Regelrådets uppfattning kan förslaget leda till betydande förändringar för berörda företag. Det har i det föregående påpekats att de ekonomiska effekter som ett genomförande av förslaget kan leda till är otillräckligt belysta i kommissionens konsekvensanalys. Den anses därför inte utgöra ett tillräckligt underlag för en bedömning av förslagets samtliga konsekvenser för företag i Sverige. Förhandlingarna avseende förslaget kommer att ske under en mycket kort tidsperiod. Det är därför särskilt viktigt för Sverige att i ett så tidigt skede som möjligt analysera de konsekvenser som de föreslagna reglerna kan få för företag i Sverige. En nationell konsekvensutredning som kompletterar kommissionens konsekvensanalys bör därför upprättas.

En svensk konsekvensutredning bör uppfylla de krav som följer av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensutredningen bör innehålla en utförlig beskrivning av den svenska kommunikationsmarknaden. Den bör upprättas i samråd med berörda företag och organisationer och bör omfatta samtliga skyldigheter och konsekvenser som förslagen kan leda till för berörda företag i Sverige. Konsekvensutredningen bör vidare innehålla en beskrivning och kvantifiering av de administrativa kostnaderna och minskningarna som förslagen kan ge upphov till för berörda företag. Det är viktigt att analysera ökade eller minskade kostnader för varje nytt eller ändrat krav och att avgöra om vissa regler kan slå hårdare mot en viss typ av företag. Även övriga ekonomiska effekter som förslagen kan medföra för olika kategorier av företag i Sverige bör beskrivas och beloppsmässigt uppskattas så långt möjligt. Därtill bör antalet svenska företag som berörs av förslagen identifieras, likaså storleken på dessa och i vilka branscher de är verksamma. En konsekvensutredning bör dessutom ge en god bild av hur förordningsförslagen påverkar konkurrensförhållandena på den svenska marknaden, särskilt vad gäller små företag om dessa kan komma att påverkas i högre utsträckning än större företag.

Vidare bör en jämförelse göras av de kostnader som förslaget förväntas medföra för berörda företag i förhållande till de kostnader som gällande lagstiftning ger upphov till. Om det visar sig att kommissionens förslag leder till ökade kostnader för företagen bör ytterligare en aspekt övervägas. Det gäller frågan om det från svensk sida finns skäl att i kommande förhandlingar föreslå alternativa lösningar som är mindre ingripande för företagen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 13 november 2013.

I beslutet deltog Lennart Palm, ordförande, samt Eleonor Kristoffersson, Claes Norberg och Annika Andebark.

Ärendet föredrogs av kommittésekreteraren Elin Törnqvist.



Lennart Palm  
Ordförande



Elin Törnqvist  
Föredragande