

Lovforslag nr. L 264. Fremsat den 7. maj 1997 af forskningsministeren (Jytte Hilden)

Forslag

til

Lov om Telestyrelsen

Kapitel 1

Formål og opgavevaretagelse

§ 1. Telestyrelsen er en statslig styrelse, der varetager administration af telelovgivningen. Telestyrelsen skal ved administrationen af de love og tilhørende administrative forskrifter, hvori Telestyrelsen er tillagt selvstændig kompetence til at føre tilsyn og træffe afgørelser, aktivt medvirke til at fremme konkurrencen i telesektoren med sigte på at give private forbrugere, virksomheder m.v. adgang til et bredt og varieret udbud af teleydelser til lave priser og af høj kvalitet og samtidig medvirke til at sikre den fornødne forbrugerbeskyttelse.

Stk. 2. Telestyrelsens opgaver er blandt andet at,

- 1) føre tilsyn med og træffe afgørelse om overholdelse af gældende lovgivning for telesektoren,
- 2) fastsætte administrative forskrifter på områder, hvor kompetencen hertil ved lov eller bekendtgørelse er henlagt til Telestyrelsen,
- 3) yde brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter rådgivning om gældende lovgivning for sektoren, og om andre generelle telefaglige forhold,
- 4) rådgive forskningsministeren om telefaglige spørgsmål, og herunder sikre en kontinuerlig opsamling og videreformidling af erfaringer vedrørende gældende lovgivning for telesektoren og dennes funktion,
- 5) rådgive forskningsministeren om eventuelle behov for ændring eller udbygning af gældende lovgivning for telesektoren på grundlag af bl.a. telemarkedets, erhvervsmæssige,

strukturelle eller teknologiske udvikling, og at

- 6) varetage danske interesser på teleområdet i internationale organisationer og under internationale forhandlinger i det omfang forskningsministeren har henlagt kompetencen hertil til Telestyrelsen, samt i øvrigt at medvirke ved varetagelsen af danske interesser på de områder hvor kompetencen til at varetage danske interesser ikke er henlagt til Telestyrelsen.

Stk. 3. Telestyrelsen indsamler og offentliggør løbende statistik om de forskellige forhold inden for telesektoren, der skønnes nødvendig for et velfungerende konkurrencemarked.

Stk. 4. Forskningsministeren kan henlægge andre opgaver end de i stk. 2 og 3 nævnte til Telestyrelsen.

§ 2. Forskningsministeren fastsætter nærmere regler om, på hvilke områder kompetencen til at varetage danske interesser på teleområdet i internationale organisationer og under internationale forhandlinger henlægges til Telestyrelsen.

Stk. 2. Forskningsministeren fastlægger generelle eller konkrete forhandlingsmålsætninger og -mandater for Telestyrelsens deltagelse i internationale forhandlinger og organisationer som nævnt i stk. 1.

§ 3. Forskningsministeren kan ikke, ud over hvad der følger af denne lov, give Telestyrelsen tjenestebefaling om styrelsens varetagelse af myndighedsopgaver vedrørende konkrete sager, om behandling og afgørelse af enkeltsager, om Telestyrelsens udstedelse af administrative

forskrifter på områder, hvor styrelsen er bemyndiget hertil, eller om Telestyrelsens øvrige tilsynsaktiviteter med henblik på at sikre overholdelsen af følgende love og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf:

- 1) Lov om forsyningspligt og visse forbrugerforhold inden for telesektoren.
- 2) Lov om konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren.
- 3) Lov om visse forhold på telekommunikationsområdet.
- 4) Lov om offentlig mobilkommunikation.
- 5) Lov om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser.
- 6) Lov om tildeling og anvendelse af nummerressourcer m.v.
- 7) Lov om graveadgang, ekspropriation m.v.
- 8) Lov om standarder for transmission af tv-signaler m.v.
- 9) Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed.

Stk. 2. Uanset stk. 1, nr. 3, kan forskningsministeren dog give Telestyrelsen tjenestebefaling om behandlingen af konkrete sager efter § 2, stk. 5, og § 3, stk. 1, nr. 2, i lov om visse forhold på telekommunikationsområdet.

§ 4. Forskningsministeren kan ikke dispensere fra administrative forskrifter udstedt af ministeren i medfør af denne lov.

§ 5. Direktøren for Telestyrelsen har pligt til at orientere forskningsministeren om sådanne forhold, herunder enkeltsager af større rækkevidde, vedrørende Telestyrelsens samlede administration af det i § 3 nævnte lovgrundlag, som ministeren må skønnes at have interesse i at være bekendt med.

Kapitel 2

Årsberetning, udredninger og undersøgelser

§ 6. Telestyrelsen forelægger årligt for forskningsministeren en årsberetning om

- 1) Telestyrelsens aktiviteter, herunder større undersøgelser, udredninger m.v. vedrørende tilsynsaktiviteterne, effekten af den hidtidige indsats på tilsynsområdet og eventuelle overvejelser om den fremtidige varetæelse heraf,
- 2) erfaringer vedrørende gældende lovgivning for telesektoren og dennes virkning i praksis, herunder om eventuelle behov for ændring eller udbygning heraf bl.a. på grundlag af telemarkedets erhvervsmæssige,

strukturelle eller teknologiske udvikling, samt om konkurrenceniveauet i sektoren, og om

- 3) det samlede udbud af teleydelser til forbrugere og virksomheder, herunder bredde, kvalitet og pris for det pågældende udbud, samt relevante forhold vedrørende forsyningspligt og forbrugerbeskyttelse i telesektoren.

Stk. 2. Telestyrelsens årsberetning forelægges af forskningsministeren for repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter, til drøftelse.

Stk. 3. Forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler for den i stk. 2 nævnte drøftelse.

§ 7. Telestyrelsen udarbejder som led i styrelsens tilsynsaktiviteter af egen drift undersøgelser, udredninger m.v. Denne udrednings- og undersøgelsesvirksomhed finansieres af telesektoren.

Stk. 2. Telestyrelsen forelægger herudover årligt for forskningsministeren forslag til områder eller problemstillinger inden for telesektoren, hvor der er behov for, at Telestyrelsen, inden for det følgende år iværksætter større sektorfinansierede udredninger eller undersøgelser.

Stk. 3. Forskningsministeren fastlægger på grundlag af det i stk. 2 nævnte forslag og efter drøftelse med repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter en udredningsplan for Telestyrelsen for det følgende år. Forskningsministeren kan ved fastlæggelse af udredningsplanen fravige Telestyrelsens forslag efter stk. 2.

Stk. 4. Telestyrelsen kan uafhængigt af den i stk. 2-3 nævnte beslutningsprocedure foreslå forskningsministeren yderligere sektorfinansierede udredninger eller undersøgelser.

Stk. 5. Forskningsministeren kan uafhængigt af den i stk. 2-3 nævnte beslutningsprocedure, og efter drøftelse med repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter, henlægge yderligere udredningsopgaver, herunder både sektorfinansierede udredninger eller undersøgelser og udredninger eller undersøgelser finansieret på anden måde, til Telestyrelsen.

Kapitel 3

Kontraktstyring

§ 8. Rammerne for Telestyrelsens samlede administrative aktiviteter fastlægges i en resultatkontrakt mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen.

Stk. 2. I resultatkontrakten kan blandt andet indgå specifikke mål og krav til Telestyrelsens

1) resultater, produktivitet og kvalitet på de enkelte områder,

- 2) samarbejde med Forskningsministeriet om opgaveløsningen på områder, der ikke er omfattet af § 3 eller § 5, og
- 3) anvendelse af ekstern ekspertise ved evaluering af kvalitet, produktivitet og effektivitet på et eller flere opgave-områder.

Kapitel 4

Ikrafttrædelse

§ 9. Loven træder i kraft den 1. juli 1997.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

A. Indledning

Den 6. december 1995 indgik Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Socialistisk Folkeparti en principaftale om totalliberalisering af telesektoren i Danmark medio 1996. Aftalen udgør tillæg nr. 4 til den politiske aftale af 22. juni 1990 om den danske telesektor.

Principaftalen forudsætter, at gennemførelsen af den nødvendige følgelovgivning sker i to tempi (Trin 2a og 2b). Første del af udmøntningen af principaftalen (Trin 2a) blev gennemført i foråret 1996. Dette lovforslag udgør en del af udmøntningen af den resterende del af principaftalen (Trin 2b).

I den politiske principaftale indgår bl.a. følgende: »Telestyrelsens uafhængighed som generel tilsynsmyndighed på teleområdet sikres. Det vil indebære afskæring af den nuværende klageadgang fra Telestyrelsen til Forskningsministeriet samt afskæring af adgangen til instruks fra ministeriet til styrelsen i forbindelse med tilsynsopgaver og enkelt-afgørelser i den forbindelse.

Afskæring af klageadgangen sker i takt med etableringen af flere, sideordnede og politisk uafhængige klagenævn med sektor-ekspertise, der kan fungere som klageinstanser for Telestyrelsens afgørelser. På enkelte områder kan der evt. blive tale om at henlægge også 1. instans afgørelser til uafhængige nævn. Der vil være tale om en trinvis proces, der omfatter oprettelse af klageinstanser og afskæring af klageadgang i takt med den materielle regulering af enkeltområder som for eksempel samtrafik-, samtrafikpriser, radiofrekvens- og telefonnummerområdet.«

Der er allerede i trin 2a gennemført en række lovbestemmelser med sigte på den ovenfor nævnte afskæring af instruks- og klageadgang m.v. Den pågældende lovgivning foreslås med trin 2b lovforslagene videreført og udbygget yderligere.

Nærværende lovforslag fastlægger de samlede rammer for Telestyrelsens virksomhed som uafhængig og sektorfinansieret tilsynsmyndighed. Sigtet er at sikre gennemsigthed med hensyn til den samle-

de opgavefordeling og hensigtsmæssige rammer for samspillet mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen på de områder, hvor et tæt samspil er hensigtsmæssigt f.eks. med sigte på erfaringsopsamling og videreformidling heraf til det politiske niveau, samt at sikre en overordnet styring af Telestyrelsens økonomiske og personalemæssige dispositioner inden for de gældende stats- og forvaltningsretlige rammer.

En fuldstændig gennemførelse af princippet om Telestyrelsens uafhængighed, herunder en afskæring af forskningsministerens instruksadgang overfor Telestyrelsen, der også omfatter de økonomiske rammer for Telestyrelsens virksomhed (budgetrammer og deraf følgende aktivitetsniveau), den overordnede overvågning af Telestyrelsens generelle effektivitet i forvaltningen af offentlige midler (finanslovsansvar og ansvar overfor revisionsmyndighederne), løn- og personaleforhold, overordnede spørgsmål vedrørende forvaltningen af lovgivning og bekendtgørelser inden for ministerens ressort – dvs. de områder hvor den til enhver tid værende forskningsminister som en del af sit generelle ministeransvar for sit ressortområde, står til ansvar overfor Folketinget – indebærer en række statsretlige problemer, herunder i forhold til den gældende ministeransvarslov.

Der eksisterer ikke i dag nogen central-administrativ forvaltnings- og tilsynsmyndighed med en så vidtgående lovfæstet uafhængighed – og så kraftige indgrebs- og sanktionsbeføjelser – som Telestyrelsen i dette lovforslag er tillagt. Der har således været behov for nytænkning inden for de mulige stats-, forvaltnings- og bevillingsretlige rammer, idet der ikke eksisterer reguleringsmodeller andre steder i statsadministrationen, der umiddelbart lader sig kopiere.

Forslaget rummer en model, der på en gang sikrer den reelle uafhængighed m.h.t. tilsynsopgaverne, som er central for telesektoren, og samtidig sikrer fuld gennemsigthed for bl.a. telesektoren m.h.t. den overordnede minister- og Folketingsstyring af Telestyrelsen, som fortsat er nødvendig bl.a. m.h.t. de overordnede økonomiske og personalemæssige rammer for Telestyrelsens aktiviteter og aktivitetsniveau, samt indseende med Telestyrelsens effektivitet.

En særlig problemstilling gør sig gældende m.h.t. Telestyrelsens varetagelse af internationale opgaver. Disse udspringer ofte af internationale konventioner eller andre folkeretligt bindende aftaler, som Danmark har tiltrådt. Hvad enten opgaverne varetages af Telestyrelsen eller ministeriet, vil der således være tale om opgavevaretagelse på den danske stats vegne. Hertil kommer, at de pågældende internationale opgaver ofte vil resultere i bindende aftaler/regler, der vil skulle gennemføres i Danmark, f.eks. i form af lovgivning eller udstedelse af bekendtgørelser. Det er baggrunden for, at Telestyrelsen, for så vidt angår opgaver på det internationale område, fuldt ud er underlagt instruks fra forskningsministeren.

B. Gældende regler

Kernen i en effektiv, uafhængig tilsynsmyndighed for telesektoren, placeret i Telestyrelsen, er dels at sikre uafhængighed for Telestyrelsen i udøvelsen af det tilsyn, som Telestyrelsen er tillagt i medfør af lovgivningen, herunder i alle konkrete sager, hvor Telestyrelsen griber ind overfor enkelte markedsaktørers adfærd og/eller afgør tvister mellem flere markedsaktører herom, dels at sikre Telestyrelsen kompetence og magtmidler (herunder f.eks. gennemtvungelse via dagbøder) til at gribe ind overfor forskellige former for markedsadfærd, der er i strid med den overordnede målsætning om via reel konkurrence at sikre brugerne bedre og billigere teleydelser. Desuden skal det sikres, at Telestyrelsens afgørelser ikke kan påklages til Forskningsministeriet, men til uafhængige klagenævn, og at Forskningsministeriet ikke kan give Telestyrelsen instruks om håndteringen af konkrete sager, herunder udstede konkrete dispensationer fra de generelle regler.

Sikringen heraf er gennemført allerede i trin 2a for så vidt angår den samlede trin 2a lovpakke, dvs. sager vedrørende samtrafik mellem de forskellige markedsaktører, sager inden for mobilsektoren, inklusive gennemførelse af udbudsforretninger og udpegning af tilladelsesindehavere på mobilområdet, sager inden for forsyningspligtområdet, inklusive udpegning af og fastsættelse af vilkår for forsyningspligtselskaber, sager vedrørende de gældende regler for radiokommunikation og sager vedrørende rammerne for markedsaktørernes udbud af telenet og telenetjerner, og de minimumsregler der er fastsat herfor.

På alle de ovenfor nævnte områder er 1. instans kompetencen placeret i Telestyrelsen. Der er sket en afskæring af forskningsministerens adgang til at give Telestyrelsen instruks om enkeltsager, og klageadgangen til Forskningsministeriet er afskåret og erstattet af klageadgang til to uafhængige nævn, Tele-

klagenævnet og Telebrugernævnet. Desuden er der med den gennemførte lovgivning sikret Telestyrelsen kompetence og magtmidler (gennemtvungelse via dagbøder) til at fungere som en effektiv tilsynsmyndighed, der aktivt kan medvirke til at fremme konkurrencen i telesektoren.

Som en del af trin 2b lovpakken foreslås en parallel lovgivning på de områder under trin 2b, hvor der ikke allerede er gennemført regler herom i trin 2a. Desuden foreslås det præciseret, at den pågældende afskæring af instruks- og klageadgang omfatter de samlede tilsynsaktiviteter, inklusive Telestyrelsens fastsættelse af administrative forskrifter, udrednings- og undersøgelsesvirksomhed i tilknytning til tilsynsaktiviteterne, indhentelse af juridiske responsa og andre former for ekstern bistand til tilsynsaktiviteterne, Telestyrelsens generelle vejledningsindsats vedr. tilsynsaktiviteterne m.v. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne nedenfor om nærværende lovforslags indhold.

For så vidt angår den gældende opgavefordeling mellem Telestyrelsen og Forskningsministeriet følger det af det ovenfor anførte, at Telestyrelsens primære funktion er at være en aktiv og effektiv tilsynsmyndighed, der medvirker til at sikre reelle konkurrencemuligheder for alle brancheaktører og herunder mægler, forhandler med parterne og i sidste ende har mulighed for at gribe ind, understøttet af effektive gennemtvungelsesmidler, for at sikre den overordnede målsætning om reel konkurrence. Heri ligger også en service- og oplysningsfunktion overfor såvel markedsaktører som brugere af telekommunikation.

Derudover skal Telestyrelsen udgøre »centret for statens telefaglige ekspertise« og i den forbindelse rådgive minister og dermed Folketing i telepolitiske spørgsmål og levere et telefagligt grundlag for telepolitiske og regulatoriske initiativer. Denne opgave omfatter en række forskelligartede aktiviteter, der bl.a. omfatter løbende erfaringsopsamling på grundlag af tilsynsaktiviteterne og videreformidling heraf, telefaglige bidrag af udrednings- og undersøgelseskarakter til overvejelser om fremadrettede telepolitiske initiativer på anmodning fra ministeren, løbende bidrag til besvarelse af Folketingsspørgsmål og borgerhenvendelser, ministerens deltagelse i den offentlige debat på teleområdet, ministerens drøftelser med Telerådet om telepolitiske spørgsmål m.v.

På de således nævnte områder er der i dag ingen fastlagte rammer for samspillet mellem forskningsministeren og Telestyrelsen eller for de pågældende parter samspil med telesektoren. Telestyrelsen er på disse områder på helt sædvanlig vis undergivet instruks-adgang fra Forskningsministeriet, på grund-

lag det almindelige over-/under-ordningsforhold mellem departement og styrelse.

Endelig varetager Telestyrelsen en række internationale opgaver på teleområdet. I nogle tilfælde varetager Telestyrelsen i praksis disse opgaver meget selvstændigt, mens varetagelsen for andre opgavers vedkommende sker i et tæt samspil med Forskningsministeriet.

Udgangspunktet for, hvilke opgaver der er henlagt til Telestyrelsen, er en afvejning af de pågældende opgavers telepolitiske, henholdsvis teletekniske/telefaglige indhold. Det er på denne baggrund naturligt løbende at vurdere opgaverne og foretage evt. justeringer i opgavefordelingen mellem Telestyrelsen og Forskningsministeriet.

Forskningsministeriets opgaver er centreret om at fungere som forskningsministerens sekretariat, dvs. at være opmærksom på nye telepolitiske problemstillinger, der bør tages op, at udarbejde policy-oplæg, at forberede lovforslag og bekendtgørelsesudkast, at medvirke i forskningsministerens dialog med alle relevante sektor-interesser m.v.

Såvel Telestyrelsen som Forskningsministeriet fungerer i dag i et tæt samspil med en bred kreds af eksterne aktører, omfattende branche-repræsentanter på tele- og IT-området i bred forstand, samt organisationer der repræsenterer såvel private som erhvervs-mæssige brugere af telekommunikation. For forskningsministeriets vedkommende sker samarbejdet i vidt omfang gennem Telerådet samt en række ad hoc nedsatte arbejdsgrupper under rådet. I Telerådet er brancheaktører og brancheorganisationer, samt en bred kreds af brugerorganisationer, repræsenteret.

C. Baggrunden for lovforslaget

En central del af den politiske principaftale om totalliberalisering af telesektoren er som ovenfor anført en lovgivningsmæssig sikring af Telestyrelsens uafhængighed som generel tilsyns- og afgørelsesmyndighed på teleområdet.

Heri ligger navnlig, at Telestyrelsen skal sikres uafhængighed i forbindelse med alle konkrete afgørelser på tilsynsområdet, herunder også m.h.t. Telestyrelsens afgørelser i en række tunge sager, som f.eks. tildeling og udstedelse af tilladelser til etablering af mobilnet, udpegning af og fastsættelse af vilkår for forsyningspligtudbyder(e), godkendelse af forsyningspligtpriser, afgørelser vedr. samtrafiktaf-talers indhold m.v., samt at Telestyrelsen skal sikres kompetence og magtmidler, herunder f.eks. gennemtvinding via dagbøder, til, i overensstemmelse med de almindelige legalitetsprincipper, at gribe ind overfor markedsadfærd, der er i modstrid med den

overordnede målsætning om via reel konkurrence at sikre brugerne bedre og billigere teleydelser. Også m.h.t. Telestyrelsens øvrige aktiviteter i tilknytning til tilsynsfunktionen er der behov for klare, lovfæstede rammer for Telestyrelsens uafhængighed. Dette gælder f.eks. indhentning af juridiske responsa og andre former for eksterne analyser eller vurderinger som baggrund for konkrete afgørelser, Telestyrelsens interne overvejelser og/eller udredninger af samme karakter, samt Telestyrelsen service- og vejledningsfunktioner overfor omverdenen i tilknytning til tilsynsaktiviteterne.

Herudover varetager Telestyrelsen, som også beskrevet ovenfor i afsnit A, på en række områder og i en række sammenhænge, opgaver med sigte på levering af bidrag til forskellige former for betjening af det politiske beslutningsniveau, med udgangspunkt i Telestyrelsens funktion som center for statens telefaglige ekspertise. Det drejer sig bl.a. om bidrag fra Telestyrelsen m.h.t. baggrundsanalyser, faktuelle, telefaglige udredninger m.v. som grundlag for policy-formulering, lovforbereende arbejde m.v. På disse områder må der nødvendigvis være et tæt samspil mellem Telestyrelsen og Forskningsministeriet, og en adgang for Forskningsministeriet til at optræde som ordregiver overfor Telestyrelsen.

Hertil kommer den overordnede styring af Telestyrelsens økonomiske rammer og budget, herunder dels sikring af at Telestyrelsen har økonomiske rammer til rådighed på et efter opgaverne realistisk niveau, inkl. løn- og personalevilkår, dels overvågning af, at der sker en effektiv udnyttelse af de ressourcer, der stilles til rådighed, således at brancheaktører m.v. ikke i urimeligt omfang pålægges økonomiske byrder m.h.p. finansiering af Telestyrelsens drift. Samtidig må de konkrete økonomiske rammer ikke være så snævre, at uafhængighed og fleksibilitet gøres illusorisk. Endelig må der skabes sikkerhed for, at aktivitetsniveau og dermed forbruget af ressourcer ikke unddrager sig de almindelige kontrolmekanismer for statslige institutioner.

De opstillede målsætninger for Telestyrelsen – uafhængighed, lydhørhed overfor det politiske niveau og de telepolitisk fastlagte målsætninger, tæt samspil med Forskningsministeriets departement m.v. – er i et vist omfang modsatrettede og vil have forskellig indbyrdes vægt på de ovenfor nævnte områder. Det gælder især m.h.t. på den ene side kravet om uafhængighed i løsningen af visse opgaver og på den anden side behovet for politisk styring af andre opgaver.

Det er således ikke muligt at anvende samme styringsmekanismer i forhold til Telestyrelsens opgaveløsning på samtlige de ovenfor nævnte områder.

En samlet løsning bør i stedet basere sig på en klar opdeling og afgrænsning af forskellige kategorier af funktioner eller opgaver, og en fastlæggelse af styringsomfang og styringsinstrumenter for hver af disse områder med udgangspunkt i de pågældende opgavers forskelligartede karakter og deraf følgende afvejning mellem de ovenfor nævnte modsatrettede hensyn.

Udgangspunktet bør i forlængelse heraf være en fastlæggelse af rammer for Telestyrelsens virksomhed i form af præcist formulerede og dækkende lovbestemmelser herom, samt på en høj grad af offentlighed omkring de valgte styringsmekanismer og disses funktion.

Samtidig bør de pågældende rammer – udover at sikre offentlighed og gennemsigtighed m.h.t. samspillet mellem Telestyrelsen og forskningsministeren – sikre en høj grad af sektorindflydelse på den løbende fastlæggelse af rammerne for Telestyrelsens opgaveafvikling og økonomi. Sektoren vil på en række områder være en værdifuld medspiller ved fastlæggelsen af Telestyrelsens primære indsatsområder, og vil desuden på grundlag af den foreslåede sektorfinansieringsmodel have en legitim interesse i indsigt i og adgang til at fremkomme med vurderinger af de økonomiske rammer for styrelsens virksomhed.

Det må dog samtidig sikres, at dette ikke fører til en udvikling inden for telesektoren, hvor nogle få, stærke brancheaktører er i stand til indirekte at »sætte dagsordenen« for bl.a. Telestyrelsens tilsynsaktiviteter, eller hvor lydhørheden overfor telepolitiske udmeldinger fra forskningsministeren eller Folketinget svækkes til fordel for relationerne til de umiddelbare interessenter/kunder, nemlig brancheaktørerne. Sikringen heraf fordrer en klar lovfæstet uafhængighed for Telestyrelsen og dennes direktør. Behovet for således at sikre Telestyrelsen en reel uafhængighed, forankret hos styrelsens direktør, m.h.p. i videst muligt omfang at fremme en aktiv og effektiv tilsynsindsats uden skelen til sektor-interesser, er også baggrunden for, at det ikke foreslås at etablere en egentlig bestyrelse for Telestyrelsen, baseret på branche- og brugerrepræsentanter m.v.

M.h.t. de centrale tilsyns- og afgørelsesfunktioner er den mest effektive sikring i øvrigt en kombination af præcist udformede retsregler såvel på lov- som på bekendtgørelsesniveau, dvs. en høj grad af regelstyring, kombineret med en udtømmende regulering af tilsynsmyndighedens kompetence i lovgivningen, således at minister og departement er retligt afskåret fra at intervenere i Telestyrelsens varetagelse af sin tilsynsopgave, herunder afgørelsen af konkrete sager. Dette svarer i vidt omfang til den allerede gennemførte lovgivning, jf. også ovenfor om udbygning

og videreudvikling heraf, som det er hensigten at foretage som en del af trin 2b.

M.h.t. de områder, hvor der er behov for et tæt samspil mellem det politiske niveau og Telestyrelsen knytter særlig interesse sig til de styringsformer, der er til rådighed indenfor departement-styrelsesmodellen i form af forskellige former for ramme- eller kontraktstyring. Det gælder f.eks. med sigte på erfaringsopsamling og videreformidling heraf, Telestyrelsens funktion som hørings- og intern afklaringsinstans og bidragyder for departementet i forbindelse med udarbejdelse af policy-oplæg, lovforslag, bekendtgørelsesudkast m.v., og med sigte på en fortsat forankring af den overordnede styring af Telestyrelsens budget- og personalemæssige dispositioner hos den politisk ansvarlige minister.

Kontraktstyringsmodellen tydeliggør en række relationer mellem de to involverede parter, og skaber åbenhed om det samspil, der foregår mellem de to involverede niveauer.

I en situation som Telestyrelsens, hvor flere typer opgaver skal styres på forskellig vis og med forskellig styringsintensitet, giver kontrakten desuden mulighed for tilfredsstillende løsninger, der sikrer, at den ovenfor nævnte opgavedeling og afskæring af ministerens mulighed for at intervenere i varetagelsen af tilsynsopgaverne, herunder afgørelsen af enkeltsager, ikke gøres illusorisk.

D. Lovforslagets indhold

Det foreslås med lovforslaget præciseret, at Telestyrelsens hovedopgave er at varetage administrationen af telelovgivningen, og at denne administration skal ske med det formål aktivt at fremme konkurrence i telesektoren med sigte på at give private forbrugere, virksomheder m.v. adgang til et bredt og varieret udbud af teleydelser til lave priser og af høj kvalitet. Samtidig skal Telestyrelsen medvirke til at sikre den fornødne forbrugerbeskyttelse i overensstemmelse med bestemmelserne herom i lov om forsyningspligt og visse forbrugerforhold. Den således foreslåede overordnede målsætning for Telestyrelsens tilsynsvirksomhed er parallel til og ligger i forlængelse af formålsbestemmelserne i de enkelte love på teleområdet, som i vidt omfang har et konkurrence-regulerende sigte.

Lovforslaget præciserer, at det er Telestyrelsens opgave i overensstemmelse med det almindelige legalitetsprincip at udøve et aktivt og fremadrettet tilsyn, hvor styrelsen gennem sine samlede tilsynsaktiviteter søger at foregribe og løse eventuelle problemer af forbruger-orienteret eller konkurrencemæssig art, før disse udvikler sig, og således medvirker til at

F. t. l. om Telestyrelsen

fremme, at der opstår et veludviklet og afbalanceret konkurrencemiljø inden for telesektoren.

Der er, ikke mindst for de involverede brancheaktører, en række fordele ved, at der sker en samlet og koordineret administration af lovgrundlaget for telesektoren, herunder dels de mere teknisk prægede, dels de mere konkurrenceretligt prægede dele af telelovgivningen, hos en enkelt instans med indgående kendskab til sektoren og med sine primære funktioner rettet imod denne, således som det er tilfældet med Telestyrelsen.

Telelovgivningen har i vidt omfang et konkurrenceregulerende sigte. Det indebærer, at der på en række områder er behov for et tæt samarbejde mellem Telestyrelsen og Konkurrencerådets Sekretariat, med henblik på at sikre den fornødne koordinering af de to instansers aktiviteter, således at der hverken bliver tale om overlappende indgreb, eller om at der er forhold som ingen af de pågældende myndigheder griber ind overfor.

Der henvises i den forbindelse dels til det parallel fremsatte forslag til lov om ændring af lov om konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren, dels til bemærkningerne til erhvervsministerens forslag til ny konkurrencelov, side 14, hvoraf fremgår, at »En anden situation er den, at der i anden lovgivning er eller bliver fastsat bestemmelser med sigte på aktivt at fremme konkurrencen på et eller flere delmarkeder, som eksempelvis en række af bestemmelserne i telelovgivningen, der hjemler en række direkte indgreb i samtrafikpriser og -vilkår. De indgrebsmuligheder, der følger af sådan sektorspecifik lovgivning, jf. lex specialis princippet, består fortsat og vil skulle håndhæves af den pågældende ressortmyndighed. Det må anses for hensigtsmæssigt, at Konkurrencerådet og de pågældende sektormyndigheder i forbindelse med eventuelle indgreb løbende koordinerer indsatsen med henblik på at undgå overlappning eller modstridende beslutninger.«

Lovforslaget har derudover til hensigt at give en samlet oversigt over Telestyrelsens primære funktioner, og herigennem indirekte at beskrive den tilsigtede overordnede opgavefordeling mellem Telestyrelsen og Forskningsministeriets departement.

Sigtet er en arbejdsdeling mellem forskningsministeren, som den der i samspil med Folketinget og repræsentanter for bruger- og branche-interesser fastlægger de telepolitiske målsætninger og rammerne for administrationen af telesektoren, og Telestyrelsen som den administrative instans, hvis hovedopgave er at fungere som uafhængig tilsyns-, afgørelses- og sanktionsmyndighed, og samtidig som en service-orienteret myndighed, der kan vejlede og informere såvel forbrugere som erhvervsvirksomheder

om telelovgivningen generelt, herunder rammerne for udbud af teledydelser.

Hertil kommer en række områder, hvor der er behov for et tæt og løbende samspil mellem Telestyrelsen og det politiske niveau. Se også nedenfor om de foreslåede nærmere rammer herfor.

Yderligere sikring af Telestyrelsens lovfæstede uafhængighed som tilsyns-, afgørelses- og gennemtvingsmyndighed

Nærværende lovforslag og de parallelt foreslåede ændrede eller nye bestemmelser om afskæring af instruks-adgang i de øvrige lovforslag i trin 2b lovpakken præciserer, at de samlede tilsynsaktiviteter, samt Telestyrelsens udstedelse af administrative forskrifter på områder, hvor kompetencen hertil er henlagt til Telestyrelsen, er undtaget fra forskningsministerens almindelige instruksadgang over for Telestyrelsen.

Af den nævnte afskæring af ministerens instruksadgang m.h.t. de samlede tilsynsaktiviteter følger også, at det er Telestyrelsen, der på egen hånd, som led i tilsynsaktiviteterne, beslutter i hvilket omfang og på hvilke områder man ønsker at iværksætte undersøgelser, udredninger m.v., begrundet i tilsynet. Dette fremgår ligeledes af de foreslåede lovbestemmelser.

Præciseringen af, hvad det i praksis indebærer at forskningsministeren er afskåret fra ved instruks at gribe ind i Telestyrelsens udøvelse af tilsynet med telesektoren, fremgår dels af nærværende lovforslag, dels de parallelt foreslåede ændringer af bestemmelserne om afskæring af instruksadgang i lov om forsyningspligt og visse forbrugerforhold inden for telesektoren, lov om konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren, lov om visse forhold på telekommunikationsområdet, lov om offentlig mobilkommunikation, lov om standarder for transmission af tv-signaler m.v. og lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, samt de nye lovbestemmelser om afskæring af instruksadgang i forslaget til lov om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser, forslaget til lov om tildeling og anvendelse af nummerressourcer m.v. og forslaget til lov om graveadgang, ekspropriation m.v.

Ud over de ovenfor nævnte tilsynsopgaver, der alle vedrører områder hvor der er gennemført eller gennemføres ny lovgivning som en del af trin 2a og trin 2b, varetager Telestyrelsen en række konkrete tilsyns- og håndhævelsesfunktioner på standardiserings- og specifikationsområdet, bl.a. med sigte på sikring af markedets overholdelse af relevante tekniske minimumskrav på områder, hvor der er fastsat regler herom. Det drejer sig om satellitjordstations-

og teleterminalområdet, radiokommunikationsområdet samt EMC-området. For så vidt angår satellitjordsstations- og teleterminalområdet og radiokommunikationsområdet varetager Telestyrelsen tilsyn med, at terminaler og anlæg, der falder under denne lovgivning, overholder de tekniske bestemmelser, der er fastsat af Telestyrelsen med hjemmel i lovgivningen på området. De tekniske bestemmelser fastsættes i vidt omfang på baggrund af internationale tekniske standarder og specifikationer samt på grundlag af internationalt vedtagne beslutninger, eksempelvis ERC- og kommissionsbeslutninger (ERC decisions og CTR). Telestyrelsen deltager aktivt i udarbejdelsen af de tekniske specifikationer og standarder i internationale fora.

Med hensyn til EMC-området fører Telestyrelsen tilsyn med at apparater, der falder under EMC-lovgivningen, alene markedsføres, hvis de overholder de væsentlige krav fastsat i medfør af EMC-direktivet (89/336/EØF). Telestyrelsen fastsætter ikke tekniske bestemmelser på dette område. De lovgivningsmæssige rammer for denne del af Telestyrelsens aktiviteter fremgår bl.a. af lov om satellitjordsstationsudstyr og teleterminaler, lov beskyttelse mod elektromagnetiske forstyrrelser (EMC-lovgivningen), samt lov om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser.

M.h.t. de to førstnævnte love er der behov for en grundlæggende revision af disse set i lyset af den ændrede myndighedsstruktur på teleområdet. Det skal i den forbindelse afklares, på hvilke områder kompetencen, inklusive kompetencen til at udstede administrative forskrifter, fremover skal placeres i Telestyrelsen, henholdsvis på hvilke områder der skal etableres procedurer for samarbejde/forelæggelse af politiske nøglespørgsmål og problemstillinger for forskningsministeren, svarende til f.eks. de foreslåede lovgivningsmæssige rammer herfor i de parallelt fremsatte forslag til ny lovgivning om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser, og forslag til ny lovgivning på nummer-området.

Lovforslag med sigte på revision af lov om satellitjordsstationsudstyr og teleterminaler, samt lov beskyttelse mod elektromagnetiske forstyrrelser (EMC-lovgivningen), vil blive fremsat i den kommende folketingsssamling.

Orientering af ministeren om væsentlige forhold på tilsynsområdet

Den meget uafhængige stilling, som det er hensigten at give Telestyrelsen m.h.t. tilsynsaktiviteterne, indebærer, at der ikke vil være nogen løbende kontakt mellem departement og styrelse om tilsynet, de afgørelser der træffes i forbindelse hermed og de

større undersøgelses- eller udredningsinitiativer, der igangsættes i tilknytning til tilsynsaktiviteterne.

Det er på den baggrund fundet hensigtsmæssigt at pålægge Telestyrelsens direktør en forpligtelse til at orientere forskningsministeren om sådanne forhold på tilsynsområdet, som Telestyrelsens direktør skønner har ministerens interesse, herunder ikke mindst forhold og større enkeltsager af en karakter, der gør, at der efterfølgende kan tænkes at opstå en telepolitisk debat herom, og hvorom ministeren bør orientere Folketinget.

Bistand til betjening af minister og Folketing

Som nævnt ovenfor varetager Telestyrelsen udover tilsynsaktiviteterne en række opgaver, der har karakter af levering af faktuel baggrundsinformation, herunder belysning af forskellige telefaglige, økonomiske eller konkurrenceretlige problemstillinger, med sigte på bidrag til departementets betjening af minister og Folketing.

Disse bidrag kan have karakter af et dagligt samarbejde om ministerbetjening og forskningsministerens løbende betjening af Folketinget, i form af anmodninger fra departementet om udarbejdelse af bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, besvarelse af henvendelse fra private borgere og virksomheder, belysning af forskellige telefaglige problemstillinger i forbindelse med departementets igangværende sager, deltagelse i fælles arbejdsgrupper, uformelle drøftelser, kommentering af oplæg m.v. i forbindelse dels med det lovforberedende arbejde i departementet, dels departementets udarbejdelse af bekendtgørelsesudkast m.v. Løsningen af disse opgaver kræver et tæt og uformelt samspil mellem departement og styrelse. Med henblik på at sikre Telestyrelsen et højt informationsniveau – og dermed et bedre grundlag for på kvalificeret vis at kunne bidrage til en god betjening af ministeren – holder departementet løbende Telestyrelsen orienteret om relevante forhold. Det sker bl.a. gennem fremsendelse til Telestyrelsen af kopi af besvarelse af spørgsmål fra Folketingets udvalg og spørgsmål stillet efter reglerne i §20 i Folketingets forretningsorden m.v. Denne del af Telestyrelsens virksomhed kan derfor ikke, på samme måde som Telestyrelsens behandling af enkeltsager, baseres på vandtætte skotter mellem de to niveauer.

Med sigte på at sikre en tilfredsstillende betjening af minister og Folketing er der således behov for på dette område at opretholde Forskningsministeriets instruks-beføjelse, således at departementet på ministerens vegne kan anmode Telestyrelsen om bidrag og medvirken af den ovenfor nævnte art.

Det er hensigten via den foreslåede kontraktstyrings-model at fastlægge overordnede rammer for det ovenfor nævnte samarbejde.

Årsberetninger, udredninger og undersøgelser

Telesektoren er inde i en særdeles dynamisk markeds-mæssig og teknologisk udvikling. Der eksperimenteres på den baggrund i en række lande verden over med nye former for regulering af telesektoren, herunder med lovgivningsmæssige løsninger, der søger at fremme overgangen fra en hidtidig monopol-regulering af telesektoren, primært baseret på traditionelle forsyningsbetragtninger, til en regulering, der tilsigter at fremme, at der opstår et telemarked præget af innovation og konkurrence. Samtidig er der behov for lovgivningsmæssige tiltag, der tager højde for den fortsatte konvergens mellem IT-, tele- og radio/tv-ydelser.

Det er karakteristisk, at pågældende lovgivning indtil videre i en række lande har haft karakter af udviklings-lovgivning, hvor forskellige regulerings-modeller har været anvendt i forskellige faser af liberaliseringsprocessen.

Situationen vil også i Danmark være den, at en række nye telepolitiske problemstillinger løbende vil trænge sig på og kræve nærmere belysning og udredning, og der vil være behov for systematisk at indsamle og bearbejde de indhøstede erfaringer med den allerede gennemførte regulering.

Med sigte på i videst muligt omfang at tage højde for de ovenfor nævnte udviklingstendenser og fremme, at det samlede retsgrundlag for telesektoren i Danmark i samarbejde med repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for sektoren og andre relevante parter, herunder bl.a. de i Telerådet repræsenterede organisationer, selskaber m.v., løbende tilpasses og udvikles, foreslås med lovforslaget følgende initiativer:

1) At Telestyrelsen pålægges årligt at afgive en beretning, omfattende Telestyrelsens samlede tilsynsaktiviteter, styrelsens vurdering af den hidtidige tilsynsindsats og eventuelle overvejelser om den fremtidige varetagelse heraf, samt de erfaringer Telestyrelsen har indhøstet vedrørende det samlede retsgrundlag for telesektoren, og de anbefalinger det giver anledning til m.h.t. eventuelle behov for ændring eller udbygning af dette. Det vil være naturligt, at der også heri indgår eventuelle konklusioner og anbefalinger på grundlag af de tværgående udredninger og analyser, som Telestyrelsen i årets løb har iværksat i tilknytning til tilsynsaktiviteterne.

Årsberetningen vil samtidig skulle indeholde en status for telemarkedets erhvervmæssige, strukturelle og teknologiske udvikling, samt for konkurren-

ceniveauet i sektoren, og en evaluering af situationen m.h.t. det samlede udbud af teleydelser til brugere og virksomheder.

Telestyrelsens årsberetning vil yderligere blive suppleret af årsberetninger fra de to klagenævn.

2) At det lovfæstes, at Forskningsministeren skal forelægge Telestyrelsens årsberetning for repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for sektoren og andre relevante parter, herunder bl.a. de i Telerådet repræsenterede organisationer, selskaber m.v., til drøftelse.

Den således gennemførte drøftelse, og de anbefalinger denne fører frem til, vil herefter indgå i forskningsministerens grundlag for overvejelser om yderligere telepolitiske initiativer og vil desuden udgøre en årlig evaluering af den gennemførte tilsynsindsats, foretaget i samspil med bl.a. de involverede branche-aktører.

3) At det lovfæstes, at forskningsministeren en gang årligt gennemfører en drøftelse med repræsentanter for brugere af teleydelser, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter, herunder bl.a. i regi af Telerådet, om behovet for igangsættelse af større udredninger eller undersøgelser i Telestyrelsens regi, med sigte på at få skabt det fornødne faktuelle grundlag for efterfølgende telepolitiske overvejelser og drøftelser. Drøftelsen sker på grundlag af et oplæg fra Telestyrelsen. På grundlag af den gennemførte drøftelse fastlægger forskningsministeren en udredningsplan for Telestyrelsen på områder, der skønnes at være af telepolitisk interesse.

Rammerne for systematisk erfaringsopsamling og igangsættelse af fremadrettede, telepolitisk relevante undersøgelser og udredninger foreslås, som det fremgår ovenfor, udformet således, at det sikres, at brugere af teleydelser, brancheaktører m.fl. har mulighed for overfor det politiske niveau at kommentere de indhøstede tilsynserfaringer og de fremadrettede overvejelser, disse giver anledning til, og for at få indflydelse på indholdet af Telestyrelsens fremadrettede udredningsaktiviteter.

M.h.t. Telestyrelsens egen igangsættelse af udrednings- og undersøgelsesaktiviteter i forbindelse med udøvelsen af tilsynet, er det Telestyrelsen, der uafhængigt af såvel det politiske niveau som forskellige sektorinteresser afgør, i hvilket omfang og på hvilke områder man finder det relevant at igangsætte sådanne udredninger m.v. Denne udredningsvirksomhed indgår således ikke i den ovenfor beskrevne proces.

Overordnede rammer for Telestyrelsens driftsmæssige dispositioner (styring af Telestyrelsens omkostningsniveau, kvalitet, produktivitet og effektivitet)

Rammerne for Telestyrelsens driftsmæssige dispositioner (omkostningsniveau, kvalitet, produktivitet og effektivitet) er et område, hvor der må ske en afvejning af målet om at sikre en reel uafhængig tilsynsmyndighed for telesektoren overfor den legitime politiske interesse i en fortsat overordnet styring. Samtidig er der på dette område klare stats- og bevillingsretlige grænser for, hvilke modeller det er muligt at indføre.

Det bør således sikres, at et effektivt tilsyn ikke kan gøres illusorisk via en uhensigtsmæssigt stram styring af Telestyrelsens samlede økonomiske rammer, og at den valgte styringsmodel ikke indebærer, at der via denne indirekte fra det politiske niveau sker en overtagelse af den overordnede styring og prioritering af de forskellige tilsynsfunktioner.

Samtidig er der fortsat behov for en parlamentarisk funderet kontrol, via finanslovsprocessen, med Telestyrelsens omkostnings- og udgiftsniveau, og de deraf følgende forskellige former for brancheafgifter, og dermed også for at kunne fastholde ministerens ansvar over for Folketinget for, at de tildelte midler udnyttes effektivt. I modsat fald vil der i realiteten være tale om en delegation af lovgivningsmagts kompetence til at fastsætte skatter og afgifter, jf. grundlovens § 43, til Telestyrelsen. Det ligger uden for det grundlovmæssigt og bevillingsretligt mulige.

Endelig skal den valgte model, på grund af den valgte sektorfinansieringsmodel, sikre at telesektorens legitime interesse i at have indsigt i og få indflydelse på den proces, der omfatter fastlæggelse og vurdering af Telestyrelsens ressourceanvendelse, tilgodeses.

For at nå de nævnte målsætninger er der i 1996 af Økonomistyrelsen i samarbejde med Finansministeriet, Forskningsministeriet og Telestyrelsen, gennemført en budgetanalyse af Telestyrelsen. Heri konkluderes det bl.a., at både teleliberaliseringen og ændringen af Telestyrelsens finansieringsgrundlag (i retning af øget direkte sektorfinansiering) skaber behov for en klar model for den fremtidige styring af Telestyrelsens aktivitetsniveau og ressourceforbrug. Det er samtidig konklusionen, at styringsmodellen ikke må anfægte styrelsens uafhængighed i enkeltsager og metodevalg ved konkrete tilsynsanalyser/udredninger. I tillæg hertil lægges der vægt på, at Telestyrelsens aktiviteter gennemføres med optimal omkostningseffektivitet, således at omkostninger der påføres telebrugerne alene vedrører aktiviteter, som der er et veldokumenteret behov for at udføre.

På baggrund heraf anbefaler budgetanalysen en styringsmodel, baseret på følgende styringsinstrumenter: 1) En lov- og bekendtgørelsesfæstet fastlæggelse af Telestyrelsens opgaver og den deraf følgende arbejdsdeling mellem styrelse og departement, 2) anvendelse af kontraktstyring og krav om aflæggelse af virksomhedsregnskab m.h.p. sikring af gennemskuelighed og styring af ressourceforbrug, kvalitet og produktivitet, 3) en fortsat fastlæggelse af Telestyrelsens budget via Finansloven, 4) krav om at Telestyrelsen årligt aflægger beretning om tilsynsaktiviteterne, 5) fastlæggelse af en handlingsplan for tilsynsaktiviteterne og endelig at Telestyrelsens aktiviteter med jævne mellemrum gennemgås m.h.p. en kritisk vurdering af opgaver, effektivitet og ressourceforbrug.

Lovforslagets styringsmodel bygger i vidt omfang på budgetanalysens anbefalinger, og indebærer således en lovfæstet kontraktstyringsmodel, krav om aflæggelse af virksomhedsregnskab, anvendelse af årsberetninger som et led i den samlede styring, samt endelig fastlæggelse af Telestyrelsens budget via Finansloven.

På et enkelt punkt følger lovforslaget ikke budgetanalysens anbefalinger. Budgetanalysen foreslår således, at der udover den årlige drøftelse af Telestyrelsens årsberetning om tilsynsaktiviteterne evt. også sker en løbende inddragelse af Teleråd og minister/Folketing i forbindelse med identifikation og prioritering af Telestyrelsens kommende specifikke tilsynsaktiviteter. Som resultat af en sådan proces kunne der opstilles en aktivitetsplan for Telestyrelsens generelle tilsyn i en nærmere defineret periode, eksempelvis det følgende år.

En sådan overordnet styring af Telestyrelsens tilsynsaktiviteter forekommer ikke forenelig med ønsket om på tilsynsområdet at sikre Telestyrelsen en klar, lovfæstet uafhængighed af såvel det politiske niveau som eventuelle brancheinteresser.

Endvidere er det hensigten at udvide den foreslåede styringsmodel for så vidt angår de proceduremæssige rammer for fastlæggelse af Telestyrelsens budget i forhold til den i budgetanalysen foreslåede model. Det anses ikke på baggrund af den omfattende sektorfinansiering for tilstrækkeligt, at denne budgetfastlæggelse sker via finanslovsprocessen, som ikke i praksis giver brancheaktørerne mulighed for direkte indsigt i og eventuel indflydelse på de budgetmæssige rammer. Det foreslås derfor, at der etableres en procedure, hvorefter Telestyrelsen årligt forelægger forskningsministeren forslag til omkostningsbudget og i tilknytning hertil en overordnet plan for ressourceanvendelsen for Telestyrelsens sektorfinansierede opgaver. På grundlag heraf og ef-

ter drøftelse med repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter i Telerådets regi, fastlægger forskningsministeren endeligt forslag til Telestyrelsens omkostningsbudget for det følgende år. Forskningsministeren kan ved fastlæggelsen af det endelige forslag fravige Telestyrelsens forslag. Når finansloven for det pågældende år foreligger, meddeler forskningsministeren Telestyrelsen det således fastlagte omkostningsbudget med tilhørende forudsætninger vedrørende bevillingsanvendelsen m.v. Ved denne procedure sikres den fornødne gennemsigtighed overfor den berørte sektor.

Telestyrelsen aflægger efterfølgende virksomhedsregnskab for Telestyrelsens samlede aktiviteter, inklusive det ovennævnte omkostningsbudget.

Det er hensigten, at budgetforelæggelsen for Telerådet, jf. ovenfor, skal gennemføres som en samlet drøftelse i Telerådets regi af Telestyrelsens årsberetning og virksomhedsregnskab for det foregående år, samt forslag til omkostningsbudget for det kommende år. Den pågældende drøftelse vil naturligt finde sted hvert år i april-maj.

Herudover er det hensigten, for yderligere at give telesektoren indsigt i og indflydelse på den proces, hvorved Telestyrelsens ressourceanvendelse fastlægges, at der i Telerådets regi vil blive lejlighed, for repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter, at afgive bemærkninger til det endelige udkast til resultatkontrakt for Telestyrelsen.

Telestyrelsens direktør har den fulde kompetence til og ansvaret for, inden for budgettet og resultatkontrakten, at foretage de fornødne driftsmæssige, herunder personalemæssige og økonomiske dispositioner, i respekt af de almindelige bevillings- og personaleretlige retningslinier.

Telestyrelsens finansiering

Telestyrelsen er en statsvirksomhed, hvis budget fastlægges på finansloven. Finansieringen sker i dag gennem 1) gebyrer for enkeltstående tilladelser, godkendelser m.v. (ca. 50%), 2) en særlig omkostningsdækkende ydelse (ca. 21 %) for tildelte nummerressourcer (en »nummerafgift«), dvs. en betaling for de blokke af telefonnumre, evt. kortnumre m.v., der er tildelt udbydere af telekommunikation, 3) via finansloven (nettotsfinansiering) (ca. 28%), og 4) via salg af varer og tjenester (ca. 1%).

Telestyrelsen opkræver i dag gebyrer på alle områder, hvor styrelsens aktiviteter kommer en afgrænset, identificerbar gruppe af forbrugere, virksomheder m.v. til gavn. Disse opkræves i form af engangsbetaling eller årligt. Udgifterne ved tilsynet med tele-

sektoren for så vidt angår samtrafiklovgivningen, forsyningspligtlovgivningen, lov om visse forhold på telekommunikationsområdet og administrative forskrifter udstedt i medfør af disse love, dækkes af de selskaber der er underlagt tilsynet, via den ovenfor nævnte »nummerafgift«. Tilsynet med mobilsektoren finansieres særskilt via en omkostningsdækkende ydelse for mobiltilladelser. Endelig finansieres en række opgaver af generel nytteværdi for hele sektoren, samt visse opgaver der er uden relevans for denne sektor, over finansloven, jf. den ovenfor nævnte nettotsfinansiering. Det gælder bl.a. udgifterne til internationalt samarbejde.

M.h.t. den ovenfor nævnte »nummerafgift« er denne et resultat af, at der med trin 2a lovpakken blev påbegyndt en omlægning af finansieringen af Telestyrelsens tilsyn med og servicering af telesektoren, dvs. statens tilsynsomkostninger i bred forstand. Omlægningen indebærer således at alle udbydere inden for telesektoren, og ikke blot som hidtil Tele Danmark og udbydere af mobilkommunikationsnet (på daværende tidspunkt de to mobilsekskaber Tele Danmark Mobil og Sonofon), finansierer Telestyrelsens tilsynsaktiviteter vedr. en række love på teleområdet, samt Teleklagenævnets og Telebrugernævnets virksomhed. Finansieringen sker via en omkostningsdækkende ydelse fastsat til et bestemt beløb pr. nummer og nummerserie, henholdsvis pr. kortnummer, som den enkelte udbyder af Telestyrelsen er tildelt.

Den påbegyndte finansieringsreform foreslås med trin 2b lovpakken videreført og udbygget. Sigtet er således en fremtidig sektorfinansiering af alle sektorrelevante dele af Telestyrelsens, samt Telebrugernævnets og Teleklagenævnets, virksomhed. Det er hensigten, at den fremtidige sektorfinansiering hovedsageligt skal ske via nummer-, og frekvensafgifter, jf. nedenfor, suppleret med enkeltstående gebyrer, i det omfang dette er relevant.

Hjemmelen til at opkræve en omkostningsdækkende ydelse hos udbydere af telenet eller telenetjester, der har fået tildelt numre, nummerserier eller adresser fra den samlede danske nummerplan, foreslås således med det parallelt fremsatte forslag til en ny lov om tildeling og anvendelse af nummerressourcer m.v. udbygget, så det præciseres, at hensigten er, at denne ydelse sammen med afgifterne for benyttelse af radiofrekvenser og eventuelle specifikke gebyrordninger i de enkelte telelove skal kunne finansiere Telestyrelsens samlede aktiviteter, i det omfang disse er relevante for telesektoren.

Samtidig foreslås reguleringen af betalingen fra udbydere af mobilkommunikationsnet for relevante dele af Telestyrelsens administrative omkostnin-

ger omlagt, således at de særlige regler i lov om offentlig mobilkommunikation indskrænkes til alene at omfatte betaling for selve udbudsforretningen m.h.p. udbud af mobiltilladelser, mens det løbende tilsyn finansieres via den omkostningsdækkende ydelse for brug af tildelte nummerressourcer, som udbydere af mobilkommunikationsnet herefter så også vil skulle betale.

M.h.t. nummerafgiften indebærer ovennævnte, at denne som hidtil forudsættes at dække omkostningerne forbundet med samtlige Telestyrelsens tilsynsaktiviteter i forbindelse med lov om forsyningspligt og visse forbrugerforhold inden for telesektoren, lov om konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren og lov om visse forhold på telekommunikationsområdet, samt administrative forskrifter udstedt med hjemmel i disse love. Også opgaver vedr. specificationsarbejde, beredskabsopgaver, generelle godkendelsesforhold samt arbejde i tilknytning til tilsynsopgaverne som nævnt ovenfor, forudsættes som hidtil finansieret via den omkostningsdækkende ydelse for tildelte nummerressourcer.

Hertil kommer den ovenfor nævnte omlægning af finansieringen af mobilområdet, samt de administrative omkostninger vedrørende administrationen af nærværende lovforslag og de heri foreslåede bestemmelser.

Endvidere er det hensigten at de fastnet-relaterede dele af de administrative omkostninger ved forvaltningen af lov om beskyttelse mod elektromagnetiske forstyrrelser, lov om satellitjordstations- og teleterminaludstyr samt de tekniske bestemmelser vedr. fællesantenneanlæg i lov om radio- og fjernsynsvirkosomhed, skal finansieres via den omkostningsdækkende ydelse, i det omfang disse ikke er særskilt gebyrfinansierede.

Endelig er det hensigten via nummerafgiften at dække omkostningerne til Telestyrelsens generelle rådgivning og servicering af telesektoren, i forlængelse af Telestyrelsens rolle som center for statens telefaglige ekspertise, Telestyrelsens behandling af sager vedrørende planlovsspørgsmål i relation til opstilling af vindmøller henset til evt. forstyrrelser af radiokæder, Telestyrelsens varetagelse af danske telepolitiske interesser på fastnetområdet under internationale forhandlinger, Telestyrelsens medlemskab i internationale organisationer på teleområdet medmindre dette medlemskab specifikt vedrører radiokommunikationsområdet, samt Telestyrelsens medvirken i forbindelse med ministerbetjening, sparrings- og rådgivningsfunktioner i forbindelse med lov- og bekendtgørelsesarbejde, generelle erfaringsopsamling og videreformidling heraf m.v.

Til tilsynsopgaverne henregnes også forberedelse af bødesager m.v., foranlediget af tilsynsaktiviteter (politisager).

Der henvises i øvrigt for så vidt angår den fremtidige nummerafgift og de nærmere rammer for fastlæggelse og opkrævning heraf til det parallelt fremsatte forslag til ny lov om tildeling og anvendelse af nummerressourcer m.v. og det parallelt fremsatte lovforslag om ændring af lov om offentlig mobilkommunikation.

M.h.t. hjemmelen til at opkræve frekvensafgifter hos indehavere af individuelle frekvenstilladelser fremgår denne af det parallelt fremsatte forslag til lov om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser. Frekvensafgifterne foreslås med det pågældende lovforslag opretholdt og udbygget således at det præciseres, at hensigten er at frekvensafgifterne sammen med eventuelle specifikke gebyrordninger på radiokommunikationsområdet skal kunne finansiere Telestyrelsens samlede aktiviteter på radiokommunikationsområdet i bred forstand.

Det er hensigten via de foreslåede frekvensafgifter dels at finansiere Telestyrelsens samlede administration af radiokommunikations- og frekvenslovgivningen, dels at finansiere de radiokommunikationsrelaterede dele af de administrative omkostninger ved forvaltningen af lov om beskyttelse mod elektromagnetiske forstyrrelser og lov om satellitjordstations- og teleterminaludstyr, i det omfang de pågældende opgaver ikke er særskilt gebyrfinansierede.

Endelig er det hensigten via frekvensafgifterne at dække omkostningerne til Telestyrelsens generelle rådgivning og servicering af telesektoren på radiokommunikationsområdet, i forlængelse af Telestyrelsens rolle som center for statens telefaglige ekspertise, Telestyrelsens varetagelse af danske telepolitiske interesser på radiokommunikationsområdet under internationale forhandlinger og via medlemskab i internationale organisationer på teleområdet, der specifikt vedrører samarbejde på radiokommunikationsområdet, samt Telestyrelsens medvirken på radiokommunikationsområdet i forbindelse med ministerbetjening, sparrings- og rådgivningsfunktioner i forbindelse med lov- og bekendtgørelsesarbejde, generel erfaringsopsamling og videreformidling heraf.

Der henvises i øvrigt for så vidt angår de fremtidige frekvensafgifter og de nærmere rammer for fastlæggelse og opkrævning heraf til det parallelt fremsatte forslag til ny lov om radiokommunikation og tildeling af radiofrekvenser.

Med den ovenfor nævnte omlægning vil den del af Telestyrelsens udgifter, der i dag finansieres via finansloven, kunne reduceres betragteligt, idet det er

hensigten at kun opgaver der er uden relation til telesektoren, fremover skal finansieres ad denne vej. Det på finansloven afsatte netttotal udgør i dag ca. 28 % af Telestyrelsens samlede finansieringsgrundlag og vil efter omlægningen formentlig udgøre ca. 2-3 %.

Den foreslåede omlægning vil i sagens natur føre til visse stigninger både m.h.t. nummerafgifterne og m.h.t. frekvensafgifterne. Den pågældende omlægning vil således formentlig – under forudsætning af et i øvrigt uændret aktivitetsniveau betyde en forøgelse af nummer- og frekvensafgifterne på gennemsnitligt omkring 40-60 %. Henset til at de nævnte afgifter betales af økonomisk særdeles velfunderede brancheaktører med stort udbytte af den pågældende tilsynsvirksomhed, og til at de afgifter på frekvensområdet, der betales af private brugere af radiokommunikation, som udgangspunkt er forholdsvis begrænsede, og i dag typisk ligger på ca. 100-500 kr., bør de pågældende afgiftsstigninger imidlertid være acceptable.

Gebyrer vil fortsat blive opkrævet der, hvor en aktivitet kommer en identificerbar gruppe til gode. De anvendes i dag navnlig til dækning af udgifterne på radiokommunikations- og fællesantenneområdet (tilladelser og typegodkendelser m.v.). De opkrævede gebyrer er omkostningsbaserede med udgangspunkt i tidsregistrering m.m. i Telestyrelsen

Det bemærkes i den forbindelse, at den generelle udviklingstendens, også i EU-reguleringen vedr. tekniske forhold af betydning for teleområdet, er en de-regulering, der indebærer at konkrete tilladelses- og godkendelsesordninger gradvis afvikles. Dette indebærer en afvikling af specifikke enkeltgebyrer i forbindelse hermed. Det må således forventes, at ovennævnte områder på sigt vil belaste nummer- og frekvensafgifterne yderligere. Samtidig vil der imidlertid ske lettelser m.h.t. de nævnte enkeltgebyrer.

E. Lovforslagets administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslaget har ingen administrative eller økonomiske konsekvenser.

F. Lovforslagets erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen erhvervsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser.

G. Forholdet til EU-retten

Tilsynsmyndigheden på teleområdet behandles i forslag til ændring af ONP-rammedirektivet (ændring af direktiv 90/387/EØF).

Ministerrådet har den 12. september 1996 fastlagt sin fælles holdning til ændringerne af ONP-rammedirektivet, herunder også spørgsmålet om tilsynsmyndighedernes uafhængighed. Forslaget forventes behandlet i forligsproceduren (forventes afsluttet maj 1997) mellem Ministerrådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet. Ændringerne af direktivet forventes endeligt vedtaget inden sommer og vil ikke indebære forandringer i ordlyden af den fælles holdning for så vidt angår tilsynsmyndighederne.

De nye regler indebærer bl.a., at de nationale myndighedsorganer skal være juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængige af alle organisationer, der stiller telenet, -udstyr eller -tjenester til rådighed. Dette blev i Danmark sikret ved etableringen af Tele Danmark, hvor alle driftsopgaver, inklusive dem der havde været underlagt statsselskaber, samledes i Tele Danmark.

Ifølge nævnte direktiv skal afgørelser fra tilsynsmyndigheden endvidere kunne indklages til en uafhængig, national myndighed. Dette krav opfyldtes ved de i trin 2a lovgivningen oprettede uafhængige klagenævn: Teleklagenævnet og Telebrugernævnet.

Endelig skal arbejdsdelingen mellem de forskellige myndighedsorganer på teleområdet offentliggøres, hvilket gøres i forbindelse med vedtagelsen af nærværende lov, og de heri hjemlede bekendtgørelser.

H. Høring

Udkastet til dette lovforslag har været udsendt til høring hos relevante ministerier, organisationer og enkeltvirksomheder med flere.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Til stk. 1

Der henvises til de almindelige bemærkninger.

Til stk. 2

Den foreslåede bestemmelse indeholder samlet en oversigt over Telestyrelsens primære opgaver på teleområdet.

Nr. 1-3 vedrører Telestyrelsens tilsynsaktiviteter, dvs. de dele af styrelsens aktiviteter, der er baseret på en lovfæstet afskæring af forskningsministerens instruks-adgang. I forbindelse med sin primære funktion som aktiv og effektiv tilsynsmyndighed, der medvirker til at sikre reelle konkurrencemuligheder for alle brancheaktører, opfylder Telestyrelsen også en service- og oplysningsfunktion overfor såvel markedsaktører som brugere af telekommunikation.

På visse områder er det desuden fundet hensigtsmæssigt at henlægge fastsættelsen af administrative forskrifter til Telestyrelsen, f.eks. på grund af forskrifternes tekniske karakter.

M.h.t. de under 4-5 nævnte funktioner er der, som også anført i de almindelige bemærkninger, tale om områder, hvor der er behov for et tæt og uformelt samspil mellem styrelse og departement, og hvor Forskningsministeriets instruksadgang m.h.p. at sikre den fornødne bistand til betjening af minister og Folketing fortsat består.

For så vidt angår Telestyrelsens varetagelse af internationale opgaver sker dette på grundlag af delegering fra forskningsministeren til Telestyrelsen, og under fortsat instruktionsadgang, jf. også de almindelige bemærkninger og bemærkningerne til § 2.

Den manglende instruktions-adgang på de under nr. 1-3 nævnte områder indebærer ikke, at forskningsministeren er afskåret fra at anmode Telestyrelsen om oplysninger m.v., herunder også vedrørende Telestyrelsens tilsynsaktiviteter, med henblik på bevarelse af Folketingsspørgsmål, Spørgsmål fra Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne m.fl.

Til stk. 3

Den foreslåede bestemmelse pålægger Telestyrelsen at udarbejde og offentliggøre statistikker vedr. priser, markedsudvikling m.v. af interesse for forbruger- og brancherepræsentanter, m.h.p. at sikre den nødvendige gennemsigtighed med henblik på etableringen og sikringen af et velfungerende konkurrencemarked.

Til § 2

På nuværende tidspunkt er blandt andet følgende opgaver på det internationale område delegeret til Telestyrelsen:

- opgaver i relation til Den Internationale Telekommunikations Union (ITU). Der er tale om samtlige opgaver inden for ITU, herunder også varetagelsen af den danske deltagelse i ITUs Råd (dvs. ITUs bestyrelse).
- opgaver i relation til de mellemstatslige satellitororganisationer INTELSAT, EUTELSAT og Inmarsat, der forvalter en stor del af den samlede globale satellitkapacitet. Varetagelsen af de pågældende opgaver indebærer bl.a. deltagelse i organisationernes højeste organ (deltagerforsamlingen), der består af regeringsrepræsentanter for de lande, der er medlemmer i de pågældende organisationer.
- opgaver i relation til ETSI (European Telecommunication Standardization Institute), herunder

funktionen som nationalt standardiseringsorgan (NSO) i forhold til ETSI.

- visse opgaver i relation til CEPT (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations). CEPT, der har 43 europæiske lande som medlemmer, varetager i dag alene opgaver i kraft af CEPTs funktion som samarbejdsorgan for de europæiske landes lovgivere/regulatorer på teleområdet. Telestyrelsens opgaver består bl.a. i varetagelsen af opgaver i relation til ERC (Den Europæiske Radiokomite) samt opgaver i relation til undergrupperne under CEPT -komiteen ECTRA (den europæiske regulatorkomite for telespørgsmål).
- opgaver i relation til NATO vedrørende teleberedskabet.

Ovennævnte opgavefordeling forudsætter i henhold til den gældende delegering, at Telestyrelsen holder Forskningsministeriet orienteret om sager af overordnet telepolitisk interesse, samt at der afholdes 2-3 årlige møder mellem ministeriet og styrelsen, hvor der gensidigt orienteres om udviklingen på områderne. Tilsvarende udveksles der referater og materiale af væsentlig betydning for ministeriets policy-overvejelser, henholdsvis Telestyrelsens opgavevaretagelse på de nævnte områder.

Det er karakteristisk for opgaverne i ovennævnte organisationer (særligt ITU og satellitororganisationerne), at de i disse år står overfor eller er i gang med markante organisatoriske forandringer som følge af et stadig mere liberaliseret og kommercielt orienteret telemarked, og den deraf følgende opsplitning af henholdsvis drifts- og lovgiver/regulator-funktioner. Samtidig må de regler, der udformes af de pågældende organisationer, udformes således, at de er egnede til at regulere et konkurrence-orienteret telemarked. En betydelig nytænkning er derfor nødvendig, idet organisationerne er etableret i en tidsalder, hvor telekommunikation typisk var et monopolområde. En række af de beslutninger, der i denne sammenhæng træffes af de internationale samarbejdsorganer på teleområdet, er af væsentlig betydning for udformningen af det fremtidige konkurrencemarked, også for så vidt angår Danmark og Danmarks råderum til at udforme den telelovgivning, man politisk ønsker.

Arbejdet i CEPT har nær sammenhæng med EUs arbejde på teleområdet, idet CEPT i betydelig udstrækning fungerer som et fælleseuropæisk forberedelses- og udmøntningsorgan for EU-direktivforslag og vedtagne EU-direktiver på teleområdet. CEPT er således ofte et betydningsfuldt forum for drøftelse af problemstillinger af telepolitisk relevans, både m.h.t. sigtelinier for EU-Kommissionens udkast til direk-

tivforslag og med hensyn til medlemslandenes efterfølgende udmøntning heraf.

EU-området er karakteriseret ved, at samarbejdet i betydeligt omfang er politisk præget, dels på grund af områdets bindende karakter, dels på grund af sammenhængen med anden dansk EU-politik. Varetagelsen af EU-området er derfor en opgave, der ligger i Forskningsministeriet, selvsagt med Telestyrelsen som aktiv bidrager. Herudover varetager Telestyrelsen arbejdet i visse ekspertgrupper i Kommissionsregi samt EUs forskningsprogrammer på teleområdet.

Telestyrelsen er m.h.t. varetagelse af opgaver i forbindelse med Danmarks medlemskab af forskellige internationale organisationer på teleområdet fuldt ud underlagt instruks fra Forskningsministeriet, jf. også den uddybende gennemgang af baggrunden herfor ovenfor i de almindelige bemærkninger. På denne baggrund forbeholder ministeriet sig ret til – afhængig af den konkrete dagsorden – at deltage i internationale møder på de områder, der er delegeret til Telestyrelsen.

Samtidig er der behov for at sikre gennemsigtighed og klarhed m.h.t. opgavefordelingen mellem styrelse og departement også på det internationale område, i form af en nærmere angivelse af på hvilke områder opgavevaretagelsen er delegeret til Telestyrelsen, og for en præcisering af, at forskningsministeren på dette område har fuld adgang til, og har til hensigt, ved instruks at fastlægge generelle eller konkrete forhandlingsmålsætninger og mandater for Telestyrelsens deltagelse i arbejdet i internationale forhandlinger og organisationer.

Den foreslåede bestemmelse pålægger således forskningsministeren ved bekendtgørelse at fastlægge den til enhver tid værende opgavefordeling, og præciserer ministerens adgang til i generel eller konkret form at meddele Telestyrelsen instruks på det internationale område.

Det vil i det enkelte tilfælde bero på en konkret vurdering, i hvilket omfang og hvor detaljeret der er behov for at instruere Telestyrelsen forud for internationale forhandlinger. På nogle områder vil det formentlig være tilstrækkeligt, at der i forbindelse med overdragelsen af området formuleres en generel målsætning for Danmarks deltagelse i arbejdet i den pågældende organisation. På andre områder, hvor der er tale om arbejdsgrupper eller projekter af større telepolitisk relevans, som f.eks. en række af de arbejdsgrupper og projekter der igangsættes i CEPT-regi i tæt tilknytning til EU-reguleringen på de pågældende områder, kan der være behov for at fastlægge forhandlingsmålsætninger for de enkelte arbejdsgrupper eller projekter, og evt. for løbende ju-

stering eller udbygning heraf. Vurderingen af, i hvilket omfang der er behov for instruks, varierer således fra område til område. Hertil kommer, at et område, der typisk har været betragtet som et »teknisk« område, kan skifte karakter og påkalde sig politisk interesse med deraf følgende behov for, at ministeriet bør følge området nøje. Den generelle liberalisering på teleområdet – også på internationalt plan – bevirker således ofte, at et hidtil såkaldt »teknisk« område, som f.eks. nummerregulering og frekvensadministration, bliver politisk interessant.

Generelt må det konstateres, at en række teleopgaver behandles i flere internationale fora. For at få sammenhæng i den danske politik på det internationale teleområde og i øvrigt for bedst muligt at udnytte de relativt beskedne danske ressourcer er det nødvendigt med en tæt gensidig orientering mellem Forskningsministeriet og Telestyrelsen.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt at fastlægge rammer, der pålægger Telestyrelsen at holde ministeriet tæt orienteret om sager af overordnet telepolitisk interesse, jf. også de i dag gældende retningslinier. Dette kan dels ske ved, at ministeriet løbende modtager Telestyrelsens notater fra de møder, Telestyrelsen har deltaget i på de delegerede områder samt af materiale, der udsendes i de pågældende organisationers regi, i det omfang, dette er af væsentlig betydning for ministeriets policy-overvejelser, dels ved at Telestyrelsen med visse mellemrum, f.eks. en gang i kvartalet, afgiver en samlet statusrapport for forhandlinger i forskellige internationale fora, igen med særligt fokus på telepolitisk relevante problemstillinger.

Disse status-indberetninger vil samtidig kunne danne grundlag for departementets vurdering af, om der eventuelt er behov for ændring eller udbygning af tidligere fastlagte forhandlingsmålsætninger m.v.

Det er m.h.t. fastlæggelse af forhandlingsmålsætninger og -mandater hensigten som udgangspunkt at videreføre den hidtidige praksis for samarbejdet mellem departement og styrelse om de internationale opgaver, idet det dog bør sikres, at der foreligger forhandlingsmålsætninger og -mandater for samtlige områder og organisationer, som det er overladt til Telestyrelsen at varetage, i det omfang dette ikke i dag er tilfældet, og idet det særligt bør sikres, at der sker en sammenhængende og konsistent varetagelse af danske telepolitiske standpunkter, herunder bl.a. i EU-samarbejdet og i de dele af CEPT-samarbejdet, der har sammenhæng hermed.

Til § 3

Det er hensigten med bl.a. den foreslåede bestemmelse, og de parallelt foreslåede ændrede eller nye bestemmelser i de øvrige trin 2b lovforslag, at præcisere, at den i øvrigt gennemførte afskæring af forskningsministerens instruks-adgang overfor Telestyrelsen omfatter den samlede tilsynsfunktion, herunder også de aktiviteter, der ikke umiddelbart knytter sig til en enkelt konkret afgørelse, som f.eks. Telestyrelsens iværksættelse af udrednings- og analyse-opgaver i tilknytning til tilsynsaktiviteterne, indhentning af ekstern juridisk, økonomisk eller telefaglig bistand hertil, Telestyrelsens interne tværgående overvejelser om planlægning og udøvelse af tilsynet, udvalgte fokus-områder m.v., jf. dog de i nærværende lovforslag indeholdte styringsinstrumenter m.h.t. budgetfastlæggelse og kontraktstyring m.v., der også finder anvendelse i forhold til tilsynsaktiviteterne.

Desuden indgår der på visse punkter i den gældende lovgivning med tilhørende bekendtgørelser (trin 2a lovpakken og udmøntningen heraf), og i en række af trin 2b lovforslagene, herunder navnlig lovforslagene på radiokommunikations- og nummerområdet, forslag om en opgavefordeling mellem styrelse og departement, der indebærer at Telestyrelsen har/får en lovfæstet kompetence til at fastsætte administrative forskrifter.

Dvs. at kompetencen til at udstede bekendtgørelser inden for f.eks. radiokommunikationsområdet deles mellem forskningsministeren og Telestyrelsen, således at ministeren fastlægger de overordnede, telepolitiske rammer for administrationen af radiokommunikationsområdet, herunder rammerne for den samlede prioritering af anvendelsen af de begrænsede frekvensressourcer til forskellige formål, mens Telestyrelsen fastsætter nærmere regler for udstedelse af generelle og individuelle tilladelser, aflæggelse af radiokommunikations-prøver, fastlæggelse af tekniske bestemmelser og typegodkendelse af radiokommunikationsudstyr m.v.

Det foreslås i forlængelse heraf yderligere præcisere, at afskæringen af forskningsministerens instruks-adgang også omfatter Telestyrelsens fastsættelse af administrative forskrifter som f.eks. den ovenfor beskrevne adgang hertil.

Til stk. 2

Bestemmelsen henviser til beredskabsområdet og området vedrørende telekommunikation mellem Danmark og Grønland og mellem Danmark og Færøerne, hvor Telestyrelsen stadig er underlagt instruktion fra Forskningsministeriet i henhold til lov om visse forhold på telekommunikationsområdet.

Til § 4

Uanset den i bemærkningerne til § 3 beskrevne afskæring af forskningsministerens adgang til at give Telestyrelsen instruks i forbindelse med styrelsens tilsynsaktiviteter, vil den til enhver tid værende minister for området, medmindre der fastsættes særlige regler der afskærer ministeren herfra, fortsat kunne risikere at komme under pres for at involvere sig i enkeltsager på tilsynsområdet, på grundlag af ministerens generelle adgang til i forbindelse med konkrete sager at dispensere fra de af ministeren administrativt fastsatte regler. Herved vil den foreslåede klare arbejdsdeling mellem minister og styrelse kunne undermineres.

For yderligere at styrke Telestyrelsens uafhængighed på tilsynsområdet og afskære ministerens involvering i enkeltsager, er det derfor hensigten med nærværende bestemmelse, der desuden indsættes i alle de i § 3 nævnte love, at afskære ministeren fra at kunne dispensere fra bekendtgørelser udstedt af ministeren i medfør af denne lov.

Ministeren vil herefter være henvist til, såfremt der konstateres uhensigtsmæssigheder i de gældende bekendtgørelser m.v., generelt at ændre disse.

Til § 5

Den meget uafhængige stilling Telestyrelsen har m.h.t. varetagelsen af tilsynsfunktionerne, herunder m.h.t. udstedelse af f.eks. mobiltilladelser, udpeging af forsyningspligtudbydere m.v., indebærer, at der som udgangspunkt ikke vil være kontakt mellem styrelse og departement om tilsynsfunktionernes varetagelse, herunder om de afgørelser, Telestyrelsen træffer i forbindelse hermed. Forskningsministeren kan på den baggrund som ressortansvarlig for teleområdet have behov for at blive holdt orienteret af Telestyrelsens direktør om forhold navnlig på tilsynsområdet, som ministeren måtte skønnes at have interesse at være bekendt med.

Som eksempler på sager, hvor en orientering kan være relevant, kan nævnes Telestyrelsens udpeging af DCS1800 tilladelseshavere, Telestyrelsens offentliggørelse af konklusionerne fra mere vidtgående udrednings- og analyserapporter på tilsynsområdet, som f.eks. den igangværende udredning om Tele Danmarks omkostningsstruktur, vidtrækkende enkeltafgørelser m.v.

Det er Telestyrelsens direktør, der vurderer, i hvilket omfang der er behov for en orientering og tager initiativ hertil. For at sikre den nødvendige åbenhed forudsættes orienteringen at ske skriftligt, evt. suppleret mundtligt.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger afsnit C, »Orientering af ministeren om væsentlige forhold på tilsynsområdet« m.h.t. baggrunden for bestemmelsen.

Til § 6

Der henvises m.h.t. baggrunden for den foreslåede bestemmelse til de almindelige bemærkninger afsnit C, »Årsberetninger, udredninger og undersøgelser«.

Til stk. 3

De nærmere regler kan bl.a. omfatte deltagelse, form og tidspunkt for den i bestemmelsen nævnte drøftelse.

Til § 7

Ud over de undersøgelser og udredninger Telestyrelsen på egen hånd løbende foretager som led i tilsynsaktiviteterne, jf. stk. 1, er det hensigten med den foreslåede bestemmelse at give forskningsministeren adgang til at pålægge Telestyrelsen at iværksætte sektorfinansierede udredninger og undersøgelser med fremadrettet, telepolitisk sigte. Bestemmelsen fastlægger en gennemsigtig procedure for udarbejdelsen af Telestyrelsens årlige udredningsplan for større udredninger og undersøgelser. Ministeriet forelægger således Telerådet et udkast til udredningsplan, udarbejdet på baggrund af et oplæg fra Telestyrelsen. I den forbindelse har bruger- og brancheaktører m.fl. lejlighed til at pege på emner og områder, der kunne være interesse i at få belyst.

Eftersom der erfaringsmæssigt i løbet af året kan opstå behov for iværksættelse af yderligere undersøgelser, giver stk. 4 Telestyrelsen mulighed for at foreslå forskningsministeren, at yderligere sektorfinansierede undersøgelser iværksættes udenfor den i stk. 2-3 nævnte procedure. Også udrednings-initiativer, der igangsættes i løbet af året, forudsættes drøftet med bruger- og brancherepræsentanter forud for iværksættelse, jf. stk. 5.

Der henvises i øvrigt m.h.t. baggrunden for den foreslåede bestemmelse til de almindelige bemærkninger.

Til § 8

Bestemmelsen skal, sammen med omkostningsbudget og virksomhedsregnskab danne grundlag for forskningsministerens fastlæggelse af de overordnede rammer og resultatmål for Telestyrelsens samlede aktiviteter, og dermed udgøre ministerens styringsin-

strument i forhold til Telestyrelsen, jf. ministerens overordnede ansvar for styrelsens kvalitet, produktivitet og effektivitet. Hensigten er en kontraktstyring, der er differentieret efter de enkelte opgavers karakter. M.h.t. tilsynsaktiviteterne vil der således alene være tale om en output-orienteret resultatstyring m.h.p. at sikre den fornødne kvalitet, produktivitet og effektivitet i Telestyrelsens produktion. For så vidt angår de funktioner, hvor der er behov for et tæt og uformelt samspil mellem departement og styrelse vil det desuden være relevant via resultatkontrakten at fastlægge rammerne for samarbejdet herom, herunder dels kvalitetskrav m.v. til de leverede bidrag til betjening af minister og Folketing, dels rammer for selve samarbejdet om produktion heraf. Som nævnt ovenfor i de generelle bemærkninger vil der i Telerådets regi blive lejlighed for repræsentanter for brugere af telekommunikation, selskaber m.v. inden for telesektoren og andre relevante parter, at afgive bemærkninger til det endelige udkast til resultatkontrakt.

Endvidere kan det, som også anført i budgetanalysen, være relevant med jævne mellemrum at inddrage eksterne konsulent-ekspertise i evalueringen af styrelsens kvalitet, produktivitet og effektivitet. Det kan i den forbindelse være relevant at gennemføre sammenlignende undersøgelser på de nævnte parametre i forhold til f.eks. andre styrelser med tilsvarende aktiviteter.

M.h.t. den tidsmæssige udstrækning af de forudsatte resultatkontrakter tilstræbes disse at blive flerårige, evt. med en årlig udfyldning. Men navnlig i den indledende fase kan det være hensigtsmæssigt med et-årige kontraktforløb.

Telestyrelsens direktørs løn og ansættelsesvilkår, herunder evt. resultatafhængig aflønning, fastlægges inden for de til enhver tid gældende rammer for direktører i statslige styrelser m.v.

Der henvises i øvrigt m.h.t. baggrunden for den foreslåede bestemmelse til de almindelige bemærkninger.

Til § 9

Lovforslaget foreslås at træde i kraft den 1. juli 1997. Resultatkontrakten, jf. § 8, forventes tidligst at kunne træde i kraft pr. 1. Januar 1998. Idet forskningsministerens bidrag til finansloven for 1998 allerede vil være fastlagt ved lovens ikrafttrædelse, vil den første drøftelse i Telerådets regi af forslag til omkostningsbudget for Telestyrelsen, som beskrevet ovenfor i de almindelige bemærkninger, finde sted i april-maj 1998 med henblik på finansåret 1999.