



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.11.2007
COM(2007) 696 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de resultaten van de evaluatie van het EU-regelgevingskader
voor elektronische communicatienetwerken en -diensten
overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG
en
samenvatting van de hervormingsvoorstellen van 2007**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de resultaten van de evaluatie van het EU-regelgevingskader
voor elektronische communicatienetwerken en -diensten
overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG
en
samenvatting van de hervormingsvoorstellen van 2007**

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Elektronische communicatienetwerken en -diensten behoren tot het fundament van de economische en sociale structuur van de Europese Unie. De algemene beschikbaarheid van betaalbare en veilige breedbandcommunicatienetwerken is een cruciale voorwaarde om de mogelijkheden van de Europese Unie voor groei en het creëren van werkgelegenheid te realiseren – en deze doelstelling vormt de kern van de vernieuwde Lissabon-strategie. Als onderdeel van deze strategie heeft de Commissie in juni 2005 het i2010-initiatief gelanceerd¹, dat een open en concurrerende digitale economie stimuleert en oproept tot het creëren van een Gemeenschappelijke Europese Informatieruimte. Het belangrijkste beoogde instrument hiervoor is de hervorming van het EU-regelgevingskader voor elektronische communicatie.

Deze hervorming zal een belangrijke pijler van de evaluatie van de interne markt zijn, aangezien elektronische communicatie een cruciale bijdrage tot marktintegratie kan leveren door:

- meer resultaten voor burgers en kleine bedrijven op te leveren;
- beter te profiteren van globalisering;
- de grenzen van wetenschap en kennis te verleggen;
- een krachtige sociale en milieudimensie toe te voegen.

Deze mededeling bevat een overzicht van de resultaten van de evaluatie van het regelgevingskader voor elektronische communicatie door de Commissie krachtens artikel 25 van Richtlijn 2002/21/EG² en een toelichting op de belangrijkste door de Commissie voorgestelde beleidswijzigingen (hierna de "hervormingsvoorstellen van 2007" genoemd). Voor meer details wordt verwezen naar de voorstellen voor wetgeving van de Commissie³ en bijgaande effectbeoordeling⁴.

¹ COM(2005) 229.

² PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

³ COM(2007) 697; COM(2007) 698; COM(2007) 699.

⁴ SEC(2007) 1472.

2. DOELSTELLINGEN VAN DE EVALUATIE EN HET RAADPLEGINGSPROCES

2.1 Achtergrond en doelstellingen van de evaluatie

Het EU-regelgevingskader voor telecommunicatie is in de jaren 90 gecreëerd om de nationale markten, die tot die tijd werden gedomineerd door staatsmonopolies, toegankelijk te maken voor concurrentie. Dit proces heeft uiteindelijk geleid tot de liberalisering van de nationale markten in 1998. De volgende stap was de vaststelling van het huidige regelgevingspakket in 2002, dat rekening houdt met de convergentie van technologieën en voor alle vormen van "elektronische communicatie" geldt. Het regelgevingsmodel van het kader uit 2002 berust voornamelijk op de uitvoering van een gemeenschappelijk pakket EU-voorschriften door verschillende nationale regelgevende instanties (NRI's), die zijn belast met het toezicht op de markt. Het kader van 2002 introduceerde ook het begrip "machtspositie" uit het mededingingsrecht als drempel voor regelgeving ex ante, opdat regelgeving alleen wordt opgelegd aan bedrijven met aanmerkelijke marktmacht.

In 2006 en 2007 heeft de Commissie het functioneren van het EU-kader geëvalueerd aan de hand van de belangrijkste doelstellingen: bevordering van concurrentie, consolidatie van de interne markt en behartiging van de belangen van de burger. In het licht van de ontwikkelingen van de technologie en de markt, met name de verbeterde concurrentie op bepaalde gebieden maar ook het feit dat een aantal cruciale markten nog steeds door één of enkele exploitanten wordt gedomineerd, alsmede het nog steeds uitblijven van een interne markt voor elektronische communicatie en een steeds verder uiteenlopende aanpak van regelgeving in de uitgebreide EU, vindt de Commissie het nu tijd voor een ingrijpende hervorming van het regelgevingskader. De hervormingsvoorstellen van 2007 van de Commissie kunnen in drie categorieën worden ingedeeld: betere regelgeving, voltooiing van de interne markt en contact met de burger.

i) Betere regelgeving voor concurrerende elektronische communicatie

Met haar hervormingsvoorstellen van 2007 wil de Commissie allereerst het regelgevingsklimaat vereenvoudigen en de kwaliteit ervan verbeteren door regelgeving ex ante te beperken wanneer de marktontwikkelingen dit mogelijk maken en door de procedure voor marktevaluatie te vereenvoudigen. Daarnaast zal een betere regelgeving voor het radiospectrum – door de toegang tot en het gebruik van deze schaarse hulpbron te vereenvoudigen en over te schakelen op een meer marktgerichte toewijzing van spectrum – de concurrentie bij draadloze diensten verbeteren en ruimte geven voor het economisch potentieel van het spectrum.

ii) Voltooiing van de interne markt voor elektronische communicatie

Met de huidige regelgeving hebben de NRI's een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid bij de uitvoering van het regelgevingskader, maar ondanks de pogingen om de coördinatie te verbeteren via de Europese groep van regelgevende instanties (ERG), een forum met de nationale regelgevers, is hun perspectief grotendeels beperkt gebleven tot de nationale grenzen. Dit heeft geleid tot inconsistentie in de regelgeving en concurrentievervalsing, waardoor de ontwikkeling van één Europese markt waarin een naadloze overgang van de activiteiten van bedrijven over de grenzen heen mogelijk is en waar particuliere en zakelijke consumenten onafhankelijk van de geografische locatie kunnen profiteren van de beschikbaarheid van vergelijkbare communicatiediensten, is belemmerd. Daarom stelt de Commissie

voor een onafhankelijke Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt in te stellen om met gebruikmaking van de gecombineerde deskundigheid van de NRI's de bestaande coördinatiemechanismen te verbeteren. Tegelijkertijd wordt voorgesteld de onafhankelijkheid en handhavingbevoegdheden van de nationale instanties op te voeren. Dit zal zorgen voor een consequentere uitvoering van de regelgeving/deregulering in de hele EU onder toezicht van de Commissie en gelijke spelregels voor de exploitanten in de interne markt.

iii) Contact met de burger

In een snel veranderende marktomgeving zijn er nieuwe maatregelen nodig om de bescherming van de consument en de rechten van de gebruiker te behouden en te verbeteren en te zorgen dat de consument volledig kan profiteren van een dynamische communicatiemarkt met steeds minder grenzen. De voorstellen van de Commissie zijn vooral bedoeld om de beveiliging en de bescherming van de privacy op te voeren, om nummerportabiliteit sneller en efficiënter te maken en om een hoge kwaliteit van de dienst en een onbelemmerde toegang tot digitale en online-inhoud te bevorderen. De hervormingsvoorstellen zullen er ook voor zorgen dat gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en mensen met speciale behoeften een betere toegang tot elektronische communicatiediensten krijgen.

2.2 Het raadplegingsproces

Het raadplegingsproces bestond uit twee fasen: fase I, die eind 2005 van start ging, was een "call for input" waarop 160 schriftelijke reacties zijn binnengekomen⁵. Deze reacties zijn verwerkt in de mededeling van de Commissie van juni 2006 over de evaluatie⁶, het begeleidende werkdocument en de effectbeoordeling. Met deze documenten heeft de Commissie fase II van de raadpleging gelanceerd, waarin onder andere een publieke workshop was opgenomen en die tot oktober 2006 duurde.

In totaal zijn van binnen en buiten de EU 224 reacties ontvangen⁷. Er zijn schriftelijke opmerkingen ontvangen van 52 brancheverenigingen, 12 vakverenigingen en vakbonden, 15 gebruikersverenigingen, 18 EU-lidstaten en de ERG, waarin de 27 NRI's zijn vertegenwoordigd. Naar aanleiding van de bijdrage van de ERG heeft de Commissie tussen november 2006 en februari 2007 een regelgevingsdialoog opgezet om de mogelijkheden te verkennen om in het perspectief van betere regelgeving inconsequenties in de regelgeving en belemmeringen voor de interne markt op te ruimen⁸.

⁵

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/info_centre/documentation/public_consult/review/index_en.htm.

⁶

COM(2006) 334.

⁷

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/info_centre/documentation/public_consult/review_2/index_en.htm.

⁸

Zie voor de brief van EU-commissaris Reding aan de ERG van 30 november 2006, de reactie van de ERG en de gezamenlijke verklaring van commissaris Reding en voorzitter Viola van 27 februari 2007: http://erg.eu.int/whatsnew/index_en.htm.

3. BETERE REGELGEVING VOOR CONCURRERENDE ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE

3.1 Het accent van regelgeving ex ante verschuift naar resterende problemen met concurrentie op de markt

Achtergrond en doelstellingen

In het afgelopen decennium heeft de EU-regelgeving mooie successen geboekt bij de introductie van concurrentie op de nationale telecommunicatiemarkten, de stimulering van investeringen en innovatie door zowel nieuwkomers als bestaande exploitanten en de uitbreiding van de keuzemogelijkheden voor zakelijke en particuliere consumenten⁹. In haar mededeling van juni 2006 komt de Commissie tot de conclusie dat de basisbeginselen van het EU-kader evenwichtig zijn en bijdragen tot nieuwe investeringen.

Het EU-kader zorgt voor een mechanisme om in een aanbeveling van de Commissie aan te geven welke markten voor regelgeving ex ante in aanmerking komen¹⁰. Deze aanbeveling is voor de NRI's een belangrijk uitgangspunt voor een marktanalyse om te bepalen of regelgeving ex ante terecht is. De NRI's moeten de resultaten van hun marktanalyses aan de Commissie medelen. Het regelgevingskader bepaalt dat verplichtingen ex ante worden afgeschaft zodra er op een markt sprake is van daadwerkelijke concurrentie.

De bestaande exploitanten blijven op veel markten dominant, met name op het gebied van vaste telefonie (gemiddeld marktaandeel van de bestaande exploitanten: 65,8%¹¹) en in de meeste landen ook bij breedband (marktaandeel van de bestaande exploitanten meestal meer dan 55% en vaak meer dan 65%¹²). Op de mobiele markten is het aantal exploitanten – met enkele uitzonderingen – stabiel gebleven, maar er is een tendens richting consolidatie.

Op basis van de ervaringen met dit systeem in de afgelopen vier jaar (met meer dan 600 kennisgevingen) heeft de Commissie in juni 2006 voorgesteld de kennisgevingsprocedures te vereenvoudigen en de meeste retailmarkten uit de lijst te schrappen omdat een effectieve wholesale-regelgeving voldoende zou zijn om de retailgebruikers te beschermen.

In de effectbeoordeling van juni 2006 zijn vormen besproken voor een scheiding tussen het aansluitnet en de door exploitanten aangeboden diensten. Sindsdien zijn de effecten van een functionele scheiding in het VK duidelijker geworden en wordt de invoering van vergelijkbare maatregelen ook in Italië, Zweden en Polen overwogen. Concurrentieproblemen zijn meestal een gevolg van aanhoudende knelpunten in het aansluitnet, gekenmerkt door een machtspositie van de verticaal geïntegreerde bestaande netwerkexploitant en hardnekkige problemen bij een effectieve toepassing van corrigerende maatregelen om discriminatie tegen te gaan.

De overgang naar "Aansluitnetten van de volgende generatie" zou het belang van schaal- en toepassingsvoordelen wellicht nog groter kunnen maken, zodat infrastructuur minder

⁹ Zie bijgaande effectbeoordeling voor meer informatie en kwantitatieve gegevens.

¹⁰ Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, PB L 114 van 8.5.2003, blz. 45.

¹¹ Twaalfde verslag van de Commissie: De Europese elektronische-communicatieregelgeving en markten in 2006, bijlage 2, blz. 13: Retail-inkomsten voor alle soorten gesprekken (EU25, december 2005).

¹² Ibid, bijlage 2, blz. 66: cijfers EU 25, oktober 2006, inclusief doorverkoop.

repliceerbaar wordt. Er moet echter ook worden gekeken naar de effecten van structurele of gedragscorrecties, voordat dergelijke corrigerende maatregelen worden gehanteerd, op nieuwe investeringen van zowel de bestaande exploitanten als nieuwkomers en op de belangen van de consument.

Resultaten van de openbare raadpleging

Zowel de nieuwkomers als de lidstaten en NRI's zijn het met de Commissie eens dat het huidige EU-kader in het algemeen concurrentie en investeringen stimuleert en wijzen de oproep van sommige bestaande exploitanten voor een "regelgeving-adempauze" af. Men is het er algemeen over eens dat het gebruik van nieuwe technologie op zich nog niet een nieuwe markt betekent en dat de marktgebaseerde aanpak van het kader het mogelijk maakt om rekening te houden met investeringsrisico's. Met name de NRI's willen graag dat functionele scheiding wordt toegevoegd aan de "gereedheidskist" van mogelijke corrigerende maatregelen om hardnekkige concurrentieproblemen aan te pakken.

De meeste stakeholders zijn het in grote lijnen eens met de voorstellen om de kennisgevingprocedures te stroomlijnen.

De bestaande exploitanten juichen de voorgestelde vermindering van het aantal markten in de aanbeveling toe, terwijl de nieuwkomers en de consumenten alsmede een aantal NRI's zich wat voorzichtiger opstellen.

Sommige bestaande exploitanten en sommige NRI's stellen voor dat de Commissie zorgt voor een leidraad voor regelgeving op het gebied van subnationale geografische markten.

Beleidsvoorstellen — Verschuiving van het accent van regelgeving naar nog resterende problemen met concurrentie op de markt

1. Een eerste forse deregulering van de sector is nu mogelijk

De Commissie heeft haar aanbeveling voor relevante markten herzien teneinde regelgeving ex ante geleidelijk te elimineren. De lijst met markten is teruggebracht van 18 tot 7 markten.

De Commissie zal haar toezicht op markten waar nog geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie intensiveren en zal de markten die cruciaal zijn voor het concurrentievermogen van Europa nauwlettend volgen, vooral de markten die verband houden met de levering van breedbandtoegang.

2. De marktevaluatieprocedures kunnen worden gerationaliseerd en vereenvoudigd

Door de wetgevingsvoorstellen zouden de kennisgevingsverplichtingen in de marktevaluatie-regeling kunnen worden vereenvoudigd.

3. Invoering van functionele scheiding als corrigerende maatregel voor NRI's om hardnekkige concurrentieproblemen aan te pakken

De wetgevingsvoorstellen geven de NRI's een nieuwe corrigerende maatregel: functionele scheiding, d.w.z. een gedwongen scheiding van activiteiten zonder activa af te stoten als uitzonderlijke corrigerende maatregel onder toezicht van de Commissie.

4. Leidraad van de Commissie

De Commissie zal de rechtszekerheid voor stakeholders vergroten door uiterlijk in de zomer van 2008 met een leidraad te komen voor de toepassing van het regelgevingskader op aspecten van nieuwe glasvezelinvesteringen in het lokale aansluitnet. De Commissie zal ook de mogelijkheid onderzoeken van leidraden op andere gebieden, met name voor subnationale geografische differentiatie.

3.2 Spectrumbeheer in Europa – Hervorming is nodig

Achtergrond en doelstellingen

De snelle ontwikkeling van draadloze technologie en de stijgende vraag naar bandbreedte, vooral voor mobiel en nomadisch gebruik, hebben het belang van toegang tot radiospectrum voor de economie en de maatschappij als geheel sterk opgevoerd. De totale waarde van de van radiospectrum afhankelijke diensten in de EU wordt geschat op ongeveer 250 miljard euro¹³. De Europese Raad komt tot de conclusie¹⁴ dat onmiddellijke prioriteiten voor de stimulering van innovatie en concurrentievermogen onder andere zijn dat er aan alle doelstellingen beantwoordende modellen voor spectrumtoewijzing komen, dat er snel werk wordt gemaakt van geavanceerde mobiele diensten en dat de spectrumcapaciteit die als gevolg van digitale omschakeling beschikbaar komt, op een zo gecoördineerd mogelijke wijze wordt gebruikt.

Daarnaast heeft het Europees Parlement benadrukt dat alle stakeholders het spectrum efficiënt moeten gebruiken en dat er een EU-harmonisatie van het spectrum moet komen, gecombineerd met de afschaffing van al te rigide regelgevingsbeperkingen. Het Europees Parlement heeft ook gesteld dat overeenkomstig artikel 151, lid 4, van het Verdrag rekening moet worden gehouden met sociale, culturele en politieke overwegingen¹⁵.

In deze snel evoluerende omgeving zijn de mogelijkheden van de huidige regeling voor spectrumbeheer, waarbij beslissingen over het gebruik van spectrum voornamelijk door de overheid worden genomen en vaak beperkingen opleggen aan de technologie en dienst die kunnen worden gebruikt, nu uitgeput. Terwijl de nationale grenzen bij de bepaling van een optimaal gebruik van radiospectrum steeds minder relevant worden, leidt de versnippering van de aanpak die inherent is aan de huidige regeling voor spectrumbeheer tot hogere kosten en verlies van marktmogelijkheden voor spectrumgebruikers en tot vertraging bij de benutting van innovatieve toepassingen en diensten. Als de regeling niet wordt gewijzigd, zal een remming van de groei en het innovatiepotentieel van draadloze systemen in Europa het gevolg zijn, met name in de context van de huidige overschakeling van analoge op digitale televisie, waarbij een groot aantal frequenties in het meest waardevolle deel van het radiospectrum vrij zal komen voor nieuwe toepassingen, zowel bij omroep, bijvoorbeeld mobiele tv, als bij andere toepassingen zoals draadloze breedband.

¹³ Zie de mededeling van de Commissie: "Ten volle profijt trekken van het digitale dividend in Europa: Een gemeenschappelijke aanpak voor het gebruik van het spectrum dat vrijkomt door de digitale omschakeling", COM(2007) 700.

¹⁴ Europese Raad in Brussel, 14-15/12/06, Conclusies van het Voorzitterschap 16879/1/06 rev. 1.

¹⁵ Resolutie (P6_TA-PROV(2007)0041). Zie: http://ec.europa.eu/information_society/policy/radio_spectrum/docs/ep_dr_res_spectrum_14_02.pdf.

Toegang tot breedbandcommunicatie kan significante gevolgen hebben voor het concurrentievermogen en de cohesie van de Europese Unie¹⁶ qua productiviteitswinst en maatschappelijke gevolgen. Draadloze toegang is een van de meestbelovende middelen om de "breedbandkloof" te overbruggen en de "digitale kloof" uit de weg te ruimen, vooral in afgelegen en landelijke gebieden¹⁷.

De algemene beginselen van de EU-strategie voor een toekomstgericht spectrumbeleid zijn in een aantal mededelingen¹⁸ door de Commissie geschetst en worden door de lidstaten en de meeste stakeholdersgroeperingen¹⁹ gesteund. De Commissie heeft in haar mededeling van juni 2006 dan ook een hervorming van het spectrumbeleid voorgesteld teneinde:

- onnodige beperkingen voor het spectrumgebruik uit de weg te ruimen door de beginselen technologieneutraliteit (vrijheid om in een spectrumband elke technologie te gebruiken) en diensteneutraliteit (vrijheid om spectrum voor elke elektronische communicatiedienst te gebruiken) aan te scherpen;
- de toegang tot spectrum te verbeteren door meer machtigingsvrij gebruik van spectrum en de overdracht van exclusieve gebruiksrechten in overeengekomen banden (secundaire handel) toe te staan;
- een efficiëntere en gecoördineerde regeling op te zetten voor de machtiging van draadloze systemen met een pan-Europees potentieel of met een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie.

Resultaten van de openbare raadpleging

Bij de openbare raadpleging bleek over het beginsel van diensteneutraliteit onder de stakeholders in grote lijnen een consensus te bestaan, met name bij de mobiele exploitanten en de draadloze sector. Sommige omroepen en exploitanten van terrestrische tv-distributienetten maken zich echter zorgen over de mogelijke effecten daarvan op bestaande rechten.

Ook over het beginsel technologieneutraliteit waren de meeste reacties positief. Er is tevredenheid over de geleidelijke opheffing van technische belemmeringen. Velen maken zich zorgen over het beheer van interferentie, met name in de context van machtigingsvrij spectrum, terwijl sommige reacties erop wijzen dat er technische oplossingen voor dit probleem ophanden zijn.

Uit de openbare raadpleging komt een groeiende steun voor secundaire handel naar voren. De meeste lidstaten, brancheverenigingen en bedrijven zijn voorstander, hoewel preventie van het "hamsteren" van spectrum nodig wordt geacht. Daartegenover staat de mening van met name terrestrische omroepen en sommige lidstaten die bang zijn dat de omroep nadelige gevolgen van deze handel zal ondervinden.

¹⁶ Breedband is de basisinfrastructuur van de kenniseconomie en heeft als impuls voor de helft van de productiviteitswinst in de moderne economieën in het afgelopen decennium een significante bijdrage geleverd tot de economische effecten van ICT.

¹⁷ In de EU25 was breedband gemiddeld voor meer dan 90% van de stadsbevolking beschikbaar, maar voor slechts 71% van de plattelandsbevolking (ramingen van de Commissie, januari 2007).

¹⁸ COM(2005) 411, COM(2005) 400, COM(2005) 461.

¹⁹ Zie met name de adviezen van de Beleidsgroep radiospectrum (RSPG) over het digitale dividend, over de spectrumhandel en over het draadloze toegangsbeleid voor elektronische communicatiediensten (WAPECS). Zie voor deze adviezen <http://rspg.ec.europa.eu>.

Beleidsvoorstel - Spectrum

5. De toegang tot spectrum vereenvoudigen en onnodige beperkingen voor spectrumgebruik afschaffen

In de wetgevingsvoorstellen van de Commissie krijgen de beginselen technologie- en diensteneutraliteit meer nadruk en wordt een mechanisme in het leven geroepen om bepaalde banden aan te wijzen waar verworven rechten om spectrum te gebruiken in de hele EU mogen worden verhandeld (secundaire handel). Tevens wordt regelgeving voorgesteld om machtigingsvrij spectrumgebruik te stimuleren en om de coördinatie van voorwaarden voor spectrummachtigingen te intensiveren.

De voorstellen houden rekening met de beleidsdoelstelling om schaalvoordelen te realiseren, maar ook met de noodzaak om schadelijke interferentie te voorkomen en de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang zoals sociale en regionale cohesie, de beveiliging van mensenlevens, preventie van inefficiënt spectrumgebruik en stimulering van de culturele en taalkundige diversiteit en het pluralisme in de media.

4. DE INTERNE MARKT VOOR ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE

4.1 Achtergrond en doelstellingen

De afgelopen jaren hebben de ontwikkelingen van de technologie en de markt meer mogelijkheden gecreëerd om elektronische communicatiediensten over de geografische grenzen van de afzonderlijke lidstaten heen toe te passen. Er is nu al een commercieel belang bij het aanbieden van persoonlijke satellietcommunicatiesystemen en mobiele communicatie aan boord van vliegtuigen en schepen buiten de nationale grenzen. Daarnaast vereisen belangrijke diensten zoals mobiele breedband en spraak over IP coherente regelgeving om hun mogelijkheden in de hele interne markt volledig te benutten.

Ondanks de concurrentiedruk uit andere economische regio's heeft Europa echter nog geen interne markt voor elektronische communicatienetwerken of -diensten. De toepassing van de EU-voorschriften via 27 aparte nationale regelgevingsystemen heeft twee belangrijke nadelen opgeleverd: een kunstmatige versnippering van markten op basis van nationale grenzen en een fundamenteel gebrek aan samenhang bij de manier waarop de EU-voorschriften worden toegepast.

Om dit ontbreken van een interne markt aan te pakken heeft de Commissie in haar raadplegingsdocumenten van 2006 de volgende voorstellen gedaan:

- i) de efficiëntie en consistentie van regelgeving in de EU verbeteren door het toezicht van de Commissie op door de NRI's opgelegde corrigerende maatregelen te intensiveren;
- ii) de efficiëntie en snelheid van handhavingsmechanismen verbeteren door een grotere onafhankelijkheid en meer effectieve bevoegdheden van de nationale instanties;
- iii) een eenvoudiger procedure invoeren voor de selectie en machtiging van exploitanten voor de levering van de hele Gemeenschap bestrijkende diensten;
- iv) de samenwerking tussen de NRI's en de Commissie institutioneel intensiveren.

4.2 Resultaten van de openbare raadpleging

Veel stakeholders maken zich grote zorgen over de verschillen in de wijze waarop het huidige kader nu op nationaal niveau wordt toegepast, waardoor niet volledig van de realisering van de interne markt kan worden geprofiteerd. Sommigen vragen om meer regelgeving op EU-niveau. Vooral de industrie maar ook de consumentenverenigingen betreuren dat er in de sector elektronische communicatie nog steeds geen sprake is van een interne markt en gelijke spelregels voor bedrijven en gebruikers. Daarnaast zijn er stakeholders die de beperkingen van de ERG – ondanks enkele pogingen in 2006 en 2007 is er slechts een beperkte coördinatie tussen de regelgevers mogelijk – aan de orde stellen. De lidstaten hebben weliswaar bedenkingen over het "afstaan van bevoegdheden" aan de Commissie, maar enkele branchegroeperingen (nieuwkomers maar ook enkele bestaande exploitanten) zijn voorstander van een institutionele hervorming van de ERG en/of willen een krachtiger rol van de Commissie teneinde een "kleinste gemene deler"-aanpak te voorkomen, die door sommigen als inherent wordt beschouwd aan een regelgevingmechanisme dat in feite een consensus tussen de 27 NRI's vereist.

Daarnaast wordt er in enkele reacties gesteld dat de huidige aanpak voor de selectie en machtiging van exploitanten niet verenigbaar is met de benutting van de schaalvoordelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van nieuwe diensten. Met name voor diensten die de hele Gemeenschap bestrijken of dit kunnen gaan doen, is er iets te zeggen voor de invoering van één enkele machtigingsregeling voor gebruiksrechten voor spectrum en nummers.

Wat de handhavingsmechanismen betreft, is de overgrote meerderheid van de lidstaten en de nieuwkomers het eens met het voorstel om de handhavingsbevoegdheden van de nationale instanties uit te breiden, terwijl de bestaande exploitanten en de mobiele exploitanten dit voorstel afwijzen.

Beleidsvoorstellen — Interne markt

6. De onafhankelijkheid en handhavingsbevoegdheden van de nationale instanties opvoeren

Dit zal zorgen voor een effectievere en snellere toepassing van het regelgevingskader.

7. De interne markt voltooien door de oprichting van een onafhankelijke Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt

Er wordt voorgesteld een onafhankelijke Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt op te richten, waarin de NRI's worden ondergebracht die momenteel tot de ERG behoren. Deze autoriteit moet de Commissie adviseren, een duidelijk mandaat hebben voor de bevordering van de interne markt en verantwoording afleggen aan het Europees Parlement. De nieuwe autoriteit zou dan de huidige ongeregelde samenwerking tussen de NRI's binnen de ERG vervangen door een efficiëntere en meer gezaghebbende regeling met een grotere verantwoordingsplicht.

Deze nieuwe autoriteit zou:

- zorgen voor meer samenhang en consistentie bij de toepassing van de EU-voorschriften in de interne markt door de gecombineerde deskundigheid van de nationale regelgevende instanties in het communautaire systeem beter te benutten;

- de Commissie bijstaan op andere gebieden die verband houden met elektronische communicatie, zoals de analyse van transnationale markten en de selectie van ondernemingen voor de levering van grensoverschrijdende diensten;
- fungeren als loket voor bedrijven die gebruiksrechten trachten te verwerven voor spectrum en nummers voor de levering van grensoverschrijdende diensten in de EU;
- de functies van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA) overnemen en op Europees niveau als centrum van deskundigheid op het gebied van netwerk- en informatiebeveiliging optreden.

8. Het toezicht van de Commissie op corrigerende maatregelen intensiveren teneinde de consistentie te verbeteren

De wetgevingsvoorstellen breiden de bevoegdheden van de Commissie binnen de procedure voor marktevaluatie uit tot toezicht op door NRI's voorgestelde corrigerende maatregelen, in nauwe samenwerking met de nieuwe Europese Autoriteit, teneinde bij te dragen tot een consistentere, efficiëntere en snellere toepassing van corrigerende maatregelen in de hele EU.

9. Meer technische harmonisatie op een aantal cruciale gebieden

Om de verschillen bij de toepassing van het regelgevingskader te verminderen wordt voorgesteld dat de Commissie met gebruikmaking van de deskundigheid van de Autoriteit technische harmonisatiemaatregelen moet kunnen vaststellen op het gebied van bijvoorbeeld calculatiemethoden, de uitvoering van nummerportabiliteit, consumentenbescherming en de toegang tot elektronische communicatiediensten en apparatuur voor eindgebruikers met een handicap.

5. CONTACT MET DE BURGER

5.1 Gebruikersrechten en consumentenbescherming

Achtergrond en doelstellingen

De gecombineerde effecten van technologische verandering en meer concurrentie beginnen de burgers nu geleidelijk meer keuze en betere en goedkopere diensten op te leveren. Er kan echter meer worden gedaan om te zorgen dat de consument volledig kan profiteren van een echte interne markt voor elektronische communicatie.

In haar mededeling van 2006 heeft de Commissie vier gebieden gespecificeerd die met name voor verandering in aanmerking komen, namelijk:

- transparantie en publicatie van informatie voor de gebruikers;
- een betere toegankelijkheid voor gebruikers met een handicap;
- noodhulpdiensten en toegang tot 112; en
- basisconnectiviteit en basiskwaliteit van diensten ("netneutraliteit").

Daarnaast zullen aspecten op lange termijn zoals het begrip universele dienst en de omvang daarvan, die al door de Commissie zijn gespecificeerd²⁰, aan de orde komen in een mededeling van de Commissie die in 2008 zal worden gepubliceerd.

Resultaten van de openbare raadpleging

Terwijl de consumenten en de verenigingen van gebruikers met een handicap de voorstellen van de Commissie op alle gebieden met instemming hebben begroet, stellen veel exploitanten dat verplichte maatregelen negatieve gevolgen kunnen hebben voor hun innovatievermogen en dat zij de voorkeur geven aan zelfregulering. De fabrikanten van apparatuur en softwarebedrijven steunen een intensievere harmonisatie op EU-niveau. De meeste lidstaten die een bijdrage hebben ingediend, steunen de voorstellen op het gebied van eToegankelijkheid, transparantie van informatie en kwaliteit van de dienst. Ook de ERG steunt de voorstellen op het gebied van transparantie van informatie, locatie van de gebruiker en eToegankelijkheid.

Beleidsvoorstellen — Consumentenbescherming

10. De algemene bepalingen van het kader op het gebied van consumentenbescherming actualiseren en aanscherpen

De wetgevingsvoorstellen omvatten:

- verbetering van de transparantie van informatie van dienstenaanbieders voor de consument, met inbegrip van informatie over de leveringsvoorwaarden en tarieven;
- vaststelling van een termijn van één werkdag voor de "portering" (meenemen) van een telefoonnummer na een verandering van vaste of mobiele exploitant;
- verbetering van de toepassing van de "112"-noodhulpdiensten in de EU, met name door te zorgen voor een efficiëntere toegang tot informatie over de locatie van de oproeper;
- mogelijkheden voor de NRI's om minimale eisen voor de kwaliteit van de diensten op te leggen op basis van normen die op communautair niveau worden opgesteld.

11. De bepalingen op het gebied van eToegankelijkheid en de rechten van gebruikers met een handicap actualiseren en aanscherpen

De wetgevingsvoorstellen omvatten:

- vergemakkelijking van de toegang tot de 112-noodhulpdiensten voor gebruikers met een handicap;
- aanscherping van de bestaande bepalingen om ervoor te zorgen dat het gebruik van en de toegang tot elektronische communicatiediensten voor gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en personen met speciale behoeften mogelijk is.

5.2 Privacy en beveiliging

Achtergrond en doelstellingen

²⁰ Zie de twee mededelingen over de evaluatie van de omvang van de universele dienst: COM(2005) 203 en COM(2006) 163.

Een van de centrale doelstellingen van het regelgevingskader is de belangen van de burgers van de EU te bevorderen door onder andere een hoog beschermingsniveau voor persoonlijke gegevens en de privacy te waarborgen, en ervoor te zorgen dat de integriteit en de beveiliging van publieke communicatienetwerken op peil blijven. Deze doelstellingen zijn nóg belangrijker geworden door het groeiende aantal nieuwe elektronische bedreigingen in de afgelopen jaren, zoals virussen, spam, spyware en phishing.

In de raadplegingsdocumenten van juni 2006 worden verschillende voorstellen geschetst om de huidige bepalingen van het regelgevingskader op het gebied van beveiliging aan te scherpen. Deze wijzigingen zijn bedoeld om de veerkracht van de huidige netwerken en systemen op te voeren, als aanvulling op andere wetgeving die bepaalde activiteiten strafbaar stelt²¹, en om de beveiliging van persoonlijke gegevens in de sector elektronische communicatie te verbeteren.

Resultaten van de openbare raadpleging

Uit de resultaten van de openbare raadpleging blijkt dat de lidstaten de voorstellen van de Commissie voorzichtig steunen. Anderzijds maken verschillende exploitanten en dienstenaanbieders zich zorgen over mogelijke gevolgen voor de kosten. De consumentenorganisaties steunen de voorstellen, terwijl de instanties voor gegevensbescherming verdergaande voorstellen van de Commissie verlangen.

Beleidsvoorstel — Privacy en beveiliging

12. De beveiliging van netwerken en diensten en de privacy van de gebruiker opvoeren

In de wetgevingsvoorstellen van de Commissie komt een aantal aspecten aan de orde, zoals:

- ervoor zorgen dat de consumenten op de hoogte worden gesteld als er sprake is van een inbreuk op hun persoonlijke gegevens ten gevolge van een lek in de netwerkbeveiliging;
- de exploitanten en NRI's meer verantwoordelijkheid geven ten aanzien van de beveiliging en integriteit van alle elektronische communicatienetwerken en -diensten;
- de bevoegde instanties meer uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden geven, met name bij de bestrijding van "spam";
- de toepassing van de EU-voorschriften op apparatuur voor gegevensverzameling en identificatie die publieke elektronische communicatienetwerken gebruikt, verduidelijken.

De verwezenlijking van deze doelstellingen zal worden vergemakkelijkt door de opname van het ENISA in de nieuwe Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt.

²¹ Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad over aanvallen op informatiesystemen, PB L 69 van 16.3.2005, blz. 67.

7. CONCLUSIE

Met de voorstellen van 2007 voor de hervorming van het EU-regelgevingskader wil de Commissie het huidige pakket regelgeving aan de ontwikkelingen van de technologie en de markt aanpassen.

In overeenstemming met haar toezegging om tot betere regelgeving te komen, is de Commissie bereid een eerste grote stap in de richting van deregulering van de sector te zetten door het aantal markten dat voor regelgeving ex ante in aanmerking komt, van 18 tot 7 terug te brengen. Tegelijkertijd wil de Commissie de concurrentie op de nog resterende knelpunten bevorderen door bijvoorbeeld functionele scheiding als nieuwe corrigerende maatregel in te voeren.

De Commissie stelt tevens voor een beslissende stap te zetten op weg naar een interne Europese markt voor elektronische communicatie om ervoor te zorgen dat bedrijven en consumenten elektronische communicatie op een naadloze manier grensoverschrijdend kunnen aanbieden en gebruiken. De beperkingen van het beheer van Europa's elektronische communicatie via 27 aparte nationale regelgevingsystemen worden steeds duidelijker en schaden het concurrentievermogen van Europa. De Commissie stelt dan ook voor de interne markt qua regelgeving te voltooien door de oprichting van een onafhankelijke Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt, die samen met de Commissie zal helpen de spelregels in Europa qua regelgeving gelijk te trekken en Europa's vermogen zal bevorderen om aspecten van netwerk- en informatiebeveiliging aan te pakken.

Daarnaast acht de Commissie het van cruciaal belang dat de rechten van de burgers worden versterkt, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de consumenten, naarmate de markten meer keuze bieden, beter worden geïnformeerd over de leveringsvoorwaarden en tarieven en gemakkelijker van dienstenleverancier kunnen wisselen.

Met haar hervormingsvoorstellen van 2007 pakt de Commissie ook het gebied aan dat zij met het oog op de toekomst als het cruciale zwakke punt van het EU-kader beschouwt, namelijk het beheer van het radiospectrum, door hervormingen voor te stellen om innovatie en investeringen op het gebied van draadloze technologie te stimuleren.

Elektronische communicatie vormt een van de grondslagen voor de EU-economie als geheel. Een goed functionerende interne markt is Europa's beste troef bij haar streven naar mondiaal concurrentievermogen. Europa heeft geen tijd te verliezen. Daarom is de Commissie van oordeel dat de hervormingsvoorstellen van 2007 uiterlijk eind 2009 wetgeving moeten worden.