

Fiche 4: Herziening EU-reguleringskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten

1. Algemene gegevens

Voorstel:

Een samenhangend pakket voorstellen voor de herziening van het EU-reguleringskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, bestaande uit:

- a. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten;
- b. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en de Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming ;
- c. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Europese Autoriteit voor de elektronische communicatiemarkt;
- d. Draft Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services(Nederlandse versie niet beschikbaar);
- e. 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.

Datum Commissiedocumenten: 13 november 2007

Nrs. Commissiedocument: COM(2007) 697, 698, 699, 5406 rev 1 en 696

Pre-lex: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/proposals/index_en.htm

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: (SEC (2007) 1472) en (D(2007) 7006).

Behandelingstraject Raad: Behandeling in Raadswerkgroep Telecom, presentatie Review op 29 november 2007 in de VTE Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis: artikel 95 EG-Verdrag (voorstellen a, b en c)

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Gekwalificeerde meerderheid, co-decisieprocedure conform artikel 251 (voorstellen a, b en c)

Comitologie: De richtlijnen en de verordening voorzien in een comitologieprocedure. De Commissie wordt bijgestaan door het Comité voor communicatie (COCOM) (met name de regelgevingsprocedure met toetsing).

2. Samenvatting BNC-fiche :

De Commissie heeft met de herziening van het huidige EU-reguleringskader voor de telecommunicatiesector met name tot doel om de interne markt voor telecommunicatie te versterken (meer vetobevoegdheid; oprichten van een onafhankelijk Europese Autoriteit). Daarnaast om de betreffende regelgeving te vereenvoudigen en

waar nodig te verbeteren. Ook komt zij met deze voorstellen om de transparantie voor consumenten te vergroten en om consumenten beter te beschermen.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Nederland steunt de voorstellen die de Commissie maakt op het gebied van verdere vereenvoudiging van regelgeving en consumentenbeleid. Nederland is echter tegen de voorstellen van de Commissie om haar vetobevoegdheden nog verder uit te breiden en om een onafhankelijk Europese Autoriteit op te richten. De Commissie gaat hier verder dan noodzakelijk omdat hiermee te weinig rekening kan worden gehouden met nationale verschillen. Daarnaast moet het mogelijk blijven om een eigen (frequentie-)beleid voor omroep te blijven voeren. De proportionaliteit wordt op het gebied van de bevoegdheden van de Commissie ten aanzien van marktregulering en de oprichting van een Europese Autoriteit dan ook als negatief beoordeeld.

3. Samenvatting voorstel :

a) Inhoud voorstel:

De Commissie doet in dit pakket voorstellen om de werking van de interne markt voor elektronische communicatie te verbeteren. Hiervoor doet zij een voorstel voor een richtlijn ter versterking van de interne markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, een voorstel voor een richtlijn ter bescherming van consumenten en gebruikers en, ter ondersteuning van de uitvoering van het EU-reguleringskader, een voorstel voor een verordening voor de oprichting van een Europese Autoriteit. Tenslotte heeft de Commissie de aanbeveling over welke markten in principe voor ex ante regulering in aanmerking komen, aangepast.

De Commissie komt met deze voorstellen naar aanleiding van de evaluatie van het huidige EU-reguleringskader voor de telecommunicatiesector. Belangrijkste redenen voor de Commissie om te komen tot een herziening zijn de voortdurende dominantie van een beperkt aantal operators op een aantal relevante markten, een gebrek aan marktwerking op de markt voor elektronische communicatie en de diversiteit in de regulering binnen de lidstaten van de EU.

De Commissie heeft met deze voorstellen drie doelstellingen voor ogen:

1. Betere regulering van elektronische communicatiemarkten:

Vereenvoudiging van bestaande regelgeving door bijvoorbeeld in de Aanbeveling voor relevante markten het aantal relevante markten waar ex-ante verplichtingen kunnen worden opgelegd, terug te brengen van 18 tot 7. Daarnaast door procedures voor marktanalyses verder te vereenvoudigen en het frequentiegebruik te flexibiliseren. Verder wenst zij de huidige regulering te verbeteren door het nationale toezichthouders de bevoegdheid te geven om een verplichte functionele scheiding tussen netwerken en diensten op te leggen.

2. Voltooiing van de interne markt voor elektronische communicatie (marktregulering):

De Commissie stelt voor om haar vetobevoegdheden ten aanzien van besluiten van nationale toezichthouders op het gebied van marktregulering uit te breiden naar de verplichtingen die nationale toezichthouders aan marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht¹ kunnen opleggen. Verder kan de Commissie na het uitspreken van een veto ten aanzien van een besluit van een nationale toezichthouder voorschrijven dat een nationale toezichthouder bepaalde verplichtingen, zoals prijsregulering op basis van kostenoriëntatie, op moet leggen. Daarnaast stelt de Commissie voor dat zij bij transnationale markten, die de Commissie ook op basis van het bestaande EU-reguleringskader kan aanwijzen, zelf marktreguleringbesluiten kan nemen in plaats van samenwerkende nationale toezichthouders.

Naast deze maatregelen stelt de Commissie voor om een Europese Autoriteit voor elektronische communicatie (EECMA) op te richten, die de huidige European Regulators Group (ERG), een samenwerkingsverband van nationale toezichthouders, vervangt. Het huidige Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA)² zou in de op te richten autoriteit moeten worden opgenomen. De EECMA zal worden belast met

¹ Een partij met aanmerkelijke marktmacht kan zich onafhankelijk gedragen ten opzichte van zijn afnemers en concurrenten. Het begrip aanmerkelijke marktmacht is inhoudelijk gezien gelijk aan het begrip economische machtspositie uit het algemene mededingingsrecht.

² ENISA functioneert als kenniscentrum waar lidstaten en EU-instellingen terecht kunnen voor advies over vraagstukken in verband met netwerk- en informatiebeveiliging.

adviserende en uitvoerende taken op het gebied van marktregulering, frequentie- en nummerbeheer en consumentenbescherming ter ondersteuning van een goede uitvoering van het EU-reguleringskader.

3. Meer contact met de burger:

De Commissie stelt voor om een meldingsplicht voor veiligheidsinbreuken (privacy en continuïteit) in te voeren om het inzicht in de veiligheid van elektronische communicatienetwerken en -diensten voor consumenten te verbeteren en bedrijven aan te zetten tot grotere inspanningen om de veiligheid van hun netwerken en diensten te verbeteren. Daarnaast stelt de Commissie voor dat lidstaten maatregelen moeten nemen om de toegang tot elektronische communicatie voor gehandicapten en ouderen te verbeteren, zonder deze maatregelen nader te specificeren. Verder doet de Commissie voorstellen voor de verbetering van de transparantie van tarieven en contractvoorwaarden bij het aanbieden van elektronische communicatiediensten. Om het overstappen naar andere aanbieders van telefoniediensten gemakkelijker te maken stelt de Commissie voor dat nummerportabiliteit binnen één werkdag gerealiseerd moet worden.

b) Impact-assessment Commissie:

Voor marktregulering heeft de Commissie drie verschillende opties onderzocht: invoering van een model van open toegang door een scheiding van netwerken en diensten, het stopzetten of beperken van sectorspecifieke marktregulering en handhaving van het bestaande reguleringskader. De Commissie kiest voor de laatste optie. Om meer consistente en effectieve regulering te realiseren heeft de Commissie verschillende institutionele oplossingen vergeleken: een centrale Europese autoriteit met formele beslisbevoegdheden op het gebied van marktregulering en spectrumbeheer, een Europese autoriteit zonder die bevoegdheden met een ondersteunende functie bij de implementatie van EU-regelgeving en verbeterde coördinatie tussen lidstaten. De Commissie kiest voor de laatste mogelijkheid. Volgens de Commissie leiden de voorstellen tot vermindering van regelgevende verplichtingen voor ondernemingen. Tegelijkertijd zullen consumenten profiteren, onder meer door versterking van hun (rechts)positie. De IA-Board heeft de *impact assessment* getoetst. De Board doet enkele aanbevelingen voor een verbetering van de analyse, maar is het eens met de bevindingen van de Commissie.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid: Artikel 95 EG-Verdrag; gedeelde bevoegdheid.

b) Subsidiariteit: Positief

Er is noodzaak tot gezamenlijk optreden om te kunnen komen tot een interne markt voor elektronische communicatie middels een consistente toepassing van het EU-reguleringskader op het gebied van marktwerking en om een geharmoniseerde aanpak op een aantal beleidsterreinen beter te kunnen faciliteren. De voorstellen van de Commissie hebben tot doel om het reeds bestaande regelgevende kader verder uit te bouwen en tegelijk de consumentenbescherming te versterken. Daarnaast streeft de Commissie verdere vereenvoudiging van eerdere regelgeving na op EU gebied. Dit is enkel op Europees niveau te verwezenlijken.

c) Proportionaliteit:

Negatief voor marktregulering en de oprichting van een Europese Autoriteit; positief voor verdere vereenvoudiging van het reguleringskader en verbetering van de consumentenbescherming.

Op basis van het bestaande EU-reguleringskader heeft de Commissie reeds vetobevoegdheden op het gebied van marktregulering. De Commissie stelt in de nieuwe richtlijn voor deze uit te breiden. Een consistente toepassing van het reguleringskader is van groot belang, maar noodzaakt niet tot vergaande uniformering van deze toepassing waarbij de Commissie meer bevoegdheden krijgt.

Naast het uitbreiden van haar vetobevoegdheid komt de Commissie in haar verordening met het voorstel om een Europese Autoriteit op te richten met voornamelijk adviserende en uitvoerende taken op allerlei beleidsterreinen. Het aantal uitvoeringstaken dat op EU-niveau moet worden uitgevoerd is tot dusver beperkt, maar kan worden uitgebreid wanneer besloten wordt tot vergaande harmonisatie van maatregelen van de lidstaten. Dit is alleen nodig bij die diensten die grensoverschrijdend aangeboden kunnen worden zoals mobiele communicatie via satelliet en mobiele communicatie in vliegtuigen. De meeste diensten zijn echter niet grensoverschrijdend.

De uitvoeringstaken op EU-niveau zullen daarom ook beperkt blijven. Het voorstel tot oprichten van een Europese Autoriteit gaat dan ook te ver.

De proportionaliteit van de voorstellen voor de flexibilisering van gebruik en beheer van frequentieruimte door minder voorschriften te geven ten aanzien van de gebruikte techniek en aan te bieden diensten is positief onder het voorbehoud dat de lidstaten ruimte blijven houden om hun eigen (frequentie-)beleid voor omroep te voeren. De voorstellen van de Commissie sluiten grotendeels aan bij de reeds op grond van de Nota Frequentiebeleid 2005 in Nederland ingezette flexibilisering op dit punt.

De proportionaliteit voor verbetering van consumentenbescherming met name op het gebied van privacy en veiligheid is positief. De voorstellen van de Commissie gaan niet verder dan noodzakelijk om binnen de interne markt een gelijk speelveld van consumentenbescherming te waarborgen. Daarnaast laten de voorstellen ruimte voor maatregelen op het gebied van consumentenbescherming op nationaal niveau.

Nederlands oordeel

- *Meer vetobevoegdheden voor de commissie:* De verschillen tussen de lidstaten in de ontwikkeling en in de structuur van de telecommunicatiesector zijn aanzienlijk, hetgeen een gedifferentieerde aanpak op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten, zoals dat ook bij de toepassing van het algemene mededingingsrecht gebruikelijk is, noodzakelijk maakt. Nederland vindt vetobevoegdheden op het gebied van marktregulering daarom disproportioneel. Een uitbreiding van deze bevoegdheden versterkt dit bezwaar.
- *Oprichten van een Europese Autoriteit:* Nederland is alleen voor vergaande harmonisatiemaatregelen die uitvoering op EU-niveau vereisen als dat echt noodzakelijk is. In dit geval oordeelt Nederland verdergaande harmonisatie, en daarmee het voorstel van de Commissie, als disproportioneel.
- *Aanbeveling relevante markten:* Deze aanbeveling, die is gericht tot de nationale toezichthouders van de lidstaten, bevat een lijst van markten die in beginsel voor regulering in aanmerking komen. Bij regulering van markten die niet op deze lijst voortkomen past de Commissie een zeer zware toets toe om vast te stellen of ex-ante regulering noodzakelijk is. Nederland vindt dat de lijst met relevante markten een te prescriptief karakter heeft, waardoor onvoldoende rekening gehouden met specifieke nationale marktomstandigheden. Nationale toezichthouders moeten op basis van een marktanalyse bepalen of regulering van een bepaalde markt nodig is.
- *Consumentenbeleid:* Nederland is positief over de voorstellen op dit gebied. Daarbij is wel van belang dat Nederland zelf kan blijven bepalen welke toezichthouder welke taken uit moet voeren. De handhaving van voorschriften op het gebied van consumentenbescherming moet in ieder geval op nationaal niveau blijven plaatsvinden.

Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

De belangrijkste kostenpost betreft de instelling van een Europese Autoriteit. Deze komt volledig ten laste van de begroting van de Commissie. De bezetting bedraagt op termijn 134 FTE, inclusief de overname van de huidige ENISA. Het jaarlijks budget bedraagt €10 mln in het eerste jaar, oplopend tot €28 mln vanaf het derde jaar. Daarin zijn de besparingen vanwege de overname van ENISA meegerekend.

b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:

De financiële gevolgen zijn op dit moment nauwelijks in te schatten en afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van de voorstellen. De instelling van een Europese Autoriteit zal leiden tot extra afstemmingsbehoeften. De voorstellen zullen mogelijk in het begin leiden tot extra toezicht en marktanalyses. Daar staat tegenover dat het aantal relevante markten met ex ante regulering tengevolge van de Aanbeveling van de Commissie zal afnemen, en daarmee het aantal marktanalyses en het toezicht op die markten. Voor deze markten zal het gewone mededingingstoezicht van toepassing worden. Budgettaire gevolgen dienen ingepast te worden in de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger en

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

De verwachting is dat de voorstellen, door vermindering en vereenvoudiging van regels en verkorting van procedures, zullen leiden tot een reductie van administratieve lasten voor bedrijven en minder uitvoeringslasten voor de overheid. Vanwege de belangrijke bijdrage van elektronische communicatiesector aan de economie als geheel, is de verwachting dat de voorstellen daar eveneens in positieve zin aan zullen bijdragen. Ook hier is een inschatting pas mogelijk als duidelijk is hoe de definitieve voorstellen er uit zien. Dan zal in het kader van de implementatie de gebruikelijke Bedrijfseffectentoets (BET) en toets op de administratieve lasten (ACTAL) plaats kunnen vinden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti- oning beleid:

De voorstellen voor richtlijnen zullen leiden tot aanpassingen in de Telecommunicatiewet, met name de hoofdstukken 3 (Frequenties), 6a (Verplichtingen m.b.t. aanmerkelijke marktmacht) en 7 (Eindgebruikersbelangen) alsmede de op die wet gebaseerde regelgeving, waaronder het Frequentiebesluit en het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

De voorstellen (o.a. de instelling van de EECMA) kunnen mogelijk leiden tot aanpassing van de huidige werkzaamheden en de inrichting van (de organisatie van) toezicht en uitvoering, zoals momenteel belegd bij Agentschap Telecom (m.b.t. frequenties) en de OPTA (m.b.t. mededinging en nummering).

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Er is in de voorstellen nog niet voorzien in een implementatietermijn. De Commissie geeft in de Mededeling (COM (2007) 696) echter aan dat de voorstellen voor het einde van 2009 in werking moeten zijn getreden. Gelet op het feit dat wetswijziging hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk zal zijn om uitvoering te geven aan de voorstellen en op het feit dat de onderhandelingen zeker niet eerder dan in de loop van 2008 worden afgerond, is de haalbaarheid van deze termijn niet reëel. Nederland zal zich inspannen om deze termijn te veranderen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

In de geldende richtlijnen is reeds voorzien in een evaluatie om de vier jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Over het algemeen is de verwachting dat de voorstellen van de Commissie per saldo door zowel Agentschap Telecom als door de OPTA uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Veel onderwerpen zullen nog via comitologie nader worden uitgewerkt, zodat de implicaties voor uitvoering en handhaving nog niet kunnen worden overzien.

De Commissie stelt voor om de onafhankelijkheid van het toezicht te versterken, door daaraan ook de eis van politieke onafhankelijkheid te stellen. Dat zou betekenen dat een aantal taken die nu door het ministerie (inclusief het Agentschap Telecom) worden uitgevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan zouden moeten worden uitgevoerd.

De verwachting is dat enerzijds door het verminderen van regels het toezicht op bepaalde markten en sectoren kan afnemen, bijvoorbeeld door een toename van vergunningvrij gebruik van frequentieruimte, terwijl anderzijds juist in de beginfase mogelijk intensiever toezicht nodig zal zijn op de naleving van het nieuwe regelgevende kader.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

n.v.t.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt de voorstellen van de Commissie ten aanzien van een meer flexibel gebruik van frequenties. Uitzonderingen moeten mogelijk blijven op basis van doelstellingen van algemeen belang, zoals een eigen (frequentie-) beleid voor omroep. Nederland steunt ook de voorstellen om de bescherming van consumenten te verbeteren. Nederland staat positief ten aanzien van het voorstel van functionele scheiding indien de regule-

ringsmaatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken. Nederland is het eens met de Europese Commissie dat het reguleringskader binnen de EU op consistente wijze moet worden toegepast. De wijze waarop de Commissie deze consistentie wil bereiken kan de Nederlandse regering echter niet overal steunen. De conclusie in het *impact assessment* dat het bestaande reguleringskader moet worden gehandhaafd wordt gesteund. De analyse van de Commissie die leidt tot het voorstel om een Europese Autoriteit op te richten wordt niet gedeeld door Nederland. Nederland heeft op de volgende punten bezwaar en brengt dit in tijdens de onderhandelingen:

Verdere uitbreiding van de vetobevoegdheden van de Commissie

De rol van de (onafhankelijk opererende) ERG bij de bewaking van de consistentie van marktreguleringsbesluiten van nationale toezichthouders moet versterkt worden zodat het reguleringskader binnen de EU op meer consistente en geharmoniseerde wijze wordt toegepast. Nederland is tegen (het uitbreiden van) de vetobevoegdheden van de Commissie. Nationale toezichthouders moeten ervoor zorgen dat de toetreding tot markten niet middels regulering wordt bemoeilijkt. Dat vereist samenwerking, afstemming, maar geen vergaande harmonisatie op basis van een formele centrale toetsing van besluiten van nationale toezichthouders op EU-niveau op basis van vetobevoegdheden van de Commissie.

Oprichting van een Europese toezichthouder

Nederland is alleen voor vergaande harmonisatiemaatregelen die uitvoering op EU-niveau vereisen als dat echt noodzakelijk is. Dat is alleen het geval als het gaat om “daadwerkelijke” pan-Europese diensten, d.w.z. diensten die alleen grensoverschrijdend kunnen worden aangeboden. Pan-Europese diensten zijn beperkt in aantal en omvang en zullen dat naar verwachting ook blijven. Dat betekent dat de uitvoerende taken die voortvloeien uit harmonisatie van deze diensten beperkt zijn en niet noodzaken tot de oprichting van een Europese Autoriteit. Die taken kan de Commissie blijven uitvoeren. Voor wat betreft advisering kan worden volstaan met een verbeterde ERG (meer menskracht, meer transparantie). De ERG heeft die verbeteringsslag al in gang gezet. Nederland heeft op 27 november 2007 samen met een aantal andere landen (oa Spanje, Duitsland, Polen, Luxemburg) een brief gestuurd aan Commissaris Reding, waarin grote zorg wordt uitgesproken over het voorstel om een Europese Autoriteit op te richten en de bevoegdheden van de Commissie verder uit te breiden.

Versterking van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders

De conceptrichtlijnen maken wat betreft taken en bevoegdheden onderscheid tussen lidstaten en nationale regelgevende instanties (NRI). In Nederland treden zowel OPTA en EZ (inclusief het Agentschap Telecom (AT)) op als NRI.

In de voorstellen wordt aan een NRI vergaande onafhankelijkseisen gesteld (zoals dat deze geen instructies mag krijgen van derden). Alleen OPTA voldoet zonder meer aan deze onafhankelijkheideisen. Het ministerie van Economische Zaken (inclusief AT) hoogstwaarschijnlijk niet. Dat zou als consequentie hebben dat een aantal beleidsmatige en regelgevende taken (bijv. het vaststellen van het frequentieplan, vergunningverlening) niet meer door het ministerie (inclusief AT) kunnen worden uitgevoerd. In plaats daarvan zou een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) daarmee moeten worden belast. Nederland staat op het standpunt dat ZBO's geen regelgevende taken mogen hebben, omdat regelgeving onder politieke controle tot stand moet komen. Bij onderwerpen van algemeen belang (omroep, defensie, veiligheid) moet de politiek aanwijzingen kunnen blijven geven.

Versterking bescherming van consumenten

Nederland steunt de voorstellen van de Commissie waarbij toegang tot telecommunicatie ook voor mensen met een handicap wordt bevorderd, informatie over prijs en voorwaarden bij elektronische communicatie beter wordt en de bescherming van privacy en persoonlijke data worden versterkt.

Lijst relevante markten

Nederland vindt dat de lijst van relevante markten een meer indicatief karakter moet hebben om zo meer speelruimte te geven aan nationale toezichthouders.