

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 973

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling en aanbeveling Digitaal Dividend
2. Mededeling Global Monitoring for Environment and Security (GMES) (Kamerstuk 22 112, nr. 974);
3. Mededeling inzake bestrijding hiv/aids (Kamerstuk 22 112, nr. 975);
4. Mededeling grensoverschrijdende elektronische handel tussen ondernemingen en consumenten in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 976);
5. Mededeling «een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa» (Kamerstuk 22 112, nr. 977);
6. Verordening inzake financiële bijstand van de gemeenschap voor de ontmanteling van de eenheden 1 t/m 4 van de kerncentrale Kozloduy in Bulgarije (Kamerstuk 22 112, nr. 978);
7. Mededeling inzake Europees transparantie-initiatief (Kamerstuk 22 112, nr. 979);
8. Verslag over etikettering voor dierenwelzijn (Kamerstuk 22 112, nr. 980);
9. Mededeling inzake nieuw partnerschap EU en Landen en Gebieden Overzee, LGO (Kamerstuk 22 112, nr. 981);
10. Kwalificatierichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 982);
11. Procedurerichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 983).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: mededeling en aanbeveling Digitaal Dividend

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, het Europese Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake «Transforming the digital dividend into social benefits and economic growth» en Concept aanbeveling van de Commissie inzake «Facilitating the release of the digital dividend in the European Union»

Datum Commissiedocument: 28 oktober 2009

Nr. Commissiedocument: COM(2009) 586 final en C(2009) 8287/2

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198764

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2009) 1436/1437

Behandelingstraject Raad: raadswerkgroep Telecommunicatie, VTE-Raad 18 december (naar verwachting)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Door de omschakeling van analoge naar digitale televisie-uitzendingen in de UHF band (470–862 MHz), komt spectrum vrij, het zogenaamde digitale dividend. In de mededeling zet de Commissie uiteen dat zij wil dat alle lidstaten een gedeelte hiervan, namelijk de 790–862 MHz sub-band, onder gelijke technische condities beschikbaar maken voor mobiele elektronische communicatie, waarbij zij met name kansen ziet voor mobiel breed-band.

De Commissie wil met de Raad en het EP in het nieuwe Radio Spectrum Policy Programme (RSPP) een roadmap opnemen met een gezamenlijk Europees standpunt ten aanzien van de invulling van het digitale dividend, waarbij de Commissie overweegt ook een uiterste datum op te nemen waarop de lidstaten de 790–862 MHz sub-band beschikbaar moeten hebben gesteld voor mobiele elektronische communicatiediensten. De Commissie spoort lidstaten verder aan om voor 1 januari 2012 de overgang van analoge naar digitale ether televisie gemaakt te hebben en mee te werken aan het onder geharmoniseerde condities beschikbaar maken van de 790–862 MHz sub-band voor mobiele elektronische communicatiediensten.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie kondigt in de mededeling twee acties aan:

- om op korte termijn een voorstel voor technische harmonisatie van de 790–862 MHz band voor te zullen leggen aan het Radio Spectrum Committee.
- om in 2010 in het Radio Spectrum Policy Programme (RSPP) een «roadmap» te willen vastleggen voor het invoeren van een aantal acties die moeten leiden tot een geharmoniseerde invulling van het digitaal dividend. Deze zal worden voorgelegd aan EP en Raad voor

politieke besluitvorming. De Commissie geeft nog niet precies aan uit welke onderdelen de roadmap zou moeten bestaan, maar overweegt onder andere een deadline op te nemen waarop lidstaten de technische harmonisatiemaatregel ten aanzien van de 790–862 MHz sub-band moeten hebben geïmplementeerd en waarop ze deze sub-band vrij moeten hebben gemaakt van traditionele omroepzenders.

Technische harmonisatie van de 790–862 MHz sub-band

Bevoegdheid

Op grond van de Radiospectrumbeschikking kan de Commissie voorstellen doen voor de coördinatie van de beleidsaanpak en, in voorkomend geval, de harmonisatie van de voorwaarden betreffende de beschikbaarheid en efficiënt gebruik van het radiospectrum. De Commissie is in de ogen van Nederland bevoegd de technische harmonisatiemaatregel voor te stellen. De maatregel gaat pas gelden voor lidstaten wanneer zij de keuze maken om de 790–862 MHz sub-band open te stellen voor elektronische communicatie; er zit vooralsnog geen deadline aan.

De beslissing tot het verplicht bestemmen van de band 790–862 MHz voor elektronische communicatiediensten i.p.v. voor omroep kan in de ogen van Nederland niet op basis van de Radiospectrumbeschikking worden genomen, maar zal op artikel 95 EG-verdrag moeten worden gebaseerd. Immers, bij de verplichte bestemming van het digitaal dividend gaat om meer dan alleen maar de vaststelling van technische uitvoeringsmaatregelen. Hier zijn ook (publieke) belangen van omroep in het geding.

Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Een technische harmonisatie van de voorwaarden betreffende de beschikbaarheid en efficiënt gebruik van het radiospectrum kan gezien de interne markt enkel effectief op het EU-niveau genomen worden.

Proportionaliteit

In CEPT¹-verband wordt al veel gedaan op het gebied van harmonisatie van spectrumgebruik, maar de daar gemaakte afspraken zijn niet bindend. Het voorstel tot technische harmonisatie van de 790–862 MHz sub-band kan zorgen voor garanties op gelijke condities voor toepassingen in deze band. Daarmee is een gedragen technische harmonisatiebeschikking in de ogen van Nederland in beginsel proportioneel.

De Commissie gaat echter naar de mening van Nederland verder dan op dit moment noodzakelijk en het proces is onvoldoende zorgvuldig. De Commissie wil de technische harmonisatiemaatregel al vaststellen voordat er politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden over de invulling van het digitaal dividend. Nederland vindt dat eerst politieke overeenstemming bereikt moet worden over de richting die we in Europa inslaan met het digitaal dividend. Voor een harmonisatiebesluit genomen kan worden is het noodzakelijk om eerst volledig zicht te hebben op de mogelijke problemen die ontstaan bij het beschikbaar maken van de 790–862 MHz-band voor elektronische communicatiediensten en op welke termijn die kunnen worden opgelost. Bij de consultatie in Nederland zijn een aantal mogelijke knelpunten naar voren gekomen (zie onder punt 4 van dit fiche).

Vastleggen «roadmap» in Radio Spectrum Policy Programme

Bevoegdheid

Het RSPP is een nieuw instrument van de Europese Commissie dat is

¹ Europese Conferentie van Post en Telecommunicatie Administraties.

opgenomen in het nieuwe Europees regelgevend kader voor de elektronische communicatiesector¹, dat volgens planning door het Europees Parlement en vervolgens op 18 december 2009 door de Raad aangenomen zal worden. Het RSPP komt tot stand op basis van codecisie. Nederland acht de Commissie bevoegd om de roadmap voor te stellen.

Subsidiariteit

Nederland onderkent dat gecoördineerde actie op Europees niveau ten aanzien van de invulling van het digitaal dividend een stimulans kan zijn voor de ontwikkeling en uitrol van mobiel breedband en voordelen met zich meebrengt voor consumenten en bedrijven door EU-breed gelijke omstandigheden te creëren. Afstemming op Europees niveau bevordert daarmee de interne markt. Nederland oordeelt dan ook positief over de subsidiariteit van de Commissievoorstellen.

Proportionaliteit:

Ten aanzien van de proportionaliteit is het beeld minder eenduidig. Coördinatie op EU-niveau kan bindend worden gemaakt en kan daarmee zekerheid creëren dat alle lidstaten op middellange termijn toewerken naar een gelijke invulling van het digitaal dividend onder gelijke technische condities.

Nederland oordeelt echter vooralsnog negatief over de proportionaliteit van de overweging van de Commissie om in het RSPP een deadline voor implementatie van de technische harmonisatiemaatregel op te nemen. Dit is niet in lijn met de Raadsconclusies uit 2008. De raad spreekt zich uit voor een «non-exclusive» en «non mandatory» aanpak van het beleid t.a.v. het digitaal dividend². Verder is een dwingende deadline op dit moment onwenselijk met het oog op overgangstermijnen voor huidige gebruikers van de 790–862 MHz sub-band en gezien de onduidelijkheden over mogelijke knelpunten bij uitvoering van de technische harmonisatiemaatregel.

Een deadline is op dit moment ook niet nodig. In het RSPP kunnen de politieke afspraken worden vastgelegd over de richting waarin de lidstaten gaan met het digitaal dividend en in CEPT-verband worden momenteel al technische afspraken gemaakt over invulling van het digitaal dividend. Dat biedt voldoende zekerheid (zowel voor lidstaten als voor partijen die willen investeren) dat lidstaten zich houden aan de afspraken over koers en invulling van het digitaal dividend.

Wel zou in het RSPP een stok achter de deur kunnen worden opgenomen in de vorm van een bepaling dat in overleg met de lidstaten een deadline alsnog ingevoerd zou kunnen als blijkt dat lidstaten afwijken van de gezamenlijk vastgestelde richting voor de invulling van het digitaal dividend. Een definitief oordeel over proportionaliteit kan Nederland pas geven op het moment dat er concrete voorstellen liggen.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de Commissievoorstellen zijn momenteel niet in te schatten. Op EU-niveau zullen de voorstellen naar verwachting geen kosten met zich meebrengen. Op nationaal niveau zijn er mogelijk wel kosten, afhankelijk van de specifieke nationale situatie. Voor Nederland geldt dat een oplossing van de mogelijke knelpunten kosten met zich mee kan brengen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Door de overstap van analoge naar digitale ethertelevisie komt een aanzienlijke hoeveelheid hoogwaardig spectrum beschikbaar. Dit biedt grote kansen voor het uitbreiden van bestaande diensten en het creëren van ruimte voor nieuwe toepassingen. Voor Nederland komt dit digitale

¹ BNC fiche bij «Herziening EU-reguleringskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten» (TK 22 112, nr. 598 fiche nr 4).

² Raadsconclusies 10 820/08 naar aanleiding van de mededeling Reaping the full benefits of the digital dividend.

dividend in twee fasen beschikbaar. Toen Nederland als eerste land in Europa in 2006 stopte met analoge ethertelevisie kon een deel van de vrijgekomen frequentieruimte meteen gebruikt worden; een ander deel kan pas in 2012 ingezet worden omdat dan de rechten van buurlanden op bescherming van hun analoge ethertelevisie vervallen. Het in 2006 vrijgekomen deel heeft Nederland grotendeels ter beschikking gesteld voor digitale ethertelevisie; deze frequentieruimte is tot 2017 vergund aan KPN/Digitenne en de Publieke Omroep.

Nederland onderschrijft de visie van de Commissie dat een deel van het digitaal dividend beschikbaar zou moeten komen voor andere toepassingen dan omroep. Nederland onderkent de toenemende vraag naar spectrum voor mobiele toepassingen en de kansen die mobiele breedband biedt. Daarom is Nederland het inhoudelijk eens met het voornemen van de Commissie om de 790–862 MHz sub-band ook open te stellen voor niet-omroepdiensten. In de zomer van dit jaar heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken een beleidsvoornemen van deze strekking geconsulteerd.

In die consultatie zijn een aantal mogelijke knelpunten aan het licht gekomen bij het beschikbaar stellen van de 790–862 MHz sub-band voor niet-omroep toepassingen. De voornaamste mogelijke knelpunten zijn:

- het vrijmaken van de 790–862 MHz sub-band van traditionele omroepzenders. Een deel van de frequentieruimte die in 2006 is toegekend aan de Publieke Omroep en KPN/Digitenne ligt in de 790–862 MHz sub-band. Om de sub-band beschikbaar te maken voor niet-omroepdiensten zullen deze partijen moeten verhuizen naar lagere kanalen. Dat vergt een aanpassing van de vergunning voor het aflopen van de termijn en mogelijk als gevolg daarvan compensatie voor kosten die de verhuizing met zich meebrengt.
- mogelijke storing die optreedt bij gebruik van mobiele communicatie in de sub-band. Deze storing kan optreden tussen etheromroepzenders en mobiele communicatiezenders, tussen in-huis apparatuur voor de ontvangst van ethertelevisie en apparatuur voor mobiele communicatie en tussen apparatuur voor kabeltelevisie en apparatuur voor mobiele communicatie.
- de positie van gebruikers van draadloze microfoons, zoals programmamakers en evenementenorganisatoren. Zij maken momenteel vergunningsvrij gebruik van een aantal kanalen in de 790–862 MHz sub-band en vrezen dat ze met de voorgenomen wijzigingen onvoldoende frequentieruimte tot hun beschikking zullen hebben en dat hun apparatuur vervangen moet worden omdat ze gebruik zullen moeten gaan maken van andere frequentieruimte.

Al deze knelpunten worden momenteel onderzocht, waarbij gekeken wordt naar de ernst, mogelijke oplossingen, oplossingstermijnen en daarmee gepaard gaande kosten. Uit eerste metingen ten aanzien van storing tussen apparatuur voor kabeltelevisie en apparatuur voor mobiele communicatie¹ blijkt dat sprake is van een aanzienlijke kans op storing. Nader onderzoek is nodig om de exacte omvang en oplossingen in kaart te brengen.

Omdat Nederland in Europa voorop loopt wat betreft het intensieve gebruik van het kabelnetwerk, de overstap van analoge naar digitale ethertelevisie en het toewijzen van spectrum voor digitale ethertelevisie, spelen bovengenoemde knelpunten vooralsnog een grotere rol in Nederland dan in veel andere lidstaten. Inhoudelijk onderschrijven de meeste lidstaten, net als Nederland, het voorstel van de Commissie om de 790–862 MHz sub-band beschikbaar te stellen voor mobiele elektronische communicatiediensten. Een aantal buurlanden (met name Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) hebben al het politieke besluit genomen om deze weg in te slaan. Door die internationale context wordt de Nederlandse ruimte om een andere keuze te maken ingeperkt.

¹ Op basis van LTE-techniek (Long Term Evolution).

Nederland hecht eraan een zorgvuldig politiek besluit te nemen ten aanzien van de invulling van het digitaal dividend in afstemming met het EP en de Raad. Daarvoor is het zaak eerst volledig zicht te hebben op knelpunten en oplossingen. Nederland vindt dat de Commissie zich daar onvoldoende rekenschap van geeft door haar gehaaste planning ten aanzien van de technische harmonisatiemaatregel en haar voorstel om vergaande verplichtingen op te nemen in het RSPP.

Na afronding van het onderzoek naar de knelpunten zal de Kamer nader worden geïnformeerd over de uitkomsten en beleidsvoornemen ten aanzien van de Nederlandse omgang met het digitaal dividend.