

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2235

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en verordening Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2234);

Fiche: Herziening regelgevend kader voor elektronische communicatie;

Fiche: Mededeling inzake auteursrecht in de digitale eengemaakte markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2236);

Fiche: Richtlijn auteursrechten in de digitale eengemaakte markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2237);

Fiche: Verordening online diensten omroeporganisatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2238);

Fiche: Richtlijn en verordening Leesgehandicaptenverdrag (Verdrag van Marrakesh) (Kamerstuk 22 112, nr. 2239);

Fiche: Dual-Useverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2240);

Fiche: Voorstel Interinstitutioneel Akkoord voor een verplicht Transparantieregister (Kamerstuk 22 112, nr. 2241);

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Herziening regelgevend kader voor elektronische communicatie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstellen

1. Voorstel voor een Richtlijn tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie
2. Voorstel voor een Verordening tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC)

b) Datum ontvangst Commissiedocumenten

14 september 2016

c) Nr. Commissiedocumenten

COM (2016)590, (2016)591.

d) EUR-lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1475239676027&uri=CELEX:52016PC0590> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1475239617782&uri=CELEX:52016PC0591>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2016) 303

f) Behandelingstraject Raad

Vervoer, Telecom en Energie (VTE)

g) Eerstverantwoordelijke ministerie

Ministerie van Economische Zaken

h) Rechtsbasis:

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad:

Gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement:

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 14 september jongstleden vijf documenten gepresenteerd op het gebied van telecomcommunicatie. Dit fiche gaat over een voorstel voor een Richtlijn die het huidige regelgevend kader voor elektronische communicatie herzielt (hierna: de Richtlijn) en – daarmee verband houdend – een voorstel voor een verordening die de positie en taken van de organisatie van Europese toezichthouders (BEREC) formeel vastlegt (hierna: de Verordening). De overige drie documenten, die doelen stellen op het gebied van connectiviteit en daartoe stimuleringsmaatregelen voorstellen, worden in een apart fiche besproken.

Het belangrijkste doel van de Richtlijn is het verbeteren van de randvoorwaarden voor het realiseren van snelle digitale communicatieverbindingen («connectiviteit») in de EU. Connectiviteit wordt toegevoegd aan de bestaande doelen van het kader, te weten bevordering van de mededinging, de interne markt en gebruikersbelangen. De Commissie wil het investeringsklimaat in de hele EU verbeteren door de regelgeving in lidstaten – en de toepassing daarvan – verder te harmoniseren. De Commissie wil om die reden regelgeving ook vereenvoudigen, door onder andere de vier richtlijnen uit het bestaande kader (kader-, machtigings-, toegangs- en universele dienst-richtlijn) samen te brengen in één Richtlijn. Tot slot wil de Commissie regelgeving geschikt maken voor nieuwe markt-, technologische en juridische ontwikkelingen, zoals de opkomst van communicatiediensten die over het internet worden aangeboden, geavanceerde technische methoden om netwerken te beheren en nieuwe horizontale wetgeving. Het voorstel kan worden onderverdeeld in wijzigingen van de institutionele verhoudingen tussen nationale overheden, onafhankelijke nationale regelgevende instanties en BEREC; regulering van toegang tot vaste netwerken; het beheer van radio-spectrum voor mobiele netwerken; de universele dienst; en de bescherming van gebruikers van communicatiediensten.

Institutionele verhoudingen

Het huidige kader schrijft voor dat toegangsregulering en geschilbeslechting moeten zijn belegd bij een van de politiek onafhankelijke nationale regelgevende instantie (hierna: nri). In Nederland zijn deze taken daarom bij ACM (een zelfstandig bestuursorgaan, zbo) belegd. Voor overige onderwerpen zijn lidstaten vrij om te bepalen of deze bij een onafhankelijke nri (een zbo) worden belegd, of bij de Minister als nri. In het voorstel worden meer taken exclusief bij de onafhankelijke nri belegd. Veel taken ten aanzien van spectrumbeleid die nu nog bij de Minister mogen liggen, verschuiven naar de onafhankelijke nri. Voorbeelden zijn het bepalen van de verdelingsprocedure voor spectrum en de inrichting daarvan, de vergunningsduur, dekkingseisen en het reserveren van spectrum voor nieuwe spelers. Ook het beheer van telefoonnummers is voortaan een taak die bij een onafhankelijke nri moet worden belegd. Met de verschuiving van taken naar de onafhankelijke nri komen deze ook in de invloedssfeer van BEREC. Deze organisatie krijgt in de Richtlijn meer taken en bevoegdheden, wat ervoor zou moeten zorgen dat het telecomkader op een consistentere manier wordt toegepast in de EU. BEREC krijgt onder meer vaker de taak om richtsnoeren op te stellen, een rol bij de beoordeling van voorgenomen spectrumverdelingen en meer invloed op besluiten op gebied van toegangsregulering.

Regulering van toegang tot vaste netwerken (toegangsregulering)

De Richtlijn handhaaft het bestaande principe dat eigenaren van vaste netwerken met aanmerkelijke marktmacht toegang moeten bieden aan derden, zodat die ook communicatiediensten kunnen aanbieden. Het doel hiervan is de mededinging tussen dienstenaanbieders te bevorderen, zonder dat kostbare en daardoor onrendabele investeringen in alternatieve netwerken hoeven te worden gedaan. De Commissie stelt wel aanpassingen voor die aan nri's minder ruimte geven om toegangsverplichtingen op te leggen dan zij thans hebben. Daarmee beoogt de Commissie de uitrol van netwerken te stimuleren. Zo kan aan een netwerkpartij geen toegangsverplichting worden opgelegd als die al toegang tegen redelijke commerciële voorwaarden aanbiedt en dit leidt

tot duurzame concurrentie op de retailmarkt, of anderen in staat stelt om mee te investeren. Een lichte vorm van toegangsregulering moet volstaan als een netwerkpartij zelf geen retail-communicatiediensten aanbiedt. Als een voorgenomen reguleringsbesluit bij notificatie dezelfde mening ontlokt aan de Commissie en BEREC, kan de nri worden gedwongen dit besluit te wijzigen of in te trekken. De nri's worden ook verplicht om iedere drie jaar in kaart te brengen wat de geografische dekking van de (vaste en mobiele) breedbandnetwerken in hun lidstaat is, en wat de verwachting voor de daarop volgende drie jaar is. Ze moeten daartoe marktpartijen om informatie vragen.

Beheer van radiospectrum voor elektronische communicatie (spectrumbeleid)

De Commissie doet voorstellen voor de harmonisering van het beheer van radiospectrum, een schaarse natuurlijke hulpbron voor mobiele communicatie door de ether. Volgens de Commissie zou harmonisering het spectrumbeleid in alle lidstaten investeringsvriendelijker maken, en operators beter in staat stellen om in meerdere lidstaten actief te zijn. Het voorstel stelt om te beginnen gemeenschappelijke doelen en principes waar nationaal spectrumbeleid aan moet voldoen. De Commissie wil meer ruimte creëren voor gedeeld gebruik van, verhuur van en handel in spectrum; en spectrum sneller beschikbaar stellen voor mobiele communicatie. De ruimte voor lidstaten om zelf hun spectrumbeleid te bepalen wordt op diverse punten ingeperkt door overdracht van bevoegdheden naar de EU, vaak door middel van aangekondigde uitvoeringshandelingen. Zo mag de Commissie in het voorstel met uitvoeringshandelingen vaststellen welke spectrumbanden vergunningsvrij moeten worden gebruikt en welke vrij moeten kunnen worden verhandeld; deadlines vaststellen voor het vergunnen van specifieke spectrumbanden; en vaststellen op welke wijze lidstaten voorwaarden mogen verbinden aan vergunningen. Ook stelt de Commissie in de Richtlijn voor om de looptijd van vergunningen niet korter dan 25 jaar te maken om de investeringsbereidheid te vergroten. De Commissie beoogt meer consistentie en objectiviteit te creëren in alle maatregelen die invloed hebben op de marktstructuur door deze elementen voortaan te laten bepalen door de onafhankelijke nri. Het gaat om onder andere de verdelingsprocedure voor spectrumvergunningen voor mobiele communicatie; het reserveren van spectrum voor bepaalde partijen; de omvang van vergunde spectrumblokken; de duur en voorwaarden voor verlenging van vergunningen en dekkingseisen. Nri's moeten BEREC en andere nri's op de hoogte stellen van voorgenomen spectrumverdelingen, en in sterke mate rekening houden met de niet-bindende mening van BEREC.

De universele dienst

Het huidige kader schrijft voor dat bepaalde basiscommunicatiediensten voor alle eindgebruikers in een lidstaat beschikbaar zijn, waarbij er zo nodig een bedrijf wordt aangewezen dat die dienst moet verzorgen. Het voorstel handhaaft de functionele internettoegang als universele dienst, maar definieert die nader aan de hand van een basislijst van diensten die burgers tenminste moeten kunnen gebruiken om te participeren in een digitale samenleving, zoals mailen en surfen, toegang tot de elektronische overheid en videobellen. Lidstaten krijgen de vrijheid de basislijst aan te vullen met diensten. De universele dienst moet er vooral voor zorgen dat de internettoegang betaalbaar is. Het voorstel stelt lidstaten in staat zo nodig telecombedrijven te verplichten een speciaal tarief te hanteren voor kwetsbare groepen, of directe steun te verlenen aan die groepen. Minimale verstoring van de markt blijft hierbij het uitgangspunt. Van belang hierbij is het gevaar op ongeoorloofde staatssteun indien steun

wordt verleend aan andere eindgebruikers dan natuurlijke personen. Oude elementen in de universele dienst zoals telefooncellen en telefoon-gidsen worden geschrapt, maar mogen zo nodig worden gehandhaafd. De kosten van de universele dienst mogen daarnaast niet langer worden omgeslagen over telecombedrijven, maar moeten door de overheid worden betaald.

Regels voor communicatiediensten (eindgebruikersbescherming)

De regels voor aanbieders van communicatiediensten worden aangepast aan nieuwe marktontwikkelingen, aangescherpt, en volledig geharmoni-seerd voor de onderwerpen die in de richtlijn worden behandeld. Om daarbij maatwerk te kunnen leveren wordt het begrip «elektronische communicatiedienst» gedefinieerd aan de hand van drie typen diensten: internettoegangsdiensten; interpersoonlijke communicatiediensten (al dan niet gebruik makend van telefoonnummers); en diensten die geheel of hoofdzakelijk bestaan uit het overbrengen van signalen bijvoorbeeld tussen machines (M2M) en voor de omroep. De bescherming van eindgebruikers richt zich vooral op internettoegangsdiensten en interper-soonlijke communicatiediensten die gebruik maken van telefoon-nummers. Door daarbij gelijke regels te stellen aan traditionele communi-catiediensten (telefonie, SMS) en communicatiediensten die over het internet worden aangeboden wordt de bescherming versterkt en een gelijker speelveld gecreëerd tussen aanbieders. Dit betekent dat internet-diensten die telefoonnummers gebruiken om te communiceren (zoals Skype) voortaan moeten voldoen aan dezelfde regels als telecombe-drijven, zoals die voor overstappen en bereikbaarheid van 112. Het voorstel is terughoudend in het opleggen van verplichtingen aan interpersoonlijke communicatiediensten die geen telefoonnummers gebruiken om met elkaar contact te leggen (zoals Whatsapp en Facebook Messenger), maar geeft hen wel verplichtingen op het gebied van veiligheid. Regels die overbodig zijn geworden of voldoende worden afgedekt door algemeen consumentenrecht, zoals contractinformatie, worden geschrapt. Er worden ook nieuwe verplichtingen voorgesteld zoals een verbod op discriminatie op nationaliteit of vestigingsplaats van de eindgebruiker, een verbeterde leesbaarheid van contracten en instrumenten voor het monitoren van gebruik en de vergelijking van prijs en kwaliteit via een gratis vergelijkingstool. Verplichtingen die het de consument makkelijker maken om over te stappen gaan gelden voor alle diensten in een bundel (ook niet-communicatiediensten), zodat de consument niet door het afnemen van een bundel gebonden is aan een aanbieder. Contracten die stilzwijgend zijn verlengd moeten maandelijks door consumenten kunnen worden opgezegd.

Verordening tot oprichting van BEREC

De Verordening vervangt de bestaande Verordening over het bureau van BEREC. Het geeft BEREC een formele status van gedecentraliseerd agentschap van de EU en legt de doelen, taken en organisatiestructuur vast. Deze sluiten aan bij de toenemende taken en bevoegdheden die BEREC in bestaande EU-wetgeving heeft gekregen en volgens de Richtlijn nog gaat krijgen. Het aantal medewerkers van BEREC zal op termijn ongeveer verdubbelen naar 60, en het budget zal toenemen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie onderzoekt voor ieder van de onderdelen vier opties.

Richtlijn tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie

Voor institutionele verhoudingen waren de opties:

- 1) geen verandering;
- 2) vaststellen van een minimale lijst van taken die bij de onafhankelijke nri worden belegd (exclusief spectrum);
- 3) een normerende rol voor BEREC, meer taken op o.a. spectrumbeheer;
- 4) een Europese regelgevende instantie met uitvoeringsmacht.

Voor toegangsregulering waren de opties:

- 1) geen verandering;
- 2) handhaving en versimpeling van regels;
- 3) toespitsing van regels op de uitrol van snel internet;
- 4) vergaande inperking van sectorspecifieke toegangsregulering en vertrouwen op mededingingstoezicht.

Voor spectrumbeleid waren de opties:

- 1) geen verandering;
- 2) niet-bindende regels voor meer consistentie van spectrumbeleid;
- 3) bindende en afdwingbare regels voor meer coördinatie van spectrumbeleid;
- 4) algehele harmonisering van spectrumbeleid en instelling van een Europese regelgevende instantie. Voor de universele dienst waren de opties:

- 1) geen verandering;
- 2) een minimale aanpassing aan trends;
- 3) een geleidelijke aanpassing aan trends en nadruk op betaalbaarheid;
- 4) de universele dienst inzetten als middel voor het bereiken van de EU-doelen op connectiviteit.

Voor eindgebruikersbescherming waren de opties:

- 1) geen verandering;
- 2) de reikwijdte van het huidige telecomkader behouden en deze stroomlijnen met horizontale wetgeving;
- 3) de reikwijdte beperken tot internettoegangsdiensten en voor de rest vertrouwen op horizontale regels;
- 4) de reikwijdte baseren op internettoegangsdiensten en alle communicatiediensten die nummers gebruiken.

De Commissie toetste de opties op basis van de bijdrage aan connectiviteit, mededinging, en verbetering van wetgeving, en op effectiviteit, efficiëntie en coherentie. De Commissie koos telkens voor optie 3, met uitzondering van de eindgebruikersbescherming, waar zij koos voor optie 4.

Verordening tot oprichting van BEREC

De onderzochte opties waren:

- 1) geen verandering;
- 2) een grotere adviserende rol en sterkere BEREC-organisatie;
- 3) een normerende rol en meer taken op o.a. spectrumbeheer;
- 4) een Europese regelgevende instantie met uitvoeringsmacht.

De Commissie koos voor optie 3.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht veel belang aan digitale connectiviteit als randvoorwaarde voor communicatie, handel en economische groei in de interne markt. Nederland beschikt zelf over een hoogwaardige digitale infrastructuur, met onder meer twee vaste netwerken en vier mobiele netwerken met landelijke dekking. Dankzij de mededinging tussen en óp

deze netwerken profiteren burgers en bedrijven van goede en betaalbare communicatiediensten, en worden netwerkpartijen uitgedaagd om te investeren in technologische verbeteringen. Wetgeving en regulering moeten zorgen voor een goed en stabiel klimaat voor investeringen in connectiviteit, en tegelijkertijd de mededinging op markten voor communicatiediensten borgen. Deze doelen sluiten elkaar volgens Nederland niet uit, maar zijn verenigbaar. Meer consistentie van wetgeving en regulering in lidstaten kan hun voorspelbaarheid en kwaliteit vergroten en schaalvoordelen opleveren voor bedrijven, maar mag niet ten koste gaan van de ruimte om beleid toe te snijden op nationale omstandigheden en doelen. Dit betekent dat de juiste balans tussen harmonisering en flexibiliteit moet worden gevonden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Richtlijn tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie

Algemeen

Nederland steunt de toevoeging van digitale connectiviteit aan de doelen van het regelgevend kader. Hoewel Nederland het doel steunt, ziet het een andere weg om dit te bereiken. De prikkels en randvoorwaarden voor investeringen in connectiviteit kunnen worden verbeterd, maar dat moet niet ten koste te gaan van de mededinging, die in alle marktsituaties moet kunnen worden geborgd. De Richtlijn bevat bovendien niet de juiste balans tussen harmonisering en flexibiliteit. Nederland is wel positief over het streven naar vereenvoudiging van regelgeving en stroomlijning van sectorspecifieke regels met horizontale regelgeving. Nederland steunt ook de ambitie om een toekomstbestendig regelgevend kader te creëren dat aansluit bij, en anticipeert op, nieuwe technologische en commerciële ontwikkelingen.

Institutionele verhoudingen

Nederland is geen voorstander van het beleggen van taken bij de onafhankelijke nri die geen onafhankelijkheid vereisen en – in het verlengde daarvan – het creëren van invloed van BEREC op deze taken. Veel van deze taken, in het bijzonder spectrumbeheer en het beheer van telefoonnummerplannen, vragen om een weging van diverse en vaak ongelijksoortige publieke belangen. Ze vereisen een integrale benadering, en dienen niet op afstand van de politiek te worden belegd. Het voorstel maakt een inbreuk op de democratische controle overeenkomstig het constitutionele bestel van lidstaten. Het maakt bovendien een inbreuk op de huidige bevoegdheidsverdeling tussen politiek en zelfstandig bestuursorganen (ZBO) volgens de Kaderwet ZBO, waarin een ZBO over het algemeen geen bevoegdheden krijgt om algemeen verbindende voorschriften uit te vaardigen. Nederland steunt de – in de voorbije jaren – toegenomen rol voor BEREC bij het waarborgen van een consistente implementatie van het telecomkader. Voorstellen die BEREC dwingende invloed geven op taken die in Nederland goed zijn belegd bij de nationale overheid of onafhankelijke nri krijgen geen steun van Nederland. Deze voorstellen vragen om minder ingrijpende alternatieven die de consistentie van regulering eveneens kunnen verbeteren.

Toegangsregulering

De Commissie denkt het klimaat voor investeringen in netwerken te bevorderen door het voor nri's moeilijker te maken om toegang tot netwerken te reguleren. Nederland is het niet eens met deze benadering,

omdat het vindt dat juist concurrentie kan zorgen voor meer investeringen en prikkels tot innovatie. Dankzij toegang tot het deel van het netwerk dat reikt tot de eindgebruiker, worden derde partijen in staat gesteld te investeren in eigen infrastructuur. Daarnaast zorgt meer concurrentie voor meer keuze en lagere prijzen voor eindgebruikers. Nederland betreurt het ontbreken van een oplossing voor de Nederlandse zorg dat het huidige kader, dat uitgaat van aantonen van aanmerkelijke marktmacht, het opleggen van toegangsregulering aan twee vergelijkbare netwerken (duopolie) moeilijk maakt. In die situatie kan aanmerkelijke marktmacht moeilijk aan te tonen zijn, terwijl de mededingingssituatie (een gebrek aan effectieve concurrentie) toch vraagt om een vorm van regulering. Het voorstel biedt tevens geen oplossing voor de door Nederland langgekoesterde wens om bij het bestaan van twee vergelijkbare netwerken aan beide netwerken toegangsverplichtingen op te leggen, zodat een gelijk speelveld tussen netwerkpartijen en meer keuze voor partijen zonder netwerk ontstaan. Nederland zal streven naar toevoeging van reguleringsopties die een oplossing kunnen bieden voor het reguleren van een duopolie. Nederland denkt daarbij bijvoorbeeld aan het introduceren van een verplichting voor netwerkspelers om te onderhandelen over toegang tot hun netwerken met andere netwerkpartijen. Nederland is geen voorstander van het voorgestelde vetorecht van de Commissie op voorgenomen reguleringsbesluiten (bij een gelijke mening van BEREC), omdat dit de discretionaire bevoegdheid van de nri inperkt. Nederland steunt tot slot het voorstel om netwerkinvesteringen driejaarlijks in kaart te brengen, maar wil er voor waken dat dit ten koste gaat van de flexibiliteit van marktpartijen in hun investeringsplannen.

Spectrumbeleid

Het streven naar een beter, consistent en voorspelbaarder spectrumbeleid in de hele EU is prijzenswaardig. Nederland steunt het formuleren van gemeenschappelijke doelen en principes voor nationaal spectrumbeleid. Positieve elementen zijn ook de onderlinge notificatie van veilingontwerpen, de aandacht voor meer gedeeld gebruik van, verhuur van en handel in spectrum en de inzet op meer transparantie in voorgenomen veilingen. Nederland is kritisch over de inperking van nationale bevoegdheden op spectrumbeleid. Daarmee worden de mogelijkheden voor lidstaten om te kunnen inspelen op nationale omstandigheden en beleidsdoelen verkleind. Verschillen tussen lidstaten in de dekking van netwerken en de mate van mededinging moeten bijvoorbeeld kunnen leiden tot verschillende keuzen ten aanzien van dekkingseisen en ruimte voor nieuwe spelers bij verdeling van spectrum. Nederland is niet overtuigd van het positieve effect van een minimale vergunningsduur van 25 jaar op de investeringsbereidheid. Nederland is daarnaast bezorgd over de beperkte invloed van lidstaten op de nadere regels (uitvoeringshandelingen) waarin de Commissie veel van de harmonisering wil vastleggen. Nederland is kritisch over het recht van de Commissie om met uitvoeringshandelingen een gezamenlijke datum voor spectrumvergunning vast te leggen, en de duur van bestaande vergunningen daarop aan te passen. Zoals hiervoor opgemerkt, is Nederland tegen het verschuiven van bevoegdheden van de nationale overheid op spectrumbeleid naar de onafhankelijke nri. Een efficiënt en doelmatig gebruik van schaars spectrum vraagt om een integrale afweging van belangen door één partij, die over voldoende technische kennis moet bezitten om storing tussen verschillende spectrumtoepassingen (bijv. radars van Defensie, luchtvaart en de uitrol van 5G) te kunnen voorkomen. Het beleggen van een deel van het spectrumbeheer bij de onafhankelijke nri maakt dit onmogelijk. Nederland heeft tot slot een voorkeur voor een onderlinge beoordeling van veilingontwerpen door bestaande spectrumautoriteiten

met ruime ervaring (verenigd in de Radio Spectrum Beleidsgroep), in plaats van door BEREC die deze ervaring ontbeert.

Universele dienst

Nederland is positief over het voorstel over de vernieuwde invulling van de universele dienst. Door de universele dienst te definiëren in termen van basisdiensten (die geen hoge snelheden vergen) wordt onderkend dat breedband geen luxe maar noodzaak is in de digitale samenleving. De universele dienst houdt hiermee het karakter van een vangnet. Voor het realiseren van de breedbandambitie van de EU (met hoge snelheden) moeten allereerst andere, meer gerichte, beleidsinstrumenten worden ingezet, zoals het bieden van investeringsprikkels via toegangsregulering, Europese financieringsmogelijkheden en de mogelijkheden die het staatssteunkader biedt voor gerichte steun door regionale en lokale overheden. Nederland is geen voorstander van het schrappen van de mogelijkheid om de universele dienst door het bedrijfsleven te laten bekostigen, omdat dit de financiering van de universele dienst in sommige lidstaten en situaties in gevaar kan brengen.

Regels voor communicatiediensten (eindgebruikersbescherming)

Nederland is positief over de zorgvuldige manier waarop communicatiediensten die over het internet worden aangeboden onder de reikwijdte van het telecomkader worden gebracht. Dit voorkomt het ontmoedigen van innovatie en houdt regels handhaafbaar. Nederland is wel kritisch over de verplichting voor communicatiediensten die over het internet worden aangeboden om 112 toegankelijk te maken, omdat deze diensten niet dezelfde functionaliteit (zoals locatie-informatie en nummerdoorgifte) kunnen garanderen. Nederland steunt de voorstellen om overbodige regels te schrappen en zo de regeldruk te verminderen. Nederland steunt de aanscherping en harmonisering van eindgebruikersbescherming, die aanbieders een gelijk speelveld bieden ten opzichte van concurrenten uit andere lidstaten en het hen eenvoudiger maken in meerdere lidstaten actief te zijn. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat lidstaten geen ruimte overhouden voor nationale regels op het gebied van eindgebruikersbescherming, daar waar de Richtlijn specifieke verplichtingen stelt. In veel gevallen sluit het niveau van bescherming dat wordt voorgeschreven echter goed aan bij de Nederlandse wetgeving, zodat de gevolgen beperkt zullen zijn. Een uitzondering is het recht om stilzwijgend verlengde contracten maandelijks op te zeggen, dat in Nederland wel maar in het voorstel niet voor zakelijke gebruikers geldt. Nederland zal ervoor pleiten deze gebruikers binnen de reikwijdte van deze regelgeving te brengen, en ervoor waken dat de bescherming van eindgebruikers op andere onderdelen wordt afgezwakt. Positief is dat lidstaten dankzij de algemene formulering van diverse verplichtingen ruimte houden om deze zelf in te vullen. Nederland is kritisch over de voorgestelde verplichting om vergelijkingssites te gaan certificeren, aangezien de markt in voldoende betrouwbare vergelijkingssites voorziet. Tot slot zal Nederland letten op consistentie van de Richtlijn met andere Europese richtlijnen op gebied van consumentenbescherming.

Verordening tot oprichting van BEREC

Nederland is kritisch over de aanvulling van het takenpakket van BEREC, in het bijzonder op het gebied van spectrumbeheer. Deze past niet bij de expertise en ervaring van BEREC en haar leden. Nederland is voorstander van een BEREC met een afgebakende taakopvatting. Daarnaast lijkt de voorgenomen verdubbeling van personeel en budget te hoog.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn behoudend ten aanzien van wijzigingen van de toegangsregulering. Zij willen verworvenheden uit het verleden niet op het spel zetten. In veel andere lidstaten speelt niet het probleem van een duopolie van twee netwerken met landelijke dekking. Lidstaten zijn tegen overdracht van bevoegdheden op spectrumbeheer naar de EU en naar nri's. De meeste lidstaten steunen de voorzichtige benadering van de Commissie bij het doortrekken van regels voor gebruikersbescherming naar communicatiediensten die over het internet worden aangeboden. Het Europees Parlement hecht groot belang aan connectiviteit voor Europese burgers, en is geneigd alle voorstellen toe te juichen die de Commissie onder deze noemer presenteert. Voor het Europees Parlement gaan veel voorstellen nog niet ver genoeg.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 114 VWEU geeft de EU bevoegdheid om maatregelen te nemen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt voor elektronische communicatie en het functioneren daarvan betreffen. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag voor zowel de Richtlijn als de Verordening.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel over de Richtlijn is deels positief, deels negatief. De nadere harmonisering die de Commissie nastreeft is positief voor zover het gaat om het formuleren van gemeenschappelijke doelen en principes op spectrumbeleid, meer transparantie in voorgenomen spectrumverdelingen, en onderlinge notificatie en beoordeling van spectrumverdelingen. Dit vergroot de consistentie en voorspelbaarheid van spectrumbeleid in de EU. De nadere harmonisering is ook positief voor zover het gaat om uniforme regels voor eindgebruikersbescherming, die zorgen voor een gelijk speelveld voor telecombedrijven en betere bescherming van eindgebruikers in de hele EU. Het subsidiariteitsoordeel is negatief over het voorgestelde recht van de Commissie om de onafhankelijke nri te dwingen voorgenomen maatregelen op gebied van toegangsregulering te herzien indien BEREK haar mening deelt. Dit ontnemt de nri een deel van haar zeggenschap over de regulering van nationale telecommarkten terwijl de nri het best is toegerust om die markten te beoordelen. Het subsidiariteitsoordeel is ook negatief over de verdere inperking van de bevoegdheid van nationale overheden op spectrumbeleid als gevolg van nieuwe voorschriften en aangekondigde uitvoeringshandelingen. Daarmee worden de mogelijkheden voor nationale overheden om te kunnen inspelen op nationale omstandigheden en beleidsdoelen verkleind. Tot slot is het subsidiariteitsoordeel negatief over de overdracht van bevoegdheden van de Minister naar de onafhankelijke nri, in het bijzonder op gebied van spectrum-, en nummerbeheer. Hiermee wordt democratisch gekozen politici de mogelijkheid ontnomen om een weging van diverse en vaak conflicterende publieke belangen te maken.

Het subsidiariteitsoordeel over de Verordening is negatief. Nederland is geen voorstander van een rol voor BEREK bij de beoordeling van voorgenomen spectrumverdelingen. De beoordeling kan beter plaatsvinden door nationale spectrumautoriteiten onderling, aangezien zij

kennis hebben op het terrein van het integraal afwegen van de diverse belangen van spectrumtoepassingen.

c) Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel over de Richtlijn is deels positief, deels negatief. Diverse onderdelen zijn nodig – en gaan niet verder dan noodzakelijk – om regels aan te passen aan nieuwe technologische en commerciële ontwikkelingen. Het proportionaliteitsoordeel is positief over voorstellen die dienen ter vergroting van de consistentie en voorspelbaarheid van spectrumbeheer (voor zover zij geen verschuiving van bevoegdheden betekenen), de gekozen benadering voor een sterkere en meer uniforme bescherming van gebruikers van communicatiediensten en de moderne invulling van de universele dienst. Het proportionaliteitsoordeel is negatief over de voorstellen voor toegangsregulering die doorslaan in het beperken van concurrentie ten gunste van investeringen in netwerken. Ook is het oordeel negatief over het opleggen van een minimale duur van spectrumvergunningen van 25 jaar, en de mogelijkheid die de Commissie krijgt om met een uitvoeringshandeling de duur van bestaande spectrumvergunningen aan te passen indien een gezamenlijke deadline wordt gesteld voor het verlenen van nieuwe gebruiksrechten voor een spectrumband.

Het proportionaliteitsoordeel over de Verordening is positief, in zoverre dat de doelen, taken en organisatie van BEREC in de Verordening rechtstreeks voortvloeien uit de toegenomen taken die BEREC volgens de Richtlijn krijgt en recent in bestaande EU-wetgeving heeft gekregen. De voorgenomen verdubbeling van personeel en budget van BEREC lijkt echter te hoog.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Richtlijn heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. In de Verordening over BEREC wordt voorgesteld om het aantal medewerkers ongeveer te verdubbelen en het budget op te hogen. In 2019–2020 zou € 14 miljoen nodig zijn, te financieren door herschikking binnen het budget van EU-uitgavencategorie 1a *Competitiveness for growth and employment*. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast is Nederland ten algemene kritisch over personele uitbreidingen van EU-agentschappen. Deze doen afbreuk aan de overeengekomen 5% stafreductie bij de EU instellingen waaraan de Europese Commissie zich heeft gecommitteerd.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Omdat de financiering van de universele dienst niet langer mag worden omgeslagen over telecombedrijven zullen de specifieke voorzieningen voor doven- en slechthorenden in Nederland voortaan publiek moeten worden gefinancierd. De nadruk op betaalbaarheid van communicatiediensten in de universele dienst heeft naar verwachting geen financiële consequenties, aangezien betaalbaarheid in Nederland geen probleem is en inkomensondersteuning van kwetsbare groepen in Nederland generiek wordt verleend. Het voorstel leidt tot extra werkzaamheden voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM), onder meer op het gebied van

spectrumbeheer en het in kaart brengen van investeringsplannen. De omvang van de extra werkzaamheden kan op dit moment nog niet goed ingeschat worden. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De regeldruk voor traditionele aanbieders van het bedrijfsleven daalt als gevolg van het schrappen van regels die overbodig zijn geworden of al voldoende worden afgedekt door algemeen consumentenrecht. De regeldruk voor aanbieders van communicatiediensten over het internet stijgt waar regels voor eindgebruikersbescherming ook voor hen gaan gelden. Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk voor de rijksoverheid, het bedrijfsleven en de burger.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Een verbeterde digitale connectiviteit in de EU zorgt voor meer handels- en productiemogelijkheden en draagt zo bij aan meer schaalvoordelen, arbeidsdeling en specialisatie en innovatie. Dit vergroot de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn zal moeten worden omgezet in nationale regelgeving en leidt tot wijziging van de Telecommunicatiewet en daarop gebaseerde regelgeving. Indien het voorliggende ontwerp ongewijzigd wordt vastgesteld zou deze wet- en regelgeving op diverse onderdelen soms ingrijpend aangepast moeten worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Uitvoeringshandelingen:

- Om grensoverschrijdende storing van spectrumgebruik door buurlanden op te lossen (art. 28).
- Om vast te stellen of geharmoniseerde spectrumbanden gedeeld (vergunningsvrij) moeten worden gebruikt of moeten worden vergund aan individuele rechthebbenden (art. 45).
- Om criteria in te vullen waarmee wordt beoordeeld of lidstaten op juiste wijze hebben gekozen tussen gedeeld spectrumgebruik of individueel gebruik, en regels en voorwaarden nader in te vullen die door lidstaten kunnen worden gesteld aan gedeeld spectrumgebruik (art. 46).
- Om de «modaliteiten» te bepalen waarmee lidstaten voorwaarden mogen verbinden aan vergunningen (art. 47).
- Om data vast te stellen voor de vergunning van specifieke banden, en maatregelen te nemen om bestaande rechten en autorisaties aan die datum aan te passen (art 53).
- Om verdere criteria te stellen aan de verplichting aan te geven waarom het aantal gebruiksrechten wordt ingeperkt; de verplichting doelen te

stellen bij de selectieprocedure; en de verplichting de selectieprocedure te publiceren (art. 54).

- Om technische eisen te stellen aan ontwerp en werking van draadloze toegangspunten met beperkt bereik (art. 56).
- Om bij grensoverschrijdende vraag naar nummers de obstakels bij handel tussen lidstaten te verhelpen (artikel 87).

Nederland trekt de correctheid van de overdracht van bevoegdheden in twijfel, in het bijzonder voor de uitvoeringshandelingen genoemd in artikel 45, 47 en 53. Dit betreft essentiële onderdelen die door de wetgever zelf moeten worden bepaald.

Gedelegeerde handelingen:

- Om de maatregelen nader vast te stellen die aanbieders van communicatienetwerken en -diensten moeten nemen om veiligheidsrisico's te beheersen (art. 40)
- Om de voorwaarden te wijzigen die zijn vastgelegd voor de toegang tot digitale televisie- en radioomroepdiensten voor kijkers en luisteraars (art. 60).
- Om een maximaal afgiftetarief vast te stellen dat nri's moeten opleggen aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht op de afgiftemarkt voor vaste en mobiele telefonie (art. 73).
- Om maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor het functioneren van noodoproepen naar 112 (art. 102)
- Om een aantal annexen aan te passen aan technische en sociale ontwikkelingen (art 108)

De beoordeling van de gedelegeerde handelingen is positief.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij Verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Richtlijn en Verordening treden in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het publicatieblad van de EU. Er wordt geen datum waarop de bepalingen in de Richtlijn van toepassing worden, noch een implementatietermijn voorgesteld. Gelet op de tijd die gemiddeld gemoeid is met aanpassing van wetgeving is een implementatietermijn van tenminste 18 maanden nodig.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Richtlijn en Verordening voorzien in evaluatiemomenten. De eerste evaluatie van de Richtlijn en de Verordening vindt plaats vijf jaar na de datum waarop ze van toepassing worden. De Verordening wordt daarna iedere vijf jaar geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Als gevolg van de Richtlijn verschuiven taken op het gebied van spectrumbeheer en nummerplannen van het Ministerie van Economische Zaken en het Agentschap Telecom naar de ACM. Omdat ACM geen kennis heeft van de technische aspecten van efficiënt spectrumbeheer, de bijbehorende eisen aan radioapparatuur en het toezicht hierop, zal de overdracht van spectrumtaken een aanzienlijke investering vergen van de ACM. De verdeling van spectrumtaken over Agentschap Telecom en de ACM vraagt bovendien om een structurele coördinatie-inspanning bij de uitvoering van- en het toezicht op een efficiënt spectrumgebruik. Afgezien van de voorgestelde verschuiving van taken stelt de Richtlijn meer eisen

aan het toezicht op spectrumgebruik door onder andere de eis aan vergunninghouders om spectrum te gebruiken («use it or lose it»).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.