



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.11.1999
COM(1999) 539 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

AAN DE RAAD, AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
AAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE
EN AAN HET COMITE VAN DE REGIO'S

**Naar een nieuw regelgevingskader voor
elektronische communicatie-
infrastructuur en bijbehorende diensten**

**Herziening van de
communicatieregelgeving 1999**

INLEIDING EN SAMENVATTING

Inleiding

In deze mededeling wordt de EU-regelgeving op telecommunicatiegebied geëvalueerd en worden voorstellen gedaan voor de belangrijkste elementen van een nieuw kader voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten. In hoofdstuk 1 worden de redenen voor deze herziening uiteengezet. In hoofdstuk 2 wordt deze herziening geplaatst binnen de context van andere mededelingen van de Commissie over de convergentie en het radiospectrumbeleid en het zopas verschenen tenuitvoerleggingsverslag. Ook wordt rapport uitgebracht over de kwestie van een Europese regelgevingsautoriteit (de Commissie is hiertoe op grond van de huidige regelgeving verplicht). In hoofdstuk 3 wordt de algemene aanpak geschetst die de Commissie voor deze herziening heeft gekozen. Deze omvat een aantal beleidsdoelstellingen, regelgevingsprincipes en voorstellen voor de ontwikkeling van een nieuw regelgevingskader. In hoofdstuk 4 wordt een analyse gemaakt van de voornaamste beleidsdoelstellingen die een rol spelen: vergunningverlening, toegang en interconnectie, radiospectrumbeheer, universele diensten, rechten van consument en gebruiker, naamgeving en adressering (met betrekking tot nummering), specifieke concurrentievraagstukken en institutionele kwesties. Hoofdstuk 5 bevat een volledige lijst van voorstellen van de Commissie met betrekking tot deze kwesties.

De hoeksteen van de overgang van Europa naar de informatiemaatschappij

Sinds 1990 heeft de Europese Commissie geleidelijk een omvangrijk regelgevingskader voor de liberalisering van de telecommunicatiemarkt ontwikkeld. Doordat dit beleid vrije concurrentie toestond, heeft het grote invloed gehad op de ontwikkeling van de markt. Het heeft een bijdrage geleverd tot de opkomst van een sterke communicatiesector in Europa en de consument en het bedrijfsleven de kans gegeven te profiteren van een ruimer aanbod, lagere prijzen en innovatieve diensten en toepassingen.

Dit is van doorslaggevend belang geweest voor de wereldwijde concurrentiepositie van de EU. Een geavanceerde communicatie-industrie is een onmisbare voorwaarde voor de overgang van Europa naar de informatiemaatschappij, met alle sociale en economische voordelen van dien. De sector informatiemaatschappij neemt al rond 15% van de groei van het Bruto Nationaal Product van de EU voor zijn rekening en is verantwoordelijk voor een kwart van de nieuwe arbeidsplaatsen in de Europese economie.

Zonder efficiënte communicatie van hoge kwaliteit ondervindt de Europese industrie, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf (MKB), enorme nadelen ten opzichte van haar concurrenten elders in de wereld. Het tempo van de technologische ontwikkeling in het afgelopen decennium heeft geleid tot de opkomst van de informatiemaatschappij en de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie. Als gevolg daarvan zal de nieuwe informatietechnologie een steeds grotere rol gaan spelen in het concurrentievermogen van de Europese economie als een geheel en eveneens van de economie van de regio's.

De introductie en popularisering van nieuwe communicatiediensten biedt mogelijkheden om de regionale verschillen te verminderen omdat afstand minder belangrijk wordt. Informatie- en communicatietechnologie kan ook worden gebruikt als instrument voor de verhoging van de sociale cohesie. Deze voordelen zijn evenwel alleen

mogelijk als de diensten van de informatiemaatschappij voor iedereen in alle regio's van de EU toegankelijk zijn. Dit betekent dat de huidige obstakels voor de toegang tot de informatiemaatschappij, of zij nu van economische, educatieve, sociale, culturele of geografische aard zijn, moeten worden aangepakt. Een gecoördineerd overheidsbeleid is nodig om deze hindernissen te overwinnen zodat de vruchten van de informatietechnologie kunnen worden geplukt.

De liberalisering van de telecommunicatie zal grote invloed blijven uitoefenen op de economie in het algemeen. Toegang tot internet voor een aanvaardbare prijs voor allen is een voorwaarde sine qua non voor een informatiemaatschappij voor iedereen en efficiënte toegang tot de communicatie-infrastructuur is van levensbelang voor de deelname van het bedrijfsleven aan de digitale economie. Technologische en marktontwikkelingen in de communicatiesector vormen de stuwende kracht achter de economische en structurele hervormingen in de EU. Het in deze mededeling opgenomen voorstel voor een nieuw kader zal dit proces aanmerkelijk versnellen omdat het tot lagere toegangsprijzen leidt.

Het nieuwe regelgevingskader zal een centrale bouwsteen vormen van het in de komende jaren te voeren EU-beleid ten aanzien van de informatiemaatschappij. Het kan evenwel niet geheel op zichzelf staan. Het beleid van de Gemeenschap moet de invoering van een doeltreffend regelgevingskader combineren met concrete maatregelen ter bevordering van een informatiemaatschappij voor iedereen. De Commissie is van plan een belangrijke rol in dit proces te spelen door gerichte initiatieven te ontplooiën, zoals "e-Europe", dat, zoals aangekondigd door Commissievoorzitter Prodi, op de Europese Raad van Helsinki van start zal gaan.

De mededeling geeft de aanzet tot een herziening van het huidige telecommunicatieregelgevingskader. Op basis daarvan werden per 1 januari 1998 alle telecommunicatiediensten en -netwerken geliberaliseerd. Hierdoor is deze van oudsher door staatsmonopolies gekenmerkte sector omgevormd in een dynamische industrie die klaar staat om volop profijt te trekken van de wereldmarkt. Maar dit proces is nog niet voltooid. De EU-telecommunicatiemarkt blijft versnipperd en wordt in alle lidstaten nog steeds gedomineerd door de gevestigde exploitanten, ook al is de concurrentie sterk toegenomen, zoals blijkt uit de dalende tarieven en het groeiende aantal exploitanten. De herziening biedt de gelegenheid de huidige regelgeving bij te stellen om de ontwikkeling van concurrentie en van het aanbod voor de consument verder te verbeteren en het algemeen belang te blijven beschermen.

In deze mededeling worden de belangrijkste elementen van de beleidsvoorstellen van de Commissie voor een nieuw regelgevingskader voor de volledige communicatie-infrastructuur en alle bijbehorende diensten gepresenteerd. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het belangrijkste signaal dat van de raadpleging over de convergentie van de media, telecommunicatie en informatietechnologie uitging, namelijk dat er een meer horizontale aanpak van de regelgeving voor de communicatie-infrastructuur diende te komen. Daarnaast vormt het een antwoord op een aantal belangrijke adviezen dat uit een aantal andere raadplegingen, verslagen en onafhankelijke studies naar voren is gekomen, zoals de mededeling over de raadpleging over het groenboek over het radiospectrumbeleid, het verslag over de ontwikkeling van de markt voor digitale televisie in de Europese Unie en het vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving.

Met deze voorstellen tracht te Commissie voort te bouwen op het succes van de huidige regeling en ervoor te zorgen dat de regelgeving op EU-niveau stimulerend blijft voor de ontwikkeling van een concurrerende interne Europese markt. Het doel is de burgers van de Europese Unie een communicatie-infrastructuur van wereldklasse te bieden, waarmee bedrijfsleven en consument het beste af zijn in termen van prijs, kwaliteit en de verhouding daartussen.

De veranderende markt

De technologische en marktveranderingen in de communicatiesector verlopen in een steeds sneller tempo. Terwijl de markten ooit uitsluitend nationaal waren, vergroot de **mondialisering** nu haar bereik en diepgang, waarmee zij technische, commerciële en juridische vraagstukken oproept waarvoor steeds vaker wereldwijde oplossingen nodig zijn. De liberalisering brengt zowel op Europees als op wereldwijd niveau **fusies, overnames en nieuwe allianties** met zich mee, die diep ingrijpen in het karakter van de industrie.

Het internet zet, als gemeenschappelijk platform voor de levering van een grote variëteit van diensten, de traditionele marktstructuren voor een groot deel op hun kop. Internet doet het onderscheid tussen spraak-, beeld- en datadiensten vervagen, waardoor traditionele tarifieringsmodellen voor communicatiediensten radicaal worden veranderd en bestaande regelgevingsstructuren op de proef worden gesteld.

Door verbeteringen in de verwerkings-, toegangs- en basistransmissietechnologie dalen de kosten en neemt de capaciteit van de communicatie-infrastructuur toe. De capaciteit van computers verdubbelt om de achttien maanden, die van communicatienetwerken elk jaar. Toepassingen die tot dusver economisch niet verantwoord waren, worden gemeengoed omdat de communicatiekosten dalen, met ingrijpende veranderingen voor het werk en de vrijetijdsbesteding van de mens als gevolg. Dankzij **softwarematige reconfiguratie van technologie** kunnen de exploitanten en dienstverleners hun diensten aan de specifieke eisen van lokale markten aanpassen, omdat deze techniek vaste én mobiele netwerken flexibel en innovatief maakt.

Draadloze toepassingen dringen steeds dieper door in alle segmenten van de markt. De expansie van de mobiele sector blijft groot en zal met de introductie van derde-generatiesystemen vermoedelijk nog belangrijker worden. De concurrentie op de markt voor lokale toegang zal heviger worden als gevolg van de ontwikkeling van de technologie voor het draadloze aansluitnet en de satellietsector maakt een nieuwe groei door dankzij de ontwikkeling van smal- en breedbandcommunicatiesystemen voor persoonlijk gebruik.

Dan is er nog de ontwikkeling van technologie in de mediasector. Met name **digitale televisie (DTV)** biedt de mogelijkheid van transactionele "on demand"-services en nieuwe diensten zoals data, internet, en elektronische handel. Het kenmerkende hiervan is dat zij zowel via de digitale terrestrische televisienetwerken (DTTV) in vele landen, als door een golf van satelliet- en kabeltelevisieplatforms worden verspreid.

Welke invloed al deze trends in de komende tien jaar op de markt zullen hebben valt niet met zekerheid te voorspellen. Zowel de regelgevingsinstanties als de markspelers gaan een ongewisse toekomst tegemoet, gelet op het klimaat van convergentie. De regelgevingsinstanties moeten over zeer duidelijke doelstellingen, onder meer van algemeen belang, en een reeks van algemene regelgevingsinstrumenten

beschikken, willen zij succes boeken zij bij de instandhouding en stimulering van een markt die in hoge mate competitief blijft en aan de behoeften van de gebruikers moet tegemoetkomen, zonder de bescherming van de rechten van de consument uit het oog te verliezen.

De voorgestelde evolutie

Het huidige regelgevingskader was hoofdzakelijk bestemd om de omschakeling op concurrentie te begeleiden en was daarom vooral gericht op de realisatie van een competitieve markt en op de rechten van nieuwkomers op de markt. Met het nieuwe beleidskader wordt getracht de concurrentie verder te bevorderen in alle marktsegmenten, vooral op lokaal niveau. Het moet worden afgestemd op nieuwe, dynamische en grotendeels onvoorspelbare markten met veel meer spelers dan nu het geval is. In overeenstemming met de resultaten van de discussie over de convergentie, gaat de Commissie uit van een soepele regelgeving voor de markten voor nieuwe diensten, ervoor wakend evenwel dat dominante marktdeelnemers geen misbruik van hun marktpositie maken. De invoering van regelgeving als surrogaat voor concurrentie zal geleidelijk worden beperkt tot gebieden waarop de beleidsdoelstellingen niet door concurrentie alleen kunnen worden bereikt.

De doelstellingen, uitgangspunten, opzet en belangrijkste voorstellen van het nieuwe regelgevingskader worden hieronder uiteengezet.

Beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen die aan de basis van het huidige regelgevingskader staan en die in het nieuwe regelgevingskader voor de nationale regelgevingsinstanties expliciet zullen worden gemaakt, luiden als volgt:

- ◆ **Bevorderen en ondersteunen van een open en competitieve Europese markt voor communicatiediensten**, die nog gunstiger is voor de consument in termen van prijs, kwaliteit en de verhouding daartussen.
- ◆ **Opkomen voor de Europese burger** door ervoor te zorgen dat allen betaalbare toegang hebben tot de op Europees niveau gedefinieerde universele dienst en tot de diensten van de informatiemaatschappij, de consument te beschermen in zijn relatie met leveranciers, te zorgen voor een goede bescherming van gegevens en de persoonlijke levenssfeer, de inzichtelijkheid van tarieven en voorwaarden voor het gebruik van communicatiediensten te verhogen en op te komen voor de bijzondere noden van specifieke maatschappelijke groeperingen, in het bijzonder gehandicapten en ouderen.
- ◆ **Consolideren van de interne markt in een convergerende omgeving**, door het uit de weg ruimen van de obstakels bij het aanbieden van communicatienetwerken en -diensten op Europees niveau, zodat soortgelijke exploitanten onder soortgelijke omstandigheden overal in de EU waar zij hun activiteiten ontplooiën op soortgelijke wijze worden behandeld.

Daarnaast is het opkomen voor de belangen van de Gemeenschap bij internationale onderhandelingen eveneens een belangrijke doelstelling voor de Commissie en de lidstaten, in het bijzonder bij de komende onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie, aangezien de voortzetting van de liberalisering van de

telecommunicatiesector in andere landen van cruciaal belang is voor de wereldwijde ontwikkeling van elektronische handel en het internet.

Uitgangspunten voor de regelgeving

Vijf uitgangspunten vormen de grondslag voor het nieuwe regelgevingskader en zullen de regelgevingsactiviteiten op Gemeenschaps- en nationaal niveau sturen. Met uitzondering van het technologie-neutraal zijn, gaat het om algemeen aanvaarde principes van goede regelgeving, die al inherent zijn aan het regelgevingsbeleid van de Gemeenschap. De toekomstige regelgeving dient:

- ◆ **op duidelijk gedefinieerde beleidsdoelstellingen te zijn gebaseerd** (namelijk de bovenstaande);
- ◆ **zich te beperken tot het strikt noodzakelijke om die doelstellingen te bereiken**, waarbij de overbodig geworden obstakels van het huidige kader uit de weg worden geruimd en nieuwe mechanismen in het nieuwe kader worden geïntroduceerd met de bedoeling de regelgeving nog verder te beperken als beleidsdoelstellingen ook via concurrentie kunnen worden bereikt;
- ◆ **de rechtszekerheid op een dynamische markt verder te verhogen**. Het is van belang ervoor te zorgen dat de regelgeving stabiel genoeg is om bedrijven het vertrouwen te geven om investeringsbeslissingen te nemen die flexibel genoeg zijn om op de marktontwikkelingen te reageren;
- ◆ **technologie-neutraal te zijn**, d.w.z. zij mogen niet het gebruik van een bepaald soort technologie voorschrijven of ten gunste daarvan discrimineren, maar dienen ervoor te zorgen dat de voorwaarden voor een bepaalde dienst equivalent zijn, ongeacht de middelen waarmee deze dienst wordt geleverd;
- ◆ **te worden gehandhaafd zo dicht mogelijk bij de plaats waar de betrokken activiteiten plaatsvinden**, ongeacht of deze regelgeving op wereldwijd, regionaal of nationaal is overeengekomen.

Opzet van het nieuwe regelgevingskader

De Commissie is voornemens het nieuwe regelgevingskader als volgt te structureren:

◆ **Sectorspecifieke wetgeving van de Gemeenschap**

Deze omvat een kaderrichtlijn waarin de algemene en specifieke beleidsdoelstellingen worden vastgelegd en vier bijzondere richtlijnen voor vergunningverlening, toegang en interconnectie, universele dienst, en bescherming van gegevens en de persoonlijke levenssfeer.

Dit impliceert een aanmerkelijke vereenvoudiging van het huidige kader, in die zin dat het aantal wettelijke maatregelen wordt teruggebracht van twintig naar zes.

◆ **Niet-bindende begeleidingsmaatregelen**

Aanbevelingen, richtsnoeren, gedragscodes en andere niet-bindende instrumenten die een kader vormen waarmee flexibel kan worden ingespeeld op veranderende marktomstandigheden binnen een raamwerk van algemene principes van de Gemeenschapswetgeving

◆ **Mededingingsbepalingen**

Veelvuldiger gebruik van de algemene mededingingsbepalingen van het Verdrag, zodat een groot deel van de sectorspecifieke regelgeving kan worden vervangen naarmate de concurrentie doeltreffender wordt.

Uitgaande van deze algemene principes en met bovenstaande structuur in gedachten wordt in deze mededeling ingegaan op verschillende gebieden waarop het regelgevingsbeleid in de communicatiesector een rol speelt. Tevens worden de voorlopige standpunten van de Commissie op elk van deze terreinen uiteengezet en worden alle betrokken partijen gevraagd om vóór 15 februari 2000 hun mening kenbaar te maken. Op basis van de ontvangen reacties zal de Commissie in de eerste helft van 2000 met voorstellen komen voor de aanpassing van het huidige kader. Het gaat om voorstellen voor richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad, waarop de medebeslissingsprocedure van toepassing is. Zolang de lidstaten deze richtlijnen nog niet hebben geïmplementeerd, blijft het huidige regelgevingskader onverminderd van kracht.

Voornaamste beleidsvoorstellen

De voornaamste beleidsvoorstellen met de grootste consequenties voor de regelgeving voor deze sector zijn hieronder uiteengezet. Een volledige lijst van alle voorstellen is opgenomen in hoofdstuk 5.

Een enkel regelgevingskader voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten

- ◆ **Momenteel gelden voor de diverse vormen van communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten verschillende regels.** Maar de convergentie heeft tot gevolg dat dezelfde dienst over een willekeurig transmissienetwerk kan worden verzonden, ongeacht of dit een vast of mobiel netwerk, een telecommunicatie- of kabeltelevisienet, dan wel een satelliet- of terrestrisch netwerk is. De afzonderlijke regelgevingskaders voor de verschillende vormen van communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten vertonen geen onderlinge samenhang, waardoor zij een potentiële bron van concurrentievervalsing vormen.
- ◆ **Het nieuwe kader dient te gelden voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten in al hun vormen,** zodat voor de verschillende netwerken equivalente voorschriften gelden. In de praktijk komt dit erop neer dat het nieuwe kader zal worden toegepast op telecommunicatienetwerken (vast en mobiel), satellietnetwerken, kabeltelevisienetwerken en terrestrische omroepnetwerken, evenals voorzieningen zoals API's (Application Program Interfaces) waarmee de toegang tot diensten wordt geregeld. Dit heeft belangrijke consequenties. De nationale regelgevers moeten bijvoorbeeld dezelfde vergunningsprincipes toepassen (transparantie, non-discriminatie, proportionaliteit en objectiviteit) bij het verlenen van licenties voor een communicatie-infrastructuur en de bijbehorende diensten. Er zij op gewezen dat indien zulke bijbehorende diensten gekoppeld zijn met diensten voor de levering van inhoud, het noodzakelijk kan zijn aanvullende voorschriften te geven voor het aanbieden van inhoud.
- ◆ Deze voorschriften dienen natuurlijk **de wettelijke verplichtingen** (hetzij op EU-, hetzij op nationaal niveau) **die op de inhoud van omroepdiensten of andere diensten van de informatiemaatschappij van toepassing zijn, onverlet te laten.**

In onderstaande figuur is het nieuwe kader schematisch weergegeven. Er worden drie niveaus onderscheiden: onderaan staat de basiscommunicatie-infrastructuur, in het midden de diensten die bij die infrastructuur horen en bovenaan de diensten die via de netwerken worden geleverd.

Dienstverlening via netwerken zoals omroepdiensten en elektronisch bankieren

Vallen buiten het toepassingsgebied: diensten die onder andere EU- of nationale maatregelen vallen, zoals de ontwerprichtlijn elektronische handel en de omroepverordening.

Bijbehorende diensten – d.w.z. communicatiediensten en toegangsdiensten, zoals telecommunicatiediensten en voorwaardelijke toegangsdiensten

Vallen onder de nieuwe kaderregeling voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten.

Communicatie-infrastructuur – d.w.z. communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, zoals kabel-tv-netwerken en API's

Internet

- ◆ **Het nieuwe raamwerk moet internettransmissiediensten op dezelfde wijze als andere transmissiediensten blijven behandelen.** Het huidige telecommunicatiekader dekt al internettransmissiediensten die de gebruiker de mogelijkheid bieden e-mail te verzenden en op internet te surfen. Momenteel worden er geen internetspecifieke maatregelen overwogen. Voorschriften voor dienstverlening via internet (bijvoorbeeld op het gebied van elektronische handel) vallen buiten het bestek van deze mededeling; op dergelijke diensten zijn andere maatregelen van toepassing, bijvoorbeeld de ontwerprichtlijn betreffende bepaalde juridische aspecten van de elektronische handel in de interne markt.

Vergunningen en machtigingen

- ◆ **Volgens het huidige wetgevingskader voor telecommunicatie mogen de lidstaten vasthouden aan het gebruik van individuele vergunningen (die specifiek voor een bepaalde exploitant gelden en waarbij deze exploitant verplicht is expliciet een vergunning aan te vragen voordat hij zijn activiteiten mag ontplooiën).** Deze vergaande controle op het betreden van de markt levert administratieve belemmeringen op die disproportioneel kunnen zijn en heeft tot grote verschillen tussen de vergunningenstelsels in de EU geleid.
- ◆ **In het nieuwe regelgevingskader zouden exploitanten die communicatiediensten aanbieden een vergunning moeten krijgen op basis van algemene machtigingen (d.w.z. dat zij niet uitdrukkelijk een vergunning bij de regelgevingsinstantie hoeven aan te vragen voordat zij met de dienstverlening starten).** Specifieke vergunningen

zouden alleen nodig zijn voor het gebruik van het radiospectrum en van de nummervoorraad. Een dergelijk gedereguleerd en geharmoniseerd raamwerk zou de bestaande verschillen in de vergunningstelsels in de EU, die remmend werkt op de innovatie, de concurrentie en de levering van pan-Europese diensten, verminderen.

Toegang en interconnectie

- ◆ **In het nieuwe regelgevingskader zouden gemeenschappelijke principes voor de regeling van toegang en interconnectie voor de volledige communicatie-infrastructuur worden vastgelegd.** Dit zou het mogelijk moeten maken dat nieuwe deelnemers werkelijk de concurrentie met de dominante exploitanten kunnen aangaan, ongeacht het transmissiemedium, en het zou een raamwerk moeten creëren waarmee effectief oplossingen kunnen worden gevonden, zodra zich nieuwe knelpunten aandienen. Het huidige kader voldeed in de beginperiode van de liberalisering, toen het openbreken van de netwerken van de voormalige monopoliehouders nog de hoofddoelstellingen was. Inmiddels is het tijd om flexibele mechanismen in te bouwen waarmee de regelgeving wordt beperkt naarmate de concurrentie toeneemt en waarmee op de snel veranderende markt kan worden gereageerd.

Radiospectrum

- ◆ **Op het niveau van de Gemeenschap zal een Werkgroep van deskundigen voor het spectrumbeleid in het leven worden geroepen, die moet bereiken dat het Gemeenschapsbeleid op dit terrein ook door politieke en niet alleen door technische overwegingen wordt ingegeven.** Deze deskundigengroep moet ervoor zorgen dat alle relevante economische, sociale, culturele en andere factoren worden meegewogen bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering van de Gemeenschap voor het radiospectrumbeheer. De mechanismen die voor samenhang in de benadering van de radiospectrumindeling moeten zorgen, zijn op dit moment ontoereikend. Naar aanleiding van de reacties op het groenboek over het radiospectrumbeleid doet de Commissie het voorstel om een regelgevingkader op communautair niveau in te voeren teneinde deze kwestie aan te pakken. Ofschoon diverse sectoren van de industrie en toepassingen van algemeen belang van het radiospectrum afhankelijk zijn, dienen telecommunicatiebelangen bepalend te blijven voor de indeling op internationaal en Europees niveau.

Universele dienst

- ◆ **Betaalbare toegang tot alle, voor de deelname aan de informatiemaatschappij noodzakelijke communicatiediensten voor iedereen, blijft hoog op de prioriteitenlijst staan.** De voordelen van de informatiemaatschappij kunnen alleen worden bereikt als iedereen in staat is daaraan deel te nemen. Dit is van essentieel belang om te voorkomen dat er een "digitale scheidslijn" ontstaat. Het huidige regelgevingskader definieert een aantal diensten die samen de universele dienst vormen. Deze diensten mogen worden bekostigd via financieringsregelingen op basis waarvan de universele dienstverlener wordt gecompenseerd met behulp van bijdragen van zijn concurrenten, indien de betrokken lidstaat van oordeel is dat de levering van de universele dienst een onevenredige belasting vormt voor de exploitant die met de verzorging van deze dienst is belast. Momenteel beschikt slechts één lidstaat over een operationeel financieringsfonds voor de universele dienst. De lidstaten mogen nog

andere verplichtingen opleggen, maar zij kunnen de overige exploitanten niet dwingen in de financiering daarvan bij te dragen.

- ◆ **Naast het financieren van openbare toegang uit de nationale begroting (bijvoorbeeld voor scholen en bibliotheken) behouden de lidstaten ook de mogelijkheid om dergelijke financieringsregelingen voor de universele dienst te treffen.** Maar het dient zorgvuldig te worden overwogen welk soort diensten via dergelijke regelingen mogen worden bekostigd. In geval van uitbreiding van de huidige universele verplichtingen moet een analyse worden gemaakt van de vraag naar en de beschikbaarheid van de dienst, waarbij ook een beoordeling plaatsvindt van de sociale en economische wenselijkheid ervan. Anders bestaat het gevaar van concurrentievervalsing en oneerlijke kruissubsidiëring van intensieve gebruikers (doorgaans bedrijven en "early adopters") door de meerderheid van de gewone consumenten. **De Commissie stelt daarom voor in dit stadium de huidige definitie en omvang van de universele dienst te handhaven. Gezien het dynamische karakter van dit concept stelt de Commissie evenwel voor de huidige criteria voor eventuele uitbreiding van de universele dienst, evenals mechanismen voor een periodieke herziening ervan in de regelgeving van de Gemeenschap op te nemen.**

Concurrentie op het aansluitnet

- ◆ **Er zijn dringend maatregelen nodig om de concurrentie op het aansluitnet te verhogen.** Het begrip aansluitnet wordt gebruikt voor de fysieke verbinding tussen de lokale centrale en het terrein of gebouw van de abonnee. De gevestigde exploitanten domineren nog steeds de markt voor de levering van communicatiediensten op lokaal niveau. Dankzij het gebruik van nieuwe en bestaande alternatieve infrastructuurvoorzieningen (bijvoorbeeld een aansluitnet op basis van kabeltelevisie of draadloze verbindingen (WLL)) voor het leveren van communicatiediensten door nieuwe spelers op de markt is de keuze voor de consument ruimer geworden. Maar op veel plaatsen bestaan dergelijke alternatieven nog niet.
- ◆ In een groot aantal lidstaten werken de nationale regelgevingsinstanties aan de introductie van voorschriften voor de ontbundeling van het aansluitnet zodat concurrerende dienstverleners daarvan gebruik kunnen maken. De Commissie juicht deze ontwikkeling toe, maar is van mening dat de Gemeenschap niet mag wachten op de vaststelling van wetgeving op dit stuk. In plaats daarvan zal de Commissie **gebruikmaken van aanbevelingen en, in bepaalde gevallen, van haar bevoegdheden uit hoofde van de mededingingsbepalingen van het Verdrag om de ontbundeling van het aansluitnet in de gehele EU te bevorderen.**

Samenhang van de wettelijke maatregelen op EU-niveau

- ◆ **De onsamenvattende toepassing van bepaalde voorschriften van de telecommunicatiewetgeving vormt een belemmering voor de ontwikkeling van doeltreffende concurrentie en de introductie van pan-Europese diensten.**
- ◆ De Commissie is er niet van overtuigd dat een Europese regelgevingsautoriteit voldoende toegevoegde waarde zou bieden om te verwachte kosten ervan te rechtvaardigen. **De Commissie stelt daarom voor om in dit stadium vooralsnog niet over te gaan tot de oprichting van een Europese regelgevingsautoriteit.**

- ♦ **De samenwerking tussen de Commissie en de nationale regelgevingsinstanties moet daarentegen dringend worden verbeterd.** In sommige gevallen, bijvoorbeeld de vergunningverlening, kan voor het gebrek aan samenhang bij de toepassing van de wetgeving een oplossing worden gevonden door een grotere harmonisatie. Maar gebrek aan samenhang is ook geconstateerd op gebieden zoals toegang en interconnectie, omdat de lidstaten zich in verschillende stadia van marktontwikkeling bevinden. In het voorstel voor een richtlijn inzake toegang en interconnectie zal daarom een raamwerk van principes worden opgenomen, waaraan de nationale regelgevingsinstanties zich bij de oplossing van deze problemen moeten houden, in plaats van gedetailleerde voorschriften te geven met betrekking tot de problemen zelf. Voorgesteld wordt dat de Commissie samen met de nationale regelgevingsinstanties een Groep van Hoge Ambtenaren voor Communicatie opzet, die dit soort problemen gaat bespreken en oplossingen ervoor gaat zoeken op basis van voorschriften die in Gemeenschapsverband zijn overeengekomen. Waar nodig kunnen dergelijke oplossingen worden ondersteund met wettelijke maatregelen die door de Commissie uit hoofde van haar uitvoeringsbevoegdheden worden vastgesteld met hulp van een nieuw "communicatiecomité". Dit comité dient in de plaats te komen van de twee bestaande comités voor telecommunicatie.

De Commissie zou graag meningen en reacties ontvangen over alle voorstellen in deze mededeling.

Deze dienen vóór 15 februari 2000 te worden toegezonden per e-mail aan:

99review@cec.eu.int

of langs andere weg aan:

**J-E de Cockborne
Hoofd van de eenheid Regelgevingskader (A/1)
Directoraat-generaal Informatiemaatschappij
Wetstaat 200
B-1049 Brussel
België.**

Alle reacties zullen openbaar worden gemaakt op de ISPO-website van de Commissie (www.ispo.cec.be), tenzij de inzender om vertrouwelijkheid verzoekt.

INHOUD

1. REDENEN VOOR DE HERZIENING VAN DE COMMUNICATIETEGELGEVING 1999.....	1
2. EERDER OVERLEG EN ANALYSE.....	5
2.1. Vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregeling.....	5
2.2. Resultaten van de raadpleging over het groenboek Convergence.....	7
2.3. Resultaten van de raadpleging over het groenboek Radiospectrumbeleid.....	7
2.4. Conclusies van het verslag over de ontwikkeling van de markt voor digitale televisie in de Europese Unie.....	9
2.5. Verslag over een eventuele Europese regelgevingsautoriteit.....	10
2.6. Studies in verband met de Herziening van de communicatieregeling 1999.....	12
3. DOELSTELLINGEN , UITGANGSPUNTEN EN OPZET VAN HET TOEKOMSTIGE REGELGEVINGSKADER.....	12
3.1. Beleidsdoelstellingen voor de sector.....	12
3.2. Regelgevingsprincipes.....	14
3.3. Opzet van het toekomstige regelgevingskader.....	17
3.3.1. Bindende communautaire maatregelen.....	17
3.3.2. Niet-bindende sectorspecifieke maatregelen.....	21
3.3.3. Mededingingsregels.....	21
4. SPECIFIEKE VOORSTELLEN VOOR VERANDERING.....	22
4.1. Vergunningen en machtigingen.....	23
4.1.1. Individuele vergunningen en algemene machtigingen.....	24
4.1.2. Machtiging voor omroeptransmissienetwerken.....	25
4.1.3. Categorieën machtigingen en harmonisatie van vergunningsvoorwaarden.....	26
4.1.4. Vergoedingen voor vergunningen en administratiekosten.....	27
4.1.5. Internet.....	28
4.1.6. Doorgangsrechten en kabelaanlanding.....	28
4.1.7. Standpunt van de Commissie.....	28
4.2. Toegang en interconnectie.....	29
4.2.1. Toegang tot de infrastructuur.....	30
4.2.2. Interconnectie.....	32
4.2.3. Toegang tot het aansluitnet.....	34
4.2.4. Toegang tot de kabel en doorgifteplicht.....	35
4.2.5. Interoperabiliteit op het gebied van digitale televisie.....	35
4.2.6. Normalisatie.....	36
4.2.7. Carrierkeuze en -voorkeuze bij mobiele communicatie.....	37
4.2.8. Kostenberekening en tariefstelling voor interconnectie en toegang.....	38

4.2.9.	Standpunt van de Commissie.....	40
4.3.	Radiospectrumbeheer.....	41
4.3.1.	Waardebepaling van radiospectrum.....	41
4.3.2.	Heffingen en efficiency van radiospectrumgebruik	42
4.3.3.	Afgeleide handel in radiospectrum	42
4.3.4.	Nationale tegenover pan-Europese toewijzing en vergunningverlening	42
4.3.5.	Standpunt van de Commissie.....	43
4.4.	Universele dienst.....	44
4.4.1.	Omvang van de universele dienst	45
4.4.2.	Financiering van de universele dienst.....	47
4.4.3.	Betaalbaarheid.....	48
4.4.4.	Standpunt van de Commissie.....	49
4.5.	De belangen van de gebruiker en de consument.....	49
4.5.1.	Persoonsgegevens en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.....	50
4.5.2.	Europees oproepnummer voor hulpdiensten "112".....	50
4.5.3.	Behandeling van klachten en beslechting van geschillen	51
4.5.4.	Transparantie van informatie over tarieven,	51
4.5.5.	Kwaliteit van de dienst.....	51
4.5.6.	Aanbevolen en verplichte diensten	52
4.5.7.	Standpunt van de Commissie.....	53
4.6.	Nummering, naamgeving en adressering.....	53
4.6.1.	Convergentie van de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten	54
4.6.2.	Nummering, naamgeving en adressering op EU-niveau.....	54
4.6.3.	Nummerportabiliteit.....	55
4.6.4.	Telefoonnummers en concurrentie.....	56
4.6.5.	Standpunt van de Commissie.....	57
4.7.	Specifieke kwesties op concurrentiegebied	57
4.7.1.	Essentiële faciliteiten	58
4.7.2.	Machtspositie en aanmerkelijke macht op de markt.....	59
4.7.3.	Standpunt van de Commissie.....	60
4.8.	Institutionele kwesties.....	60
4.8.1.	Voorgestelde nieuwe institutionele regelingen	61
4.8.2.	Nationale regelgevingsinstanties (NRI's)	63
4.8.3.	Standpunt van de Commissie.....	64
5.	GECONSOLIDEERDE LIJST VAN STANDPUNTEN VAN DE COMMISSIE.....	65
	BIJLAGE I - LIJST VAN LOPENDE STUDIES IN VERBAND MET DE HERZIENING 1999	69
	BIJLAGE II - LIJST VAN AFKORTINGEN	72
	BIJLAGE III - WOORDENLIJST	74

1. REDENEN VOOR DE HERZIENING VAN DE COMMUNICATIETEGELGEVING 1999

De liberalisering van de Europese telecommunicatiemarkt bereikte op 1 januari 1998 haar hoogtepunt met de volledige liberalisering van alle telecommunicatienetwerken en -diensten in praktisch alle EU-lidstaten¹. De ontwikkelingen op het gebied van technologie, innovatie van het dienstenpakket, prijsdalingen en kwaliteitsverbeteringen ten gevolge van de invoering van concurrentie hebben de grondslag gelegd voor de overgang van Europa naar de informatiemaatschappij. **De realisatie van een dynamische en werkelijk competitieve informatiemaatschappij is van levensbelang voor de concurrentiepositie van Europa.** De sector informatiemaatschappij neemt ongeveer 15% van het Bruto Nationaal Product van de EU voor zijn rekening en vormt de motor van de economische groei en de werkgelegenheid. Nu al is de informatiemaatschappij verantwoordelijk voor een kwart van de nieuwe banen in de Europese economie. De introductie en popularisering van nieuwe communicatiediensten kan ook een gunstig effect hebben op de economische en sociale samenhang; de technologie van de informatiemaatschappij kan de verschillen tussen de regio's verminderen en de "factor afstand" geheel uitschakelen.

De liberalisering van de telecommunicatie zal een belangrijke invloed blijven hebben op de gehele economie. Technologische en marktontwikkelingen in de communicatiesector vormen een stuwende kracht achter de economische en structurele hervormingen in de EU. Het in deze mededeling opgenomen voorstel voor een nieuw kader zal dit proces aanmerkelijk versnellen omdat het de doeltreffendheid van de concurrentie in de EU verhoogt, wat voordelen heeft voor de economie en de samenleving als geheel in termen van de ontwikkeling van nieuwe diensten en lagere prijzen.

De resultaten van het huidige regelgevingskader zijn toegelicht in het vijfde tenuitvoerleggingsverslag². Maar het proces is nog niet voltooid. De Europese telecommunicatiemarkt kan nog niet als echt pan-Europees worden beschouwd, ofschoon steeds meer exploitanten een pan-Europese strategie volgen. Nationale vergunningstelsels verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat, waardoor moeilijkheden ontstaan voor pan-Europese exploitanten (vooral in de satellietsector). De gevestigde exploitanten blijven hun nationale markten domineren, vooral wat het aansluitnet betreft, waar nieuwe marktdeelnemers vooralsnog slechts kleine stukjes van het marktaandeel van de gevestigde exploitant weten af te knibbelen. Europa moet deze kwesties aanpakken, zodat het succes van de liberalisering kan worden geconsolideerd en daarop kan worden voortgebouwd.

Bovendien wordt de communicatiesector gekarakteriseerd door technologische en marktontwikkelingen die in een ongekend tempo plaatsvinden.

- ◆ **De convergentie van de sectoren telecommunicatie, omroep en IT, die van vaste, mobiele, terrestrische en satellietcommunicatie en die van communicatie- en**

¹ Portugal en Griekenland hebben ontheffing gekregen tot 1 januari 2000, respectievelijk 31 december 2000.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregeling, COM(1999) 537.

plaatsbepalings- en positioneringssystemen inbegrepen, brengt een ingrijpende verandering van de communicatiemarkt met zich mee. De acceptatie van deze nieuwe diensten door de consument zal bepalend zijn voor de consequenties voor de samenleving in termen van economische ontwikkeling, nieuwe werkgelegenheid, culturele identiteit en sociale impact. Wat de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten betreft, raakt de traditionele scheiding van de regelgeving tussen deze sectoren steeds meer achterhaald en wordt de noodzaak van een samenhangend en consequent regelgevingsstelsel steeds dringender.

- ◆ **De mondialisering van technologieën en markten** vergroot haar bereik en diepgang, en roept daarmee technische, commerciële en juridische vraagstukken op waarvoor steeds vaker wereldwijde oplossingen nodig zijn. Intergouvernementele en particuliere organisaties zagen zich genoodzaakt te gaan werken aan gemeenschappelijke oplossingen in uiteenlopende formele en coöperatieve kaders.
- ◆ **Fusies en overnames**, waaronder nieuwe allianties, veroorzaken ingrijpende veranderingen in het karakter van de industrie en de betrekkingen tussen de hoofdrolspelers. Deze veranderingen leiden tot de oprichting van bedrijven die de pan-Europese en wereldwijde diensten gestalte zullen geven, met behulp van een nieuwe en uitgebreide infrastructuur.
- ◆ **Het internet zet**, als gemeenschappelijk platform voor de levering van een grote variëteit van diensten, de traditionele marktstructuren voor een groot deel op hun kop. Internet doet het onderscheid tussen spraak- en datadiensten vervagen, verandert radicaal traditionele tarifieringsmodellen voor communicatiediensten en stelt bestaande regelgevingsstructuren op de proef. In Europa heeft het internet een voortdurende groei doorgemaakt, zowel qua aantal gebruikers als qua verkeersvolume. Deze groei zal worden gevoed door de introductie van de volgende generatie van internetprotocollen, die de transmissie van spraak, data en beeld over het internet vergemakkelijkt met afgesproken kwaliteitsniveaus van de dienst.
- ◆ **Door verbeteringen in de verwerkings-, toegangs- en basistransmissie-technologie** (in het bijzonder golflengteverdelingsmultiplex voor glasvezelverbindingen en digitale abonneelijnen (xDSL) voor het aansluitnet) dalen de kosten en neemt de capaciteit van de communicatie-infrastructuur toe. De capaciteit van computers verdubbelt om de achttien maanden, die van communicatienetwerken elk jaar. Toepassingen die tot dusver economisch niet verantwoord waren, zullen gemeengoed worden omdat de communicatiekosten dalen, met ingrijpende gevolgen voor werk en vrijetijdsbesteding van de mens.
- ◆ **Draadloze toepassingen** dringen steeds dieper door in alle segmenten van de markt. De expansie van de mobiele sector blijft groot en zal met de introductie van derde-generatiesystemen vermoedelijk nog belangrijker worden. De concurrentie op de markt voor lokale toegang zal heviger worden als gevolg van de ontwikkeling van de technologie voor het draadloze aansluitnet. Intussen heeft de wedloop bij de ontwikkeling van nieuwe systemen die wereldwijde mobiliteit bieden, een nieuwe impuls gegeven aan de satellietsector met de ontwikkeling van smal- en breedbandcommunicatiesystemen voor persoonlijk gebruik en "Internet in the sky" (breedband multimedia communicatie).

- ◆ **Softwarematige reconfiguratie van technologie** biedt de exploitanten en dienstverleners de mogelijkheid hun diensten aan de specifieke eisen van lokale markten aan te passen. Deze techniek maakt vaste én mobiele netwerken flexibel en innovatief, doordat zij dynamische reconfiguratie van aansluitpunten, eindapparatuur en netwerkelementen mogelijk maakt. Dit zal ingrijpende gevolgen hebben voor fabrikanten, exploitanten (bijvoorbeeld dynamische allocatie van netwerkelementen, actieve netwerken, veiligheid, kwaliteit van de dienst), dienstverleners (bijvoorbeeld ontwikkelingstijd), gebruikers (bijvoorbeeld transparantie en portabiliteit van diensten), alsmede regelgevers en normalisatie-instellingen (bijvoorbeeld typegoedkeuring van eindapparatuur).
- ◆ **De ontwikkeling van technologie in de mediasector, met name digitale televisie (DTV)**, biedt een breed scala van innovatieve diensten, zowel voor abonnees van betaal-tv als voor "free-to-air"- kijkers. Deze omvatten transactionele "on demand"-services en nieuwe diensten zoals digitale teletekst, internet en elektronische handel.

Welke invloed al deze trends in de komende tien jaar op de markt zullen hebben valt niet met zekerheid te voorspellen. Ofschoon het inzicht in de onderliggende technologische trends relatief goed is, zullen de nieuwe producten en diensten die op deze technologie gebaseerd zijn, met elkaar moeten concurreren om een plek op de markt te veroveren. Het is geenszins duidelijk welke als winnaars uit deze strijd tevoorschijn zullen komen. Zowel de regelgevingsinstanties als de marktspelers gaan een ongewisse toekomst tegemoet, gelet op het klimaat van convergentie. De regelgevingsinstanties moeten over zeer duidelijke doelstellingen, onder meer van algemeen belang, en een reeks van algemene regelgevingsinstrumenten beschikken, willen zij succes boeken zij bij de instandhouding en stimulering van een markt die in hoge mate competitief blijft en aan de behoeften van de gebruikers moet tegemoetkomen, zonder de bescherming van de rechten van de consument uit het oog te verliezen.

De richtlijnen die samen het huidige telecommunicatieregelgevingskader vormen, bepalen dat de Commissie haar maatregelen dient te herzien in het licht van de technische en marktontwikkelingen en de gewijzigde behoeften van de gebruikers. In het vijfde tenuitvoerleggingsverslag wordt een analyse gemaakt van het functioneren van het huidige regelgevingskader. In deze mededeling wordt bekeken hoe de regels moeten worden aangepast.

Het nieuwe regelgevingskader moet de tekortkomingen van het huidige regelgevingskader ondervangen en dient rekening te houden met de hierboven geschetste markt- en technologische ontwikkelingen die aan het licht beginnen te treden. Het dient de concurrentie in alle marktsegmenten te verhogen, met name op het niveau van het aansluitnet. Het moet worden afgestemd op nieuwe, dynamische en grotendeels onvoorspelbare markten met veel meer spelers dan nu het geval is. Tevens moet het zorgen voor een soepele regelgeving voor de markten voor nieuwe diensten, ervoor wakend evenwel dat dominante marktdeelnemers geen misbruik van hun marktpositie maken.

Het huidige regelgevingskader voor telecommunicatie bestaat uit twee soorten regelgeving. Het eerste type - regelgeving die op het realiseren van doelstellingen van algemeen belang is gericht - blijft gehandhaafd, maar wordt aangepast om de doelmatigheid in een veranderlijke sector te garanderen. Het tweede type - regelgeving die in eerste instantie bestemd is om de omschakeling naar concurrentie te begeleiden - concentreert zich op het gedrag van de gevestigde exploitanten en de rechten van nieuwe

marktdeelnemers. In het nieuwe beleidskader zal het tweede type regelgeving voor marktdeelnemers geleidelijk aan worden teruggedrongen naarmate de concurrentie op de markten zich verder ontwikkelt. Op deze wijze kan het nieuwe regelgevingskader voortbouwen op de resultaten van de huidige wetgeving teneinde een regeling te creëren waarmee snel en flexibel kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen binnen de technologie en op de markt.

Het in deze mededeling geschetste nieuwe regelgevingskader moet ook de bestaande regels verduidelijken en vereenvoudigen. Het voorstel is het aantal wettelijke maatregelen terug te brengen van twintig naar in totaal zes, waarmee het nieuwe regelgevingsstelsel inzichtelijker en "gebruikersvriendelijker" moet worden.

Conform het principe van technologie-neutraal blijven en in het verlengde van de conclusies van de raadpleging over de convergentie³ wordt voorgesteld dat het nieuwe regelgevingskader voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten in al hun vormen dient te gelden. In de praktijk komt dit erop neer dat het nieuwe kader zal worden toegepast op telecommunicatienetwerken (vast en mobiel), satellietnetwerken, kabeltelevisienetwerken en terrestrische omroepnetwerken, evenals voorzieningen zoals API's waarmee de toegang tot diensten wordt geregeld. Het nieuwe raamwerk zou ook moeten gelden voor communicatiediensten waarbij van dergelijke netwerken gebruikt wordt gemaakt (telecommunicatiediensten en ander transmissiediensten die bij bovengenoemde netwerken behoren), alsmede op diensten waarmee toegang wordt verleend aan geautoriseerde gebruikers.

Het nieuwe regelgevingskader geldt bijvoorbeeld niet voor omroepdiensten of diensten van de informatiemaatschappij die via een communicatie-infrastructuur worden geleverd.

³ Samengevat in de Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's - Convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en implicaties daarvan voor de regelgeving - Resultaten van de openbare raadpleging over het groenboek, COM(1999) 108, 10.3.1999.

In deze mededeling worden de volgende definities gebruikt:

'Communicatiediensten': diensten die gewoonlijk tegen betaling worden verstrekt en waarvan de levering volledig of voornamelijk bestaat in de transmissie en routing van signalen over communicatienetwerken.

'Communicatienetwerk': transmissiesystemen en, voor zover van toepassing, schakelapparatuur en andere elementen die de overdracht van signalen tussen gedefinieerde eindpunten via draad, radiogolven, of met optische of andere elektromagnetische middelen mogelijk maken; hieronder vallen onder meer satellietnetwerken, vaste en mobiele netwerken, spraak- en datanetwerken, terrestrische netwerken, voor radio- en televisieomroep gebruikte netwerken, en kabeltelevisie-netwerken.

'Communicatie-infrastructuur': communicatienetwerken en bijbehorende voorzieningen waarvan de levering van diensten afhankelijk is. De eigendom en exploitatie van de netwerken in kwestie kunnen in handen van verschillende organisaties zijn en kan gekoppeld of onafhankelijk van elkaar plaatsvinden.

'Bijbehorende diensten': communicatiediensten en toegangsdiensten die verband houden met het verlenen van toegang tot een bepaalde dienst aan geautoriseerde gebruikers (bijvoorbeeld voorwaardelijke-toegangsdiensten, elektronische programmagidsen)⁴.

'Via netwerken verleende diensten': diensten (bijvoorbeeld mediadiensten, diensten van de informatiemaatschappij of diensten zoals elektronisch bankieren) die via een netwerk worden verleend maar daarvan onafhankelijk zijn.

2. EERDER OVERLEG EN ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste adviezen samengevat die naar voren zijn gekomen in voorgaande overlegondes en verslagen en studies van de Commissie die de input voor dit herzieningsproces vormen. Met deze adviezen is rekening gehouden bij het formuleren van de standpunten van de Commissie die later in deze mededeling worden uiteengezet.

2.1. Vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving

Het onderstaande bevat de informatie uit het vijfde tenuitvoerleggingsverslag die relevant is voor het nieuwe regelgevingskader.

- ♦ **De combinatie van sectorspecifieke wetgeving en toepassing van de mededingingsbepalingen heeft goed gewerkt.** Uit indicatoren voor de marktactiviteit blijkt dat de telecommunicatiemarkten in de lidstaten bloeien en snel evolueren. Actief toezicht van de Commissie op de toepassing van de Gemeenschapswetgeving is essentieel voor de doeltreffendheid van het regelgevingskader gebleken.

⁴ Er zij op gewezen dat indien zulke diensten gekoppeld zijn met diensten voor de levering van inhoud, het noodzakelijk kan zijn aanvullende voorschriften te geven voor de levering van inhoud. Dergelijke voorschriften vallen evenwel buiten het bestek van deze mededeling.

- ◆ **Het realisatieproces van de interne markt voor telecommunicatiediensten is onder het huidige regelgevingskader goed gevorderd, maar het aanbod van pan-Europese diensten en grensoverschrijdende investeringen wordt nog belemmerd door de relatief geringe harmonisatie in het bijzonder van het vergunningenstelsel en in mindere mate ook van het interconnectiestelsel.**
- ◆ **De ervaring met de toepassing van het huidige regelgevingskader heeft uitgewezen dat er een aanzienlijke mate van divergentie bestaat wat betreft de wijze waarop de principes in de verschillende lidstaten worden toegepast. Ondanks mechanismen die de uniformiteit moeten bewaken, zoals het Comité op Hoog niveau van nationale overheids- en regelgevingsinstanties, het ONP-comité en het Vergunningencomité, heeft een deel van de regelgevers en de markt toch de indruk dat de coördinatie verbetering behoeft.**
- ◆ **Conflicten en administratieve belemmeringen waar nieuwe marktdeelnemers mee te maken krijgen, kunnen ontstaan door verschillen in de wijze waarop de regelgevingsbevoegdheden zijn verdeeld tussen de ministeries, regelgevingsinstanties en soms ook andere instanties die bijvoorbeeld met de regeling van de tarieven zijn belast.**
- ◆ **Bij de vergunningenstelsels worden de exploitanten geconfronteerd met grote verschillen tussen de procedures, geldigheidstermijnen, vergoedingen en indeling van exploitanten, om nog maar te zwijgen over de moeilijkheden bij de indiening van aanvragen in de elf officiële talen van de Gemeenschap. De exploitanten zijn voorstander van minder omslachtige regelingen. Uit de ervaring in lidstaten waar dergelijke regelingen al bestaan blijken de voordelen ervan: zij functioneren goed, gaan goed samen met een geliberaliseerde omgeving en verlichten het werk van de nationale regelgevingsinstanties (NRI's).**
- ◆ **De exploitanten hebben grote problemen met de kostentoekening van de gevestigde exploitanten voor de vaststelling van de tarieven voor interconnectie en voor huurlijnen en spraaktelefonie. Er zitten kennelijk erg zwakke plekken in de door de NRI's vastgestelde regelingen dienaangaande, die in een aantal landen tot wurgprijzen hebben geleid. Het tenuitvoerleggingsproces heeft echter de effectiviteit van benchmarking op EU-niveau aangetoond; hiermee zal worden doorgegaan.**
- ◆ **Momenteel is er slechts één fonds voor de financiering van de universele dienst operationeel, ofschoon verscheidene lidstaten hebben voorzien in de mogelijkheid een dergelijk fonds op te richten of operationeel te maken, mocht dat nodig zijn. De meeste exploitanten beschouwen dergelijke fondsen als een belemmering voor het betreden van de markt. Zij vertrouwen er op dat de universele dienst in hun gebied meestal op commerciële basis kan worden geëxploiteerd. Bovendien, daar waar een volledige tariefherziening is doorgevoerd en er geen toegangsdeficit meer bestaat, kan de universele dienst worden gerealiseerd op basis van tariefregelingen voor kleine gebruikers zonder dat het nog nodig is heffingen in verband met de universele dienst op te leggen.**

2.2. Resultaten van de raadpleging over het groenboek Convergentie

De meest relevante adviezen in verband met de regelgeving voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten die uit de openbare raadpleging over de convergentie naar voren zijn gekomen, luiden als volgt:

- ◆ met betrekking tot de rol van de regelgeving: bevestiging van de noodzaak om tegemoet te komen aan een aantal doelstellingen van openbaar belang, zonder de noodzaak van bevordering van de investeringen, met name in nieuwe diensten, uit het oog te verliezen;
- ◆ de noodzaak van een passend en stabiel regelgevingskader om concurrentie, innovatie en investeringen door bedrijven, met name in nieuwe diensten, te bevorderen en de ontwikkeling van de elektronische handel te stimuleren;
- ◆ de noodzaak van scheiding van de regelgeving voor transport en inhoud, zonder evenwel het verband tussen beide te negeren, met name in verband met mogelijke concurrentieproblemen;
- ◆ de noodzaak van een "meer horizontale benadering van alle transportnetwerkstructuren en bijbehorende diensten" ongeacht het soort diensten dat getransporteerd wordt;
- ◆ invoering van een geschikte wettelijke regeling voor nieuwe diensten, die is afgestemd op het ongewisse karakter van de markt en de hoge investeringen die nodig zijn om dergelijke diensten op te zetten, maar die de consument tegelijkertijd voldoende bescherming biedt;
- ◆ effectieve toepassing van de mededingingsbepalingen en een steeds frequenter gebruik daarvan, vergezeld van een geleidelijke afschaffing van sectorspecifieke regelgeving, naarmate de concurrentie op de markt zich ontwikkelt⁵.

2.3. Resultaten van de raadpleging over het groenboek Radiospectrumbeleid

De openbare raadpleging over het radiospectrumbeleid⁶, die in december 1998 van start is gegaan, heeft de aanzet gegeven tot een beoordeling van de vraag of met de maatregelen in het kader van het huidige radiospectrumbeleid de beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap kunnen worden gerealiseerd. Essentiële kwesties, zoals de strategische planning van het gebruik van het radiospectrum, de harmonisatie van de radiospectrumindeling, daarmee samenhangende kwesties van toewijzing en vergunningverlening en het gebruik van radioapparatuur en -normen werden aan de orde gesteld. Voorts werden betrokkenen opgeroepen hun mening te geven over het meest geschikte institutionele kader voor de coördinatie van het radiospectrumbeleid.

⁵ Er zij op gewezen dat dit advies voornamelijk betrekking heeft op toegangskwesties in verband met de communicatie-infrastructuur en de bijbehorende diensten. In de mededeling over de convergentie staat dat "open, door concurrentie gekenmerkte markten geen bijdrage kunnen leveren aan doelstellingen van algemeen belang als de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid".

⁶ Groenboek over het radiospectrumbeleid in samenhang met verschillende beleidsterreinen van de Europese Gemeenschap zoals telecommunicatie, omroep, vervoer en O&O, COM(1998) 596, 09.12.1998.

In het groenboek werd rekening gehouden met alle sectoren waarin van het radiospectrum gebruikt wordt gemaakt, aangezien het aantal toepassingen waarbij dit het geval is, steeds groter wordt. Een van deze sectoren is de communicatiesector. Omdat het radiospectrum voor deze sector van groot belang is, heeft deze een pioniersrol gespeeld bij de evaluatie van wettelijke voorschriften als instrument voor het verkrijgen van toegang tot schaarse middelen. Maar **gezien het steeds groeiende aantal concurrerende gebruikers van het radiospectrum is het essentieel dat het regelgevingsbeleid van de Gemeenschap inzake het radiospectrum in de verschillende sectoren wordt gecoördineerd.**

In haar mededeling⁷ aan de Raad en het Parlement over de resultaten van de openbare raadpleging noemt de Commissie een aantal gebieden waarop optreden van de Gemeenschap noodzakelijk wordt geacht om ervoor te zorgen dat de beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap met betrekking tot het radiospectrum gerealiseerd kunnen worden.

- ◆ **Er moet een regelgevingskader voor het radiospectrumbeleid komen om ervoor te zorgen dat het gebruik van het radiospectrum, waar nodig, geharmoniseerd wordt met het oog op de implementatie van het Gemeenschapsbeleid op de gebieden telecommunicatie, omroep, vervoer, en onderzoek en ontwikkeling.** Daartoe zal de Commissie een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad indienen om een algemeen kader voor radio spectrumharmonisatie in te voeren in de context van het Gemeenschapsbeleid op bovengenoemde terreinen.
- ◆ **Er dient een Werkgroep van deskundigen voor het spectrumbeleid (SPEG) te worden opgericht, die radiospectrumbeleidskwesties op Gemeenschapsniveau moet aankaarten** en een zorgvuldige afweging moet maken van economische, sociale, culturele en andere factoren. De SPEG, bestaande uit vertegenwoordigers van de regelgevingsinstanties en de radiospectrum gebruikersgemeenschappen, dient de Commissie te adviseren over markt-, technische en andere relevante ontwikkelingen met betrekking tot het radiospectrum en in het bijzonder over de noodzaak van harmonisatie.
- ◆ Omdat een aantal in verband met het Gemeenschapsbeleid bijzonder belangrijke onderwerpen op de agenda van de Wereldradiocommunicatieconferentie (WRC) staat, zal de Commissie de Raad verzoeken **de Europese standpunten te bekrachtigen zodat de nodige politieke steun wordt gegeven** aan de beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap. De Commissie zal vóór elke WRC mededelingen publiceren waarin zij de te realiseren beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap uiteenzet en op alle betrokkenen een beroep doet om aan de voorbereiding deel te nemen.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Verdere stappen in het radiospectrumbeleid –resultaten van de openbare raadpleging over het groenboek, COM(1999) 538.

2.4. Conclusies van het verslag over de ontwikkeling van de markt voor digitale televisie in de Europese Unie⁸

De meest relevant conclusies uit de analyse van de Commissie over de toepassing van richtlijn Televisienormen⁹ luiden:

- ◆ **De richtlijn heeft een kader gecreëerd voor een marktgestuurde benadering van de ontwikkeling van televisiesystemen dat heeft bijgedragen tot het succes van de Europese normalisatie op dit vlak.** De richtlijn heeft rechtszekerheid gebracht in die lidstaten waarin betaaltv zich al een plaats heeft verworven. In landen die nog niet zover waren (en waar “free-to-air” omroep sterker ontwikkeld was), heeft het mededingingsrecht een belangrijker rol gespeeld.
- ◆ **De toegang tot kabelnetwerken, die niet onder de richtlijn valt, is in sommige lidstaten een belangrijk knelpunt geworden en dient, gelet op het convergentieverschijnsel, te worden aangepakt in de context van een bredere benadering van de infrastructuur van transmissie- en toegangsdiensten.**
- ◆ **De richtlijn heeft evenmin betrekking op nieuwe decoderfuncties, die mogelijk tot nieuwe knelpunten zullen leiden, ofschoon deze nieuwe functies op lange termijn niet noodzakelijk “essentiële voorzieningen” zullen zijn.**
- ◆ **Om de belangen van de consument veilig te stellen is op dynamische markten een nieuwe benadering nodig.** Consumenten zullen op tijd begrijpelijke informatie van hoge kwaliteit moeten krijgen om met kennis van zaken beslissingen te kunnen nemen die in het verleden altijd door regelgevers en marktdeelnemers werden genomen. Regelgevers moeten blijven zorgen dat de doelstellingen van algemeen belang worden gerealiseerd en moeten tegelijkertijd een weloverwogen keuze bevorderen en vermijden de consument in een bepaalde richting te sturen of de risico's van de marktdeelnemers af te dekken.
- ◆ **De markten voor digitale tv en technologie hebben zich door hun ontwikkeling aan het toepassingsgebied van de richtlijn onttrokken. Daarom moet het regelgevingskader voor nieuwe diensten, met inbegrip van de interactie tussen sectorspecifieke regelgeving en het mededingingsrecht, worden verduidelijkt.**

In de analyse en conclusies van het verslag van de Commissie over digitale televisie in de Europese Unie wordt een deel van de problematiek waarop deze mededeling betrekking heeft (met name toegang) in de bredere context van de digitale televisiemarkt geplaatst. De respondenten zullen dit verslag relevant vinden wanneer zij reageren op de in deze herziening aan de orde gestelde problematiek.

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De ontwikkeling van de markt voor digitale televisie in de Europese Unie – Verslag in de context van Richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen, COM(1999) 540.

⁹ Richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen (de richtlijn “Televisienormen”), PB L 281 van 23.11.1995, blz. 51.

2.5. Verslag over een eventuele Europese regelgevingsautoriteit

In dit punt wordt ingegaan op de mogelijke toegevoegde waarde van een Europese regelgevingsautoriteit voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten, zoals de Commissie op grond van de huidige communautaire wetgeving verplicht is¹⁰. De Commissie heeft studies¹¹ laten uitvoeren om na te gaan op welke gebieden volgens de betrokken partijen de huidige wettelijke regelingen niet aan de marktbehoeften tegemoet komen, om het juridisch en regelgevingstechnisch kader te analyseren waarbinnen op Europees niveau actie zou kunnen worden ondernomen en om te bepalen of er behoefte bestaat aan een stroomlijning of aanpassing van de huidige regelgevingsstructuren binnen de Europese Unie.

Resultaten van de meest recente studie

Uit deze studie¹² bleek dat de mate van tevredenheid over de activiteiten van de nationale regelgevingsinstanties uiteenloopt. In lidstaten waar al in een vroeg stadium concurrentie werd ingevoerd, zijn de marktspelers ruwweg tevreden over hun NRI's, maar in landen waar concurrentie pas later werd ingevoerd is de ontevredenheid groter. Over specifieke kwesties is er onder de marktspelers een duidelijke correlatie tussen de mate van steun voor een Europese regelgever en de mate van ontevredenheid over hun NRI. In het bijzonder wenst een groot aantal marktdeelnemers een of andere mogelijkheid van beroep tegen beslissingen van de NRI's.

Er bestaat in brede kring steun voor een grotere rol van de EU op het gebied van concurrentie, ontwikkeling van een pan-Europese markt, interconnectie en aanmerkelijke macht op de markt, en handhaving

Terwijl de steun voor een grotere rol van de EU bij het bereiken van een uniforme implementatie groot is, is die voor een onafhankelijke regelgevingsautoriteit slechts gering. Het meerderheidsstandpunt dat uit de studie naar voren kwam was dat **bepaalde regelgevingstaken** weliswaar het best op EU-niveau kunnen plaatsvinden, doch niet per se door een onafhankelijke, nieuwe instantie, maar liever op basis van geschikte

¹⁰ Artikel 22 van Richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (de "Interconnectierichtlijn"), PB L 199 van 26.07.1997, blz. 31.

Artikel 8 van Richtlijn 90/387/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP) (de "ONP-kaderrichtlijn"), PB L 192 van 24.07.1990, blz. 1, als gewijzigd bij Richtlijn 97/51/EG, PB L 295 van 29.10.1997, blz. 10.

¹¹ De verslagen "Issues associated with the creation of a European Regulatory Authority for telecommunications", maart 1977, en "The possible added value of an independent European Regulatory Authority for telecommunications", september 1999; <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>.

¹² In het kader van deze studie werden de meningen gepeild van 180 betrokken partijen uit alle lidstaten, waaronder ministeries en NRI's, gebruikers en gebruikersverenigingen, consumentenbonden, gevestigde exploitanten en hun dochterondernemingen, mobiele exploitanten, nieuwe marktdeelnemers, wederverkopers en onafhankelijke service providers. De voorlopige resultaten werden bevestigd op een openbare workshop die op 14 september 1999 in Brussel heeft plaatsgevonden.

institutionele regelingen. De verbetering van bestaande structuren krijgt dus de voorkeur boven de oprichting van een nieuwe Europese regelgevingsinstantie.

De conclusie van de studie luidde dat het van belang is bij de ontwikkeling van een dergelijk mechanisme de rol van nationale, communautaire en internationale instellingen duidelijk vast te leggen en te zorgen voor een samenhangende en doeltreffende toepassing van de Gemeenschapswetgeving in de lidstaten.

Conclusies van de Commissie

De Commissie is in dit stadium van mening dat de oprichting van een Europese regelgevingsautoriteit niet voldoende toegevoegde waarde zou bieden om de verwachte kosten ervan te rechtvaardigen. Bovendien zou dit kunnen leiden tot overlapping van verantwoordelijkheden, die juist tot meer, in plaats van minder regelgeving zou leiden. Zaken die beter op EU-niveau kunnen worden geregeld, kunnen door aanpassing en verbetering van bestaande structuren worden opgevangen. De voorstellen daartoe zijn opgenomen in punt 4.8.1.

De Commissie aanvaardt de belangrijkste conclusies van de studie. Zij besluit dat het disproportioneel zou zijn om een nieuwe instelling van de Gemeenschap in het leven te roepen vanwege het geringe aantal kwesties dat beter in Gemeenschapsverband dan op nationaal niveau kan worden afgehandeld. De oprichting van een nieuwe regelgevingsinstantie op Europees niveau zou met aanzienlijke kosten gepaard gaan, gezien de politieke, juridische, technische, economische en linguïstische expertise die nodig is om haar taak door de gehele Gemeenschap heen goed te kunnen vervullen. Deze kosten hebben niet alleen betrekking op de administratieve kosten van de instelling zelf, maar ook de kosten in ruimere zin voor de economie in het algemeen, die samenhangen met de invoering van een nieuwe bestuurslaag.

De punten waarover ontevredenheid bestaat (zoals interconnectie, vergunningverlening, concurrentie, consumentenbescherming, frequentiebeheer en nummertoe wijzing) lijken de oprichting van een nieuwe instantie niet te rechtvaardigen. Ook in het huidige regelgevingskader zijn de lidstaten al verplicht op nationaal niveau te voorzien in een mogelijkheid van beroep tegen beslissingen van de NRI en de Commissie is van mening dat het belangrijkste is de samenhang van de NRI-activiteiten te verbeteren en de doeltreffendheid van de bestaande correctiemechanismen te verhogen.

Wat de mededingingsproblematiek betreft erkent de Commissie dat het noodzakelijk is de samenwerking tussen sectorspecifieke regelgevers en mededingingsautoriteiten op nationaal en Europees niveau te verbeteren, vooral om ervoor te zorgen dat de beslissingen van de NRI's niet in strijd zijn met de mededingingsbepalingen van de EU. Maar ook dit levert eigenlijk geen rechtvaardiging op voor de oprichting van een sectorspecifieke mededingingsautoriteit op EU-niveau, vooral gezien de voorstellen van de Commissie om de handhaving van het mededingingsrecht verder te decentraliseren en naar de autoriteiten van de lidstaten over te hevelen¹³.

De Commissie vindt dat problemen in verband met de uiteenlopende interpretatie en de toepassing van de wetgeving van de Gemeenschap (bijvoorbeeld de aanwijzing van

¹³ Witboek betreffende de modernisering van de regels inzake de toepassing van de artikelen 85 en 86 [nu 81 en 82] van het EG-Verdrag, PB C 132 van 12.05.1999, blz. 1.

exploitanten met aanmerkelijke macht op de markt door de NRI's) het best kunnen worden opgelost door de coördinatie en samenwerking tussen de NRI's te verbeteren. Voorstellen daartoe worden gedaan in punt 4.8 van deze mededeling.

De moeilijkheden in verband met de invoering van pan-Europese diensten berusten op verschillen in de vergunningenstelsels van de lidstaten en de problemen bij de gecoördineerde toewijzing van spectrum in meer dan één lidstaat. Deze mededeling bevat voorstellen om de vergunningenstelsels te vereenvoudigen (punt 4.1) en om de coördinatie in spectrumaangelegenheden te verbeteren (punten 4.3 en 4.8).

2.6. Studies in verband met de Herziening van de communicatieregelgeving 1999

De diensten van de Commissie hebben een aantal studies laten uitvoeren die als input moeten dienen voor het dit jaar gestarte herzieningsproces (bijvoorbeeld betreffende interconnectie, convergentie tussen vaste en mobiele netwerken, vergunningverlening). In deze studies komt een groot aantal detailkwesties aan bod die buiten het bestek van deze mededeling vallen. Degenen die op deze mededeling wensen te reageren, wordt verzocht ook aandacht te besteden aan andere detailkwesties die onder de aanbevelingen van de studieverlagen vallen. Deze studieverlagen staan op de website¹⁴ van het ISPO (Information Society Promotion Office, zie bijlage II) van de Commissie. Sommige studies zijn nog niet afgerond. De resultaten daarvan zullen onmiddellijk na de afronding op de ISPO-website worden gepubliceerd.

3. DOELSTELLINGEN, UITGANGSPUNTEN EN OPZET VAN HET TOEKOMSTIGE REGELGEVINGSKADER

De in punt 3.1 genoemde **doelstellingen** geven aan wat er via de regelgeving in deze sector moet worden gerealiseerd. In punt 3.2 worden de **principes** genoemd die ten grondslag moeten liggen aan de bepalingen van het regelgevingskader dat ter verwezenlijking van deze doelstellingen wordt gecreëerd en aan de uitvoering daarvan op nationaal niveau. De algehele **opzet** van het regelgevingskader wordt beschreven in punt 3.3.

3.1. Beleidsdoelstellingen voor de sector

Het hoge tempo van de technologische veranderingen en de marktontwikkeling is in deze mededeling een steeds terugkerend thema. Het nieuwe regelgevingskader moet ook bruikbaar zijn in marktsituaties die nu nog onmogelijk zijn te voorspellen. In combinatie met de toenemende mondialisering van de sector betekent dit dat wetgevingstechnieken waarbij gebruik wordt gemaakt van gedetailleerde wettelijke voorschriften ondoelmatig zijn. Regelgevers moeten zich bij hun werkzaamheden kunnen oriënteren op een aantal duidelijke beleidsdoelstellingen aan de hand waarvan zij kunnen bepalen of er regelgeving nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken en, ten tweede, door middel van welk type regelgeving dat het best kan gebeuren. Gelet op het snelle tempo van de veranderingen moet worden gestreefd naar een meer flexibele regelgeving, waarmee kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

14

<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>

Doordat de markten van de lidstaten zich in verschillende ontwikkelingsfasen bevinden, kan een bepaald probleem zich in de ene lidstaat op een eerder moment voordoen dan in een andere. Dwingende bepalingen die ten aanzien van bepaalde lidstaten nuttig zijn, kunnen contraproductief zijn voor lidstaten waarvan de markt zich in een ander ontwikkelingsstadium bevindt. **Door de uitbreiding van de Gemeenschap,** die nog tijdens de geldigheidsduur van het nieuwe regelgevingskader zijn beslag zal krijgen, zal dit probleem alleen maar groter worden.

De taken en doelstellingen van de Gemeenschap behelzen onder andere de bevordering van de economische en sociale cohesie en een ruime werkgelegenheid, de versterking van het concurrentievermogen van de Europese industrie en de verbetering van de consumentenbescherming. Met het oog op deze doelstellingen van het Verdrag, **worden de volgende beleidsdoelstellingen voorgesteld.** Deze doelstellingen zijn op dit ogenblik nog impliciet, maar in het toekomstige regelgevingskader zouden ze duidelijk worden vertaald in communautaire wetgeving, zodat de nationale regelgevingsinstanties (NRI's) de beschikking hebben over een aantal duidelijke primaire doelstellingen als uitgangspunt voor de maatregelen op nationaal niveau.

De belangrijkste beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan het bestaande regelgevingskader en die ook als uitgangspunt dienen voor toekomstige regelgeving, zijn :

- ◆ **Het bevorderen van een open en concurrerende Europese markt voor communicatiediensten, door :**
 - consumenten en bedrijven in de EU **optimale voorwaarden te bieden in termen van prijs, kwaliteit en prijs/kwaliteitsverhouding;**
 - ervoor te zorgen dat de **mededinging in een complexe en convergerende markt niet wordt verstoord ;**
 - te voorzien in een **ruime keuze aan uiteenlopende innoverende diensten die zijn afgestemd op de behoeften van de gebruikers;**
- ◆ **De Europese burger voordelen te bieden, door:**
 - ervoor te zorgen dat alle burgers **betaalbare toegang** hebben tot op Europees niveau gespecificeerde universele diensten en tot een breed scala van communicatiediensten;
 - **de consumenten te beschermen bij transacties met leveranciers, met name door te voorzien in eenvoudige en goedkope procedures voor geschillenregeling;**
 - te zorgen voor een **hoog niveau van gegevensbescherming en privacy** voor de burgers;
 - **transparante tarieven en voorwaarden** verplicht te stellen voor het gebruik van communicatiediensten, zodat de gebruiker op basis van goede informatie zijn keuze kan maken;
 - aandacht te besteden aan de **specifieke behoeften van bepaalde sociale groepen, in het bijzonder gehandicapten.**
- ◆ **De interne markt te consolideren in een convergerende omgeving, door:**
 - **de resterende belemmeringen voor de aanleg en verstrekking van communicatienetwerken en -diensten op Europees niveau op te heffen;**

- ervoor te zorgen dat er in **gelijksoortige omstandigheden geen discriminatie plaatsvindt in de behandeling van bedrijven in de EU;**
- te zorgen voor een **doelmatig beheer van schaarse middelen**, met name het radiospectrum;
- de **totstandbrenging en ontwikkeling van Trans-Europese netwerken** alsmede de **naadloze interoperabiliteit** van pan-Europese diensten aan te moedigen.

Het waarborgen van de communautaire belangen bij internationale onderhandelingen is in deze sector eveneens een belangrijke doelstelling voor de Commissie en de lidstaten. De liberalisering van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten in 1998 ten gevolge van de GATS/WTO-overeenkomst is duidelijk gunstig voor de Gemeenschap geweest. De Gemeenschap zal bij de komende WTO-onderhandelingen verder aandringen op uitbreiding van deze overeenkomst tot andere landen, zodat de elektronische handel en internet zich op mondiaal niveau kunnen ontwikkelen.

3.2. Regelgevingsprincipes

De hieronder geformuleerde principes zijn inherent aan het huidige beleid van de Gemeenschap, en het belang ervan werd bevestigd door de vele opmerkingen die werden gemaakt in de loop van de openbare raadpleging over het groenboek over convergentie en in daaropvolgende discussies met regelgevingsinstanties en marktdeelnemers in de lidstaten. Deze beginselen vormen dan ook het uitgangspunt voor de in het nieuwe kader gevolgde benadering.

- ◆ ***Regelgeving moet gebaseerd zijn op duidelijk omschreven beleidsdoelstellingen, en dient de economische groei, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid te bevorderen, met inachtneming van doelstellingen van algemeen belang voor zover de marktwerking daarin niet voorziet.***

De belangrijkste beleidsdoelstellingen voor de sector zijn omschreven in punt 3.1.

De in punt 3.1. genoemde beleidsdoelstellingen kunnen niet uitsluitend worden gerealiseerd door mededinging en een vrije markt. Het EU-regelgevingskader moet daarom een combinatie blijven van sectorspecifieke wetgeving, horizontale wetgeving en toepassing van de mededingingsregels.

- ◆ ***Om deze beleidsdoelstellingen te realiseren moet de regelgeving tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven.***

Een onnodig restrictief regelgevingsstelsel kan remmend werken op investeringen en ontoereikend blijken om duurzame investeringen te stimuleren. Een groot deel van het huidige regelgevingskader is gericht op de noodzaak van de **totstandbrenging** van een concurrerende markt, bijvoorbeeld door de gevestigde exploitanten te verplichten om aan alle verzoeken om toegang tot en koppeling met zijn netwerk te voldoen. Zodra er daadwerkelijk een concurrerende markt is, zijn veel van deze bepalingen overbodig en kan *grosso modo* worden volstaan met de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag. In het nieuwe kader moeten daarom overgangsmechanismen zijn ingebouwd - "sunset clauses" - die ervoor zorgen dat bepaalde basisregels periodiek worden geëvalueerd om na te gaan of ze nog steeds nodig zijn.

Waar mogelijk moet het nieuwe kader steunen op bestaande horizontale regelgeving in plaats van op sectorspecifieke regelgeving. Nieuwe regelgeving op EU-niveau moet

alleen worden voorgesteld als dat absoluut noodzakelijk is, bijvoorbeeld als een bepaalde doelstelling van algemeen belang niet via marktwerking kan worden verwezenlijkt.

De marktdeelnemers moeten worden aangemoedigd om initiatieven tot zelfregulering te nemen, bijvoorbeeld door gedragscodes te ontwikkelen op gebieden waar een gemeenschappelijke aanpak noodzakelijk is, zodat de behoefte aan formele regelgeving wordt geminimaliseerd.

◆ ***Regelgeving moet de rechtszekerheid in een dynamische markt bevorderen.***

Het regelgevingskader moet de marktdeelnemers rechtszekerheid blijven bieden, zodat ze voldoende vertrouwen hebben om investeringsbesluiten te nemen.

In een markt zoals de telecommunicatiesector kan een nieuw regelgevingskader echter alleen op doelmatige wijze bijdragen aan de beoogde doelstellingen als het voldoende flexibiliteit biedt ten aanzien van toekomstige marktontwikkelingen. Gedetailleerde regels verouderen snel en moeten dus regelmatig worden gewijzigd, wat de rechtszekerheid ondermijnt.

Daarom wordt voorgesteld in het nieuwe regelgevingskader basisregels, principes en doelstellingen te formuleren en deze aan te vullen met niet-bindende maatregelen zoals aanbevelingen. In dit verband is het belangrijk dat er geschikte mechanismen komen om de interpretatie van de regels door de regelgevingsinstanties in de EU te coördineren. De kracht, onafhankelijkheid en doelmatigheid van de NRI's zijn voor een succesvolle toepassing van dit model van doorslaggevende betekenis, evenals snelle en transparante besluitvormingsprocedures.

◆ ***Regelgeving moet technologie-neutraal zijn.***

Technologische neutraliteit houdt in dat in de wetgeving doelstellingen worden gedefinieerd, zonder dat voor de verwezenlijking daarvan het gebruik van een bepaald type technologie wordt opgelegd en zonder dat er gediscrimineerd wordt ten gunste van een bepaalde technologie. Het huidige wetgevingskader is niet technologie-neutraal. Er gelden verschillende regels, bijvoorbeeld voor diensten via mobiele en vaste netwerken en voor de toegang tot frequentie voor telecommunicatie- en omroepnetwerken. Zoals reeds eerder werd opgemerkt, is het door de convergentie (tussen omroep en telecommunicatie of tussen vaste en mobiele telefonie) mogelijk dat eenzelfde dienst wordt geleverd via netwerken die tot nu toe aan verschillende regelgeving waren onderworpen.

Daarom moet er in de regelgeving met betrekking tot communicatiediensten voorzover mogelijk niet worden gedifferentieerd tussen de technologie waarmee deze diensten worden verstrekt. Regelgeving die is gebaseerd op een specifieke technologie verouderd doorgaans snel en kan als resultaat hebben dat de investeringen van de marktdeelnemers onrendabel worden. Dit principe impliceert niet dat alle communicatie-infrastructuur in de regelgeving op identieke manier moet worden behandeld. Sommige regels gelden specifiek voor bepaalde soorten netwerken; zo zijn draadloze netwerken bijvoorbeeld onderworpen aan de voorschriften inzake frequentietoewijzing en -gebruik; voor draadnetwerken gelden andere regels, zoals doorgangsrechten en graafrechten.

Dit betekent echter wel dat de dienstverlening op een homogene wijze moet worden gereguleerd, ongeacht de gebruikte communicatie-infrastructuur - telecommunicatienetwerken of omroepnetwerken - zodat het regelgevingskader de mededinging niet verstoort. **Er zullen dan nog steeds juridische procedures worden aangespannen, bijvoorbeeld onderzoeken in het kader van de mededingingswetgeving, in gevallen waarin verschillende netwerken afzonderlijke markten kunnen vertegenwoordigen en er wellicht regelgeving ten aanzien van specifieke netwerk- of producttechnologieën noodzakelijk is.** Het beginsel van technologische neutraliteit mag echter niet worden gebruikt als middel om voor welke markt dan ook restrictievere regels in te voeren.

- ◆ ***Regelgeving kan op mondiaal, regionaal of nationaal niveau worden vastgesteld, maar moet zo dicht mogelijk bij de gereguleerde activiteiten staan.***

De communicatiemarkt krijgt een steeds mondialer karakter. Regelgeving komt daarom steeds vaker op mondiaal niveau tot stand, bijvoorbeeld op gebieden als de elektronische handel en spectrumbeheer voor mondiale diensten. De Commissie blijft streven naar internationale oplossingen in de vorm van principes en richtsnoeren voor praktijkcodes voor de industrie (zelfregulering), interoperabele technologische oplossingen en waar nodig wettelijke voorschriften¹⁵. Vanwege het mondiale karakter van de convergentie zijn flexibele mechanismen voor internationale samenwerking noodzakelijk.

Voor een betere internationale samenwerking moeten er flexibele regelgevingsinstrumenten komen die qua toepassing niet territoriumgebonden zijn, al zouden eventuele sanctiemechanismen wel een territoriale component blijven behouden. De ervaring in de EU heeft uitgewezen dat het voor een doelmatige uitvoering van wettelijke maatregelen het best is wanneer deze zo dicht mogelijk bij de gereguleerde activiteiten staat.

Bij de te volgen benadering moet daarom het volgende in het oog worden gehouden:

- ◆ **De primaire verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen die in de sectorspecifieke communautaire wetgeving zijn geformuleerd, ligt bij de onafhankelijke nationale regelgevingsinstanties, die het best in staat zijn rekening te houden met de verschillende niveaus van de mededinging en de marktontwikkelingen in de lidstaten.**
- ◆ **Het natuurlijke gevolg van deze gedelegeerde verantwoordelijkheid is dat de maatregelen van de lidstaten sterker moeten worden gecoördineerd om fragmentatie van de interne markt te voorkomen; de marktdeelnemers hebben recht op een omgeving waar pan-Europese diensten mogelijk zijn zonder dat zij gehinderd worden door reële belemmeringen van regelgevende aard in de diverse lidstaten.**
- ◆ **Hiervoor is een strikter toezicht door de Commissie noodzakelijk, in combinatie met werkzaamheden op het gebied van kwaliteitsbeoordeling, teneinde te zorgen voor een consistente en effectieve toepassing van de regelgeving op nationaal niveau. De ervaringen met het huidige wetgevingskader voor de**

¹⁵ Mededeling van de Commissie, "Mondialisering en de informatiemaatschappij - De behoefte aan een versterking van de internationale coördinatie", COM(98) 50 van 04.02.1998.

telecommunicatiesector – dat nogal gedetailleerd is - wijzen uit dat de manier waarop de communautaire wetgeving op nationaal niveau wordt uitgevoerd sterk van invloed is op het feitelijke niveau van de mededinging op een bepaalde markt.

- ◆ **Verder ligt in deze benadering de nadruk op de noodzaak van transparantie en onpartijdigheid in het handelen van overheidsinstanties, in combinatie met doelmatige mechanismen voor geschillenregeling, zodat de fundamentele economische en civiele rechten van burgers, economische operatoren en investeerders zijn gewaarborgd.**

3.3. Opzet van het toekomstige regelgevingskader

Er bestaat reeds horizontale regelgeving op communautair niveau (bijvoorbeeld op het gebied van consumentenbescherming) die toepasselijk is op de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten. Deze wetgeving blijft uiteraard van toepassing, parallel aan het nieuwe regelgevingskader. **De structuur van het regelgevingskader voor de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten moet gebaseerd zijn op drie hoofdelementen: dwingende sectorspecifieke wetgeving, aanvullende niet-bindende sectorspecifieke maatregelen en de mededingingsregels.**

Daarnaast zullen de bestaande “artikel 86”-richtlijnen¹⁶ in één wettelijke maatregel worden geconsolideerd en vereenvoudigd.

3.3.1. Bindende communautaire maatregelen

De bindende communautaire maatregelen behelzen onder andere een nieuwe kaderrichtlijn die gebaseerd is op de vijf regelgevingsprincipes, in combinatie met vier specifieke richtlijnen. In de wetgeving moeten overgangsbepalingen (“sunset provisions”) worden opgenomen (waardoor bestaande verplichtingen worden opgeheven na een bepaalde periode of op basis van vooraf gedefinieerde criteria zodra aan de achterliggende doelstelling is voldaan) en termijnen voor uitstel worden vastgesteld.

¹⁶ Richtlijn 90/388/EEG van de Commissie van 28 juni 1990 betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten (de “Dienstenrichtlijn”), PB L 192 van 24.07.1990, blz. 10, als gewijzigd bij ...

Richtlijn 94/46/EG van de Commissie van 13 oktober 1994 tot wijziging van Richtlijn 88/301/EEG en Richtlijn 90/388/EEG met name met betrekking tot satellietcommunicatie (de “Satellietrichtlijn”), PB L 268 van 19.10.1994, blz. 15.

Richtlijn 95/51/EG van de Commissie van 18 oktober 1995 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG van de Commissie inzake de opheffing van de beperkingen op het gebruik van kabeltelevisienetten voor het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten (de “Kabelrichtlijn”), PB L 256 van 26.10.1995, blz. 49.

Richtlijn 96/2/EG van de Commissie van 16 januari 1996 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG met betrekking tot mobiele en persoonlijke communicatie (de richtlijn “Mobiele Communicatie”), PB L 20 van 26.01.1996, blz. 59.

Richtlijn 96/19/EG van de Commissie van 13 maart 1996 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie (de “Mededingingsrichtlijn”), PB L 74 van 22.03.1996 blz. 13.

Richtlijn 1999/64/EG van de Commissie van 23 juni 1999 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG teneinde ervoor te zorgen dat telecommunicatie- en kabeltelevisienetten die eigendom van eenzelfde exploitant zijn, gescheiden juridische eenheden vormen (de richtlijn “Eigendom Kabelnetwerken”), PB L 175 van 10.07.1999, blz. 39.

◆ In de kaderrichtlijn:

- worden **specifieke beleidsdoelstellingen** voor lidstaten geïdentificeerd (zie punt 3.1);
- worden de lidstaten verplicht bij de uitvoering van de bepalingen van de richtlijn te **handelen overeenkomstig de vijf regelgevingsprincipes** van punt 3.2 ;
- worden **specifieke consumentenrechten gegarandeerd** (bijvoorbeeld procedures voor geschillenregeling, oproepnummer hulpdiensten, toegang tot informatie enz.);
- wordt **gezorgd voor een adequaat niveau van interoperabiliteit** voor communicatiediensten en apparatuur;
- worden de **rechten, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en besluitvormingsprocedures** van NRI's vastgelegd (bijvoorbeeld criteria voor de toepassing van bepalingen inzake flexibiliteit en uitstel), met inbegrip van beroepsmogelijkheden op nationaal niveau alsmede bepalingen om regelingen die strijdig zijn met de communautaire mededingingsregels uit te sluiten;
- worden regels voor het nieuwe comité en de groep op hoog niveau voor communicatie geformuleerd en vastgesteld (zie punt 4.8.1);
- worden gemeenschappelijke bepalingen opgenomen, met name definities, essentiële eisen, institutionele regelingen;
- wordt voorzien in **aanbevelingen, handleidingen voor beste praktijken, door de belanghebbende partijen ontwikkelde gedragscodes en andere aanvullende maatregelen** die waar nodig moeten worden gebruikt als aanvulling op de bindende wettelijke maatregelen.

◆ Er worden vier specifieke richtlijnen (gebaseerd op artikel 95 van het Verdrag) voorgesteld:

- Een richtlijn inzake **machtigingen en vergunningen**, (gebaseerd op de Vergunningenrichtlijn¹⁷), met inbegrip van regels voor doelmatig beheer van en toegang tot schaarse middelen;
- Een richtlijn inzake de **universele dienstverlening**, met elementen uit de huidige Spraaktelefonierichtlijn¹⁸ en de Interconnectierichtlijn¹⁹;
- Een richtlijn inzake **toegang en interconnectie** (gebaseerd op de huidige Interconnectierichtlijn en de richtlijn Televisienormen);

¹⁷ Richtlijn 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (de "Vergunningenrichtlijn"), PB L 117 van 07.05.1997 blz. 15.

¹⁸ Richtlijn 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (de "Spraaktelefonierichtlijn"), PB L 101 van 01.04.1998, blz. 24 (vervangt Richtlijn 95/62/EG van het Europees Parlement en de Raad).

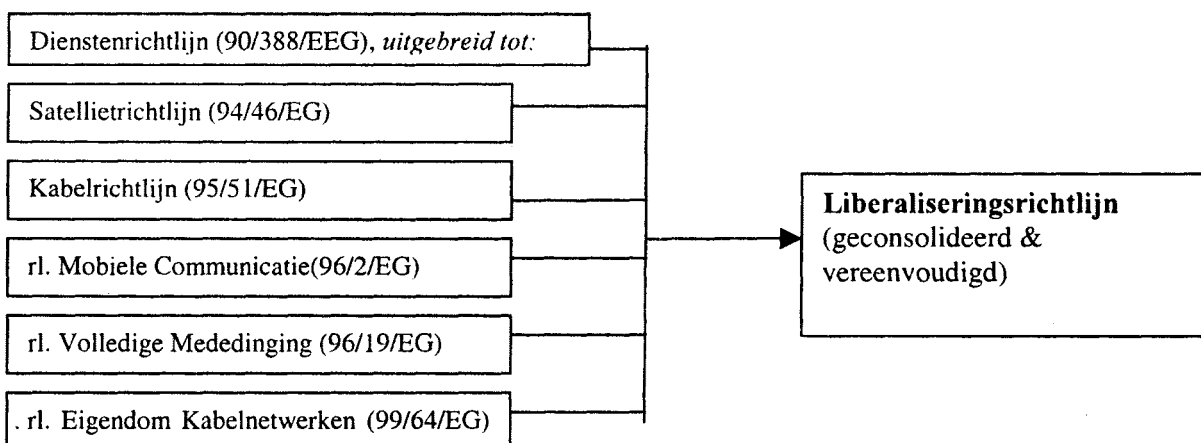
¹⁹ Richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (de "Interconnectierichtlijn"), PB L 199 van 26.07.1997, blz. 32.

- Een richtlijn inzake **gegevensbescherming en privacy in de telecommunicatiesector** (gebaseerd op de richtlijn Gegevensbescherming²⁰), bijgewerkt en verduidelijkt om rekening te houden met technologische ontwikkelingen.

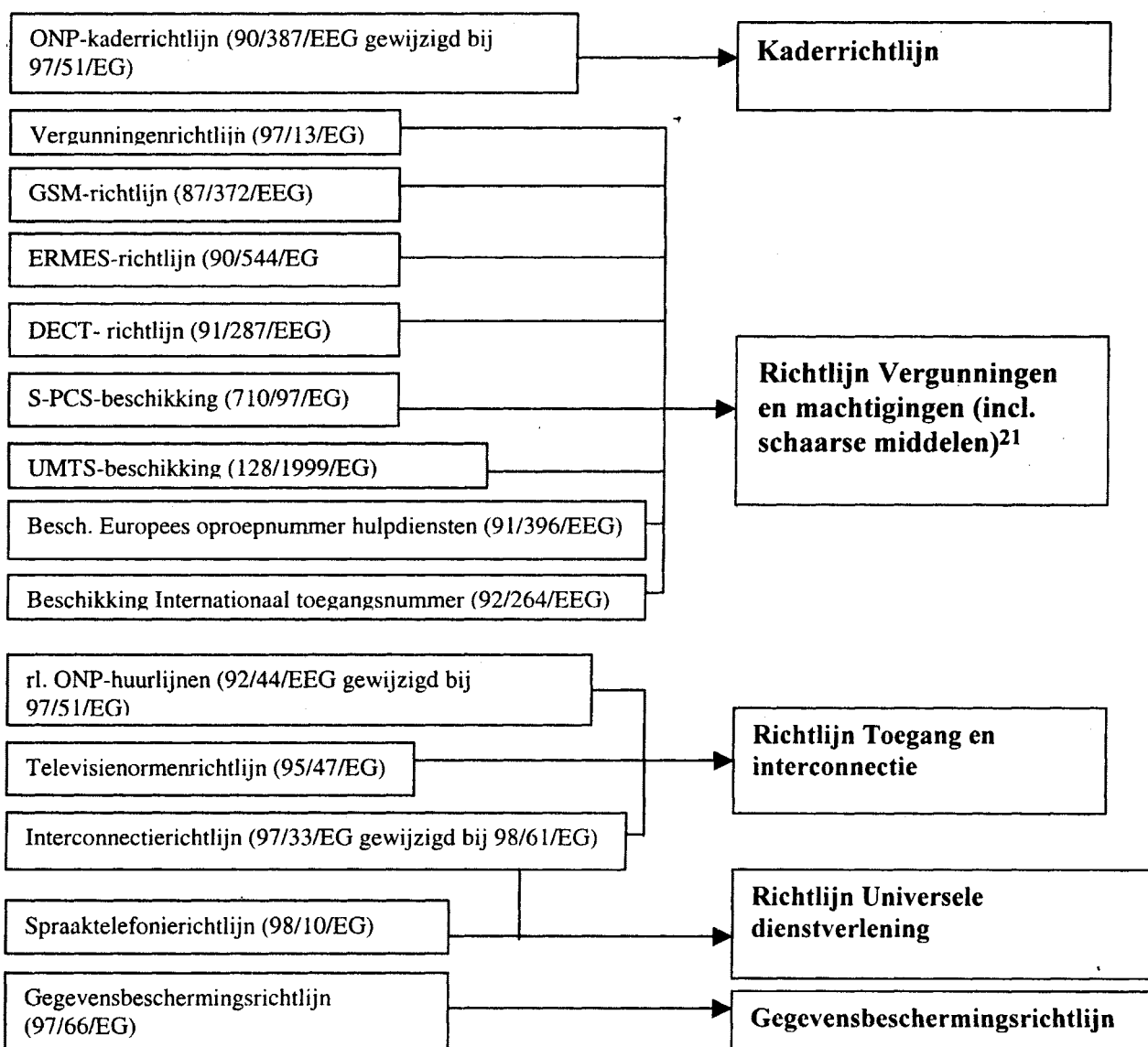
Deze voorstellen houden een substantiële verduidelijking en vereenvoudiging in van de huidige wetgeving; het aantal wetteksten – momenteel zesentwintig - zou worden teruggebracht tot zes. In onderstaande tabel wordt deze vereenvoudiging weergegeven.

²⁰ Richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (de "Gegevensbeschermingsrichtlijn"), PB L 24 van 30.01.1998, blz. 1.

“Artikel 86” –Richtlijnen



“Artikel 95” –Richtlijnen/Beschikkingen



21 Een aantal wettelijke bepalingen met betrekking tot het radiospectrum zou worden opgenomen in het voorgestelde horizontale besluit over de harmonisatie van het radiospectrum (zie punt 2.3).

3.3.2. Niet-bindende sectorspecifieke maatregelen

Aanvullende maatregelen omvatten door de Commissie of nationale instanties ontwikkelde richtsnoeren en aanbevelingen. Daarnaast kan waar nodig worden voorzien in gedragscodes, co-reguleringsovereenkomsten, aanbevelingen, normen, memoranda van overeenstemming, herzieningsprocedures en soortgelijke maatregelen die passen in het streven naar geharmoniseerde oplossingen voor gemeenschappelijke problemen. Dergelijke maatregelen kunnen sneller worden overeengekomen en toegepast dan wetgeving en kunnen heel doelmatig zijn – wanneer er althans consensus tussen de betrokken partijen bestaat en er effectieve sancties op niet-naleving staan²². Zij bieden een flexibel instrument voor regelgevers en maken regelgeving mogelijk die goed inspeelt op de veranderende behoeften van de markt voor communicatiediensten.

3.3.3. Mededingingsregels

Als de markt met volledige concurrentie een feit is en de aandacht verschuift naar het gedrag van de marktdeelnemers, neemt het belang van de mededingingsregels in deze sector alleen maar toe. De Commissie is in de eerste plaats van plan om het toezicht op de sector te intensiveren, teneinde de gevestigde exploitanten te verhinderen hun sterke en dominante positie in de geconvergeerde markten uit te breiden wanneer de sectorspecifieke regels, die de mededinging moeten waarborgen, minder stringent worden.

De Commissie heeft reeds besloten in het kader van de mededingingsregels een sectoronderzoek te houden om te beoordelen of de huidige situatie met betrekking tot huurlijnen, lokale telefoontarieven en roaming bij mobiele telefonie (GSM/DCS-1800) het gevolg is van een schending van de mededingingsregels of van een gebrek aan concurrentiële structuur op de markt.²³

Wanneer de Commissie besluit of zij klachten zal behandelen of zelf zaken aanhangig zal maken, dient zij rekening te houden met de bevoegdheden die de nationale regelgevingsinstanties in het ONP-kader hebben om de problemen aan te pakken. Een belangrijk aspect bij die beoordeling is de mate waarin een NRI in staat is om doelmatig op te treden tegen inbreuken op artikel 81 of 82. Dit kan moeilijk blijken te zijn, bijvoorbeeld wanneer er grensoverschrijdende elementen in het spel zijn.

In het ONP-kader moeten NRI's rekening houden met de noodzaak om een concurrerende markt te stimuleren en kunnen zij een of meer partijen voorwaarden

22 Bovendien kunnen sancties zo nodig wettelijk bindend worden gemaakt, bijvoorbeeld door overeenkomsten op te nemen in wetgeving. De constructies kunnen worden afgestemd op de specifieke situatie.

23 De huidige bezorgdheid betreft onder andere het gebrek aan concurrentie bij de levering van internationale transmissiecapaciteit. Tussen de tarieven van huurlijnen en internationale huurlijnen voor internationale half-circuits vanuit een aantal lidstaten en de binnenlandse tarieven blijven aanzienlijke verschillen bestaan. Verder kunnen lokale tarieven onverwachte inflexibiliteit of verschuivingen vertonen; terwijl de tarieven voor lange-afstandsgesprekken en de internationale tarieven scherp dalen, zit er weinig beweging in de lokale tarieven. Een ander punt van bezorgdheid betreft de GSM/DCS-1800-roaming; hoewel er een trend is naar fusies tussen de grote mobiele exploitanten, lijken er toch niet echt nationale en Europese markten voor volledige roaming tegen concurrerende voorwaarden te ontstaan.

opleggen, onder andere om voor daadwerkelijke mededinging te zorgen²⁴. Bovendien moeten NRI's ervoor zorgen dat zij in overeenstemming met de communautaire mededingingsregels handelen²⁵. Op grond van deze verplichting dienen zij af te zien van handelingen die de doelmatige bescherming van de rechten uit hoofde van de mededingingsregels van het Verdrag zouden kunnen ondermijnen²⁶. Daarom mogen zij geen gedragingen verplicht stellen of regelingen goedkeuren die strijdig zijn met de mededingingsregels²⁷. Indien deze rechten door het optreden van de nationale instanties worden ondermijnd, kan de lidstaat zelf aansprakelijk worden gesteld door degenen die hierdoor zijn benadeeld²⁸. Bovendien kan de Commissie bezwaar maken tegen de maatregelen in kwestie in het kader van artikel 10 of artikel 86 van het EG-Verdrag, in samenhang met de regels inzake de vier vrijheden en de mededingingsregels²⁹.

4. SPECIFIEKE VOORSTELLEN VOOR VERANDERING

Binnen de lange-termijn optiek van deze mededeling wordt in dit hoofdstuk een aantal wijzigingen op het gebied van wetgeving voorgesteld met het oog op de lange-termijn vraagstukken die voor het nieuwe regelgevingskader relevant zijn. Verder wordt ingegaan op een aantal problemen op korte termijn waarvoor de Commissie maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld in de vorm van aanbevelingen, vooruitlopend op de invoering van het nieuwe regelgevingskader.

In onderstaand schema is het toepassingsgebied van het nieuwe regelgevingskader weergegeven. Er zijn drie niveaus: onderaan de communicatie-basisinfrastructuur, in het midden de bijbehorende diensten, en bovenaan de via netwerken geleverde diensten.

Het nieuwe kader voor de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten betreft de activiteiten in de twee laagste niveaus van de figuur. Regelgeving ten aanzien van de via netwerken geleverde diensten, met inbegrip van voorschriften met betrekking tot

24 Artikel 9, leden 1 en 3 van de Interconnectierichtlijn.

25 Zij mogen anti-concurrentieel gedrag bijvoorbeeld niet aanmoedigen of de resultaten ervan goedkeuren: Zaak 66/86, Ahmed Saeed, Jurisprudentie 1989, blz. 803; Zaak 153/93, Bondsrepubliek Duitsland tegen Delta Schiffahrts, Jurisprudentie 1994 I, blz. 2517; Zaak 267/86, Van Eycke, Jurisprudentie 1988, blz. 4769.

26 In zaak 13/77, GB-Inno-BM/ATAB, 1977 Jurisprudentie, blz. 2115, punt 33, wordt gesteld dat: "ofschoon artikel 86 zich tot de ondernemingen richt, het Verdrag toch ook de lidstaten de verplichting oplegt geen maatregelen te nemen of te handhaven welke die bepaling haar nuttig effect kunnen ontnemen."

27 Wat betreft de verplichtingen van de nationale instanties, zie ook zaak 103/88, Fratelli Costanzo SpA, Jurisprudentie 1989, blz. 1839.

Zie Ahmed Saeed, Zaak 66/86, Jurisprudentie 1989, blz. 803: "De artikelen 5 en 90 van het Verdrag moeten in die zin worden uitgelegd, dat zij de nationale autoriteiten verbieden de totstandkoming te begunstigen van tariefovereenkomsten die in strijd zijn met artikel 85, lid 1, of eventueel met artikel 86 van het Verdrag, dat zij in de weg staan aan de goedkeuring door die autoriteiten van uit dergelijke overeenkomsten voortvloeiende tarieven."

28 Gevoegde zaken C-6/90 en C9/90, Francovich, 1990-I Jurisprudentie, blz. 5357; Gevoegde zaken C-46/93, Brasserie de Pêcheur SA v Germany en zaak C-48/93, R v Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd e.a., arrest van 5 maart 1996, Jurisprudentie 1996 I, blz. 1029

29 Artikelen 39-60, 81, 82

inhoud, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van die diensten en valt buiten het bestek van deze mededeling.

Dienstverlening via netwerken zoals omroepdiensten en elektronisch bankieren

Vallen buiten het toepassingsgebied: diensten die onder andere EU- of nationale maatregelen vallen, zoals de ontwerprichtlijn elektronische handel en de omroepverordening.

Bijbehorende diensten – d.w.z. communicatiediensten en toegangsdiensten, zoals telecommunicatiediensten en voorwaardelijke toegangsdiensten

Vallen onder de nieuwe kaderregeling voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten.

Communicatie-infrastructuur – d.w.z. communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, zoals kabel-tv-netwerken en API's

4.1. Vergunningen en machtigingen

Een voorspelbaar, administratief efficiënt, transparant en doelmatig systeem voor vergunningverlening voor communicatiediensten en –netwerken is van essentieel belang voor de goede werking van een gezonde, concurrerende interne markt voor communicatie. Vergunningenprocedures kunnen een belemmering voor markttoegang vormen wanneer ze worden gekenmerkt door vertragingen, inconsistentie, onnodige regels en administratieve rompslomp.

Door middel van de huidige Vergunningenrichtlijn zijn de principes van non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit en objectiviteit ingevoerd met betrekking tot het verlenen van vergunningen en machtigingen door NRI's. Deze vier algemene beginselen blijven geldig en moeten in het nieuwe kader worden geïntegreerd. De algehele doelstelling is de vereenvoudiging van de regelingen inzake vergunningen.

4.1.1. *Individuele vergunningen en algemene machtigingen*³⁰

De huidige richtlijn biedt de lidstaten een grote mate van flexibiliteit wat betreft het verplicht stellen van individuele vergunningen voor de levering van telecommunicatiediensten. Met name mogen de lidstaten een individuele vergunning verplicht stellen voor spraaktelefonie, een dienst die door vrijwel alle telecommunicatie-exploitanten wordt verstrekt. Veel lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, met als gevolg dat individuele vergunningen op hun grondgebied eerder regel dan uitzondering zijn geworden. In een minderheid van de lidstaten (Nederland, Denemarken, Zweden en Finland) vallen spraaktelefoniediensten nog onder algemene machtigingen, waarbij individuele vergunningen beperkt blijven tot het gebruik van schaarse middelen (radiospectrum en nummers).

Doordat zij exploitanten verplichten een individuele vergunning aan te vragen, hebben regelgevers een sterke controle op de markttoegang. Dit instrument is als zodanig dan ook alleen maar in bepaalde gevallen gerechtvaardigd. Een aantal lidstaten is erin geslaagd doelmatige regelgeving op te stellen voor een markt waarin algemene machtigingen worden gebruikt voor alle telecommunicatiediensten over draad. De Commissie gelooft niet dat een hoofdzakelijk op individuele vergunningen gebaseerde benadering tegen deze achtergrond gerechtvaardigd is. De hierboven beschreven verschillen kunnen ook een belemmering vormen voor de totstandkoming van pan-Europese diensten (met name satellietdiensten) wanneer er in verschillende lidstaten voor eenzelfde dienst andere regels gelden. In een markt die in toenemende wordt gekenmerkt door fusies en joint ventures, behoeven er bij het gebruik van algemene machtigingen bovendien geen nieuwe individuele vergunningen in andere lidstaten te worden aangevraagd.

Het is van essentieel belang dat de nationale vergunningstelsels voorspelbaar zijn en voor de aanvragers van een vergunning zo min mogelijk lasten met zich meebrengen. In het voorgestelde raamwerk zouden de nationale regelgevers algemene vergunningen moeten gebruiken voor alle communicatienetwerken en diensten. In gevallen waarin exploitanten op schaarse middelen (radiospectrum of nummers) zijn aangewezen, zouden de lidstaten de mogelijkheid blijven houden om specifieke machtigingen te gebruiken (een concept dat de notie 'individuele vergunning' in het nieuwe kader vervangt).

Zelfs wanneer exploitanten gebruik moeten maken van het radiospectrum, zijn specifieke machtigingen nog niet automatisch gerechtvaardigd. Bij de besprekingen over het groenboek over het radiospectrum bleek er aanzienlijke steun te bestaan voor het gebruik van een algemene machtigingen wanneer de spectrumtoewijzing vóór de vergunningverlening op Europees niveau is geharmoniseerd.

30 "Individuele vergunningen" (die in het nieuwe kader "specifieke machtigingen" zouden worden genoemd) zijn door de nationale regelgevingsinstantie verstrekte machtigingen waarbij aan een onderneming speciale rechten worden verleend of specifieke verplichtingen worden opgelegd, en waarbij die onderneming pas gerechtigd is de betrokken rechten uit te oefenen wanneer hij het desbetreffende besluit van de instantie heeft ontvangen.

"Algemene machtigingen" zijn machtigingen die van toepassing zijn op alle bedrijven die specifieke categorieën van diensten aanbieden, en verlangen niet van de betrokken bedrijven een expliciet besluit te vragen van de nationale regelgevingsinstantie voordat ze hun rechten kunnen uitoefenen. Nationale regelgevingsinstanties kunnen registratie verlangen van bedrijven die opereren onder algemene machtigingen.

In de door de lidstaten verleende vergunningen voor diensten waarbij het radiospectrum gebruikt wordt, is de machtiging om de dienst te verstrekken momenteel gekoppeld aan de machtiging om het radiospectrum of nummers te gebruiken. Een dergelijke koppeling is niet van wezenlijk belang. Spectrum of nummerrechten, die specifiek voor één bepaalde exploitant gelden, kunnen worden opgenomen in specifieke machtigingen die losstaan van de algemene machtiging tot dienstverlening. In het nieuwe kader moeten de specifieke machtigingen overdraagbaar zijn tussen de marktdeelnemers (met de eis dat de regelgever toeziet op dergelijke overdrachten). Op die manier moet het kader de ontwikkeling mogelijk maken van een secundaire markt voor schaarse middelen (zoals radiospectrum). (Op de toegang tot het radiospectrum en met name de secundaire handel daarin wordt nader ingegaan in punt 4.3, terwijl in punt 4.6 over de nummering wordt gesproken)

In het huidige systeem kunnen individuele vergunningen ook worden gebruikt voor het verlenen van doorgangsrechten of de uitvoering van verplichtingen die zijn opgelegd omdat de exploitant een aanmerkelijke macht op de markt heeft of omdat hij verplicht is universele dienstverlening aan te bieden. De Commissie is van oordeel dat regulering van dergelijke rechten en verplichtingen even gemakkelijk kan worden bereikt door middel van algemene machtigingen in combinatie met de verplichting voor exploitanten om bij een NRI geregistreerd te zijn. In punt 4.1.6 wordt nader ingegaan op doorgangsrechten, terwijl in punt 4.7.2 de "aanmerkelijke macht op de markt" en in punt 4.4 de universele dienstverlening worden behandeld.

Wanneer een onderneming zich niet houdt aan de voorwaarden van een algemene of specifieke machtiging, behoudt een NRI het recht om die onderneming te verhinderen in het kader van de machtiging te opereren en kan de NRI maatregelen nemen om naleving van de machtigingsvoorwaarden af te dwingen.

Een dergelijke verandering heeft tot gevolg dat er veel minder individuele vergunningen behoeven te worden verleend, zodat de markttoegang wordt verruimd zonder dat de nationale regelgevers worden beperkt in hun mogelijkheden om er zo nodig voor te zorgen dat de reglementaire verplichtingen worden nageleefd. Voor spraaktelefoniediensten en openbare telecommunicatienetwerken mogen dan geen individuele vergunningen meer verplicht worden gesteld. Door het gebruik van algemene machtigingen uit te breiden kunnen ook veel problemen worden opgelost die te maken hebben met de verschillen tussen de vergunningenstelsels van de lidstaten, zodat de behoefte aan mechanismen zoals een enkele Europese vergunning of een systeem van wederzijdse erkenning van machtigingen grotendeels wordt ondervangen.

4.1.2. Machtiging voor omroeptransmissienetwerken

Het huidige regelgevingskader heeft betrekking op telecommunicatienetwerken. In het kader van de satellietrichtlijn wordt het doorgeven of de transmissie van radio- en televisieprogramma's per satelliet ook beschouwd als een telecommunicatiedienst³¹.

³¹ In overweging 17 van de Satellietrichtlijn wordt duidelijk gesteld dat: "het aanbieden van satellietnetwerkdiensten voor het doorgeven van radio- en televisieprogramma's een telecommunicatiedienst is in de zin van deze richtlijn; dat derhalve de bepalingen van deze richtlijn daarop van toepassing zijn [omdat deze activiteit is geliberaliseerd]".

Het nieuwe kader geldt voor alle omroeptransmissienetwerken (over land, via de satelliet en via de kabel) en telecommunicatienetwerken. Dit strookt met het beginsel van technologische neutraliteit, dat inhoudt dat er niet wordt gediscrimineerd tussen de verschillende transmissievormen. Het beantwoordt tevens aan de conclusies van de openbare raadpleging over de convergentie, waaruit de behoefte aan een meer horizontaal georiënteerd en consistentere regelgevingskader voor alle communicatie-infrastructuren naar voren kwam.

Het verlenen van vergunningen aan omroepen, voor zover de daarvoor geldende bepalingen de inhoud van de transmissies reguleren, wordt in deze mededeling niet behandeld en valt niet onder het nieuwe regelgevingskader voor communicatiediensten en -infrastructuur. Dit impliceert twee aparte machtigingen, een voor het exploiteren van de netwerkinfrastructuur en de transmissie van het zendsignaal en een ander voor de inhoud van de transmissies.

In de meeste gevallen is de exploitatie van het omroepnetwerk al in handen van een afzonderlijk bedrijf³². Waar dat niet het geval is zouden in principe afzonderlijke machtigingen vereist zijn, maar voor een soepele overgang naar het nieuwe kader kunnen er voor bestaande omroepen met een vergunning overgangsregelingen worden gehanteerd. De voorwaarden van de vergunning voor de exploitatie van netwerkinfrastructuur zijn afhankelijk van het dienstenpakket dat via dat net wordt aangeboden. Dergelijke voorwaarden moeten met name zorgen voor transparantie, non-discriminatie en gelijke toegang wanneer het netwerk ook gebruikt wordt voor "geliberaliseerde" diensten, namelijk diensten die niet worden verstrekt in het kader van bijzondere en exclusieve rechten overeenkomstig de communautaire wetgeving³³. Het regelgevingskader moet voorzien in goede overgangsregelingen voor de bestaande exploitanten met een vergunning.

4.1.3. Categorieën machtigingen en harmonisatie van vergunningsvoorwaarden

Momenteel hanteren veel lidstaten bij de vergunningverlening voor telecommunicatiediensten een aantal verschillende categorieën (bijvoorbeeld met betrekking tot de exploitatie van het netwerk, dienstverlening). Het gevolg daarvan is dat een bepaalde exploitant zijn activiteiten in een aantal lidstaten uitoefent met verschillende soorten vergunningen, wat tot problemen kan leiden wanneer de exploitant dezelfde dienst in geheel Europa wil aanbieden. Er zijn aanwijzingen dat de totstandkoming van een werkelijk concurrerende interne markt hierdoor wordt bemoeilijkt, en dat de vergunningverlening in sommige gevallen bepalend is voor de

³² In België, Ierland, Italië, Griekenland, Portugal, Duitsland en Finland exploiteert een aantal omroepen een eigen transmissienetwerk.

³³ Tijdens het overleg over het Groenboek over convergentie, hebben data-omroepen (bijvoorbeeld aanbieders van datadiensten als "digital text") zich erover beklaagd dat zij problemen ondervonden bij de ondersteuning van contractueel overeengekomen toegang tot DTTV-multiplexers. De capaciteit in DTTV-multiplexers (MUX) is zeer schaars. Vaak zijn televisieomroepen MUX-exploitanten; zij kunnen discriminerend optreden tegen data-omroepen om hun eigen diensten of andere televisieomroepen te bevoordelen. Verder hebben televisieomroepen hun bezorgdheid geuit over het mogelijk nadelige effect van concurrentie in gevallen waarin de concurrent de MUX-exploitant is, omdat die de mogelijkheid heeft om voor de eigen diensten meer capaciteit te reserveren dan voor diensten van anderen. Hetzelfde probleem kan zich voordoen bij Digital Audio Broadcasting (DAB).

dienstverlening³⁴. Een dergelijke categorisering is in het algemeen gebaseerd op traditionele definities van telecommunicatiediensten, waarvan de relevantie steeds twijfelachtiger wordt naarmate de convergentie voortschrijdt en de sector ingrijpend verandert (sommige tekenen wijzen erop dat dit reeds gebeurt, bijvoorbeeld met betrekking tot spraakdiensten via het Internet Protocol (IP)). In laatste instantie kan deze categorisering remmend werken op het aanbod van innoverende diensten die niet passen in de op internationaal niveau gehanteerde categorieën.

Het gebruik van algemene machtigingen voor alle diensten en netwerken kan een groot aantal problemen oplossen die exploitanten momenteel ondervinden ten gevolge van de uiteenlopende categorieën machtigingen in de lidstaten. Er wordt voorgesteld om procedures af te spreken om te komen tot een reeks machtigingscategorieën voor de gehele EU, die door alle lidstaten worden gebruikt om zodoende meer samenhang te brengen in de vergunningenstelsels op nationaal niveau.

De harmonisatie van de aan de machtiging gekoppelde voorwaarden zou kunnen worden geregeld in het kader van de nieuwe institutionele regelingen die worden beschreven in punt 4.8. In een bijlage van de huidige Vergunningenrichtlijn is een lijst opgenomen waarin alle voorwaarden worden genoemd die aan individuele vergunningen en algemene machtigingen kunnen worden gekoppeld. Die lijst is vrij algemeen, waardoor er in de EU en binnen bepaalde sectoren grote verschillen bestaan tussen de voorwaarden en de vereiste informatie voor controle³⁵. Voorgesteld wordt om de lijst van voorwaarden in de herziene Vergunningenrichtlijn in te korten. Voor verdere veranderingen kunnen dan de in punt 4.8 beschreven institutionele procedures worden gevolgd. Bovendien kan aan dienstverleners de mogelijkheid worden geboden om eventuele problemen in verband met machtigingen voor te leggen aan de groep op hoog niveau voor communicatie.

4.1.4. Vergoedingen voor vergunningen en administratiekosten

De vergoedingen voor vergunningen lopen in de EU sterk uiteen³⁶. Binnen het huidige stelsel moeten de vergoedingen een afspiegeling vormen van de administratiekosten. Dit nogal algemene uitgangspunt heeft geleid tot minder transparantie wat de hoogte van de nationale vergoedingen voor vergunningen betreft. Daarom wordt voorgesteld om dit beginsel te beperken tot de gerechtvaardigde en relevante administratiekosten, met de mogelijkheid van richtsnoeren en aanbevelingen voor de hoogte van vergoedingen en administratieve procedures. Dergelijke richtsnoeren moeten gebaseerd zijn op de beste praktijken en moeten benchmarking bevorderen, zodat een transparanter systeem tot stand wordt gebracht waarin een duidelijker verband bestaat tussen de vergoedingen en de gerechtvaardigde en relevante administratiekosten.

34 Verslagen van European Telecommunications Office (ETO): Categories of Authorisations en Information required for verification (november 1999)
<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>

35 Zie ETO-verslagen *ibid*.

36 Zie het vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregel; zie ook het ETO-verslag over de vergoedingen voor vergunningen voor telecommunicatiediensten en -netwerken: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/study-en.htm>

4.1.5. Internet

Internetproviders die communicatiediensten voor internettoegang aanbieden vallen al onder het huidige vergunningenkader. Overeenkomstig de hierboven omschreven benadering wordt de levering van communicatiediensten alleen aan algemene machtigingen onderworpen. Sommige providers leveren echter ook inhoud als onderdeel van hun dienstenpakket. Het voorgestelde regelgevingskader heeft geen betrekking op de verstrekking van dat soort diensten.

Ervan uitgaande dat spraak via internet metertijd aan de belangrijkste criteria zal voldoen om in het regelgevingskader als spraaktelefonie te worden beschouwd³⁷, is er geen reden om deze dienst anders te reguleren dan andere spraaktelefoniediensten. De verstrekking van op IP gebaseerde communicatiediensten (met inbegrip van spraak via internet) zou dan onder algemene machtigingen vallen.

4.1.6. Doorgangsrechten en kabelaanlanding

Op grond van het bestaande regelgevingskader moeten nieuwe exploitanten dezelfde doorgangsrechten krijgen als gevestigde exploitanten. Om milieuredenen of andere redenen van algemeen belang vallen doorgangsrechten in de praktijk in de meeste lidstaten echter onder de controle van plaatselijke instanties (die zich ook met exploitatie bezighouden of belangen kunnen hebben in hun eigen systemen). Er zijn enkele aanwijzingen dat nieuwkomers door de huidige regels in onvoldoende mate en niet op tijd over doorgangsrechten kunnen beschikken.

Uit een recente studie van de Commissie³⁸ is gebleken dat er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan wat betreft de rechten voor het leggen voor onderzeese kabels. Deze regels vloeien voort uit aspecten van de nationale wetgeving die losstaan van de communicatiesector. De Commissie is van oordeel dat de lidstaten meer zouden kunnen doen om de transparantie van deze regels te vergroten.

4.1.7. Standpunt van de Commissie

Het is van essentieel belang dat de administratieve belemmeringen voor markttoegang worden verkleind, teneinde de totstandkoming van een concurrerende Europese markt voor telecommunicatiediensten te bevorderen. In het bijzonder wordt voorgesteld:

- *algemene machtigingen* te gebruiken als basis voor vergunningverlening voor communicatienetwerken -diensten, en *specifieke machtigingen* te reserveren voor de toewijzing van het radiospectrum en nummers;
- een breed en coherent beleidskader voor communicatie-infrastructuur toe te passen, met inbegrip van omroepnetwerken, waarbij zo nodig overgangsmaatregelen worden toegepast.

³⁷ Mededeling van de Commissie, "De status van spraak op internet overeenkomstig het gemeenschapsrecht, en inzonderheid overeenkomstig Richtlijn 90/388/EEG", PB C 6 van 10.01.1998.

³⁸ Studie over de rechten voor het leggen van onderzeese kabels in de lidstaten en de huidige praktijken voor de levering van transmissiecapaciteit op internationale verbindingen, met inbegrip van terrestrische circuits, onderzeese kabels en satellietverbindingen (september 1999) <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>

- de mogelijkheden om voorwaarden aan machtigingen te koppelen te beperken; procedures te ontwikkelen om tot overeenstemming te komen over categorieën machtigingen op EU-niveau;
- ervoor te zorgen dat vergoedingen voor machtigingen alleen gerechtvaardigde en relevante administratiekosten dekken, en op EU-niveau richtsnoeren ter bevordering van beste praktijken en transparantie op te stellen;
- verder te gaan met het verlenen van machtigingen voor communicatiediensten via internet op basis van gelijkwaardigheid met andere communicatiediensten.

4.2. Toegang en interconnectie

In de communautaire wetgeving is "toegang" een algemeen concept waaronder alle vormen van toegang tot openbaar beschikbare netwerken en diensten vallen, terwijl "interconnectie" betrekking heeft op de fysieke en logische onderlinge verbinding van netwerken. In dit punt wordt ingegaan op de toegangs- en interconnectieovereenkomsten tussen leveranciers; op *klanten*-toegang wordt in punt 4.5 ingegaan.

De regels voor toegang en interconnectie garanderen interoperabiliteit en zijn van wezenlijk belang om het mogelijk te maken dat concurrentie tot stand komt. Doel van het toekomstige regelgevingskader is ervoor te zorgen dat er sprake is van aan concurrentie onderworpen markten voor diensten en netwerken, zowel op groothandels- als op detailhandelsniveau, met name voor nieuwe diensten (bijvoorbeeld breedband- en multimediasdiensten). Het is dus van belang, gezien de doelstelling van relatief gemakkelijkere toegang door middel van veranderingen in het kader voor vergunningen, dat de Commissie voorstellen doet waarmee in wetgeving vervatte regels worden gecombineerd met aanvullende maatregelen zoals aanbevelingen. Daarmee beoogt het nieuwe kader ervoor te zorgen dat nieuwkomers en bestaande exploitanten investeringsbeslissingen kunnen nemen met een maximale rechtszekerheid.

De voorwaarden waaronder een netwerk voor anderen beschikbaar moet worden gemaakt, worden vastgelegd in de betreffende vergunning of machtiging die door de lidstaat is afgegeven. Sommige netwerken zijn van nature "particuliere" netwerken, die niet toegankelijk zijn voor derde partijen; voorbeelden daarvan zijn reële of virtuele particuliere netwerken voor gebruik binnen één enkel bedrijf, particuliere radionetwerken die worden gebruikt door hulpdiensten, nutsdiensten, veiligheidsdiensten en een groot aantal andere organisaties, alsmede de rechtstreekse analoge omroepnetwerken. De in dit punt uiteengezette standpunten zijn niet van toepassing op dergelijke netwerken.

Bij het vormgeven van de algemene beleidsbeginselen voor toegang en interconnectie mag het regelgevingskader niet leiden tot distorsie op het gebied van het stimuleren van investeringen en innovatie in diensten en infrastructuur. Het is met name van belang dat wordt erkend welke verschillende commerciële betrekkingen van toepassing zijn in verschillende situaties. Wanneer een exploitant om interconnectie vraagt voor gespreksafgifte, "call termination", (d.w.z. wanneer een netwerkexploitant een gesprek doorgeeft aan een andere, geïnterconnecteerde exploitant voor afgifte bij de opgeroepen klant), bestaat er geen commerciële relatie tussen de netwerkexploitant die om interconnectie vraagt en de opgeroepen klant. Dit staat in contrast met de situatie waarin een leverancier toegang vraagt tot een netwerk of faciliteit om een commerciële relatie te kunnen aangaan met de klant van de toegangsleverancier. Een voorbeeld van dit laatste

zou een internetdienstverlener kunnen zijn die toegang vraagt tot de breedband transmissiemogelijkheden van een kabeltelevisie-exploitant om hogesnelheidsinternettoegang te kunnen aanbieden aan klanten van het kabeltelevisienetwerk, waarmee deze rechtstreeks inkomsten daaruit zou kunnen genereren. Het regelgevingskader, en met name eventuele regels betreffende de tarieven, moet rekening houden met het verschil tussen deze twee situaties.

4.2.1. Toegang tot de infrastructuur

De bestaande communautaire wetgeving bevat de algemene eis dat telecommunicatie-exploitanten met aanmerkelijke macht op de markt³⁹ moeten ingaan op alle redelijke verzoeken om toegang tot hun netwerken. Deze eis beperkt zich tot exploitanten van openbare telecommunicatienetwerken en betreft niet de toegang tot andere communicatie-infrastructuren.

De belangrijkste vraag voor de toekomst is of specifieke vormen van toegang tot bepaalde netwerkelementen of -infrastructuren verplicht moeten worden gesteld, en zo ja, of en hoe de prijs daarvoor moet worden vastgesteld. Het verplicht stellen van netwerktoegang heeft aanzienlijke gevolgen voor investeringen in infrastructuur en de algemene mate van concurrentie op de markt.

In sommige gevallen is toegang slechts verplicht als een overgangsmaatregel, om een basis te leggen voor de marktontwikkelingsactiviteiten van een nieuwkomer, totdat nieuwe infrastructuur kan worden geïnstalleerd. Er kan echter duidelijk sprake zijn van een belangrijk conflict tussen de eigenaars van de infrastructuur en organisaties die toegang wensen, met name wanneer deze bedrijven op dezelfde afgeleide markten met elkaar concurreren. Naarmate de concurrentie toeneemt zal waarschijnlijk het aantal en de verscheidenheid van "toegangsgeschillen" toenemen.

Voorbeelden van dergelijke toegangsgeschillen zijn:

- toegang voor nieuwkomers tot het aansluitnet van verantwoordelijke netwerkexploitanten (ontbundeling van het aansluitnet);
- toegang tot mobiele netwerkinfrastructuren (bijvoorbeeld om toegang tot de markt mogelijk te maken voor MVN-exploitanten (Mobile Virtual Network));
- toegang tot intelligente netwerkfuncties van vaste en mobiele netwerken;
- toegang tot breedbandnetwerken;
- toegang tot onderzeese kabels;
- toegang tot satellietssystemen;
- toegang voor leveranciers van inhoud (omroepen) tot kabeltelevisienetten of satellietssystemen;

³⁹ In het algemeen worden exploitanten geacht te beschikken over aanmerkelijke macht op de markt wanneer zij meer dan 25% van een bepaalde telecommunicatiemarkt in handen hebben op het geografisch gebied van een lidstaat waarvoor de exploitant over een exploitatievergunning beschikt. In de praktijk werd hiermee tot nu toe de gevestigde exploitant bedoeld, hoewel nu op sommige markten (bijvoorbeeld mobiele telefonie) sommige nieuwkomers ook deze drempelwaarde beginnen te bereiken. Het is de lidstaten toegestaan van een organisatie met een marktaandeel van meer dan 25% vast te stellen dat deze organisatie niet over aanmerkelijke macht op de markt beschikt, of dat een organisatie met een marktaandeel van minder dan 25% over aanmerkelijke macht op de markt beschikt. Voor een bespreking van dit concept en de veranderingen die daaraan worden voorgesteld, zie punt 4.7.2.

- toegang voor internetdienstverleners tot kabeltelevisienetwerken;
- toegang tot "set-top box" functies, met name systemen voor voorwaardelijke toegang, API's (Application Program Interfaces) en van API afhankelijke systemen zoals elektronische programmagidsen (EPG's);
- toegang tot netwerken van omroepen voor interactieve toepassingen⁴⁰.

De laatste vier gevallen hebben ook betrekking op kwesties die de toegang tot inhoud betreffen⁴¹.

Een gemeenschappelijk kenmerk van de meeste van deze mogelijke geschillen is dat de "toegangsaanvrager" een bepaalde vorm van toegang vraagt om inkomsten te genereren uit klanten van de "toegangsverlener". De levering van "resale"-diensten valt ook onder deze categorie en daar kan op worden ingegaan in het kader van een algemene aanpak van toegang.

In de meeste aan concurrentie onderworpen markten zouden toegangsovereenkomsten worden overgelaten aan commerciële onderhandelingen tussen leveranciers. De huidige toestand van de communicatiemarkt en beperkingen betreffende het aantal klantendistributienetwerken dat economisch gerechtvaardigd is, houden echter in dat een bepaalde mate van regelgeving nodig kan zijn om te zorgen voor eerlijke concurrentie op alle niveaus op de markt.

In een groot aantal gevallen is het economisch niet rendabel voor een nieuwkomer om de uitgebreide infrastructuur van een kabeltelevisie-exploitant of een lokaal telefoonbedrijf te dupliceren ten behoeve van toegang tot het MKB en thuisgebruikers. In het geval van mobiele netwerken is er misschien geen spectrum beschikbaar om het aantal marktdeelnemers te kunnen vergroten. De netwerkexploitant die de infrastructuur die naar de locaties van de klanten leidt, in eigendom heeft of controleert, kan zowel de keuze voor een bepaalde dienstverlener van de klant als de toegang tot de klant door de dienstverlener controleren (of zelfs verhinderen).

Voor toegang tot netwerkelementen en infrastructuur zou het nieuwe regelgevingskader voornamelijk gebruik maken van commerciële onderhandelingen. Alle partijen zouden het recht hebben toegang aan te vragen; dit zou niet worden beperkt tot ondernemingen die beschikken over netwerken of andere investeringen. Maar er zou geen verplichting bestaan om op het verzoek in te gaan indien geen van de partijen beschikt over macht op de markt (zie hieronder). Hiermee wordt voortgebouwd op de aanpak van de bestaande telecommunicatieregelgeving met betrekking tot interconnectie (zie punt 4.2.2) en van de richtlijn Televisienormen met betrekking tot systemen voor voorwaardelijke toegang.

Voor toegangsleveranciers met macht op de markt wordt een aanpak in twee fasen voorgesteld. Voor toegangsleveranciers met aanmerkelijke macht op de markt (gewoonlijk een aandeel van meer dan 25% van de relevante markt), zou het nieuwe kader de verplichting opleggen om op toegangsonderhandelingen in te gaan. Teneinde de innovatie niet te belemmeren, zou de verplichting om over toegang te onderhandelen niet

⁴⁰ Dit probleem kan zich gaan voordoen vanwege de aangekondigde invoering van technologieën die bij digitale terrestrische TV een retourkanaal mogelijk maken.

⁴¹ Kwesties met betrekking tot de toegang tot inhoud zullen in een afzonderlijke mededeling worden behandeld.

van toepassing zijn op kleine, opkomende markten waarbij de *de facto* marktleider waarschijnlijk over een aanzienlijk marktaandeel zal beschikken. Voor toegangsleveranciers die dominant zijn (op dezelfde manier te beoordelen als in het kader van het mededingingsrecht) zou er een verplichting bestaan om in te gaan op alle redelijke aanvragen voor toegang, daarbij voortbouwend op de bestaande verplichting in de Interconnectierichtlijn. In punt 4.7.2 wordt gedetailleerder ingegaan op de onderwerpen dominantie en aanmerkelijke macht op de markt.

In alle gevallen zou het nieuwe kader het elke partij mogelijk maken om tussenkomst van de regelgever te verzoeken bij niet opgeloste geschillen; dit zou worden aangevuld met de mogelijkheid voor de regelgever om op eigen initiatief tussenbeide te komen om voor eerlijke concurrentie te zorgen. De mate van interventie door middel van regelgeving moet evenredig zijn met de mate van concurrentie op de markt; hoe meer de markt aan concurrentie is onderworpen, des te minder behoefte zal er bestaan aan tussenkomst van de regelgever.

De rol van de communautaire wetgeving dient te bestaan in het scheppen van een kader van beginselen voor de NRI's in de lidstaten om toegangskwesties te behandelen, waarbij de daadwerkelijke besluitvorming moet worden overgelaten aan de individuele NRI's, die optreden in het licht van hun specifieke marktomstandigheden. Het alternatief - pogen deze kwesties te regelen via een reeks van netwerkspecifieke juridische maatregelen op communautair niveau - wordt niet geschikt geacht om de in hoofdstuk 3 hierboven besproken redenen. De in de communautaire wetgeving vastgelegde beginselen zouden onder andere omvatten: rechtvaardiging van interventie door de NRI's⁴², met name voor verplichte toegang; verband tussen toegangsverplichtingen en macht op de markt; tariefbeginselen; noodzaak van een beoordeling door de NRI's van de effecten voor gebruikers en toegangsleveranciers; procedures voor kennisgeving bij de Commissie van voorgestelde maatregelen en voor gecoördineerde actie door de NRI's, bijvoorbeeld op basis van aanbevelingen van de Commissie.

4.2.2. Interconnectie

Het huidige regelgevingskader voorziet in het recht en de plicht van netwerkexploitanten om interconnectieonderhandelingen aan te gaan, met de mogelijkheid van interventie door de regelgever om geschillen op te lossen wanneer de commerciële onderhandelingen mislukken. De lidstaten moeten ook zorgen voor voldoende interconnectie van specifieke netwerken om te zorgen voor de eind-tot-eind interoperabiliteit van diensten die op communautair niveau verplicht zijn⁴³. Deze elementen worden beschouwd als het minimumniveau van regelgeving voor interconnectie in het nieuwe regelgevingskader, dat van toepassing zal zijn onafhankelijk van de toegepaste netwerktechnologie. Commerciële onderhandelingen zouden de norm zijn voor nieuwe diensten, waar de

⁴² In het verslag "An assessment of the situation of interconnection in telecommunications in the European Union and the need to review the Interconnection Directive" (oktober 1999) wordt voorgesteld drie redenen te aanvaarden voor interventie door de regelgever: a) om te corrigeren bij geconstateerd falen van de markt (ingrijpen *ex-post*); b) om falen van de markt te verhinderen (ingrijpen *ex-ante*), wanneer er aanwijzingen zijn dat de markt zal gaan falen en dat het tijdverlies bij ingrijpen *ex-post* aanzienlijke schade zou toebrengen aan de ontwikkeling van concurrentie; c) om consumenten te beschermen en het welzijn van de consumenten te verbeteren, wanneer een niet aan regelgeving onderworpen markt deze resultaten niet zou kunnen opleveren.

⁴³ Vaste en mobiele telefoonnetten en netwerken van huurlijnen.

vroegere, monopolistische exploitanten geen onevenredige macht op de markt zullen hebben "geërfd".

Sommige andere bepalingen in het huidige regelgevingskader dienen als surrogaat voor daadwerkelijke concurrentie, bijvoorbeeld dat vaste netwerkexploitanten met aanmerkelijke macht op de markt wordt opgelegd anderen interconnectie aan te bieden in overeenstemming met de beginselen van kostenoriëntatie, transparantie en non-discriminatie.

De Commissie verwacht dat zich gedifferentieerde markten zullen ontwikkelen, zoals a) diensten voor gespreksopbouw, b) de levering van transitcapaciteit en c) de levering van gespreksafgiftediensten, waarbij de concurrentie op elk van deze markten zich verschillend zal ontwikkelen. In het toekomstige regelgevingskader moet het derhalve mogelijk zijn geleidelijk aan de *ex ante*-verplichtingen op specifieke markten te versoepelen, zodra kan worden aangetoond dat de concurrentie voldoende sterk is geworden om voor equivalente resultaten te zorgen.

De Commissie gaat uit van een procedure waarbij het besluit om een bepaalde *ex ante*-verplichting op te heffen zou worden genomen door de NRI, na verplicht overleg met de Commissie, in overeenstemming met de in de communautaire wetgeving vastgelegde criteria, zoals de macht op de markt van de exploitant en de mate van concurrentie op de relevante markt (zie punt 4.7.2). Uit voor de Commissie uitgevoerde studies⁴⁴ blijkt dat het enige tijd kan duren voordat op alle markten daadwerkelijk concurrentie gaat optreden. Met name wordt verwacht, onder het huidige tariefstelsel waarbij de oproepende partij betaalt, dat de markt voor lokale gespreksafgifte in wezen niet concurrerend zal blijven, zodat de bestaande *ex ante*-verplichtingen voor kostenoriëntatie van lokale gespreksafgiftetarieven van toepassing zullen blijven.

Internetdienstverleners zouden vallen onder de algemene aanpak van toegang en interconnectie zoals hierboven geschetst, waarbij de NRI's moeten zorgen voor eerlijke en niet-discriminerende behandeling, met name wanneer een gevestigde exploitant tevens internetdienstverlener is.

In de onderstaande figuur wordt een samenvatting gegeven van de verplichtingen die van toepassing zijn op de verschillende klassen van exploitanten ten aanzien van toegang en interconnectie.

	Dominante positie	Aanmerkelijke macht op de markt	Overige
Aard van de verplichting	<i>Leveren van interconnectie en toegang</i>	<i>Onderhandelen over interconnectie en toegang</i>	<i>Onderhandelen over interconnectie</i>
Tarieven	<i>Kostengeoriënteerd</i>	<i>Commerciële onderhandelingen</i>	<i>Commerciële onderhandelingen</i>
Rol van de NRI	<i>Prijsregulering ex ante</i>	<i>Gemachtigd tussenbeide te komen</i>	<i>Geschillenbeslechting</i>

⁴⁴ Report on Interconnection (ibid.).

Bij het bepalen van deze aanpak is rekening gehouden met de verplichtingen die de Europese Gemeenschap en de lidstaten zijn aangegaan in de context van het vierde protocol van de algemene overeenkomst inzake handel in diensten (GATS) betreffende basistelecommunicatiediensten met betrekking tot grote leveranciers⁴⁵.

4.2.3. Toegang tot het aansluitnet

Het aansluitnet is de link waarmee de locatie van de klant wordt verbonden met een telecommunicatienetwerk, in het algemeen via een paar koperdraden (hoewel er steeds meer glasvezels worden ingevoerd in het lokale aansluitnet, met name om grote klanten aan te sluiten).

De communautaire wetgeving schrijft niet uitdrukkelijk de ontbundeling van het aansluitnet voor, waarmee concurrenten volledig en exclusief gebruik zouden kunnen maken van de koperdraad tot bij de klant, maar omvat toch ten minste een aantal vormen van gedeelde toegang tot het aansluitnet. Wanneer dit evenredig is, kan de lidstaat de gevestigde exploitant met behulp van nationale wetgeving opleggen om het aansluitnet te ontbundelen. Thans eisen sommige lidstaten (of zullen gaan eisen) een volledige ontbundeling van het aansluitnet, terwijl andere voorzien in toegang tot het aansluitnet in de vorm van snelle bitstream-diensten, met name voor internettoegang, terwijl weer andere lidstaten hun standpunt hierover nog moeten bepalen⁴⁶.

De Commissie is van mening dat de beschikbaarheid van ontbundelde toegang tot het aansluitnet leidt tot een verhoogde concurrentie⁴⁷ en dat het daarnaast de invoering van hogesnelheidsinternettoegangsdiensten zou kunnen versnellen. De Commissie ziet met voldoening dat de meeste lidstaten zich in deze richting begeven. Men moet echter opletten dat de ontbundeling van het aansluitnet niet leidt tot een gebrek aan stimulansen voor netwerkinvesteringen (zie ook punt 4.2.8 inzake tarieven en prijzen).

De Commissie overweegt een aanbeveling inzake interconnectie van huurlijnen goed te keuren⁴⁸ waarin de lidstaten onder andere worden aangemoedigd maatregelen te treffen, zoals de ontbundeling van het aansluitnet en het verstrekken van vergunningen voor draadloze aansluitnetten, die de concurrentie in het netwerk voor lokale toegang

45 "Grote leverancier" wordt in dit protocol als volgt gedefinieerd: "Een grote leverancier is een leverancier die de mogelijkheid heeft aanzienlijke invloed uit te oefenen op de marktvoorwaarden (met betrekking tot prijs en voorraad) op de relevante markt voor basistelecommunicatiediensten ten gevolge van: a) controle over essentiële faciliteiten; of b) door gebruik te maken van zijn positie op de markt."

46 De ontbundeling van het aansluitnet is thans voor gepubliceerde prijzen beschikbaar in Duitsland, Finland, Denemarken, Nederland en Oostenrijk. In Italië zouden de voorwaarden binnenkort moeten worden gepubliceerd. In het VK heeft OFTEL bepaald dat vóór juli 2001 voor fysieke ontbundeling moet worden gezorgd. Frankrijk, Ierland en Zweden voeren overleg over deze kwestie en de resultaten zullen naar verwachting in 1999 bekend worden gemaakt.

In een aantal landen worden verschillende vormen van bitstream-toegang voor internetdienstverleners gelanceerd, zoals België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Zweden en het VK, en men verwacht vanaf het jaar 2000 een brede invoering van dergelijke hogesnelheidstoegangsdiensten in de Gemeenschap.

47 Beschikking van de Commissie inzake de fusie tussen Telia en Telenor (M.1439 van 13.10.1999, nog niet gepubliceerd).

48 Aanbeveling van de Commissie inzake interconnectieprijzen voor huurlijnen op een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt (nog niet goedgekeurd).

vergroten. Om de trend naar ontbundeling van het aansluitnet te steunen, overweegt de Commissie een verdere aanbeveling inzake prijzen en andere aspecten van lokale netwerktoegang.

Op het gebied van netwerktoegang worden aanbevelingen aan de lidstaten beschouwd als een gepast en doeltreffend middel om de betrokken complexe technische en economische kwesties te behandelen.

4.2.4. Toegang tot de kabel en doorgifteplicht

Behalve televisiediensten kunnen moderne kabeltelevisienetten ook telefoondiensten en hogesnelheid internettoegangsdiensten leveren. De liberalisering is bedoeld om alternatieve infrastructuren te bevorderen en de richtlijn Eigendom Kabelnetten verplicht gevestigde exploitanten die beschikken over een dominante positie en die een kabeltelevisienet exploiteren in het kader van bijzondere of uitsluitende rechten, om te zorgen voor een gescheiden rechtspersoon voor de kabelactiviteiten van het bedrijf.

Met het oog op de vertikaal geïntegreerde structuur van sommige kabelbedrijven (d.w.z. als leveranciers van de infrastructuur en communicatiediensten, en van diensten die over netwerken worden geleverd), vragen sommige om het opleggen *ex ante* van open toegangsvoorwaarden aan kabelexploitanten.

De Commissie, gelet op de bestaande of snel tot ontwikkeling komende alternatieven voor de levering van al deze diensten (d.w.z. satelliettv, mobiele en vaste telefoondiensten, hogesnelheidsinternettoegang met behulp van ADSL-technologie (Asymmetric Digital Subscriber Line) over telecommunicatienetwerken) is van mening dat het verplicht stellen van toegang tot kabeltelevisienetwerken op EU-niveau nu niet opportuun is. In het kader van de algemene aanpak van toegang, zoals beschreven in punt 4.2.1 hierboven, zou het echter gepast zijn dat de lidstaten kabelexploitanten met aanmerkelijke macht op de markt een "verplichting tot het onderhandelen over toegang" opleggen voor de levering van breedbanddiensten (of een verplichting om toegang te verlenen in het geval van een dominante exploitant), met de mogelijkheid voor de NRI om tussenbeide te komen wanneer de commerciële onderhandelingen mislukken.

De situatie zal verder worden bestudeerd en er zouden, voorzover nodig, volgens de hierboven geschetste aanpak aanbevelingen aan de NRI's kunnen worden gedaan.

Op basis van de voorgestelde aanpak inzake toegang en de opkomst van digitale omroep waarbij er commercieel en technisch levensvatbare alternatieve afleveringsmechanismen bestaan, moet de doorgifteplicht opnieuw worden bestudeerd. Dit houdt niet noodzakelijkerwijze in dat het opleggen aan kabelexploitanten van dergelijke verplichtingen, of de ontwikkeling daarvan, niet langer gerechtvaardigd zal zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot openbare omroep. Dergelijke regels, die betrekking hebben op de inhoud, moeten gerechtvaardigd en evenredig zijn.

4.2.5. Interoperabiliteit op het gebied van digitale televisie

De richtlijn Televisienormen verplicht leveranciers van voorwaardelijke toegang om omroepen en fabrikanten licenties te geven voor systemen voor voorwaardelijke toegang (CAS, conditional access systems) onder "eerlijke, redelijke en niet-discriminerende

voorwaarden". Dit voorschrift is versterkt door de door de markt geïnitieerde technische interoperabiliteitsprocedures voor dergelijke systemen.

Er zijn sedert de goedkeuring van die richtlijn nieuwe faciliteiten tot ontwikkeling gekomen⁴⁹, met name de API (Applications Program Interface) waarmee de elektronische programmagids (EPG) wordt bediend en die een sleutelrol speelt bij de levering van interactieve diensten. De richtlijn geldt niet voor API's en er zijn tot nu toe geen technische procedures naar voren gekomen om API-interoperabiliteit te ondersteunen. Dit houdt in dat de omroepen interactieve toepassingen voor verschillende platforms moeten aanpassen. De fabrikanten zijn ook bezorgd over de versnippering van de markt die het gevolg is van een toenemend aantal API's.

Bij gebrek aan API-interoperabiliteit hebben de nationale regelgevers de levering van EPG-informatie verplicht gesteld of gepoogd verplicht te stellen dat DVB-diensteninformatie (Digital Video Broadcasting) interoperabiliteit tussen EPG's tot stand brengt⁵⁰. Suggesties voor het oplossen van de API-interoperabiliteit zijn onder andere **verplichte toestemming voor en publicatie van API's**, alsmede **functionele interoperabiliteit** (publicatie van de belangrijkste interfaces en zeer beperkte normalisatie van de hoofdprotocols). Een andere mogelijkheid bestaat erin minder nadruk te leggen op interoperabiliteit en meer op de mogelijkheid die besloten ligt in software-downloads om een migratie uit te voeren die opschuift van merkgebonden API's naar een gemeenschappelijke, open API (de aanpak van het DVB Multimedia Home Platform). De Commissie is van mening dat de aanpak van de normalisatie in het bestaande telecommunicatiekader geschikt zou zijn om te zorgen voor interoperabiliteit op het gebied van de digitale televisie. Deze aanpak wordt in punt 4.2.6 hieronder uiteengezet.

Andere decoderfuncties zoals opslag en geheugen leiden tot een ander soort problemen in verband met toegang. De faciliteiten voor tv-decoders zijn op dit moment beperkt en de partij die verantwoordelijk is voor het beheer van deze faciliteiten kan worden verleid tot discriminatie van derde partijen. De hiermee verband houdende kwesties zijn vergelijkbaar met die van de collocatie van apparatuur van verschillende telecommunicatie-exploitanten. Naarmate deze functies verder worden uitgebreid en consumenten steeds meer beginnen dergelijke faciliteiten zelf te beheren, zal het probleem waarschijnlijk minder belangrijk worden.

4.2.6. Normalisatie

In het huidige regelgevingskader voor telecommunicatiediensten wordt de toepassing van normen voornamelijk gezien als een vrijwillig proces, waarbij de NRI's de rol hebben om het gebruik van Europese normen aan te moedigen daar waar zij bestaan, maar waarbij de mogelijkheid bestaat om normen op EU-niveau verplicht te stellen, na een periode van openbaar overleg⁵¹.

49 De functies daarvan worden gedetailleerder besproken in het Verslag over digitale televisie in de Europese Unie.

50 Andere, verwante kwesties met betrekking tot de levering van inhoud kunnen gevolgen hebben voor EPG's.

51 Zie artikel 5 van de gewijzigde ONP-kaderrichtlijn.

Zo moeten de NRI's er met name op toezien dat de telecommunicatienetwerkeexploitanten en dienstverleners volledig rekening houden met de normen die zijn opgenomen in de lijst van ONP-normen die regelmatig wordt gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*⁵². In de lijst worden de Europese normen aangegeven die geschikt worden geacht voor open en efficiënte toegang, interconnectie en interoperabiliteit.

In uitzonderlijke gevallen wordt de toepassing van specifieke normen verplicht gesteld (bijvoorbeeld de normen voor huurlijnen in de *Huurlijnenrichtlijn*⁵³). De Commissie kan zo nodig de Europese normalisatie-instellingen vragen om Europese normen te ontwikkelen.

Dit kader laat de normalisatie in de eerste plaats in handen van de marktdeelnemers, maar voorziet in procedures om te zorgen voor open toegang en interoperabiliteit wanneer de vrijwillige processen falen. Dit kader zal verder geschikt blijven voor de toekomstige, steeds meer naar elkaar toegeroevende markten.

Het lijkt met name een geschikte aanpak om te zorgen voor interoperabiliteit op het gebied van digitale televisie. Net zoals bij telecommunicatie houden de dynamische aard van deze markt en de steeds grotere flexibiliteit van de software in dat het aan te bevelen is zoveel mogelijk op de markt te vertrouwen om voor interoperabiliteit te zorgen. Anderzijds bestaat het gevaar dat met het opleggen van uitgebreide interoperabiliteitseisen in een vroeg stadium de marktontwikkeling wordt belemmerd. In deze context hebben de consumentenorganisaties en regelgevers een belangrijke rol te spelen bij het bevorderen van zo goed mogelijke informatie over en bekendheid met dit onderwerp, zodat de consumenten over alle nodige gegevens beschikken om zelf beslissingen te kunnen nemen. De consumenten en het bedrijfsleven blijven echter sterk belang hebben bij interoperabiliteit in de communicatiesector als geheel. Wanneer de door de markt gestuurde procedures op vrijwillige basis zouden falen, zou het nieuwe kader het mogelijk maken dat Europese normen verplicht worden gesteld via de in punt 4.8.1 uiteengezette institutionele regelingen, en op basis van een volledig openbaar overleg, zodanig dat open toegang en interoperabiliteit kunnen worden gegarandeerd.

4.2.7. *Carrierkeuze en -voorkeuze bij mobiele communicatie*

Carrierkeuze is een vorm van netwerktoegang die in het huidige regelgevingskader voor interconnectie verplicht is gesteld; exploitanten van vaste telefoonnetwerken met aanmerkelijke macht op de markt moeten carrierkeuze op hun netwerken aanbieden, en uiterlijk per 1 januari 2000 ook carriërvorkeuze. Deze verplichtingen werden ingevoerd om de concurrentie te stimuleren en om de gebruikers meer keuze te geven, rekening houdende met het feit dat de concurrentie sneller tot ontwikkeling zou komen op de markt voor interlokale en internationale gesprekken, dan op de markt voor lokale toegang.

Wanneer men de mogelijke toepassing van deze regels op mobiele netwerken bestudeert, is het van belang de verschillen tussen vaste en mobiele markten te erkennen. De mobiele

⁵² PB C 339 van 19.11.1998, blz. 6.

⁵³ Richtlijn 92/44/EEG van de Raad van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision op huurlijnen, PB L 165 van 19.6.1992, blz. 27, als gewijzigd bij Richtlijn 97/51/EG, PB L 295 van 29.10.1997, blz. 23 (de "Huurlijnenrichtlijn").

markt is duidelijk anders gestructureerd. Dit is een aan concurrentie onderworpen markt; de klanten kunnen veel gemakkelijker dan bij vaste netwerken van leverancier wisselen (en doen dat ook). De belangrijkste vraag is in welke mate een netwerkexploitant in staat is zich te onttrekken aan de concurrentiedruk die hem ertoe zou verplichten besparingen aan de consument door te geven. Deze kwestie kent twee aspecten. Het eerste aspect is de aard van het contract tussen de mobiele exploitant en zijn klanten, met inbegrip van de vrijheid van de consument om zonder boete en op korte termijn van leverancier te veranderen. Het andere aspect is de mate waarin exploitanten gebruik zullen maken van verschillende gespreksafgiftetarieven als onderdeel van hun prijsaanbod aan de consumenten. Wanneer de markt ontwikkelingen lijkt te belemmeren wat betreft contractvoorwaarden en innovatieve tariefstelsels, is het klaarblijkelijk zo dat verplichte indirecte toegangsregelingen, met name carrierkeuze, een gunstige invloed zouden hebben op de markt. Wanneer dergelijke beperkingen op de werking van de markt niet bestaan, is het echter veel minder duidelijk dat dergelijke regelingen een goede zaak zijn.

Deze argumenten tegen elkaar afwegend, is de Commissie van mening dat de keuzevrijheid van de klant het belangrijkste criterium dient te blijven, en dat het ontbreken van carrierkeuze inhoudt dat de oproepende klant de keuze van de netwerkexploitant inzake routing en tariefstelling voor oproepen naar andere netwerken maar moet aanvaarden. Derhalve wordt voorgesteld carrierkeuze verplicht te stellen voor mobiele telefoonnetwerkexploitanten met aanmerkelijke macht op de markt, maar niet carriervoorkeuze.

De Commissie heeft nog geen standpunt ingenomen inzake de vraag of verplichtingen voor mobiele netwerkexploitanten inzake carrierkeuze ook van toepassing moeten zijn op multimediadiensten die worden geleverd over mobiele netwerken van de derde generatie.

4.2.8. Kostenberekening en tariefstelling voor interconnectie en toegang

In de context van interconnectie en toegang dient van elke ingreep van de regelgever in de tariefstelling een signaalwerking uit te gaan die de totstandkoming van concurrentie bevordert en tot daadwerkelijk op de markt gebaseerde resultaten leidt. Voorschriften met betrekking tot de tarieven dienen neutraal te zijn ten aanzien van de vraag of de concurrentie diensten of netwerken betreft, zodat individuele bedrijven kunnen kiezen voor de beste mix van netwerk en dienst om aan hun strategische doelstellingen te voldoen. In het bijzonder wanneer regelgeving betreffende de eindverbruikersprijs wordt opgelegd om daarmee de consumentenbelangen te dienen, moet er wel voor worden opgelet daarmee geen concurrentiebelemmerende effecten in te voeren zoals uitholling van de marges.

De "weging" van eventuele prijsvoorschriften moet een afspiegeling vormen van de mate van concurrentie op de betreffende markt. Wat betreft interconnectie is de verplichting tot kostenoriëntatie vastgelegd in de primaire wetgeving, en in de aanbevelingen van de Commissie is het gebruik voorgeschreven van de methode van gemiddelde incrementele kosten op lange termijn- (LRAIC) voor gespreksafgifte⁵⁴. Met deze constructie wordt voor voldoende flexibiliteit gezorgd, en tegelijkertijd voor voldoende rechtszekerheid, en

⁵⁴ Aanbeveling 98/195/EG van de Commissie van 8 januari 1998 betreffende interconnectie op een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt, PB L 73 van 12.3.1998, en de aanbeveling van de Commissie van 29 juli 1998 tot wijziging van aanbeveling 98/195/EG van de Commissie, (PB L 228 van 15.8.1998).

naar verwachting kan de aanpak waarbij de Commissie geschikte kostenberekenningsmethoden aanbeveelt zo nodig ook worden toegepast voor andere soorten interconnectie en/of toegang. Terwijl LRAIC is aanbevolen voor gespreksafgifte, kunnen andere prijsberekenningsmethoden (zoals "retail minus") geschikter zijn voor andere soorten toegang, wanneer de markten meer aan concurrentie zijn onderworpen en het bedrijf dat om toegang vraagt dit doet om nieuwe inkomstenstromen te genereren van klanten van de leverancier van die toegang.

Totdat de op LRAIC gebaseerde interconnectietarieven worden ingevoerd, heeft de Commissie aanbevolen gebruik te maken van de "beste huidige praktijk"-interconnectieprijsen voor gespreksafgifte, die jaarlijks worden bijgewerkt. Deze prijzen voorzien thans in tarieven per minuut voor lokale, single transit- en double transit-interconnectie. Gezien het grote aantal innovatieve tariefpakketten dat thans op de markt verschijnt, met name voor dial-up internettoegang, kan het nodig zijn bij toekomstige bijwerkingen van deze aanbeveling rekening te houden met tariefstructuren die niet alleen uitgaan van een eenvoudige prijs per minuut. Naarmate oproep-transit een meer aan concurrentie onderworpen markt wordt, kan het nodig zijn meer nadruk te leggen op alleen lokale gespreksafgifte.

De vraag naar sommige vormen van toegang tot bestaande infrastructuur kan van tijdelijke aard zijn, in de periode dat een nieuwkomer zijn netwerk opbouwt. Deze overgangperiode leidt tot een bijzondere vorm van de beslissing betreffende aanleggen of kopen, en levert daarmee de basis voor een prijsregel waarmee de voorlopige aard van de door de nieuwkomer verlangde toegang wordt erkend. Het geval van de ontbundeling van het aansluitnet vormt een specifiek probleem doordat er in de meeste lidstaten een hele voorgeschiedenis van onevenwichtige tarieven bestaat, hetgeen deze zaak een stuk ingewikkelder maakt.

Wanneer derhalve op LRAIC gebaseerde tarieven worden toegepast op ontbundelde aansluitnetten (met de motivering dat LRAIC de goede prijssignalen afgeeft om duurzame investeringen in alternatieve lokale netwerkinfrastructuren te bevorderen), kan daar tegenover worden gesteld dat er eventueel een uitholling van de marges kan ontstaan, door het steeds kleinere verschil tussen de daadwerkelijke eindgebruikersprijzen van de telefoondienst en de groothandelsprijs van een ontbundeld aansluitnet die aan nieuwkomers in rekening wordt gebracht. Anderzijds moet rekening worden gehouden met het feit dat de ontbundeling van het aansluitnet meer diensten mogelijk maakt dan alleen eenvoudige spraaktelefonie; dit is met name het geval voor snelle internettoegang. De groothandelsprijs voor een ontbundeld aansluitnet mag derhalve niet altijd alleen worden vergeleken met de eindgebruikersprijs voor spraaktelefonie om het risico van uitholling van de marges te beoordelen.

De groothandelsprijzen voor ontbundelde aansluitnetten moeten zodanig worden bepaald dat de concurrentie op de markt voor eindgebruikers wordt bevorderd. Eén mogelijkheid om uitholling van de marges te verhinderen bestaat erin voor te schrijven dat de eindgebruikersprijzen van de gevestigde exploitant voor een bepaalde dienst tenminste met een redelijke marge de prijzen van de gescheiden onderdelen ervan (bijvoorbeeld ontbundelde aansluitnetten en collocatie) overtreffen⁵⁵. Een tweede mogelijkheid is de gevestigde exploitant te verplichten zijn eindgebruikerstarieven te herstructureren, in lijn

⁵⁵ Dergelijke voorwaarden werden ook opgelegd in de recente beschikking van de Commissie betreffende de fusie van Telia en Telenor.

met het beginsel van kostenoriëntatie. Nog een andere mogelijkheid zou erin bestaan alle groothandelsprijzen te baseren op een beginsel zoals volledig toegewezen historische kosten, met een migratiepad om ervoor te zorgen dat over een bepaalde periode zowel de groothandels- als de detailhandelsprijzen convergeren naar de prijzen die in een aan concurrentie onderworpen markt van toepassing zouden zijn. De lengte van de overgangperiode zal afhangen van de specifieke marktvoorwaarden en de snelheid waarmee de tarieven kunnen worden geherstructureerd. Een regelgever zou nieuwkomers niet moeten verplichten om voor de eindgebruikersmarkt onevenwichtige tarieven toe te passen als gevolg van het feit dat de gevestigde exploitant zijn tarieven nog niet heeft geherstructureerd. Een gedetailleerdere bespreking van aspecten van toegang en interconnectie kan in verschillende verslagen worden gevonden⁵⁶, die beschikbaar zijn op de volgende URL: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>.

4.2.9. Standpunt van de Commissie

De Commissie erkent het kritieke belang van de levering van toegangs- en interconnectiediensten voor de ontwikkeling van een concurrerende Europese markt. De Commissie stelt voor:

- specifieke communautaire maatregelen in stand te houden die betrekking hebben op zowel toegang als interconnectie, voorbouwend op de in de Interconnectierichtlijn en de richtlijn Televisienormen uiteengezette beginselen;
- voor het geval van de toegang tot netwerkinfrastructuren, de NRI's in de lidstaten verantwoordelijk te maken voor specifieke toegangskwesties, met inbegrip van de doorverkoop van diensten, in overeenstemming met een reeks voorwaarden en criteria die in communautaire wetgeving zijn vastgelegd; de eigenaars van de infrastructuur met aanmerkelijke macht op de markt te verplichten onderhandelingen aan te gaan, onder commerciële voorwaarden, over aanvragen tot toegang; dominante eigenaars van de infrastructuur te verplichten om in te gaan op redelijke aanvragen tot toegang; de mogelijkheid te behouden dat de NRI's tussenbeide komen om geschillen te beslechten;
- in het geval van interconnectie de eis voor kostengeoriënteerde interconnectie in de richtlijnen te handhaven ("hard" recht), maar dit concept te interpreteren door middel van aanbevelingen van de Commissie; de aanbeveling om LRAIC te gebruiken voor de prijsstelling van gespreksafgiftediensten van dominante exploitanten te behouden; te erkennen dat diensten betreffende gespreksopbouw, gesprekstransit en gespreksafgifte zich waarschijnlijk zullen ontwikkelen als verschillende markten, waarop verschillende regels van toepassing kunnen zijn;
- voorzover van toepassing, aanbevelingen betreffende toegang op te stellen; met name op korte termijn een aanbeveling aan de lidstaten over technische en economische aspecten van de ontbundeling van het aansluitnet te overwegen;
- het bestaande kader voor normalisatie in de telecommunicatiesector uit te breiden om er alle communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten mee te omvatten, d.w.z.

⁵⁶ "Report on Interconnection (ibid.)" en "Consumer demand for telecommunications services and the implications of the convergence of fixed and mobile networks for the regulatory framework for a liberalised EU market" (november 1999).

om zoveel mogelijk gebruik te maken van een vrijwillige aanpak van normalisatie, maar te voorzien in procedures die zorgen voor open toegang en interoperabiliteit wanneer de vrijwillige processen niet tot succes leiden;

- carrierkeuze - maar niet carriërvoorkeuze - beschikbaar te maken voor mobiele gebruikers door dit als verplichting op te leggen aan mobiele exploitanten met aanmerkelijke macht op de markt.

4.3. Radiospectrumbeheer

Dit punt moet worden gelezen in verbinding met punt 2.3 over de resultaten van het overleg over het Groenboek radiospectrumbeleid, en punt 4.1 over vergunningen en machtigingen. In dit punt wordt een aantal onopgeloste kwesties genoemd die nog verder moeten worden bestudeerd.

Technologische, markt- en beleidsontwikkelingen en nieuwe regelgeving hebben het gebruik van het radiospectrum een ware revolutie doen ondergaan en hebben geleid tot een verhoogde vraag naar deze natuurlijke hulpbron die van steeds groter belang is geworden voor de communicatiesector (en ook voor verschillende andere sectoren) als een waardevolle economische hulpbron. Aangezien de beschikbaarheid van het radiospectrum beperkt is, dienen de regeringen, die immers verantwoordelijk zijn voor de verdeling van deze hulpbron, ervoor te zorgen dat de consumenten en de marktdeelnemers maximaal economisch en sociaal profijt van een dergelijke hulpbron kunnen hebben. Dit houdt in dat er moeilijke keuzes moeten worden gemaakt tussen met elkaar concurrerende claims op een bepaald deel van het radiospectrum door zowel commerciële als niet-commerciële gebruikers en tussen aanvragers die vergelijkbare diensten willen gaan leveren. Dit heeft tot gevolg dat nieuwe mechanismen zoals veilingen en administratieve prijsstelling worden geïntroduceerd om de traditionele administratieve mechanismen voor het efficiënt distribueren van schaarse hulpbronnen aan te vullen. Er moet echter voor worden gezorgd dat de combinatie van administratieve heffingen en bijzondere lasten voor bepaalde marktdeelnemers, zoals mobiele exploitanten, hun activiteiten niet economisch onhaalbaar maakt. De voor het radiospectrumbeheer verantwoordelijke autoriteiten zullen natuurlijk moeten zorgen voor een evenwicht tussen de behoeften van commerciële en niet-commerciële gebruikers van radiospectrum en in overeenstemming daarmee de geschikte regels moeten toepassen.

4.3.1. Waardebepaling van radiospectrum

Het huidige kader maakt allerlei vormen van aanpak mogelijk, gaande van administratieve prijsstelling (d.w.z. door overheden uitgevoerde waardebeoordeling) tot het uitvoeren van veilingen voor radiospectrumvergunningen (d.w.z. waardebeoordeling door de hoogste bieder), zolang er geen sprake is van belemmering van de concurrentie. Hoewel slechts sommige lidstaten hebben besloten veilingmechanismen in te voeren, lijkt algemeen te worden erkend dat er een prijskaartje aan het spectrumgebruik moet hangen. Sommige marktdeelnemers hebben zich in de context van het overleg over het Groenboek radiospectrumbeleid verzet tegen bepaalde vormen van spectrumwaardering, maar dit standpunt lijkt meer verband te houden met de tenuitvoerlegging van de prijsstellingsmechanismen dan met de aanpak zelf.

Er is echter geen voldoende basis om een onvoorwaardelijke verplichting op EU-niveau te rechtvaardigen dat radiospectrum moet worden gewaardeerd, als een manier om de economische waarde ervan te weerspiegelen, noch voor het hele radiospectrum, noch

voor specifieke frequentiebanden. Uit het overleg over het groenboek over het radiospectrumbeleid is geen consensus naar voren gekomen over één specifieke oplossing; er werd met name betoogd dat een prijsstellingsaanpak niet geschikt zou zijn met betrekking tot spectrum dat wordt gebruikt in de niet-commerciële sector en ten behoeve van het openbaar belang, waar goede garanties nodig zijn om ervoor te zorgen dat radiospectrum blijvend beschikbaar is.

4.3.2. Heffingen en efficiency van radiospectrumgebruik

De Vergunningenrichtlijn staat overheden toe aanvullende heffingen toe te passen, die de administratieve kosten overtreffen, wanneer exploitanten gebruik maken van radiofrequentiebanden waarvoor schaarste aantoonbaar is. Doelstelling daarvan is het verhogen van de efficiency van het gebruik van het radiospectrum. Op basis van het openbaar overleg is het niet mogelijk efficiency op één enkele, objectieve wijze te definiëren; het hangt ervan af of men dit vraagstuk beziet vanuit economisch, technisch of maatschappelijk standpunt. Om vast te stellen welk toewijzings- en vergunningsmechanisme tot het meest efficiënte gebruik van radiospectrum leidt, moet verder worden onderzocht wat efficiency in de context van het vergunningenkader precies inhoudt.

Het wordt ook wenselijk geacht dat alle door de regelgevingsinstanties toegepaste heffingen objectief aantoonbare gevolgen hebben voor de efficiency van het radiospectrumgebruik, en niet eenvoudig worden gebruikt voor het spekken van de staatskas.

4.3.3. Afgeleide handel in radiospectrum

Sommige lidstaten staan positief ten opzichte van de invoering van secundaire handel in radiospectrum, terwijl andere hun standpunt over deze kwestie nog niet definitief hebben bepaald. Er is tijdens het openbaar overleg over het groenboek over het radiospectrumbeleid geen consensus naar voren gekomen over de mogelijke voordelen van de afgeleide handel. In sommige commentaren werd gesteld dat afgeleide handel het radiospectrumgebruik op nationaal, Europees en wereldniveau zou versnipperen, schadelijke interferenties zou veroorzaken en tot hogere prijzen zou leiden. Anderen zagen het als een middel om het gebruik van het radiospectrum flexibeler te maken en om het hamsteren van ongebruikt radiospectrum tegen te gaan. Hoewel de Commissie de waarde van een aantal van deze argumenten erkent, alsmede de behoefte om rekening te houden met kwesties die betrekking hebben op het algemeen belang, bijvoorbeeld niet-commercieel spectrumgebruik, is zij van mening dat het potentieel van secundaire handel verder zou moeten worden onderzocht. Zij is van mening dat veel tegenwerpingen tegen een dergelijke methode (bijvoorbeeld het gevaar van speculatie of misbruik van een dominante positie) kunnen worden opgelost door het inbouwen van geschikte waarborgen. Zij zal nagaan welke waarborgen in het belang van de Gemeenschap nodig zijn. Het is de bedoeling de Vergunningenrichtlijn te wijzigen om het de lidstaten mogelijk te maken - maar niet op te leggen - de verhandeling van radiospectrum toe te staan.

4.3.4. Nationale tegenover pan-Europese toewijzing en vergunningverlening

Leveranciers van pan-Europese diensten, zoals de satellietcommunicatiesector, stelden in hun antwoord op het groenboek over het radiospectrumbeleid met nadruk dat de

invoering van nieuwe diensten op pan-Europees niveau wordt belemmerd door uiteenlopende nationale praktijken op het gebied van toewijzing en vergunningen. De toewijzing van radiospectrum aan pan-Europese exploitanten op communautair niveau heeft geen baat gehad van de harmonisatiepogingen voor het radiospectrum die door de lidstaten zijn ondernomen of op communautair niveau zijn geïnitieerd. Het is belangrijk dat de voordelen worden erkend van de door de satellietsector gewenste pan-Europese vergunningen en eventueel van radiospectrumtoewijzing en dat er dus meer inspanningen nodig zijn om de soepele invoering te bevorderen van dergelijke diensten, die meteen een groot deel van het grondgebied van de Gemeenschap zouden kunnen beslaan. De in punt 4.1 geschetste voorgestelde wijzigingen van de Vergunningenrichtlijn, samen met de in punt 4.8 beschreven nieuwe institutionele regelingen, voorzien in een wetgevingskader dat pan-Europese dienstverlening zou bevorderen door het vereenvoudigen van de situatie betreffende individuele vergunningen, of zelfs door ze volledig overbodig te maken.

4.3.5. *Standpunt van de Commissie*

Gezien de grote omvang en de zeer uiteenlopende aard van met elkaar concurrerende vraag naar radiospectrum, niet alleen voor telecommunicatie maar ook voor andere toepassingen zoals vervoer, openbare veiligheid, omroep en O&O, stuiten de huidige methoden van indeling en toewijzing steeds meer op problemen bij het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod. Gezien het belang van radiospectrum voor de ontwikkeling van nieuwe en innovatieve diensten als onderdeel van een concurrerende Europese markt voor communicatiediensten, is de Commissie van mening dat:

- administratieve prijsstelling en veilingen van radiospectrum een middel kunnen zijn om te zorgen voor een efficiënt gebruik van het radiospectrum; dat echter verder moet worden uitgezocht hoe dit in de praktijk kan worden uitgevoerd, en in welke sectoren dergelijke systemen al dan niet van toepassing zouden moeten zijn, zodat rekening kan worden gehouden met beginselen van algemeen belang en tegelijkertijd kan worden gezorgd voor een globaal gesproken gelijkwaardige toegang tot frequenties;
- de lidstaten zoveel mogelijk dienen te worden aangemoedigd inkomsten die worden verkregen uit heffingen, veilingen en prijsbepaling van radiospectrum, zodanig aan te wenden dat de efficiency van het radiospectrum wordt verbeterd; dat daarbij dient te worden overwogen deze inkomsten te gebruiken ten behoeve van de "refarming" van het spectrum;
- de bestaande Vergunningenrichtlijn dient te worden gewijzigd teneinde de lidstaten de mogelijkheid te bieden - maar niet te verplichten - secundaire handel in radiospectrum mogelijk te maken als onderdeel van een proces om het efficiënt gebruik van radiospectrum te bevorderen. De Commissie zal nagaan welke waarborgen daarbij in het belang van de Gemeenschap nodig kunnen zijn;
- de dialoog met de lidstaten op het gebied van indeling en toewijzing dient te worden voortgezet, met name voor pan-Europese communicatiediensten, in het kader van alle eventuele nieuwe institutionele regelingen die worden ontworpen om sectoroverschrijdende radiospectrumkwesties te behandelen (zie de mededeling van de Commissie over Verdere stappen in het radiospectrumbeleid - Resultaten van de openbare raadpleging over het groenboek).

4.4. Universele dienst

Het bestaande regelgevingskader bepaalt dat de NRI's de netwerkexploitanten moeten verplichten ervoor te zorgen dat een gedefinieerd minimumpakket van diensten van een gedefinieerde kwaliteit voor allen beschikbaar is, onafhankelijk van de geografische locatie en voor een betaalbare prijs. De universele dienst, zoals thans gedefinieerd in de communautaire wetgeving, omvat de levering van spraaktelefonie, fax en spraakband-datatransmissie over modems (d.w.z. toegang tot internet). De gebruikers moeten toegang hebben, op een vaste locatie, tot internationale en nationale verbindingen, alsmede tot hulpdiensten (via nationale nummers of het Europese noodoproepnummer - 112). De definitie omvat ook hulp van de telefonist, gidsdiensten, openbare betaaltelefoons en bijzondere voorzieningen voor gehandicapten en gebruikers met bijzondere sociale behoeften⁵⁷.

In het huidig kader wordt erkend dat in sommige landen de last van de levering van de universele dienst groter zal zijn dan in andere. Derhalve geeft het kader de NRI's de mogelijkheid een fonds voor de financiering van de universele dienst in te richten, waaraan alle exploitanten bijdragen, om daarmee de exploitant die met de universele dienst is belast (in de praktijk de gevestigde exploitant) te compenseren, indien die levering een "oneerlijke last" inhoudt voor die leverancier van de universele dienst⁵⁸. Dergelijke fondsen mogen alleen worden gebruikt met betrekking tot de diensten die deel uitmaken van de universele dienst zoals in de communautaire wetgeving gedefinieerd. Er is momenteel slechts één lidstaat die gebruik maakt van een fonds voor de universele dienst.

Het staat de lidstaten vrij verplichtingen op te leggen die verder gaan dan de omvang van de universele dienst, teneinde nog meer diensten op nationaal niveau te doen leveren, maar zij kunnen de marktdeelnemers er niet toe verplichten bij te dragen in de financiering van dergelijke diensten. Daarvoor dienen van andere bronnen gebruik te worden gemaakt, waarbij moet worden voldaan aan de mededingingsvoorschriften, bijvoorbeeld door gebruik te maken van openbare aanbestedingen, die immers kostenefficiënt zijn en het gevaar van concurrentievervalsing zoveel mogelijk beperken.

Betaalbare toegang voor allen - een prioriteit voor de Commissie

Een hoofdprioriteit voor de Commissie is ervoor te zorgen dat alle consumenten de mogelijkheid hebben om te beschikken over de voordelen van de informatiemaatschappij. Dit is van wezenlijk belang om te verhinderen dat er een "digitale scheidslijn" tot stand komt die de maatschappij verdeelt tussen hen die toegang hebben tot de nieuwe diensten en er goed mee vertrouwd zijn, en hen die van de nieuwe diensten en voordelen zijn uitgesloten.

Willen de consumenten kunnen deelnemen aan de informatiemaatschappij, dan moeten zij toegang kunnen hebben tot de noodzakelijke hardware en software en kunnen beschikken over een internetverbinding. Het beleid van de Gemeenschap om de voordelen van de informatiemaatschappij zoveel mogelijk te benutten, verloopt derhalve langs een aantal verschillende lijnen. Er zijn met name communautaire en nationale

⁵⁷ Zie artikel 2 en 3 van de Spraaktelefonierichtlijn.

⁵⁸ Artikel 5, lid 1, van de Interconnectierichtlijn.

maatregelen genomen om onderwijs en scholing in scholen en universiteiten te verbeteren, zodat de gebruikers beter in staat zijn van de bestaande technologie gebruik te maken.

In de context van het nieuwe regelgevingskader beschikt de Gemeenschap over een aantal beleidshulpmiddelen om deze doelstelling te bereiken. Het eerste is de liberalisering zelf. De liberalisering van de telecommunicatiesector heeft voordelen gebracht voor de consumenten in termen van betrouwbaardere, kwalitatief betere diensten voor lagere prijzen. Dit is een bemoedigende trend die aantoont dat concurrentie leidt tot een verlaging van de tarieven voor communicatiediensten. De voorstellen in deze mededeling over vergunningen, toegang en interconnectie enz., moet de ontwikkeling van concurrentie bevorderen en tot nog lagere prijzen leiden.

Het is echter duidelijk dat concurrentie alléén niet voldoende is om de beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap te bereiken. In een ongereguleerde markt zouden er consumenten zijn met lage inkomens, of die leven in afgelegen gebieden, die niet door de exploitanten zouden worden bediend, omdat dit economisch niet verantwoord zou zijn. Het is derhalve van wezenlijk belang dat het nieuwe regelgevingskader blijft garanderen dat allen kunnen beschikken over de diensten die van wezenlijk belang worden beschouwd voor deelneming aan de maatschappij en die reeds beschikbaar zijn voor de grote meerderheid van de burgers. Dit is de oorsprong van het concept van de universele dienst.

4.4.1. Omvang van de universele dienst

Zoals geconcludeerd in een eerdere mededeling van de Commissie⁵⁹ is de universele dienst een dynamisch en aan ontwikkeling onderhevig concept. Het is een belangrijk beleidshulpmiddel in het streven om openbare toegang tot de informatiemaatschappij te garanderen, samen met initiatieven uit de openbare sector en openbaar/particuliere samenwerkingsverbanden (zoals de initiatieven die worden ondernomen om de toegang voor scholen tot het internet te bevorderen).

De onderhavige mededeling biedt een kans stil te staan bij de vraag of er behoefte bestaat aan een uitbreiding van de omvang van de universele dienst op Europees niveau. Het debat heeft zich daarbij vooral toegespitst op de mate waarin breedbanddiensten, of zij nu over kabeltelevisionetten, satellieten of over traditionele telecommunicatienetwerken door middel van ADSL-technologie worden geleverd, zouden moeten worden opgenomen in de omvang van de universele dienst.

Momenteel worden nieuwe breedbandnetwerken in gebruik genomen en op commerciële basis aangeboden. Dit biedt kansen voor snellere internettoegang, hetgeen de bestaande informatiemaatschappijdiensten aantrekkelijker maakt en nieuwe diensten mogelijk maakt waarvoor een grote bandbreedte nodig is, zoals "video on demand". De Commissie verwelkomt deze ontwikkelingen. Andere in deze mededeling uiteengezette voorstellen, zoals maatregelen om de ontbundeling van het aansluitnet aan te moedigen, zouden moeten helpen bij het vergroten van de penetratiegraad van dergelijke diensten. De

⁵⁹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's - De universele dienst in de telecommunicatiesector in het perspectief van een volledig geliberaliseerde omgeving - Een essentieel element van de Informatiemaatschappij, COM(96) 73 def. van 13.03.1996).

beschikbaarheid van breedbanddiensten zal een sleutelement zijn om ervoor te zorgen dat de EU de overgang naar de informatiemaatschappij weet te maken.

Het debat gaat erover of dergelijke diensten verplicht moeten worden gesteld, en zo ja of zij moeten worden aangeboden voor een gesubsidieerde prijs en als onderdeel van de universele dienstverlening om betaalbaarheid voor allen te garanderen. De bedoeling daarbij zou zijn het risico te verkleinen dat er in de maatschappij een groep van informatie-"kansarmen" ontstaat.

Er zijn verschillende argumenten voor een dergelijke aanpak aan te voeren. Er zou mee kunnen worden bereikt dat mensen niet worden uitgesloten van de groeiende mogelijkheden die hogesnelheidsinternettoegang kan bieden (hoewel om de voordelen van een dergelijke toegang te kunnen benutten ook andere middelen nodig zijn: een computer en een hogesnelheidsmodem, software en voldoende opleiding). Deze mogelijkheden betreffen onder andere meer toegang tot commerciële diensten, de mogelijkheid thuis te werken, meer mogelijkheden om het contact te onderhouden met de diensten op maatschappelijk gebied, in de gezondheidszorg en van lokale overheden, alsmede de mogelijkheid om gebruik te maken van een brede reeks van amusementsdiensten. Bovendien bieden zij het individu enorme mogelijkheden wat betreft de toegang tot informatie en opleidingsmogelijkheden.

Algemener gesteld zouden de hierboven genoemde voordelen voor individuele personen uiteindelijk kunnen leiden tot een beter geïnformeerde, beter opgeleide en over meer vaardigheden beschikkende actieve bevolking. Zij zouden ook kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een markt voor e-commerce en een omgeving waarin e-commerce tot ontplooiing kan komen.

Er zijn echter ook argumenten tegen het opnemen van breedbanddiensten in de universele dienst. Het hoofdargument heeft betrekking op de financiële gevolgen die dit zou hebben voor de meerderheid van de consumenten.

De universele dienst is afhankelijk van kruissubsidiëring van één groep gebruikers door een andere. Het huidige kader heeft ervoor gezorgd dat een basisniveau van telefonie voor allen beschikbaar is, doordat de universele dienstverlener ervoor moet zorgen dat alle consumenten die als oneconomisch zouden worden beschouwd (bijvoorbeeld consumenten met een laag inkomen, of die in afgelegen gebieden leven), toegang hebben tot een basispakket van telecommunicatiediensten, voor een betaalbare prijs. Voor basistelefonie houdt een dergelijke kruissubsidiëring geen al te grote last in, omdat de infrastructuur reeds bestaat en de meeste mensen reeds over een telefoon beschikken. Het aantal mensen dat van de kruissubsidiëring profiteert is derhalve vrij klein.

Daar staat tegenover dat thans slechts een kleine minderheid van consumenten toegang heeft tot breedbanddiensten. Wanneer men dergelijke diensten opneemt in de universele dienst, zal dat waarschijnlijk tot problemen leiden. De enige manier waarop dit kan worden gedaan, is door breedbanddiensten voor bepaalde gebruikers mede te financieren via kruissubsidiëring van de breedbandgebruikers door de basistelefonie consumenten. Maar het op deze manier ten uitvoer leggen van het concept van de universele dienstverlening zou oneerlijke gevolgen hebben voor telefoongebruikers met lagere inkomens. Het opnemen van de breedband internetdiensten in de universele dienst zou op dit tijdstip inhouden dat de activiteiten van een klein aantal (vaak welvarende) "vroege afnemers" zou worden gesubsidieerd door de rest van de bevolking. Gezien de kosten die

zijn verbonden met het aanleggen van breedbandnetwerken, zou deze subsidiëring een aanzienlijke verhoging inhouden van de facturen van alle consumenten. Aangezien het extra bedrag niet zou zijn gebaseerd op de financiële draagkracht van de individuele consument, zou men kunnen stellen dat dit een regressieve belasting is.

De kosten die verband houden met een dergelijke regeling zouden waarschijnlijk moeten worden gefinancierd via een fonds voor de universele dienst, zoals hierboven beschreven. De verplichting om deze kosten te delen met de andere deelnemers op de markt zou dan ook kunnen leiden tot belemmeringen voor nieuwkomers op de markt. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de concurrentie en de keuzemogelijkheden van de consument worden verminderd.

Voorts zou het opnemen van breedbanddiensten in de universele dienst op EU-niveau ook tot problemen kunnen leiden omdat de technologie nog vrij jong is en zich op de markt nog niet heeft bewezen. Dit houdt in dat de overheden zouden moeten proberen "winnaars" op technologisch gebied uit te kiezen, waarbij zij het risico zouden lopen de verkeerde keuze te maken.

In de mededeling van de Commissie van 1996 werden de belangrijkste criteria aangegeven voor de uitbreiding van de universele dienst: dat elke eventuele uitbreiding zou moeten worden gebaseerd op een combinatie van een marktanalyse van de vraag naar en de beschikbaarheid van de dienst, aangevuld met een politieke beoordeling van de maatschappelijke en economische wenselijkheid ervan. De Commissie is van mening dat deze criteria nog steeds geldig zijn.

In het licht van dit beginsel en op basis van de hierboven gegeven analyse, is de Commissie er niet van overtuigd dat het uitbreiden van de universele dienst met breedbanddiensten thans wenselijk is. De Commissie heeft geen diensten kunnen ontdekken die nog niet onder de universele dienst vallen en die toch zouden voldoen aan de criteria die zij heeft vastgesteld voor het uitbreiden van de universele dienst. Dit houdt geenszins in dat de lidstaten geen eigen initiatieven zouden mogen nemen voor de financiering van de invoering van breedbanddiensten via andere mechanismen dan de financiering van de universele dienst.

De markt ontwikkelt zich echter snel en de omstandigheden kunnen veranderen. Nieuwe diensten kunnen beschikbaar worden voor een aanzienlijke meerderheid van de bevolking, met het daaruit volgende risico van sociale uitsluiting voor hen die deze diensten niet kunnen betalen, vanwege hun economische of geografische omstandigheden.

In het nieuwe kader zouden de hierboven genoemde criteria in wetgeving worden vastgelegd, op basis waarvan de Commissie dan zouden worden verplicht een periodieke herziening uit te voeren (om de twee jaar) van de omvang van de universele dienst. De Commissie zal bij deze herziening moeten overleggen met alle betrokken partijen.

4.4.2. Financiering van de universele dienst

Zoals hierboven vermeld staat het bestaande kader de NRI's toe regelingen in te stellen voor de financiering van de universele dienst, die worden gefinancierd door bijdragen van de marktdeelnemers waarmee de leverancier van de universele dienst wordt gecompenseerd, wanneer zij van mening zijn dat die levering een oneerlijke last inhoudt voor die exploitant. Slechts één lidstaat (Frankrijk) beschikt over een operationeel

mechanisme voor de financiering van de universele dienst, hoewel verschillende andere in hun wetgeving dergelijke mechanismen wel hebben voorzien.

Gezien de regionale variaties tussen de lidstaten wat betreft de mate van concurrentie, gemiddeld inkomen en geografische kenmerken, zal de last die de universele dienstverplichting voor exploitanten inhoudt, van lidstaat tot lidstaat variëren. Met de toetreding van nieuwe lidstaten zullen dergelijke verschillen waarschijnlijk nog toenemen. Wanneer de universele dienst zou worden uitgebreid, zou de last voor exploitanten waarschijnlijk ook groter worden. Derhalve wordt voorgesteld de lidstaten verder te blijven toestaan regelingen ter financiering van de universele dienst, zoals hierboven beschreven, in te stellen. De Commissie wil de situatie echter op de voet blijven volgen en zal nauwlettend blijven toezien op de details van dergelijke regelingen, om zich ervan te vergewissen dat ze gerechtvaardigd zijn.

De huidige wetgeving voorziet ook de invoering van "lever of betaal" regelingen ("pay or play"). Met dergelijke regelingen kunnen andere exploitanten hun bijdragen verminderen wanneer zij de universele dienst leveren in het gebied dat zij exploiteren. De Commissie betreurt het dat dergelijke regelingen niet diepgaander zijn bestudeerd in een groter aantal landen, hoewel zij erkent dat er problemen zijn geweest bij het toepassen in de praktijk van dergelijke regelingen wanneer de netwerken voor de meerderheid van de gebruikers al waren aangelegd. De Commissie is van plan deze bepaling in stand te houden en het gebruik ervan aan te moedigen in gevallen waar de dekkingsgraad van de telefoondienst nog beperkt is (bijvoorbeeld in bepaalde regio's van de nieuw toetredende landen).

4.4.3. Betaalbaarheid

Volgens de huidige regels moet de universele dienst beschikbaar zijn voor een betaalbare prijs, maar de betaalbaarheid wordt niet kwantitatief vastgelegd. Dit is zinvol omdat betaalbaarheid een relatief concept is, dat in sterke mate van de nationale voorwaarden afhangt. Er wordt echter voorgesteld duidelijke beginselen op Europees niveau vast te stellen om de betaalbaarheid van telefoondiensten te garanderen.

De lidstaten hebben verschillende methoden ontworpen om te voldoen aan de verplichting tot publicatie van regels en criteria voor het garanderen van de betaalbaarheid op nationaal niveau⁶⁰. De meeste lidstaten voeren één of andere vorm van prijscontrole uit op diensten die vallen onder de definitie van de universele dienst. Sommige hebben bijzondere regelingen voor bepaalde categorieën van gebruikers (lage inkomens, gehandicapten) verplicht gesteld en eisen ook dat er regelingen om het betalen te vergemakkelijken en het controleren en in de hand houden van de uitgaven van de klant te verbeteren, waaronder voor de betaling van facturen. Er bestaan ook bijzondere voorwaarden betreffende het afsluiten van de lijn bij niet-betaling. Vaak zijn deze regelingen toegesneden op bijzondere problemen of consumentenkwesties die zich in de lidstaten hebben voorgedaan. Dergelijke regelingen werken in het algemeen goed en de Commissie ziet derhalve geen behoefte om het kader in dit opzicht te wijzigen, maar zal verder nauwlettend op de ontwikkelingen blijven toezien, met name om ervoor te zorgen dat dergelijke regelingen duidelijk zijn gericht op de behoeften van de minder begunstigde groepen waarvoor zij waren ontworpen.

⁶⁰ Zoals uiteengezet in artikel 3 van de Spraaktelefonierichtlijn.

4.4.4. Standpunt van de Commissie

De Commissie erkent het belang van de universele dienst om ervoor te zorgen dat alle Europese burgers toegang hebben tot de informatiemaatschappij. Zij stelt met name voor:

- voornamelijk de huidige definitie en omvang van de universele dienst te behouden;
- gezien het feit dat de universele dienst een dynamisch en aan ontwikkeling onderhevig concept is, de bestaande criteria voor mogelijke uitbreiding van de omvang ervan en mechanismen voor een periodieke herziening in de communautaire wetgeving in te bouwen;
- toe te blijven zien op de financieringsregelingen en in de context daarvan de ontwikkeling te bevorderen van mechanismen die het "lever of betaal" concept ten uitvoer leggen;
- tariefbeginselen op EU-niveau te ontwikkelen waarmee de betaalbaarheid van de universele dienst kan worden gegarandeerd.

4.5. De belangen van de gebruiker en de consument

Het concept van universele dienst in het huidige regelgevingskader is een manier om de gebruikers in de maatschappij te beschermen door ervoor te zorgen dat zij toegang hebben tot die diensten die ter voorkoming van sociale uitsluiting van essentieel belang worden geacht. Het huidige regelgevingskader bevat ook een aantal bepalingen die de belangen van gebruiker en consument in het algemeen moeten beschermen⁶¹. Daarnaast zijn er op EU-niveau nog een aantal horizontale richtlijnen op het gebied van consumentenbescherming⁶² die voor alle sectoren, ook de telecommunicatiesector, gelden.

Sectorspecifieke wetgeving kan nodig zijn in het geval van bepaalde gebruikers en consumentenbelangen die niet door de horizontale wetgeving worden bestreken. De universele dienst is een gebied waarop vooruitgelopen wordt op sectorspecifieke wetgeving, zoals is uitgelegd in het vorige hoofdstuk. Andere gebieden zullen later ter sprake komen.

De wetgeving op het gebied van consumentenbescherming is erop gericht alle consumenten te beschermen, en geldt dus voor alle marktpartijen op een bepaald gebied. Het is van belang de behoefte aan consumentenbescherming af te wegen tegen het streven om bedrijven niet met een overmaat aan regelgeving te belasten. Dit geldt vooral voor nieuwe en innovatieve markten, waarop het MKB een essentiële rol speelt. In veel gevallen kan de consument het best worden beschermd door hem keuzemogelijkheden te geven en hem in staat te stellen geïnformeerde keuzes te maken tussen concurrerende diensten.

61 Met name de richtlijnen Spraaktelefonie, Gegevensbescherming Telecommunicatie, Huurlijnen en Televisienormen.

62 Zie http://europa.eu.int/comm/dg24/library/legislation/index_en.html voor een lijst van relevante richtlijnen.

4.5.1. *Persoonsgegevens en bescherming van de persoonlijke levenssfeer*

De richtlijn Gegevensbescherming Telecommunicatie past de algemene beginselen van de algemene richtlijn Gegevensbescherming toe op de telecommunicatiesector⁶³. Zij verschaft waarborgen betreffende veiligheid en vertrouwelijkheid van communicatiediensten, het gebruik van verkeersgegevens, de persoonlijke levenssfeer beschermende keuzemogelijkheden met betrekking tot identificatie van het oproepende nummer, publicatie van persoonsgegevens in abonneelijsten en ongevraagde oproepen.

De terminologie die wordt gebruikt in de in 1990 voorgestelde richtlijn Gegevensbescherming Telecommunicatie is geschikt voor de conventionele vaste telefoondiensten, maar leent zich niet zo goed voor de nu ter beschikking gekomen nieuwe diensten, die betaalbaar zijn geworden voor een breed publiek. Hierdoor ontstaan dubbelzinnigheden, hetgeen in de praktijk heeft geleid tot onderling afwijkende omzettingen van de richtlijn door de lidstaten. Met het oog op een consequente toepassing van de gegevensbeschermingsbeginselen op de openbare telecommunicatie- en netwerkdiensten in de gehele EU stelt de Commissie voor de richtlijn aan te passen en te verduidelijken, daarbij rekening houdend met de technologische ontwikkelingen en de convergerende markten.

4.5.2. *Europees oproepnummer voor hulpdiensten "112"*

De communautaire wetgeving bepaalt dat de gebruikers gratis toegang moeten hebben tot het Europees oproepnummer voor hulpdiensten <112>,⁶⁴ dat naast de nationale oproepnummers bestaat. Volgens het vijfde tenuitvoerleggingsverslag is deze faciliteit algemeen beschikbaar, maar minder algemeen bekend in de lidstaten en wordt er gewerkt aan de oplossing van de nog resterende tenuitvoerleggingsproblemen.

Dankzij de technologische ontwikkelingen is geografische plaatsbepaling mogelijk van vaste en mobiele telefoons. Het is haalbaar en in het algemeen belang om de datum vast te stellen waarop alle vaste en mobiele exploitanten in geval van een noodoproep de hulpdiensten plaatsgegevens zullen mededelen. Gezien de gevoeligheid van die gegevens voor de privacy van mobiele oproepers, moeten passende waarborgen worden geschapen voor bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer met het oog op de naleving van de EU-regelgeving terzake.

Gezien het belang van zo'n faciliteit voor de Europese burger en de stand van de technologische ontwikkeling moeten de plaatsgegevens voor hulpdiensten per 1 januari 2003 beschikbaar zijn. Dit zou passen in het voor de tenuitvoerlegging van het nieuwe regelgevingskader geplande tijdschema.

⁶³ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24.10.1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

⁶⁴ Zie Beschikking 91/396/EEG van de Raad van 29 juli 1991 inzake invoering van een gemeenschappelijk Europees oproepnummer voor hulpdiensten, (PB L 217 van 6.8.1991, blz 31, en de Spraaktelefonierichtlijn.

4.5.3. Behandeling van klachten en beslechting van geschillen

De huidige richtlijnen bevatten een aantal bepalingen voor het beslechten en bijleggen van geschillen. Voorgesteld wordt om voor dit punt een algemene regeling in de kaderrichtlijn op te nemen die de lidstaten verplicht voor gebruikers en consumenten eenvoudige en goedkope niet-gerechtelijke procedures in te voeren voor de behandeling van klachten en de beslechting van geschillen. De lidstaten zullen zelf moeten uitmaken of deze regelingen sectorspecifiek (bijvoorbeeld met de nationale regelgevingsinstantie) of generiek (bijvoorbeeld met een ombudsman) zullen moeten zijn. Het regelgevingskader moet zorgen voor rechtszekerheid voor alle betrokkenen door middel van een combinatie van een stuk wetgeving ter bescherming van de rechten van de consument en andere maatregelen, "soft law" overeenkomsten inbegrepen.

Verder zal de consument het recht krijgen om een beroep te doen op het Hoog Comité voor communicatie (zie punt 4.8.1) in geval van geschillen met een grensoverschrijdende dimensie.

4.5.4. Transparantie van informatie over tarieven,

Van de voordelen van een geliberaliseerde vrije markt kan pas echt ten volle geprofitteerd worden, indien de consument voldoende wordt geïnformeerd en hij zijn gedrag op deze informatie afstemt. Het gedrag van de consument is voor de verwezenlijking van een markt met concurrentie even belangrijk als het mededingingsrecht.

Op een geliberaliseerde markt worden de telefoontarieven niet langer bepaald door één maatschappij, blijken de prijzen voor de verschillende soorten oproepen niet langer uit het opgeroepen nummer en zijn er veelvuldige tariefwijzigingen – stijgingen en dalingen. Vooral de tarieven en contracten voor mobiele diensten waren voor de consument van belang.

De bestaande Spraaktelefonierichtlijn eist transparantie van consumententarieven en gespecificeerde facturen. Gezien de moeilijkheden die de consument ondervindt bij het uitrekenen van de kosten van de door hem gekochte dienst behoeven de desbetreffende bepalingen nadere verduidelijking in de nieuwe kaderrichtlijn. De Commissie bekijkt ook of de verstrekking van tariefgegevens per oproep als netwerkdiens verplicht moet worden gesteld, met name indien deze voorzieningen zijn genormaliseerd (bijvoorbeeld met betrekking tot GSM-netwerken).

4.5.5. Kwaliteit van de dienst

Het huidige regelgevingskader biedt de lidstaten de vrijheid om zelf te beslissen hoe de kwaliteit van de dienst naar gelang van de situatie in hun land moet worden geregeld. De Spraaktelefonierichtlijn verplicht de exploitanten van vaste netwerken die een aanmerkelijke macht op de markt en/of universele dienstverplichtingen hebben actuele informatie over hun prestaties bij te houden. Zij voorziet ook in de mogelijkheid voor de lidstaten om de prestatiegegevens te publiceren, prestatiedoelstellingen vast te stellen en indien nodig aan exploitanten die niet aan de prestatiedoelstellingen voldoen sancties op te leggen.

In een concurrentiële omgeving zal de concurrentie tussen leveranciers eerder tot diensten van goede kwaliteit leiden dan regelgeving, en kunnen de consumenten diensten vragen

van verschillende kwaliteit tegen verschillende prijzen (een goed voorbeeld is tegenwoordig spraakdiensten via IP, waarbij lagere kwaliteit tegen lagere kosten wordt geboden). Er moet meer nadruk komen te liggen op de verplichting van aanbieders van diensten om hun klanten in te lichten over de kwaliteit van de dienst die ze mogen verwachten. Desalniettemin wordt het met betrekking tot de telefoondiensten, of die nu via IP-netwerken of conventionele netwerken worden aangeboden (en eventuele andere diensten die volgens de EU-regels tot de universele dienst behoren) verstandig geacht de nationale regelgevingsinstanties enige reservebevoegdheden te laten behouden zodat die in gevallen waarin de markt tekort schiet maatregelen kunnen nemen, vooral wanneer het gaat om end-to-end kwaliteit in een multinetwerkomgeving die niet volledig door één enkele exploitant wordt beheerst.

Nadere gegevens over het in studie zijnde regelgevingsmodel zijn te vinden in een rapport⁶⁵ over dit onderwerp.

4.5.6. Aanbevolen en verplichte diensten

Naast de in het kader van de universele dienst vereiste verplichte aanbod van diensten omvat het huidige regelgevingskader ook bepalingen die de gevestigde exploitanten verplichten of aanmoedigen tot het aanbieden van bepaalde diensten. Deze bepalingen kunnen worden afgeschaft, zodra de gebruikers tussen voldoende leveranciers kunnen kiezen en concurrentie een doeltreffende methode wordt om aan de behoeften van de gebruiker te voldoen.

Het aanbieden van huurlijnen is geregeld in een bijzondere richtlijn⁶⁶, die het aanbod van een minimumreeks van huurlijnen (tot 2 Mbit/s) in de hele Gemeenschap moet garanderen. De liberalisering van de huurlijnenmarkt heeft nog niet geleid tot aanzienlijke prijsverlagingen voor huurlijnen, en er wordt nu een aantal initiatieven genomen om dit te verhelpen⁶⁷. Verwacht wordt echter dat in de loop van deze herzieningsoperatie de door nieuwe marktdeelnemers in de Gemeenschap geïnstalleerde infrastructuur zal leiden tot een huurlijnenmarkt met open en vrije concurrentie, die aan de behoeften van de gebruikers kan voldoen.

Voorgesteld wordt om de huidige huurlijnenrichtlijn af te schaffen, zodra er voor alle gebruikers voldoende keus aan huurlijnen is en de prijzen van huurlijnen concurrerend zijn. Tot die tijd zal de Commissie, met name in verband met de huidige bezorgdheid van de gebruiker over de prijzen van huurlijnen, eventuele inbreuken op de huidige richtlijn krachtig vervolgen.

⁶⁵ "Quality of voice telephony services and related consumer protection issues" (november 1999) <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>

⁶⁶ Huurlijnenrichtlijn als gewijzigd bij Beschikking 98/80/EG van de Commissie van 7 januari 1998 inzake wijziging van bijlage II bij Richtlijn 92/44/EEG van de Raad, PB L 14 van 20.1.1998.

⁶⁷ Aanbeveling van de Commissie inzake de prijsvorming voor interconnectie van huurlijnen in een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt (*nog goed te keuren*).

Op deze problematiek wordt dieper ingegaan in een aantal studies⁶⁸.

4.5.7. Standpunt van de Commissie

Hoofddoel van het communautair beleid in deze sector is bevordering van het belang van de Europese burger, en de Commissie stelt het volgende voor:

- actualisering en verduidelijking van de richtlijn Gegevensbescherming Telecommunicatie om rekening te houden met de technologische ontwikkelingen en haar geschikt te maken voor een convergerende markt;
- verplichte uitbreiding van het Europees oproepnummer 112 door de eis dat de plaats vanwaar de oproep komt aan de hulpdiensten bekend wordt gemaakt, rekening houdende met de privacyproblematiek die daaraan vastzit;
- handhaving en verzwaring van de bestaande verplichtingen met betrekking tot de procedures voor het behandelen van klachten en beslechten van geschillen, en de kwaliteit van de dienst; nagaan of verdere maatregelen vereist zijn;
- informatie, tarieven inbegrepen, transparanter maken voor de consument (bijvoorbeeld door invoering van de eis om per oproep tariefinformatie te verstrekken voor alle gebruikers).
- de leveranciers verplichten om voor hun klanten informatie te publiceren over de kwaliteit van de dienst, en handhaving van reservebevoegdheden voor regelgevingsinstanties om in geval van problemen met de kwaliteit van de dienst op te treden, wanneer er zich problemen voordoen met betrekking tot de onder de definitie van de universele dienst vallende diensten;
- intrekking van de Richtlijn 92/44/EG inzake huurlijnen, zodra er voldoende keus aan huurlijnen is voor alle gebruikers en de huurprijzen voor huurlijnen concurrerend zijn.

4.6. Nummering, naamgeving en adressering

De huidige communautaire wetgeving geeft de aanzet tot een geharmoniseerde aanpak van nummering, naamgeving en adressering en benadrukt hoe belangrijk het is om in heel Europa eind-tot-eindverbindingen tussen gebruikers, alsmede interoperabiliteit van diensten te garanderen⁶⁹. Zij eist onder meer een adequate terbeschikkingstelling van nummers en adressen en toezicht op de nummer-, adresserings- en naamgevingsplannen van nationale regelgevingsinstanties, en verlangt coördinatie van Europese standpunten bij internationale onderhandelingen.

⁶⁸ Zie rapporten over "Quality of voice telephony services and related consumer protection issues" (november 1999), "Tariff transparency in a multi-operator environment" (september 1999) and fixed mobile convergence (ibid.) (<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm>).

⁶⁹ Zie bijlage I van de ONP-kaderrichtlijn.

Namen, nummers en adressen⁷⁰ zijn essentiële hulpbronnen bij de ontwikkeling van nieuwe diensten en bovengenoemde bepalingen vormen een goed uitgangspunt voor het denken over een toekomstig regelgevingskader.

4.6.1. Convergentie van de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten

De verschillende internationale nummer-, naamgevings- en adresseringsplannen die nu in gebruik zijn hebben zich ontwikkeld in tot nu toe niet met elkaar verbonden omgevingen, en kennen aparte administratieve regelingen. De administratie van de nummering voor telefoon- en pakketgeschakelde openbare datanetten is op mondiaal niveau in handen van de ITU en op nationaal niveau in die van een regelgevingsinstantie voor telecommunicatie. De adressering voor ATM-breedbandsystemen is gebaseerd op internationale normalisatie (ISO)-normen en wordt op nationaal niveau beheerd door nationale normalisatieorganisaties. Een centrale mondiale instantie is er niet. Met de internet -naamgeving en -adressering is op wereldwijd niveau de Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) belast, die optreedt in samenwerking met regionale en nationale internetregistratie-organisaties⁷¹.

De ontwikkeling van internet gaat in hoog tempo door, en vele investeringen in nieuwe netwerken richten zich meer op IP-netwerken dan op traditionele technologieën. Onder waarnemers is er echter verschil van mening over de wijze waarop de overgang van de bestaande netwerken op IP-netwerken moet gebeuren. In die overgangperiode moet er worden gezorgd voor interconnectie van netwerken met verschillende naamgevings-, adresserings- en nummerplannen, teneinde de gebruikers interoperabiliteit van diensten te bieden voor een doeltreffender afhandeling van het dataverkeer.

Internet is een wereldomvattend netwerk en de Commissie vindt dat internetnaamgeving en -adressering het beste kan worden overgelaten aan ICANN en andere mondiale structuren die wereldwijde belangen in internetontwikkeling weerspiegelen. De Commissie acht Europese regelgeving op dit vlak voorbarig, maar is wel bezorgd over de versnippering van de nummer-, naamgevings- en adresadministratie op wereld- en nationaal vlak. Zij stelt voor om onder meer in het kader van concurrentieregelgeving de situatie in het oog te houden.

4.6.2. Nummering, naamgeving en adressering op EU-niveau

Hoewel er al sinds het begin van de jaren negentig in Europa werkzaamheden aan de gang zijn op het gebied van nummering, kent de EU toch weinig harmonisatie van nummervoorraden; de enige voorbeelden daarvan zijn beschikkingen van de Gemeenschap inzake het geharmoniseerd oproepnummer voor de nooddiensten (112) en

⁷⁰ Namen, nummers en adressen kunnen persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 2, sub a, van de algemene Gegevensbeschermingsrichtlijn (95/46/EG) en de relevante aspecten van gegevensbescherming moeten aan de orde worden gesteld.

⁷¹ Nadere informatie over internet-naamgeving en -adressering is te vinden in de komende (*nog niet goedgekeurde*) mededeling van de Commissie over internet.

het internationaal toegangsnummer (00). De Commissie heeft in 1996 overleg gepleegd over nummeringskwesties in het algemeen⁷².

Tijdens dat overleg⁷³ was er brede overeenstemming over de instelling van een Europese telefoonnummerruimte (ETNS) op basis van het "388"-landnummer zodra dat uitvoerbaar zou zijn na de officiële toekenning van dit nummer door de Internationale Telecommunicatie-unie (ITU). Een regionaal "landnummer" voor Europa zal bedrijven het voordeel geven van geografisch onafhankelijke, van hun fysieke vestigingsplaats losstaande Europese nummers, en daarmee een nummerruimte creëren voor echte pan-Europese diensten⁷⁴. Een beslissing van de ITU over de permanente toekenning van het toegangsnummer "388" is tot 2000 uitgesteld. Verder behoeft de rol van de Europese Conferentie van PTT-administraties (CEPT) met betrekking tot het beheer van regionale geografische landnummers (bijvoorbeeld met betrekking tot "388") nadere verduidelijking.

In 1996 was men het erover eens dat de eengemaakte Europese nummerruimte nader onderzoek behoeft en in een perspectief van 10 tot 20 jaar beschouwd diende te worden. Met het oog op bovengenoemde ontwikkelingen op internet dient te worden onderzocht hoe de doelstellingen van de Gemeenschap met betrekking tot een interne markt voor communicatiediensten, in het bijzonder wat de pan-Europese diensten betreft in de ruimere context van nummering, naamgeving en adressering gerealiseerd dienen te worden. De Commissie denkt na over het eventueel nut van een EU-hoofddomeinnaam voor Europa. Voorts acht de Commissie het noodzakelijk dat er meer overleg komt tussen de organisaties die zich op mondiaal, Europees en nationaal niveau met nummering, naamgeving en adressering bezighouden. De discussie over het creëren van een eengemaakte nummer-, naamgevings- en adresruimte voor Europa die in de plaats zal komen van de huidige diverse nummeringsregelingen dient te worden gevoed door het besef van de kosten voor de economie als Europa er niet in slaagt een omgeving te realiseren die even efficiënt is als die van haar mondiale concurrenten.

4.6.3. Nummerportabiliteit

Het huidige regelgevingskader verlangt van gevestigde exploitanten dat zij hun abonnees nummerportabiliteit tussen exploitanten voor geografisch gebonden nummers bieden, en niet-plaatsgebonden portabiliteit tussen exploitanten voor niet-geografisch gebonden nummers. In de mobiele sector is de klant sneller geneigd om van aanbieder te wisselen dan in het vaste netwerk, zoals wordt aangetoond door het hoge aantal opzeggingen bij mobiele exploitanten. Desalniettemin zijn enkele lidstaten al bezig met de invoering van nummerportabiliteit bij verandering van exploitant voor de abonnees van mobiele exploitanten, waarbij zij aanvoeren dat dit in het voordeel van de klant is en de concurrentie in de mobiele sector bevordert. De opkomst van gecombineerde

⁷² Groenboek over een nummeringsbeleid voor telecommunicatiediensten in Europa, COM(1996) 590 van 20.11.1996.

⁷³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de raadpleging of het Groenboek over een nummeringsbeleid voor telecommunicatiediensten in Europa, COM(97) 203 van 21.05.1997.

⁷⁴ De pogingen van de Commissie en ETO om een ETNS praktijkexperiment op te zetten en van de ITU permanente toekenning van "388" te verkrijgen zijn in de praktijk niet voor 100% door alle lidstaten gesteund. Bovendien hebben enkele gevestigde telecommunicatiebedrijven het belang van ETNS voor het bedrijfsleven in twijfel getrokken.

vaste/mobiele diensten, waarbij een klant met een vaste en mobiele telefoondienst over één enkel nummer voor het ontvangen van alle oproepen beschikt, is een reden te meer om te eisen dat de nummerportabiliteit bij verandering van exploitant uitgebreid wordt naar de mobiele sector; want anders zouden deze klanten in een convergerende omgeving in de diensten van één leverancier opgesloten kunnen worden. De Commissie acht het in het belang van de gebruiker om de nummerportabiliteit bij verandering van exploitant voor de mobiele gebruikers beschikbaar te maken.

De problematiek van de nummerportabiliteit bij verandering van exploitant tussen vaste en mobiele netwerken is complexer, deels vanwege de aanzienlijke verschillen tussen de tarieven voor oproepen naar vaste en naar mobiele eindapparaten. De transparantie van tarieven is een belangrijk punt voor de consument, en omdat gegevens over de prijs van een oproep niet van tevoren beschikbaar zijn, is het niet duidelijk of de invoering van nummerportabiliteit bij verandering van exploitant tussen vaste en mobiele netwerken de gebruiker op korte termijn duidelijke voordelen zal opleveren. De Commissie is daarom nog niet overtuigd van de opportuniteit van invoering van een verplichte nummerportabiliteit tussen vaste en mobiele netwerken.

De lidstaten zijn nu begonnen met de invoering van centrale databanken voor nummerportabiliteit met gebruikmaking van intelligente netwerken (I/N), en dit zou de invoering van kenmerken ter verbetering van de tarieftransparantie en andere nieuwe intelligente klantendiensten vergemakkelijken. De Commissie is bezorgd over het feit dat er niet voldoende wordt gedaan voor de interoperabiliteit van deze nationale databanken. De Commissie heeft nog geen standpunt ingenomen over de vraag of een regelgevingskader een eis moet bevatten tot interoperabiliteit die pan-Europese diensten moet vergemakkelijken. Het zou de taak van het Europees Instituut voor Telecommunicatienormen (ETSI) zijn om de nodige normen op te stellen.

4.6.4. Telefoonnummers en concurrentie

Er bestaat een grote behoefte aan nationale nummerplannen die alle marktdeelnemers in kwalitatief en kwantitatief opzicht gelijke toegang tot de nummervoorraad moeten bieden. Dit is een randvoorwaarde voor niet-discriminerende toegang tot de geliberaliseerde telecommunicatiemarkten. Het huidige regelgevingskader verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat er voldoende nummers zijn om de ontwikkeling van de concurrentie mogelijk te maken en de nationale regelgevingsinstantie, niet de gevestigde exploitant, is verplicht om het nationale nummerplan te beheren. De Commissie is van mening dat deze regels op de volgende punten moeten worden aangescherpt:

- bevestiging van het recht van de nationale regelgevingsinstantie om het gebruik van een nummertoe wijzing in te trekken, indien een dergelijke verandering duidelijk bijdraagt tot een efficiënt gebruik van de nummervoorraad;
- aanmoediging van coördinatie door de nationale regelgevingsinstanties in geval van kwesties van Europees belang, b.v. het potentiële tekort aan nummers voor mobiele netwerkexploitanten binnen de International Mobile Subscriber Identity (IMSI), in

verband met de opkomst van pan-Europese diensten en exploitanten van mobiele virtuele netwerken⁷⁵;

- de eis van toezicht door de NRI's bij de toekenning van puntcodes⁷⁶ in signaleringssysteem nr. 7 op nationaal niveau, om het aanbieden van grensoverschrijdende diensten te vergemakkelijken, alsmede van toezicht door NRI's op toegangscodes voor bedrijfsnetwerken die gebruik maken van de openbare voorraad. In sommige lidstaten heeft de gevestigde exploitant zeggenschap over een deel van deze voorraad.

4.6.5. Standpunt van de Commissie

De Commissie stelt het volgende voor:

- nog niet tot specifieke regelgeving met betrekking tot de internet-naamgeving en -adressering over te gaan, maar de situatie wel goed in het oog te houden;
- aanmoediging tot meer dialoog tussen de instanties die betrokken zijn bij de nummering, naamgeving en adressering op Europees en lidstaatniveau en zorgen voor coördinatie van Europese standpunten in internationale organisaties;
- uitbreiding van de beschikbaarheid van nummerportabiliteit bij verandering van exploitant tot mobiele gebruikers, maar nog geen verplichte nummerportabiliteit bij verandering van exploitant tussen vaste en mobiele netwerken;
- verplichtstelling overwegen van interoperabiliteit van nationale databases op basis van intelligente netwerken (IN) ter vergemakkelijking van het aanbieden van pan-Europese diensten;
- versterking van het huidige regelgevingskader met betrekking tot de nummering door (i) bevestiging van de rechten van een nationale regelgevingsinstantie om het gebruik van een nummertoe wijzing in te trekken, indien dergelijke veranderingen duidelijk bijdragen tot het efficiënt gebruik van de nummervoorraad en (ii) aanmoediging van coördinatie tussen nationale regelgevingsinstanties inzake kwesties van Europees belang en (iii) toezicht van nationale regelgevingsinstanties eisen op de toekenning van puntcodes in signaleringssysteem nr. 7 en toegangscodes voor netwerken van bedrijven.

4.7. Specifieke kwesties op concurrentiegebied

De communicatiemarkt wordt nog steeds gedomineerd door de verticaal geïntegreerde gevestigde exploitanten die nog steeds het overgrote deel van de nationale markt in

⁷⁵ Het IMSI heeft slechts een mobiele netwerkcode van 2 cijfers die nationaal wordt toegekend. Zie ITU-T-aanbeveling E.212.

⁷⁶ Puntcodes worden gebruikt in signaleringssysteem nr. 7 voor de identificatie van knooppunten in een geschakeld netwerk. De controle over puntcodes door de gevestigde exploitant kan grensoverschrijdende interconnectie belemmeren.

handen hebben en proberen daarmee ook invloed op aanverwante markten te krijgen. Desondanks is de concurrentie op specifieke markten in de communicatiesector zoals de mobiele markten enorm toegenomen, en nieuwe marktdeelnemers proberen in alle marktsegmenten in meer of mindere mate het marktaandeel van de gevestigde exploitanten te veroveren. Het is de taak van de Commissie, de nationale concurrentie instanties en de nationale regelgevingsinstanties ervoor te zorgen dat deze trend naar werkelijke concurrentie doorgaat.

Sectorspecifieke regelgeving in combinatie met de toepassing van concurrentieregels vergemakkelijkt de toegang tot de markt waarop de gevestigde exploitanten nog steeds een sterke positie hebben en de toegang tot de meeste abonnees controleren en ervoor te zorgen dat nieuwe marktdeelnemers daadwerkelijk kunnen concurreren. De doelstelling is regelgeving te scheppen die ongedaan kan worden gemaakt naarmate de concurrentie toeneemt, met als uiteindelijk doel de krachten van de markt te controleren door toepassing van communautair concurrentierecht.

Waar het hierom gaat is dus het juiste evenwicht te vinden tussen sectorspecifieke regelgeving en de concurrentieregels. Zoals in punt 4.7.2 zal worden uiteengezet, zou het goed zijn om bij de opstelling van sectorspecifieke regelgeving meer gebruik te maken van concepten uit het concurrentierecht, zoals het begrip machtspositie van artikel 82 van het Verdrag.

4.7.1. Essentiële faciliteiten

De communicatiemarkt is een netwerkindustrie, en hoewel er steeds meer concurrentie op die markt komt, zijn de gevestigde exploitanten ertoe geneigd de controle te behouden over de infrastructuur tot welke de nieuwe marktdeelnemers toegang wensen of die ze absoluut nodig hebben.

De "essentiële-faciliteitendoctrine"⁷⁷ heeft betrekking op de situatie waarin een bedrijf een machtspositie heeft op het gebied van het aanbieden van faciliteiten die andere ondernemingen absoluut nodig hebben om goederen of diensten te kunnen leveren, faciliteiten die niet op een economisch verantwoorde manier kunnen worden gereproduceerd. Hoewel in de meeste lidstaten alternatieve infrastructuur voorhanden is die de vaste abonneelijnen van de gevestigde exploitanten concurrentie kan aandoen, kan, wanneer dergelijke infrastructuur ontbreekt, het aansluitnet van de gevestigde exploitant als een essentiële faciliteit worden beschouwd. Omgekeerd geldt ook dat, indien de kosten voor klanten om van digitale tv-decoder te wisselen niet prohibitief zijn, deze decoders in principe niet als een essentiële faciliteit mogen worden beschouwd.

Het concept van de essentiële faciliteit is nuttig gebleken in de problematiek van de toegang tot de faciliteiten van een bedrijf met een machtspositie op de markt. In de toekomst kan het in het lokale toegangsnetwerk zo worden dat geen enkel bedrijf een machtspositie heeft, maar dat er nog te weinig concurrentie is, omdat slechts een beperkt aantal marktdeelnemers over klanttoegangsnetwerken zal beschikken. In die

⁷⁷ Volgens deze doctrine maakt een bedrijf dat een machtspositie heeft bij het aanbod van faciliteiten die van essentieel belang zijn voor de levering van goederen of diensten op een andere markt, misbruik van die positie wanneer het zonder objectieve redenen de toegang tot die faciliteiten weigert. Jurisprudentie 1997, zaak C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co. KG. Advies van advocaat-generaal Jacobs, punt 34.

omstandigheden zal het concept van aanmerkelijke macht op de markt bij de behandeling van toegangskwesties waardevol blijven; tot de voorwaarden waaraan wordt getoetst of een bedrijf aanmerkelijke macht op de markt heeft behoort ook "haar beheersing van de middelen van toegang tot eindgebruikers"⁷⁸ (zie punt 4.7.2).

Mettertijd kan de verplichting tot regelgeving verminderd worden naarmate de als essentieel beschouwde faciliteit op economisch efficiënte wijze kan worden gereproduceerd.

4.7.2. *Machtspositie en aanmerkelijke macht op de markt*

In het begin is bij de invoering van concurrentie de toegang voor nieuwe marktdeelnemers tot de het netwerk van de gevestigde exploitant een essentiële voorwaarde voor duurzame concurrentie, en het concept van aanmerkelijke macht op de markt (AMM) wordt momenteel gebruikt als instrument om specifieke verplichtingen te kunnen opleggen. Exploitanten met een marktaandeel van meer dan 25% op specifieke markten (bijvoorbeeld vaste telefonie, mobiele telefonie en huurlijnen) worden geacht over aanmerkelijke macht op de markt te beschikken, maar nationale regelgevingsinstanties hebben het recht om ook met andere factoren in aanmerking te nemen, en niet alleen hun marktaandeel van 25% als maatstaf te nemen⁷⁹.

In voor de Commissie verrichte studies wordt, op grond van de ervaring die met de huidige regeling is opgedaan, gesuggereerd dat voor het opleggen van bepaalde *ex ante*-verplichtingen het in het concurrentierecht gebruikte concept "machtspositie" een geschikter instrument zou zijn. Een aanvullende maatregel zou zijn om uit de bijzondere richtlijnen de definitie van de betreffende markt waarvoor de "macht op de markt" wordt beoordeeld te schrappen, om zo het regelgevingskader technologisch onafhankelijk te maken. In principe is de Commissie voor bepaalde markten voorstander van het gebruik van het concept "machtspositie", die berekend wordt op een met de praktijk van het concurrentierecht overeenstemmende manier, als instrument om strengere *ex ante*-verplichtingen op te leggen (bijvoorbeeld verplichtingen om ontbundelde kostengeoriënteerde interconnectiediensten te leveren; verplichtingen met betrekking tot non-discriminatie), terwijl volgens haar wel de huidige maatstaf voor aanmerkelijke macht op de markt behouden dient te worden voor andere verplichtingen (bijvoorbeeld verplichtingen om te onderhandelen over de toegang als besproken in punt 4.2.1, verplichtingen tot transparantie). De factoren waarmee nationale regelgevingsinstanties rekening moeten houden bij de beoordeling van aanmerkelijke macht op de markt zullen in die zin worden aangepast dat zij zich ook uitstrekken tot het vermogen van een organisatie om als op te treden als poortwachter die de toegang tot diensten beheerst.

De NRI's zullen de lijst van organisaties met een machtspositie of met aanmerkelijke macht op de markt opstellen met het oog op de implementatie van de *ex ante*-verplichtingen in specifieke wetgeving. De bepalingen van de betreffende markten en van de posities van de marktdeelnemers op die markten zullen regelmatig, misschien

⁷⁸ Artikel 4, lid 3 van de Interconnectierichtlijn.

⁷⁹ Deze factoren zijn momenteel: het vermogen van de organisatie om de marktvoorwaarden te beïnvloeden, omzet in verhouding tot de omvang van de markt, haar beheersing van de middelen van toegang tot eindgebruikers, haar toegang tot financiële middelen en haar ervaring met het verstrekken van producten en diensten op de markt. In sommige gevallen kunnen ook de internationale verbindingen van een organisatie van belang zijn.

eens per jaar, door de NRI's worden verricht volgens methoden die ook in het concurrentierecht worden toegepast. Deze beoordeling door de NRI's dient te gebeuren in nauwe coördinatie met de nationale mededingingsautoriteit. Er zullen Europese richtsnoeren moeten komen ter bevordering van een correcte toepassing van de beginselen van het concurrentierecht en om het bestaan van verschillende marktdefinities in verschillende lidstaten te voorkomen, iets wat een ongunstig effect op de interne markt zou hebben. De door de NRI's opgestelde lijst van organisaties met een machtspositie zou speciaal moeten worden opgesteld voor de implementatie van *ex ante*-wetgeving en niet uitputtend zijn; volgens het concurrentierecht kunnen ook andere bedrijven machtsposities op bepaalde markten blijken te bezitten.

Coördinatie van de toepassing door de NRI's van de bij een machtspositie of bij aanmerkelijke macht op de markt toepasselijke instrumenten zal van essentieel belang zijn en kan worden bereikt door de in punt 4.8. uiteengezette voorgestelde institutionele maatregel.

Het gebruik van twee instrumenten geeft de nationale regelgevingsinstanties de mogelijkheid om de voor de marktdeelnemers minst lastige regeling toe te passen naar verhouding van de mate van concurrentie op bepaalde markten.

Een gevolg van deze voorgestelde veranderingen voor mobiele exploitanten waarvan gemeld is dat zij over aanmerkelijke macht op de mobiele markt beschikken, is dat zij in de toekomst geen verplichtingen meer hebben tot non-discriminatie (aangenomen dat zij geen machtspositie hadden). In plaats daarvan krijgen zij nieuwe verplichtingen om te onderhandelen met de bedrijven die om toegang tot hun netwerken verzoeken, terwijl de mogelijkheid bestaat van regulerend optreden als beschreven in punt 4.2.1.

4.7.3. *Standpunt van de Commissie*

De Commissie stelt voor om:

- het concept "machtspositie" uit het concurrentierecht te gebruiken, zijnde het meest geschikte instrument voor het opleggen van bepaalde sectorspecifieke verplichtingen, met name kostenoriëntatie en non-discriminatie, met behoud van de lagere drempel voor aanmerkelijke macht op de markt voor andere verplichtingen; bijvoorbeeld verplichtingen om over toegang te onderhandelen en verplichting tot transparantie.

4.8. **Institutionele kwesties**

In punt 2.5 wordt aan de hand van de studies over de toegevoegde waarde van een Europese regelgevingsautoriteit geconcludeerd dat verbetering van bestaande institutionele regelingen op Europees niveau doeltreffender zal zijn dan de oprichting van een geheel nieuwe Europese regelgevingsautoriteit.

Wel wordt erkend dat het in deze mededeling beschreven regelgevingsmodel, dat in toenemende mate besluitvorming aan nationale regelgevingsinstanties delegeert, een tegenwicht nodig heeft in de vorm van betere coördinatie van de besluitvorming van de nationale regelgevingsinstanties en de standpunten op Europees niveau. Deze coördinatie moet in eerste instantie gebaseerd zijn op consensusvormingsprocessen tussen Europese regelgevers, waarbij alle betrokken partijen in de gelegenheid zijn hun standpunten

duidelijk te maken. Uiteindelijk zal consensusvorming pas werkelijk effectief zijn, indien zij wordt ondersteund door de mogelijkheid de beslissingen rechtskracht te geven.

De bestaande procedures voor samenwerking met CEPT/ECTRA hebben niet goed gewerkt. Bijna zonder uitzondering hebben zij geen concrete resultaten opgeleverd (het belangrijkste voorbeeld hiervan is wel het uitblijven van overeenstemming over een één-loket-procedure op het gebied van vergunningen). Dit steunt de conclusie dat nieuwe institutionele regelingen noodzakelijk zijn.

4.8.1. Voorgestelde nieuwe institutionele regelingen

Voortbouwend op reeds in de Gemeenschap bestaande institutionele regelingen (bijvoorbeeld op het gebied van gegevensbescherming⁸⁰), zou een efficiënte regeling kunnen bestaan in een tweeledige structuur, met een formeel comité, samengesteld uit de Commissie en de lidstaten, dat werkt op grond van de nieuwe comitéprocedures zoals die zijn afgesproken tussen het EP, de Raad en de Commissie⁸¹ - het Communicatiecomité (COCOM) - en een Groep op hoog niveau voor communicatie (High Level Communications Group - HLCG), samengesteld uit nationale regelgevingsinstanties en de Commissie.

Het **Communicatiecomité (COCOM)** zou de bestaande comités (het ONP-comité en het Vergunningencomité) vervangen. Het nieuwe comité zou een adviserende en een regelgevende rol krijgen⁸², die in de desbetreffende richtlijnen kan worden omschreven, en alle onderwerpen behandelen die binnen het nieuwe regelgevingskader vallen, onder meer ook vergunningen, spectrum, toegang en interconnectie.

In zijn adviserende bevoegdheid kan het comité worden verzocht de diensten van de Commissie advies te verlenen over ontwerpmaatregelen van niet-bindende aard met betrekking tot de communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten. Dergelijke maatregelen kunnen door de diensten van de Commissie worden voorgesteld bijvoorbeeld op verzoek van de Groep op hoog niveau voor communicatie of van de voorgestelde werkgroep van deskundigen inzake radiospectrumbeleid. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn ondermeer aanbevelingen van de Commissie (bijvoorbeeld over bijzondere soorten toegang of interconnectie), mandaten aan de CEPT op gebieden zoals spectrumtoekenning voor communicatiediensten en mandaten aan het ETSI inzake normen.

In zijn regelgevende bevoegdheid kan het comité stemmen over ontwerpmaatregelen van bindende aard met betrekking tot communicatie-infrastructuur en daarmee verwante diensten. Dergelijke maatregelen kunnen door de diensten van de Commissie worden voorgesteld (bijvoorbeeld naar aanleiding van een initiatief van de Groep op hoog niveau

⁸⁰ Comité en werkgroep opgericht uit hoofde van de algemene Gegevensbeschermingsrichtlijn; hierbij dient opgemerkt dat de hier uiteengezette voorstellen gelijkenis vertonen maar niet identiek zijn met die welke zijn ingevoerd op het gebied van de gegevensbescherming.

⁸¹ Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (het "besluit Comitéprocedures"), PB L 184 van 17.7.1999.

⁸² Onder verwijzing naar de procedures als omschreven in het besluit Comitéprocedures dienen alle vergaderingen van het comité te voldoen aan hetzij de adviesprocedure van artikel 3 of de regelgevingsprocedure van artikel 5.

voor communicatie of van de voorgestelde werkgroep van deskundigen inzake radiospectrumbeleid). Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn ondermeer besluiten van de Commissie om te eisen dat actie wordt ondernomen, bijvoorbeeld om te zorgen voor een geharmoniseerde toepassing van Gemeenschapswetgeving op een of ander gebied of voor de volledige toepassing van door de CEPT opgestelde voorstellen in alle lidstaten.

De Groep op hoog niveau voor communicatie (HLCG) zou bestaan uit de Commissie en de nationale regelgevingsinstanties van de lidstaten. Het kan de taak van het huidige Hoog Comité van nationale regelgevingsinstanties⁸³ overnemen en gebruik maken van de daar opgedane ervaring. De regels voor deze groep kunnen worden neergelegd in de kaderrichtlijn. Het comité kan worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van een regelgevingsinstantie van een lidstaat, terwijl de Commissie het secretariaat verzorgt.

Dit comité dient nauw samen te werken met instanties op Europees niveau (bijvoorbeeld consumentenorganen zoals het Consumentencomité, normalisatie-instellingen zoals het ETSI, sectoriële comités voor sociale dialoog, ronde tafels van de industrie en vertegenwoordigende instanties van het bedrijfsleven zoals het Europees telecommunicatieplatform ETP, de Digital Video Broadcasting group (DVB) enz). Soms kunnen deze andere instanties een rol spelen bij de voorbereiding van aanvullende maatregelen zoals praktijkcodes, die dan aan het comité ter ondersteuning worden voorgelegd. Het kan ook contacten onderhouden met relevante adviesgroepen binnen de communautaire instellingen. Het comité kan verzocht worden ten behoeve van het Europees Parlement en de Raad een jaarverslag van zijn activiteiten op te stellen, dat openbaar wordt gemaakt.

De HLCG zou zich dienen te concentreren op het bijstaan van de Commissie om te komen tot een zo uniform mogelijke toepassing van nationale maatregelen die zijn vastgesteld uit hoofde van het regelgevingskader, als neergelegd in de Gemeenschapswetgeving. De activiteiten ervan zouden dan ondermeer bestaan in:

- de vaststelling van door NRI's afgesproken standpunten over de gedetailleerde toepassing van Gemeenschapswetgeving, met het oog op het bevorderen van pan-Europese diensten;
- het gebruik van de daar aanwezige ervaring om te helpen bij het opstellen van EU-richtsnoeren over marktdefinitie ten aanzien van verplichtingen met betrekking tot interconnectie en toegang (zie punt 4.7.2);
- de ondersteuning van praktijkcodes voor gebruik in de lidstaten, over kwesties met betrekking tot de toepassing van Gemeenschapswetgeving. Dergelijke praktijkcodes kunnen worden opgesteld door de Groep op hoog niveau voor communicatie of door andere belanghebbende partijen;

⁸³ Ad-hocgroep van nationale overheidsdiensten en regelgevingsinstanties, opgericht uit hoofde van de Resolutie van de Raad van 22 juli 1993 inzake het overzicht van de situatie in de telecommunicatiesector en de noodzaak voor verdere ontwikkeling op die markt, PB C 213 van 06.08.1993, blz. 1.

- het beslechten van geschillen tussen consumenten en exploitanten wanneer deze een grensoverschrijdende dimensie hebben, op grond van de procedures die reeds op nationaal en EU-niveau zijn ingesteld voor de coördinatie van NRI-werkzaamheden⁸⁴;
- het volgen van de activiteiten van NRI's in de gehele Gemeenschap en daaraan bekendheid geven, met name nationale raadplegingen over specifieke regelgevingskwesties en daarop volgende beslissingen van NRI's;
- het nadenken over problemen die door lidstaten, NRI's, marktdeelnemers of gebruikers onder de aandacht worden gebracht en eventueel het voorstellen van oplossingen daarvoor;
- voorstellen dat de Commissie maatregelen neemt (bijvoorbeeld aanbevelingen of besluiten) om bepaalde kwesties te regelen.

Met betrekking tot het radiospectrum overweegt de Commissie een nieuwe adviesorgaan op EU-niveau in te stellen - de **Werkgroep van deskundigen voor het radiospectrumbeleid** - die zich moet bezighouden met radiospectrumkwesties voor alle radiospectrum gebruikersgemeenschappen zoals de sectoren telecommunicatie, omroep, vervoer, O&O, enz. Daarmee kan de nodige politieke input worden gegeven aan de spectrumbeheersactiviteiten van de CEPT en de lidstaten en worden gezorgd voor de nodige samenwerking met internationale instanties zoals de Wereldradioconferentie (WRC) van de Internationale Telecommunicatie-Unie (ITU), waar de toewijzing en het gebruik van radiospectrum op mondiaal niveau worden besproken. Dit nieuwe orgaan zou naast de voorgestelde Groep op hoog niveau voor communicatie bestaan en de werkzaamheden daarvan aanvullen. Nadere bijzonderheden over de werking van dit orgaan kunnen worden gevonden in het Groenboek over de resultaten van de raadpleging over het radiospectrum.

Handhaving van de correcte tenuitvoerlegging van Gemeenschapswetgeving blijft een taak van de Commissie, die niet door bovenstaande regelingen in het gedrang komt.

4.8.2. Nationale regelgevingsinstanties (NRI's)

De rol van de NRI's is van essentieel belang voor de werking van de huidige kaderregeling. Het is dan ook onontbeerlijk dat zij over voldoende middelen beschikken, daadwerkelijk onafhankelijk zijn en er actief naar streven hun nationale markt open te stellen voor concurrentie en innovatie. In het nieuwe regelgevingsstelsel zal hun rol zo mogelijk nog aan belang winnen. Aangezien de regels op EU-niveau algemener zullen zijn dan thans het geval is, moeten er mechanismen komen om ervoor te zorgen dat de NRI's de in de richtlijnen uiteengezette doelstellingen en beginselen toepassen op een manier die de integriteit van de interne markt veilig stelt.

In de Gemeenschapswetgeving wordt erkend dat de functies van een nationale regelgevingsautoriteit door meer dan één instantie kunnen worden vervuld, en in de meeste lidstaten worden deze functies gedeeld door de onafhankelijke nationale regelgevingsinstantie en het desbetreffende ministerie, met in sommige gevallen nog een aparte instantie voor spectrumaspecten.

⁸⁴ Zie artikel 26 van de spraaktelefonierichtlijn en artikel 17 van de interconnectierichtlijn.

De Commissie blijft een aantal bedenkingen hebben wat de doelmatigheid van sommige van deze regelingen betreft en zal bestaande wetsbepalingen uitbreiden om ervoor te zorgen dat:

- de onafhankelijke nationale regelgevingsinstantie haar rol als toezichthouder op de markt los van elke politieke invloed kan vervullen, zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor het nationale beleid;
- de toekenning van NRI-verantwoordelijkheden aan verschillende instanties niet leidt tot vertragingen en doublures in de beleidsvorming;
- wanneer zowel sectorspecifieke regelgevers als nationale mededingingsautoriteiten te maken krijgen met kwesties in verband met communicatie-infrastructuur en daarmee verwante diensten, er een effectieve samenwerking tussen de twee instanties is en dat NRI's ervoor zorgen dat hun beslissingen verenigbaar zijn met het mededingingsrecht van de Gemeenschap;
- de besluitvormingsprocedures op nationaal niveau transparant zijn.

4.8.3. Standpunt van de Commissie

De Commissie beseft dat er een duidelijke regelgevingsfunctie moet worden uitgeoefend op het niveau van de Unie en er tegelijk moet worden voor gezorgd dat de kaderregeling dicht bij de markt in de lidstaten ten uitvoer wordt gelegd. De Commissie stelt voor:

- de huidige twee telecommunicatiecomités te vervangen door een nieuw Communicatiecomité, dat gebruikt maakt van de deskundigheid van een nieuwe Groep op hoog niveau voor communicatie waarin de Commissie en de NRI's zitting hebben, om de consequente toepassing van Gemeenschapswetgeving te helpen verbeteren;
- de huidige wettelijke voorschriften te herzien, teneinde (i) de onafhankelijkheid van de NRI's te versterken, (ii) ervoor te zorgen dat de toewijzing van verantwoordelijkheden tussen instellingen op nationaal niveau niet leidt tot vertragingen en doublures in de besluitvorming, (iii) de samenwerking tussen sectorspecifieke en algemene mededingingsautoriteiten te verbeteren en (iv) transparantie te eisen van besluitvormingsprocedures op nationaal niveau.

5. GECONSOLIDEERDE LIJST VAN STANDPUNTEN VAN DE COMMISSIE

Hieronder volgt een volledige lijst van de in de mededeling uiteengezette standpunten.

Vergunningen en machtigingen

- *algemene machtigingen* te gebruiken als basis voor vergunningverlening voor communicatienetwerken -diensten, en *specifieke machtigingen* te reserveren voor de toewijzing van het radiospectrum en nummers;
- een breed en coherent beleidskader voor communicatie-infrastructuur toe te passen, met inbegrip van omroepnetwerken, waarbij zo nodig overgangsmaatregelen worden toegepast.
- de mogelijkheden om voorwaarden aan machtigingen te koppelen te beperken; procedures te ontwikkelen om tot overeenstemming te komen over categorieën machtigingen op EU-niveau;
- ervoor te zorgen dat vergoedingen voor machtigingen alleen gerechtvaardigde en relevante administratiekosten dekken, en op EU-niveau richtsnoeren ter bevordering van beste praktijken en transparantie op te stellen;
- verder te gaan met het verlenen van machtigingen voor communicatiediensten via internet op basis van gelijkwaardigheid met andere communicatiediensten.

Toegang en interconnectie

- specifieke communautaire maatregelen in stand te houden die betrekking hebben op zowel toegang als interconnectie, voortbouwend op de in de Interconnectierichtlijn en de richtlijn Televisienormen uiteengezette beginselen;
- voor het geval van de toegang tot netwerkinfrastructuren, de NRI's in de lidstaten verantwoordelijk te maken voor specifieke toegangskwesties, met inbegrip van de doorverkoop van diensten, in overeenstemming met een reeks voorwaarden en criteria die in communautaire wetgeving zijn vastgelegd; de eigenaars van de infrastructuur met aanmerkelijke macht op de markt te verplichten onderhandelingen aan te gaan, onder commerciële voorwaarden, over aanvragen tot toegang; dominante eigenaars van de infrastructuur te verplichten om in te gaan op redelijke aanvragen tot toegang; de mogelijkheid te behouden dat de NRI's tussenbeide komen om geschillen te beslechten;
- voor het geval van interconnectie de eis voor kostengeoriënteerde interconnectie in de richtlijnen te handhaven ("hard" recht), maar dit concept te interpreteren door middel van aanbevelingen van de Commissie; de aanbeveling om LRAIC te gebruiken voor de prijsstelling van gespreksafgiftediensten van dominante exploitanten te behouden; te erkennen dat diensten betreffende gespreksopbouw, gesprekstransit en gespreksafgifte zich waarschijnlijk zullen ontwikkelen als verschillende markten, waarop verschillende regels van toepassing kunnen zijn;
- voorzover van toepassing, aanbevelingen betreffende toegang op te stellen; met name op korte termijn een aanbeveling aan de lidstaten over technische en economische aspecten van de ontbundeling van het aansluitnet te overwegen;

- het bestaande kader voor normalisatie in de telecommunicatiesector uit te breiden om er alle communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten mee te omvatten, d.w.z. om zoveel mogelijk gebruik te maken van een vrijwillige aanpak van normalisatie, maar te voorzien in procedures die zorgen voor open toegang en interoperabiliteit wanneer de vrijwillige processen niet tot succes leiden;
- carrierkeuze - maar niet carriervoorkeuze - beschikbaar te maken voor mobiele gebruikers door dit als verplichting op te leggen aan mobiele exploitanten met aanmerkelijke macht op de markt.

Beheer van het radiospectrum

- administratieve prijsstelling en veilingen van radiospectrum kunnen een middel zijn om te zorgen voor een efficiënt gebruik van het radiospectrum; dat echter verder moet worden uitgezocht hoe dit in de praktijk kan worden uitgevoerd, en in welke sectoren dergelijke systemen al dan niet van toepassing zouden moeten zijn, zodat rekening kan worden gehouden met beginselen van algemeen belang en tegelijkertijd kan worden gezorgd voor een globaal gesproken gelijkwaardige toegang tot frequenties;
- de lidstaten dienen zoveel mogelijk te worden aangemoedigd inkomsten die worden verkregen uit heffingen, veilingen en prijsbepaling van radiospectrum, zodanig aan te wenden dan de efficiency van het radiospectrum wordt verbeterd; dat daarbij dient te worden overwogen deze inkomsten te gebruiken ten behoeve van de "refarming" van het spectrum;
- de bestaande Vergunningenrichtlijn dient te worden gewijzigd teneinde de lidstaten de mogelijkheid te bieden - maar niet te verplichten - secundaire handel in radiospectrum mogelijk te maken als onderdeel van een proces om het efficiënt gebruik van radiospectrum te bevorderen. De Commissie zal nagaan welke waarborgen daarbij in het belang van de Gemeenschap nodig kunnen zijn;
- de dialoog met de lidstaten op het gebied van indeling en toewijzing dient te worden voortgezet, met name voor pan-Europese communicatiediensten, in het kader van alle eventuele nieuwe institutionele regelingen die worden ontworpen om sectoroverschrijdende radiospectrumkwesties te behandelen (zie de mededeling van de Commissie over Verdere stappen in het radiospectrumbeleid - Resultaten van de openbare raadpleging over het groenboek).

Universele dienst

- voornamelijk de huidige definitie en omvang van de universele dienst te behouden;
- gezien het feit dat de universele dienst een dynamisch en aan ontwikkeling onderhevig concept is, de bestaande criteria voor mogelijke uitbreiding van de omvang ervan en mechanismen voor een periodieke herziening in de communautaire wetgeving in te bouwen;
- te blijven toezien op de financieringsregelingen en in de context daarvan de ontwikkeling te bevorderen van mechanismen die het "lever of betaal"-concept ten uitvoer leggen;

- tariefbeginselen op EU-niveau te ontwikkelen waarmee de betaalbaarheid van de universele dienst kan worden gegarandeerd.

De belangen van de gebruiker en de consument

- actualisering en verduidelijking van de richtlijn Gegevensbescherming Telecommunicatie om rekening te houden met de technologische ontwikkelingen en haar geschikt te maken voor een convergerende markt;
- verplichte uitbreiding van het Europees oproepnummer 112 door de eis dat de plaats vanwaar de oproep komt aan de hulpdiensten bekend wordt gemaakt, rekening houdende met de privacyproblematiek die daaraan vastzit;
- handhaving en verzwaring van de bestaande verplichtingen met betrekking tot de procedures voor het behandelen van klachten en beslechten van geschillen, en de kwaliteit van de dienst; nagaan of verdere maatregelen vereist zijn;
- informatie, tarieven inbegrepen, transparanter maken voor de consument (bijvoorbeeld door invoering van de eis om per oproep tariefinformatie te verstrekken voor alle gebruikers).
- de leveranciers verplichten om voor hun klanten informatie te publiceren over de kwaliteit van de dienst, en handhaving van reservebevoegdheden voor regelgevingsinstanties om in geval van problemen met de kwaliteit van de dienst op te treden, wanneer er zich problemen voordoen met betrekking tot de onder de definitie van de universele dienst vallende diensten;
- intrekking van de Richtlijn 92/44/EG inzake huurlijnen, zodra er voldoende keus aan huurlijnen is voor alle gebruikers en de huurprijzen voor huurlijnen concurrerend zijn.

Nummering, naamgeving, adressering

- nog niet tot specifieke regelgeving met betrekking tot de internet-naamgeving en -adressering over te gaan, maar de situatie wel goed in het oog te houden;
- aanmoediging tot meer dialoog tussen de instanties die betrokken zijn bij de nummering, naamgeving en adressering op Europees en lidstaatniveau en zorgen voor coördinatie van Europese standpunten in internationale organisaties;
- uitbreiding van de beschikbaarheid van nummerportabiliteit bij verandering van exploitant tot mobiele gebruikers, maar nog geen verplichte nummerportabiliteit bij verandering van exploitant tussen vaste en mobiele netwerken;
- verplichtstelling overwegen van interoperabiliteit van nationale databases op basis van intelligente netwerken (I/N) ter vergemakkelijking van het aanbieden van pan-Europese diensten;
- versterking van het huidige regelgevingskader met betrekking tot de nummering door (i) bevestiging van de rechten van een nationale regelgevingsinstantie om het gebruik van een nummertoe wijzing in te trekken, indien dergelijke veranderingen duidelijk bijdragen tot het efficiënt gebruik van de nummervoorraad en (ii) aanmoediging van coördinatie tussen nationale regelgevingsinstanties inzake kwesties van Europees

belang en (iii) toezicht van nationale regelgevingsinstanties eisen op de toekenning van puntcodes in signaleringssysteem nr. 7 en toegangscodes voor netwerken van bedrijven.

Specifieke kwesties op concurrentiegebied

- het concept "machtspositie" uit het concurrentierecht te gebruiken, zijnde het meest geschikte instrument voor het opleggen van bepaalde sectorspecifieke verplichtingen, met name kostenoriëntatie en non-discriminatie, met behoud van de lagere drempel voor aanmerkelijke macht op de markt voor andere verplichtingen; bijvoorbeeld verplichtingen om over toegang te onderhandelen en verplichting tot transparantie.

Institutionele kwesties

- de huidige twee telecommunicatiecomités te vervangen door een nieuw Communicatiecomité, dat gebruik maakt van de deskundigheid van een nieuwe Groep op hoog niveau voor communicatie waarin de Commissie en de NRI's zitting hebben, om de consequente toepassing van Gemeenschapswetgeving te helpen verbeteren;
- de huidige wettelijke voorschriften te herzien, teneinde (i) de onafhankelijkheid van de NRI's te versterken, (ii) ervoor te zorgen dat de toewijzing van verantwoordelijkheden tussen instellingen op nationaal niveau niet leidt tot vertragingen en doublures in de besluitvorming, (iii) de samenwerking tussen sectorspecifieke en algemene mededingingsautoriteiten te verbeteren en (iv) transparantie te eisen van besluitvormingsprocedures op nationaal niveau.

BIJLAGE I - LIJST VAN LOPENDE STUDIES IN VERBAND MET DE HERZIENING 1999

TITEL	VERWACHTE RESULTATEN
Consumentenvraag naar telecommunicatiediensten en de implicaties van de convergentie van vaste en mobiele netwerken voor het regelgevingskader voor een geliberaliseerde markt in de EU	Tussentijds rapport en openbare workshop: 30.6.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/fmc.pdf); Eindrapport: november 1999
Beoordeling van de situatie op het gebied van interconnectie in telecommunicatie in de Europese Unie en de noodzaak om de ONP-interconnectierichtlijn 97/33/EG te herzien	Eindrapport: oktober 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/ICrev.pdf);
Kwaliteit van spraaktelefoniediensten en verwante kwesties op het gebied van consumentenbescherming	Eindrapport: november 1999 (ontwerprichtsnoe:en/-aanbevelingen op www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/QoS-RECOMfinal.pdf)
Beoordeling van de situatie op het gebied van huurlijnen in de Europese Unie en de gevolgen voor de aanpassing van de ONP-huurlijnenrichtlijn	Eindrapport: december 1999
Aanlandingsrechten voor onderzeese kabels in de lidstaten en bestaande praktijken voor het aanbieden van transmissiecapaciteit op internationale routes, inclusief terrestrische circuits, onderzeese kabels en satellietverbindingen	Eindrapport & workshop: 15.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/subcables.pdf)
Studie over de mogelijke toegevoegde waarde van een Europese regelgevingsautoriteit voor telecommunicatie	Eindrapport & workshop: 14.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/erastudy.pdf)
Studie over de transparantie van tarieven in een multi-operator omgeving	Eindrapport & workshop: 14.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/V2study.pdf)

Studie over categorieën vergunningen	2e tussentijds rapport & workshop: 20.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Categ.pdf) Eindrapport: november 1999
Studie over voor verificatie vereiste informatie	2e tussentijds rapport & workshop: 20.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/verif.pdf) Eindrapport: november 1999
Studie over vergoedingen voor vergunningen voor telecommunicatiediensten en -netwerken	2e tussentijds rapport & workshop: 20.9.1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/fees.zip) Eindrapport: november 1999
Studie over een herziening van de omvang van de universele dienst in de telecommunicatiesector van de Europese Unie, in het licht van de herziening 1999	Eindrapport: oktober 1999
Studie ter verkrijging van een volledig overzicht van de tarieven en prijsbepaling van de belangrijkste telecommunicatiediensten in de EU in de periode 1998-2000	Eerste rapport: april 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/1jan98.pdf) Tweede rapport: juli 1999 (www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/1jan99.pdf), Derde rapport: in 2000
Studie over de toewijzing van kosten met betrekking tot nummerportabiliteit en carrierkeuze/-voorkeuze	Eindrapport: december 1999
Studie van de ontwikkeling van nieuwe telecommunicatiediensten, in het bijzonder die welke gebruik maken van internet, en het effect daarvan op het regelgevings- en beleidskader voor telecommunicatie in de Europese Unie	Eindrapport: december 1999

<p>Studie van de opstelling van een aanpasbaar 'bottom-up' calculatiemodel voor de prijsbepaling van interconnectie en toegang in de landen van de Europese Unie</p>	<p>Eindrapport: december 1999</p>
<p>Overzicht van de situatie van telecommunicatiediensten (inclusief de draagwijdte van de universele dienst) in de regio's van de Europese Unie</p>	<p>Eindrapport: december 1999</p>

BIJLAGE II - LIJST VAN AFKORTINGEN

ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line - asymmetrische digitale abonneelijn
AMM	Aanmerkelijke/aanzienlijke macht op de markt
API	Application Program Interface – applicatieprogramma-interface
ATM	Asynchronous Transfer Mode - asynchrone transfermodus
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs - Europees bureau van de consumentenverenigingen
CEPT	Conference Européenne des administrations des Postes et des Telecommunications – Europese Conferentie van PTT-administraties
DTTV	Digital Terrestrial TeleVision - digitale ether- en kabeltelevisie
DTV	Digital TeleVision - digitale televisie
DVB	Digital Video Broadcasting group - Europese Groep voor digitale video-omroep
ECTRA	European Committee of Telecommunications Regulatory Affairs - Europees Comité voor regelgevingsaangelegenheden op het gebied van telecommunicatie
EPG	Electronic Programme Guide - elektronische programmagids
ETNS	European Telephony Numbering Space - Europese telefoonnummerruimte
ETO	European Telecommunications Office - Europees Bureau voor telecommunicatie
ETP	European Telecommunications Platform - Europees telecommunicatieplatform
ETSI	European Telecommunications Standards Institute - Europees Instituut voor telecommunicatienormen
GATS	General Agreement on Trade in Services - Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers - Internetbedrijf voor toegewezen namen en nummers
IMSI	International Mobile Subscriber Identity - Identiteit van de internationale mobiele abonnee
IN	Intelligent Network - intelligent netwerk
IP	Internet Protocol – internetprotocol
IRG	Independent Regulators Group - Groep van onafhankelijke nationale regelgevingsinstanties
ISO	International Organisation for Standardisation – Internationale organisatie voor normalisatie
ISPO	Information Society Promotion Office - Bureau voor de bevordering van de informatiemaatschappij
ITU	International Telecommunications Union - Internationale Telecommunicatie-Unie
LRAIC	Long Run Average Incremental Cost - gemiddelde aangroeiende kosten op lange termijn
MKB	Midden- en kleinbedrijf (kleine en middelgrote ondernemingen)
MUX	Multiplex
MVNO	Mobile Virtual Network Operator – exploitant van een mobiel virtueel netwerk

NRI	National Regulatory Authority - nationale regelgevingsinstantie
ONP	Open Network Provision
WRC	World Radiocommunications Conference – Wereldradioconferentie
WTO	World Trade Organisation – Wereldhandelsorganisatie
xDSL	X Digital Subscriber Line – algemene aanduiding van verschillende digitale abonneelijnsystemen (zie ook ADSL)

BIJLAGE III - WOORDENLIJST

Aanlandingsrechten voor kabels	Aanlandingsrechten voor kabels hebben betrekking op de regels die van toepassing zijn op het aanlanden van een onderzeese kabel in een bepaald land.
Aansluitnet	Het netwerk dat de gebruikers met de lokale (telefoon)centrale verbindt.
Abonneelijn	De verbinding (d.w.z. de koperdraadparen) tussen de hoofdschakelkast (meestal opgesteld in de lokale telefooncentrale) en de apparatuur bij de klant.
Applicatieprogramma-interface (API)	Een API is een programma-interface die gebruikt wordt voor communicatie tussen programma's of voor de interface tussen protocollagen.
Asymmetrische digitale abonneelijn (ADSL)	Een soort digitale abonneelijn die gebruikt wordt voor snelle toegang tot internet via gewone telefoonlijnen (koperdraadparen). ADSL maakt snelheden tot 8 Mbps stroomafwaarts (naar de gebruiker toe) en tot 1 Mbps stroomopwaarts mogelijk, afhankelijk van lengte van de lijn en andere omstandigheden.
Asynchrone transfermodus (ATM)	Breedbandtransmissietechnologie die de basis vormt van het wereldwijde telecommunicatienetwerk. ATM deelt informatiestromen op in kleine cellen met een vaste lengte van 53 bytes. Cellen van alle soorten verkeer - spraak, multimedia, gegevens of video - kunnen door elkaar worden gemengd. ATM werkt bij snelheden van 25, 155 en 622 Mbit/s.
Breedband	Een term die gebruikt wordt voor snelle telecommunicatiesystemen, bijvoorbeeld systemen die tegelijk verschillende informatievormen kunnen ondersteunen zoals spraak, snelle datadiensten en videodiensten op verzoek.
Carrierkeuze	Faciliteit waarbij de klanten per oproep een alternatieve leverancier (b.v. een interlokale of internationale carrier) kunnen kiezen door het kiezen van een korte code (ook indirecte toegang genoemd).
Carriervoorkeuze	Faciliteit waarbij de klant vooraf een alternatieve leverancier kiest om alle oproepen van een bepaald type te behandelen. Voor verschillende soorten oproepen, bijvoorbeeld lokaal, interlokaal, internationaal, oproepen naar mobiele telefoons, kunnen verschillende carriers worden gekozen. De keuze van de klant wordt door de plaatselijke netwerkexploitant voorgeprogrammeerd zodat de klant niet voor iedere oproep afzonderlijk een speciale carrierkeuzecode hoeft in te toetsen.
Code van een mobiel-netwerkexploitant	Een 2-cijferige code die op nationaal niveau wordt toegekend binnen de IMSI (zie definitie).
Consument	Ieder natuurlijk persoon die een communicatiedienst gebruikt voor doeleinden die buiten zijn of haar vak, bedrijvigheid of beroep vallen.
Decoder	Apparaat dat een gecodeerd signaal moet omzetten in een signaal dat geschikt is voor invoer in een typisch eindapparaat (bijvoorbeeld digitale tv-decoder, ook bekend als "set-top box").
Doorgangsrecht/graafrecht	Doorgangsrecht is het recht om infrastructuur aan te leggen op land dat eigendom is van anderen.
Doorgifteplicht (must-carry rules)	Regelgeving waarmee wordt vastgesteld welke omroepdiensten door een bepaald distributienetwerk moeten worden geleverd.
DVB IRD	Geïntegreerde ontvanger/decoder, ook bekend als "set-top box"; het binnenhuisgedeelte van de apparatuur die nodig is om bestaande analoge tv-toestellen geschikt te maken voor de ontvangst van digitale TV en toegang te verlenen tot bepaalde andere digitale omroepdiensten.
DVB-dienstinformatie (DVB-SI)	In de omroepmultiplex verstrekt DVB-SI informatie waarmee de diverse beschikbare afzonderlijke diensten worden geïdentificeerd en beschreven, in machine-leesbare vorm, zodat DVB IRD's ze in de desbetreffende categorieën met relevante programma-informatie kan onderbrengen; indien en wanneer nodig, kan de gebruiker dan één of meer daarvan selecteren.
Elektronische programmagidsen (EPG)	Catalogus in real-time op het scherm van huidige en komende inhoud van omroepdiensten die op een bepaald geheel van kanalen beschikbaar is.
Europese Groep voor digitale video-omroep (DVB)	Het project Digitale video-omroep, het industriële forum dat de specificaties heeft vastgesteld voor het systeem dat nu wordt gebruikt voor het uitzenden van digitale TV- en bepaalde andere digitale diensten binnen de EU en elders, die als Europese telecommunicatienormen zijn vastgesteld.

Europese telefoonnumerruimte (ETNS)	Een numerruimte die via een Europese landcode is opgesteld en die parallel loopt met de nationale numerruimten. De ITU heeft op tijdelijke basis landcode '388' toegewezen aan de EU en beslist in 2000 over permanente toewijzing. Nummers van de ETNS zullen dan overal in de Europese Unie beschikbaar zijn. Wanneer dit is ingevoerd, kan een dienst met een ETNS-nummer door middel van één pan-Europees nummer van overal in de EU worden bereikt.
Exploitant van een mobiel virtueel netwerk (MVNO)	Een MVNO is een exploitant van een mobiel netwerk, die geen vergunning heeft om radiospectrum te gebruiken, maar toegang heeft tot de radio-infrastructuur van een of meer mobiel-netwerkexploitanten en diensten aan klanten kan aanbieden door die infrastructuur en zijn eigen netwerk te gebruiken.
Gemiddelde aangroeiende kosten op lange termijn (LRAIC)	De extra kosten die zouden worden opgelopen bij het verlenen van een dienst vergeleken bij de kosten bij afwezigheid van die dienst. Zonder te rekenen met schaalvoordelen met andere diensten, zijn het gemiddelde kosten die equivalent zijn met die van een nieuwe deelnemer aan een markt. Aangezien capaciteit hierbij als een variabele wordt beschouwd, is het impliciet een langetermijnconcept.
Geografisch gebonden nummer	Een nummer van het nationale nummerplan waarbij een deel van de cijferstructuur een geografische betekenis heeft die gebruikt wordt voor het routeren van oproepen naar de fysieke plaats van het netwerkeindpunt van de abonnee aan wie het nummer is toegekend.
Gespreksafgifte (call termination)	Een interconnectiedienst die door de ene netwerkexploitant aan een andere wordt verleend voor het doorverbinden van inkomende oproepen naar de opgeroepen abonnee. Gespreksafgifte is van essentieel belang om oproepen van alle abonnees naar alle abonnees binnen een multi-netwerkomgeving mogelijk te maken.
Gespreksdoorgifte (call transit)	Een interconnectiedienst, vaak verleend in samenhang met gespreksafgifte, voor het doorvoeren van oproepen door een netwerk.
Gespreksovername (call origination)	Een interconnectiedienst die door de ene netwerkexploitant aan een andere wordt verleend voor het doorverbinden van uitgaande oproepen van de oproepende abonnee, bijvoorbeeld in de context van carrierkeuze of -voorkeuze, waardoor een nieuwe deelnemer de klantrelatie voor specifieke soorten uitgaande oproepen kan overnemen.
Golflengteverdelingsmultiplex (WDM)	Golflengteverdelingsmultiplex is de techniek om verschillende frequenties (golflengten of kleuren) van licht gelijktijdig door één vezel te sturen, waardoor de capaciteit van geïnstalleerde vezelinfrastructuur wordt verbeterd.
Hoog Comité van nationale regelgevingsinstanties	Een ad hoc-groep die in 1993 is opgericht en is samengesteld uit hoge vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie. Opricht uit hoofde van Resolutie 93/C213 van 22 juli 1993.
Identificatie van de oproepende lijn (CLI, nummerweergave)	Bij identificatie van de oproepende lijn wordt het telefoonnummer van de oproepende abonnee naar de opgeroepen abonnee gezonden.
Identiteit van de internationale mobiele abonnee (IMSI)	De IMSI is een serie decimale cijfers, maximaal 15, waarmee een uniek mobiel eindapparaat of een unieke mobiele abonnee internationaal wordt geïdentificeerd. De IMSI is nodig opdat een bezocht netwerk een bewegend(e) mobiel eindapparaat of gebruiker kan identificeren, bijvoorbeeld om abonnements- en facturatie-informatie op te vragen bij het eigen netwerk van de abonnee.
Intelligent netwerk (IN)	Een telefoonnetwerkarchitectuur waarbij de schakel- en dienstfuncties gescheiden zijn. Dit biedt een grote flexibiliteit bij het ontwerpen van telefoonnetwerken doordat diensten kunnen worden toegevoegd of gewijzigd, zonder dat de schakelapparatuur hoeft te worden aangepast.
Multiplex	Een groep afzonderlijke diensten binnen één bitstream.
Niet-geografisch gebonden nummer	Nummer van (nationale) nummerreeksen die niet met één specifiek(e) geografische regio, stedelijk gebied of lokale gemeenschap worden geïdentificeerd. Een landelijk gratis nummer is een voorbeeld van een niet geografisch gebonden nummer.
Nummerportabiliteit	Nummerportabiliteit is de mogelijkheid om een telefoonnummer van één exploitant naar een andere over te dragen. Daarmee kunnen klanten hun telefoonnummer behouden als zij beslissen naar een andere exploitant over te stappen en wordt een belangrijke belemmering voor concurrentie opgeheven.

ONP-comité	Een comité met adviserende en regelgevende bevoegdheden, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. Het ONP-comité is opgericht uit hoofde van de ONP-kaderrichtlijn 90/387/EEG.
Open Network Provision (ONP)	Open Network Provision is conceptueel omschreven in de ONP-kaderrichtlijn 90/387/EEG en betreft de harmonisatie van voorwaarden voor open en efficiënte toegang tot en gebruik van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten.
Plaatsbepaling van de oproepende abonnee	Plaatsbepaling van de oproepende abonnee geeft de geografische plaats van de oproepende abonnee aan.
Puntcode	Puntcodes worden gebruikt in signaleringssysteem nr. 7 om knooppunten in een geschakeld netwerk te identificeren.
Retail minus	De kleinhandelsprijs min een percentage dat geacht wordt het verschil te zijn tussen groot- en kleinhandelsprijzen.
Set-top box	Adapter bedoeld om tv-toestellen die alleen geschikt zijn voor bestaande analoge (bijvoorbeeld PAL-)signalen ook digitale uitzendingen te laten ontvangen (eventueel samen met een externe schotelantenne, enz.).
Signaleringsysteem nr. 7	Signaleringsysteem 7 is een signaleringsysteem voor signalering binnen en tussen netwerken als omschreven door de ITU.
Smalband	Een term die gebruikt wordt voor telecommunicatiefaciliteiten die alleen spraak, facsimilebeelden, langzame videobeelden en gegevenstransmissie tegen kilobitsnelheden kunnen verwerken. Smalbandfaciliteiten kunnen in tegenstelling tot breedbandfaciliteiten geen snel bewegende kleurenbeelden of gegevenstransmissie met megabitsnelheden behandelen.
Snelle bitstreamdienst	Een door een gevestigde exploitant verleende dienst waarbij een nieuwe deelnemer een snelle toegangsweg naar de klant huurt. De gevestigde exploitant verstrekt en onderhoudt de transmissiesystemen (bijvoorbeeld ADSL-modem in de lokale centrale) die nodig zijn om de toegangsweg te verstrekken.
Terughoudendheid	Actie waardoor een NRI geen nieuwe verplichtingen aan marktdeelnemers oplegt, overeenkomstig vooraf omschreven criteria, mits de nagestreefde doelstellingen reeds zijn verwezenlijkt.
Toegangscodes voor bedrijfsnetwerken	Codes die worden gebruikt om oproepen tussen openbare en particuliere (bedrijfs)netwerken te routeren.
Vergunningencomité	Een comité met adviserende en regelgevende bevoegdheden, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. Opgericht uit hoofde van de Vergunningenrichtlijn 97/13/EG.
Volledig toegewezen historische kosten	Een boekhoudkundige benadering waarbij alle kosten die bij de productie van activiteiten worden gemaakt aan die activiteiten worden toegewezen. Tot de volledig toegewezen kosten behoort ook een deel vaste kosten die bijvoorbeeld gemeenschappelijk zijn of gedeeld worden door verschillende diensten – bijvoorbeeld tussen toegang en doorvoer.