

Brussel, 4 oktober 2016
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2016/0288 (COD)

12252/16
ADD 5

TELECOM 165
COMPET 486
MI 578
CONSOM 215
IA 72
CODEC 1269

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	14 september 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	SWD(2016) 304 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING bij Voorstellen voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) en een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2016) 304 final.

Bijlage: SWD(2016) 304 final

Brussel, 14.9.2016
SWD(2016) 304 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstellen voor

**een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees
wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) en
een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Orgaan
van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie**

{COM(2016) 590 final}
{SWD(2016) 303 final}
{SWD(2016) 305 final}
{SWD(2016) 313 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling betreffende de herziening van het regelgevingskader voor elektronische communicatie
A. Behoeftte aan actie
Waarom? Wat is het probleem?
De laatste jaren is de rol van de sector elektronische communicatie als cruciaal element voor de online-economie veel belangrijker geworden. De consumenten en het bedrijfsleven worden steeds afhankelijker van gegevens- en internettoegangsdiensten en maken steeds minder gebruik van traditionele telefoondiensten. De sector moet daarom zijn bijdrage leveren om tegemoet te komen aan de toenemende vraag van de gebruikers en sociaal-economische behoeften, en reageren op internetgebaseerde concurrenten. De herziening van het regelgevingskader kan bijdragen tot het aanpakken van deze kwesties. In het kader van de openbare raadpleging, de studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling, de evaluatie van het huidige regelgevingskader en de permanente dialoog met de belanghebbenden zijn drie reeksen problemen geconstateerd. Dit zijn (i) de belemmeringen voor de ongehinderde connectiviteit door middel van alomtegenwoordige vaste en mobiele infrastructuur met zeer hoge capaciteit (very high capacity, VHC) voor een digitale eengemaakte markt, (ii) de mate waarin het kader geschikt is om te reageren op snelle veranderingen van de markt en de technologie en (iii) redundante en inefficiënte regelgeving en een gebrek aan coherentie , waardoor onnodige administratieve lasten ontstaan.
Welke resultaten worden er van de herziening verwacht?
Het algemene doel van de herziening is waarborgen dat het concurrentiebevorderend kader leidt tot alomtegenwoordige, ongehinderde connectiviteit als basis voor een digitale eengemaakte markt. Daartoe dient een nieuwe doelstelling betreffende VHC-connectiviteit te worden vastgesteld, in aanvulling op de bestaande doelstellingen in verband met mededinging, de interne markt en de belangen van de eindgebruikers. In het kader van de uitgevoerde analyse zijn met betrekking tot de herziening drie specifieke doelstellingen naar voren gekomen die verband houden met de algemene doelstelling. De eerste doelstelling is bijdragen tot alomtegenwoordige connectiviteit op de interne markt. De tweede doelstelling is bevordering van de mededinging en de keuze voor de gebruikers op de interne markt. De derde doelstelling is het vereenvoudigen van de maatregelen van regelgevende aard en tot stand brengen van coherentie van de interne markt. De interne markt blijft een doelstelling van het kader en ligt ten grondslag aan elke doelstelling van de herziening. Daarnaast is een aantal potentiële synergie-effecten en wisselwerkingen tussen de doelstellingen vastgesteld.
Welke meerwaarde levert EU-actie op?
Doordat gemeenschappelijke en samenhangende regelgevingsbenaderingen worden ontwikkeld en kennis alsmede middelen betreffende regelgeving worden gedeeld, kunnen op het gebied van regelgeving tegen lagere kosten betere resultaten worden behaald voor de gehele EU, met name wat betreft regelgevingsgebieden met een grensoverschrijdende dimensie. De lidstaten hebben baat bij verbeteringen van het kader, waardoor tegemoet wordt gekomen aan de huidige uitdagingen en toekomstige marktontwikkelingen, aangezien VHC-connectiviteitsnetwerken in de EU beschikbaar worden. Flexibiliteit is weliswaar nodig om voor aanpassing aan lokale omstandigheden te zorgen, maar de nationale regelgevende instanties kunnen hun bredere doelstellingen het beste bereiken als zij samenwerken met elkaar en met de Commissie, en daarbij tot de beste oplossingen voor soortgelijke problemen komen.
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Waarom?

Elk betrokken gebied heeft een voorkeursoptie. De voorkeursoptie van de **toegang tot netwerken** is de uitrol van VHC-netwerken, waarbij de toegangsregulering betreffende dominante marktspelers in stand wordt gehouden teneinde concurrerende markten en benutting door de gebruikers te waarborgen. De voorkeursoptie voor **spectrum** omvat bindende en afdwingbare versterkte coördinatie van het spectrumbeheer teneinde aanpassingen aan de 5G-behoefte in de EU tot stand te brengen. De voorkeursoptie voor **universele dienstverlening** zorgt ervoor dat deze aansluit bij de markttendensen en dat de betaalbaarheid van breedband wordt gewaarborgd. De voorkeursoptie voor **diensten** zorgt ervoor dat de sectorspecifieke behoeften inzake regelgeving worden gestroomlijnd, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op het gebied van horizontale wetgeving inzake consumentenbescherming. Bovendien heeft de regelgeving bij deze optie voornamelijk betrekking op de levering van internettoegangsdiensten en communicatiediensten die afhankelijk zijn van het gebruik van nummervoorraden, met een beoogde uitbreiding van specifieke regelgevingsverplichtingen naar alle internetgebaseerde communicatiediensten met het oog op de bescherming van eindgebruikers en belangen van het overheidsbeleid. De voorkeursoptie voor **voorschriften inzake doorgifteverplichting** en verplichtingen betreffende elektronische programmagidsen (EPG's) houdt in dat de huidige stand van zaken behouden blijft, waarbij slechts enkele kleine veranderingen worden aangebracht. De voorkeursoptie voor **nummering** is aanpassing van het EU-kader teneinde problemen op het gebied van harmonisering en mededinging op de machine-to-machine-markt aan te pakken. De voorkeursoptie voor **governance** houdt in dat de bevoegdheden van de onafhankelijke regelgevende instanties worden gewijzigd en de structuur van Berec wordt veranderd om er een volwaardig agentschap van te maken dat belast is met meer taken, waaronder de uitoefening van bepaalde bevoegdheden en betere processen inzake marktevaluatie, nummering en spectrumtoewijzing. De Beleidsgroep Radiospectrum blijft een uit deskundigen bestaand orgaan dat de Commissie adviseert en een beeld geeft van de standpunten van de nationale overheden betreffende strategische kwesties op hoog niveau met betrekking tot het spectrumbeleid en aanverwante ontwikkelingen, en dat zorgt voor de coördinatie daarvan.

Wie steunt welke optie?

Voor elk beleidsterrein zijn de effecten op de volgende betrokkenen beoordeeld: telecomexploitanten (gevestigde exploitanten, alternatieve en lokale aanbieders), OTT-exploitanten, gebruikers uit het bedrijfsleven, het mkb, de consumenten, overheden van de lidstaten en nationale regelgevende instanties. Daarbij is rekening gehouden met de antwoorden die zij in het kader van de openbare raadpleging hebben verstrekt. In het verslag zijn de uiteenlopende standpunten van deze betrokkenen opgenomen, met inbegrip van kritische opmerkingen. Gevestigde exploitanten en OTT-exploitanten geven over het algemeen de voorkeur aan opties waardoor de reguleringssystemen minder omslachtig worden, maar de consumenten, alternatieve exploitanten en nationale reguleringinstanties zijn eerder voorstander van oplossingen waarbij de regulering wordt uitgebreid. De lidstaten en de nationale regelgevende instanties zijn in het algemeen beducht voor radicale pan-Europese oplossingen betreffende governance.

C. Effecten van de voorkeursopties

Welke voordelen hebben de voorkeursopties?

De voorkeursoptie(s) zal of zullen bijdragen tot de connectiviteit door middel van VHC-netwerken, een kortere time-to-market voor spectrumcapaciteit en een vlotte uitrol van 5G, alsmede tot de benutting van toepassingen op het gebied van het "internet van de dingen" en van innovatieve diensten. Dit geeft een impuls aan het concurrentievermogen van de EU op wereldwijde schaal: ook andere sectoren, zoals de auto-industrie, de landbouw, de gezondheidszorg en het vervoer, hebben baat bij de voordelen van connectiviteit en 5G. Verder wordt de interne markt versterkt doordat een standaard EU-toegangsproductruimte tot stand wordt gebracht waarmee de belemmeringen voor de toegang tot de markt worden weggewerkt en wordt gewaarborgd dat elke exploitant in de EU de concurrentie kan aangaan. Daarnaast wordt ervoor gezorgd dat connectiviteit voor de EU-burgers en het bedrijfsleven betaalbaar is dankzij duurzame concurrentie en indien vereist door universele dienstverlening. Verder worden de eindgebruikers beter beschermd doordat nieuwe en toekomstige kwesties in verband met rechten, die het gevolg zijn van marktontwikkelingen, worden aangepakt. Bovendien worden maatregelen van regelgevende aard vereenvoudigd en wordt de governancestructuur aangepast teneinde tot meer consistentie bij de toewijzing van spectrum te komen en een geharmoniseerde minimumreeks bevoegdheden voor onafhankelijke nationale regelgevende instanties vast te stellen, aansluitend bij de taken van Berec. De **kosten en baten** van de voorkeursopties zijn beoordeeld, maar voor sommige gebieden (universele dienstverlening, nummering, doorgifteverplichting en tot op bepaalde hoogte ook diensten en governance) konden de effecten niet worden gekwantificeerd. Als de gegevens voor deze effectbeoordeling worden doorgerekend, kan – min of meer gekwalificeerd – worden voorspeld dat indien alle voorkeursopties in de praktijk worden gebracht, de investeringen en de consumptie zullen toenemen en een cumulatief effect op de groei van 1,45 % zal plaatsvinden, en op de werkgelegenheid van 0,18 % tegen 2025, ervan uitgaand dat de hervormingen tegen 2020 zijn uitgevoerd. Daarnaast wordt verwacht dat de arbeidsproductiviteit in de periode 2020-2025 met 0,8 % toeneemt.

Welke kosten brengen de voorkeursopties met zich mee?

De voornaamste institutionele kosten houden waarschijnlijk verband met de aanvullende middelen die Berec nodig heeft voor zijn grotere takenpakket en met de bijdragen die de nationale regelgevende instanties aan de activiteiten van Berec moeten leveren. Bij **scenario's betreffende de efficiëntie** zouden de kosten in totaal 208,5 miljoen EUR bedragen. Voor het verstrekken van toegang waarvoor gegevens in kaart moeten worden gebracht, moeten nationale regelgevende instanties die nog geen onderzoeken hebben uitgevoerd, kosten maken. Door het invoeren van de symmetrische verstrekking van toegang kunnen ook enige kosten ontstaan in landen die daarmee geen ervaring hebben. Een meer consistente toewijzing van spectrum zorgt voor **tijdige en adequate beschikbaarheid van spectrum met het oog op de invoering van 5G in de hele EU**, hetgeen totale baten van 146,5 miljard EUR per jaar oplevert. Het grootste deel van die baten komt ten goede van vier strategische sectoren die afhankelijk zijn van 5G-capaciteiten: de automobielsector, de gezondheidszorg, de transportsector en de nutsbedrijven. De voorkeursoptie betreffende diensten kan een sterke impuls aan het "internet van de dingen" en aan de digitalisering van het bedrijfsleven geven doordat wordt bijdragen tot kostenbesparingen in de telecomsector en vele andere sectoren. De enige te verwachten aanvullende kosten houden verband met de verplichtingen inzake nummering die aan de aanbieders van OTT-communicatiediensten worden opgelegd en inzake toegang tot noodhulpdiensten wanneer een gestandaardiseerde technische oplossing beschikbaar is. Er wordt vanuit gegaan dat de verplichtingen inzake vertrouwelijkheid en privacy samenvallen met de kosten in verband met nummering. Tevens is het noodzakelijk dat de huidige OTT-bedrijfsmodellen worden aangepast.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine en middelgrote ondernemingen en micro-ondernemingen?

Micro-ondernemingen en kleinere bedrijven die buiten zakencentra zijn gevestigd (met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen in landelijke gebieden) profiteren naar verwachting van strategieën waarmee VHC-connectiviteit wordt bevorderd. Dergelijke ondernemingen hebben momenteel immers te kampen met een achterstand ten opzichte van grotere bedrijven die in hun bedrijfsruimten wellicht al over VHC-connectiviteit beschikken. Door de nadruk te leggen op de algemene machtiging betreffende spectrum en niet op de individuele verlening van vergunningen, en door de 4G- en 5G-dekking op de gehele digitale eengemaakte markt te bespoedigen, zorgt de voorkeursoptie er tevens voor dat innovatie en ondernemerschap worden bevorderd. Hierbij hebben voornamelijk (maar niet uitsluitend) start-ups en kleinere bedrijven baat.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De geplande maatregelen zullen in het kader van bestaande structuren worden uitgevoerd. Het is niet voorzien een nieuwe instantie op te richten, maar een aantal bevoegdheden van bestaande instanties worden eventueel gewijzigd. Afgezien van de bovengenoemde kosten worden er geen significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden verwacht.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Nee, aan het telecomregelgevingskader betreffende elektronische communicatie zullen nog steeds de beginselen van toegangsregelingen ten grondslag liggen, waarbij rekening wordt gehouden met de beginselen van mededinging. Er worden geen gevolgen voor derde landen verwacht.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Een uitvoerige beoordeling van het telecomregelgevingskader voor elektronische communicatie zal zeven jaar na de inwerkingtreding ervan plaatsvinden.