

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1096

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2010

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

- Fiche 1: Mededeling strategie implementatie handvest grondrechten (kamerstuk 22 112, nr. 1097)
- Fiche 2: Klonen van dieren voor voedselproductie (kamerstuk 22 112, nr. 1098)
- Fiche 3: Mededeling routekaart voor informatiedeling in het maritieme domein (kamerstuk 22 112, nr. 1099)
- Fiche 4: Mededeling strategie voor energie 2020 (kamerstuk 22 112, nr. 1100)
- Fiche 5: Mededeling crisisbeheersing in de financiële sector (kamerstuk 22 112, nr. 1101)
- Fiche 6: Verkort fiche mededeling energie-infrastructuur (kamerstuk 22 112, nr. 1102)

Tevens bied ik u een gecorrigeerde versie van het fiche «besluit tot vaststelling van het eerste programma voor het radiospectrumbeleid» aan (kamerstuk 22 112, nr. 1096). Abusievelijk ontbrak er een alinea bij punt 9 in de versie van het fiche die uw Kamer toeging op 19 oktober jl. (kamerstuk 22 112, nr. 1094).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

1. Algemene gegevens

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het eerste programma voor het radiospectrumbeleid

Datum Commissiedocument
20 september 2010

Nr. Commissiedocument
COM(2010) 471 definitief

Prelex
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199650

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1034:FIN:EN:PDF>

Behandelingstraject Raad
– Raadswerkgroep Telecom
– TTE-Raad (3 december 2010)

Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Economische Zaken (medeverantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor frequentiebeleid voor omroep-toepassingen)

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis
Artikel 114 VWEU

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement
Raad: gekwalificeerde meerderheid & EP: medebeslissing

c) Delegatie en/of comitologie
Artikel 6(5) verwijst naar Richtlijn 2002/21/EG, Artikel 9ter(3), dat uitvoeringsmaatregelen mogelijk maakt onder de regelgevingsprocedure met toetsing door het «Comité communicatie». Het betreft hier uitvoeringsmaatregelen waarmee frequentiebanden kunnen worden vastgesteld waarvan de rechten verhandelbaar zullen worden.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het programma voorziet in beleidslijnen en -doelstellingen voor spectrumgebruik. Het programma heeft sterke raakvlakken met de Europa 2020-strategie en de Digitale Agenda voor Europa en houdt verband met andere spectrumgerelateerde EU-beleidsgebieden. De kaderrichtlijn, die de Commissie de mogelijkheid biedt dit programma voor te stellen, beperkt zich tot «elektronische communicatiediensten». Het programma zoals nu wordt voorgesteld, is ook gebaseerd op Artikel 114 VWEU (interne markt) en omvat dan ook andere EU-beleidsdomeinen. Echter, de Commissie gaat nog een stap verder en doet ook voorstellen die raken aan zaken buiten de interne markt, zoals openbare veiligheid en civiele bescherming. Ook de bevoegdheden van lidstaten op het terrein van audiovisueel beleid worden geraakt.

De voorstellen gaan in een aantal gevallen verder dan nodig en verder in detaillering dan gewenst. Het programma bevat voorstellen die, indien aangenomen, onvoldoende rekening houden met de Nederlandse specifieke situatie, met name voor de 800 MHz band.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

In het voorgestelde programma worden beleidslijnen en -doelstellingen geformuleerd voor planning en harmonisering van het spectrumgebruik met het doel een interne markt voor spectrumgerelateerde diensten tot stand te brengen. Het programma valt binnen het kader van de Europa 2020-strategie en de Digitale Agenda voor Europa en andere spectrumgerelateerde EU-beleidsgebieden.

Het voorgestelde programma bestaat uit verschillende initiatieven voor toewijzing en gebruik van spectrumbanden (met name voor draadloze breedbandcommunicatie). Ook doet de Commissie voorstellen voor verdergaande coördinatie van EU-inbreng in internationale overleggen. De voorgestelde acties variëren van zeer vrijblijvend voor lidstaten («lidstaten moedigen aan») tot zeer dwingend («lidstaten stellen ter beschikking»). De voorstellen betreffen onder andere de voorwaarden voor uitgifte van spectrum, maatregelen betreffende het borgen van mededinging, het per 1/1/2013 beschikbaar stellen van de 800 MHz band voor elektronische communicatie, het monitoren van spectrumgebruik en de rol en vertegenwoordiging van de EU in internationale onderhandelingen. Het programma bevat tevens een oproep tot een betere samenwerking tussen de technische instanties.

De kaderrichtlijn, die de Commissie de mogelijkheid biedt dit programma voor te stellen, beperkt zich tot «elektronische communicatiediensten». Het programma zoals nu wordt voorgesteld, is medegebaseerd op artikel 114 VWEU (interne markt) en omvat dan ook andere EU-beleidsdomeinen. De Commissie gaat echter nog een stap verder met voorstellen die raken aan zaken buiten de interne markt, zoals openbare veiligheid en civiele bescherming. Ook de bevoegdheden van lidstaten op het terrein van audiovisueel beleid worden geraakt.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft ter onderbouwing van het programma een *impact assessment* uitgevoerd. Hierin wordt verwezen naar de openbare consultaties die zijn gehouden, naar de gevoerde discussies tijdens de «Spectrum Summit» (22- 23 maart 2010, een gezamenlijk initiatief van het Europees Parlement en de Commissie), evenals naar de Opinie van de Radio Spectrum Beleidsgroep (RSPG) over het programma.

De Commissie identificeert vijf beleidsuitdagingen en bijbehorende doelstellingen. Voor ieder van deze uitdagingen worden verschillende opties naast elkaar gelegd en op effect beoordeeld. Op basis hiervan formuleert de Commissie de initiatieven in het voorstel.

De Commissie constateert dat er twee grote problemen zijn: suboptimaal gebruik van spectrum en een discrepantie tussen de groeiende vraag naar spectrum voor nieuwe draadloze diensten en de beschikbare hoeveelheid spectrum. Ook constateert de Commissie het toenemende belang van spectrum als een «grondstof» voor duurzame groei, concurrentievermogen en productiviteit in de interne markt, niet alleen voor elektronische communicatiediensten, maar ook voor andere EU-beleidsterreinen.

Derhalve rechtvaardigt de Commissie de grotere reikwijdte van het programma (grondslag artikel 114 VWEU).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Gedeelde bevoegdheid (interne markt, artikel 114 VWEU). Dit is naar het oordeel van Nederland de juiste rechtsbasis. De uitbreiding naar onderwerpen als openbare orde en veiligheid en defensie gaat volgens Nederland echter te ver (buiten het bereik van de interne markt). Ook lijkt dit voorstel te raken aan de bevoegdheden van lidstaten op het terrein van audiovisueel beleid.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: positief, met enkele kanttekeningen*

Onderbouwing

Nederland onderkent dat gecoördineerde actie op Europees niveau ten aanzien van radiospectrumbeleid voordelen met zich meebrengt, onder meer voor consumenten en bedrijven, door EU-breed gelijke omstandigheden te creëren. Afstemming op Europees niveau bevordert daarmee de interne markt. Nederland oordeelt dan ook positief over de subsidiariteit van dit Commissievoorstel. Uitzondering hierop zijn de voorstellen die raken aan openbare veiligheid en civiele bescherming, die volgens Nederland buiten de rechtsgrondslag vallen.

Ook de proportionaliteit wordt positief beoordeeld, zij het met enkele kanttekeningen, onder andere over het voorgestelde niveau van detaillering. Nederland steunt bijvoorbeeld het principe om geharmoniseerde spectrumbanden snel beschikbaar te stellen aan marktpartijen, maar ziet geen grond om ook alle voorwaarden voor uitgifte en gebruik tot in detail te willen voorschrijven. De verschillen tussen lidstaten vragen (soms) om een andere inzet van instrumenten. Ook het voorstel om een gedetailleerde inventarisatie van het huidige spectrumgebruik te maken en daaraan een monitorsysteem te koppelen, gaat verder dan nodig is vanuit het oogpunt van het bevorderen van efficiënt gebruik van spectrum.

c) Nederlands oordeel

Nederland ondersteunt de basisgedachte achter het programma, maar acht een deel van de voorstellen ongewenst op die gebieden waar Europese harmonisatie niet noodzakelijk is vanwege verschillen tussen lidstaten. Daarbij is in sommige gevallen sprake van een detaillering die niet in een programma van beleidslijnen en doelstellingen thuishoort.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

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

Een exacte inschatting van de financiële consequenties voor de Nederlandse overheid kan op dit moment niet goed worden gegeven. Het uitgangspunt is dat de budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Over de implicaties van dit uitgangspunt in dit specifieke geval kan nadere besluitvorming plaatsvinden.

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

De voorstellen bevatten verplichtingen die bestaande en toekomstige rechten van spectrumgebruikers kunnen wijzigen.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Naast voorstellen op het gebied van harmonisatie van vergunningverlening en vergunningsvoorwaarden en voorstellen voor verdere technische harmonisatie die aanpassingen van de huidige praktijk vereisen, bevat het programma het voorstel om een zwaar monitorsysteem van spectrumgebruik (privaat en publiek) en de daarbij behorende onderbouwing/rechtvaardiging van dat gebruik op te zetten. Doel hiervan is te onderzoeken of bepaalde spectrumbanden voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden, rekening houdend met de positieve en negatieve effecten daarvan op de bestaande gebruiker.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Het voorgestelde monitorsysteem kan ook tot gevolg hebben dat gebruikers van spectrum alle voor de hierboven genoemde analyse relevante gegevens (welke dit precies zijn is nog onduidelijk) moeten verschaffen. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

De voorstellen bevatten verplichtingen voor lidstaten die kunnen leiden tot wijzigingen in wet- en regelgeving en in bestaande rechten van marktpartijen. De voorstellen hebben met name (afhankelijk van het verplichtende karakter van het voorgeschrevene) invloed op uitwerking van beleid in ministeriele regelingen.

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

Het besluit treedt in werking 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten moeten de beleidslijnen en doelstellingen uiterlijk 1 juli 2015 implementeren, tenzij anders aangegeven in de individuele artikelen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Uiterlijk 31 december 2015 zal de Commissie verslag uitbrengen aan EP en Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het programma bevat een groot aantal voorstellen voor door de lidstaten te verrichten activiteiten. Deze hebben voor een belangrijk deel betrekking op uitvoerende taken, zoals intensivering van technische harmonisatie, harmonisatie van vergunning voorwaarden en identificeren van research-projecten. Er zijn onder andere vraagtekens bij het monitorsysteem.

b) Handhaafbaarheid

Agentschap Telecom is belast met de handhaving op dit gebied. Op dit moment is nog niet te overzien of het programma impact heeft op handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland heeft waardering voor het feit dat de Commissie het initiatief neemt tot een samenhangend programma op het gebied van radio-spectrum. De regelgevende beginselen en beleidsdoelstellingen worden gesteund. Nederland heeft begrip voor de keuze van de Commissie om de reikwijdte te vergroten tot meer dan enkel spectrumgebruik voor elektronische communicatiedoelinden. Een uitbreiding die ook publieke diensten als openbare orde en veiligheid en defensie raakt, gaat echter te ver. Dit gaat buiten de «interne markt». Openbare veiligheid en civiele bescherming zijn immers terreinen waarop de EU slechts een ondersteunende bevoegdheid heeft.

Nederland steunt het voorstel om de reeds voor breedbandig internet geharmoniseerde spectrumbanden snel beschikbaar te stellen voor marktpartijen. Er is echter geen grond om ook alle voorwaarden voor uitgifte en gebruik tot in detail te willen voorschrijven. De verschillen tussen lidstaten vragen (soms) om een andere inzet van instrumenten. De maatregelen die lidstaten volgens de Commissie kunnen treffen op het gebied van mededinging doen sympathiek aan, maar de rechtvaardiging voor ingrijpen lijkt beperkter geformuleerd dan momenteel de praktijk is in Nederland. (Volgens het voorstel kunnen lidstaten maatregelen treffen«als dit de concurrentie ernstig in het gedrang dreigt te brengen», terwijl het stellen van een maximum aan het per partij te verwerven spectrum nu ook gebaseerd kan zijn op de wens nieuwkomers tot de markt toe te laten).

De verplichtende voorstellen met betrekking tot spectrum voor breedbandcommunicatie zijn gebaseerd op de doelstelling dat een ieder toegang moet krijgen tot breedband met een snelheid van 30 Mbs. Daartoe stelt de Commissie voor dat lidstaten op korte termijn spectrum-vergunningen uitgeven dan wel beschikbaar stellen, zonder (voldoende) rekening te houden met nationale situaties. Zo is het ter beschikking stellen van de 800 MHz band per 1.1 2013 voor Nederland waarschijnlijk te ambitieus, hoewel Nederland het vrijmaken van deze band voor dit doel ondersteunt. De voorgestelde datum wijkt ook af van hetgeen de RSPG heeft geadviseerd aan de Commissie (te weten 1/1/2015). Daarnaast is de

geboden derogatiemogelijkheid (tot 2015) te beperkt. Ook het voorstel om additioneel omroepspectrum ter beschikking te stellen voor breedbandcommunicatie lijkt erg voorbarig en zou voorafgegaan moeten worden door een grondige analyse van toekomstige frequentiebehoefte voor omroep toepassingen en een weging van publieke belangen die daarmee gemoeid zijn. Ook lijkt dit voorstel te raken aan de bevoegdheden van lidstaten op het terrein van audiovisueel beleid. Het voorstel om een inventarisatie van het huidige spectrumgebruik te maken en daaraan een monitorsysteem te koppelen, gaat verder dan nodig is.

De doelstellingen zoals geformuleerd in de artikelen met betrekking tot het EU-optreden in internationale onderhandelingen kunnen in zijn algemeenheid worden gesteund. Echter, in de overwegingen staan verdergaande doelstellingen en ambities, zoals het streven op termijn naar volwaardig lidmaatschap van de van de Unie van de International Telecommunication Union (ITU). Over het algemeen is Nederland voorstander van een duidelijkere rol voor de EU in internationale fora. Op dit beleidsterrein is echter niet duidelijk wat een Unie lidmaatschap bij de ITU toevoegt.