

- CONCEPT -

Bijlage bij brief 6073383

Reactie van Nederland op de voorstellen van de Europese Commissie voor herziening van het EU-regelgevingskader voor de elektronische communicatie

1. Een verbeterde aanpak van het spectrumbeheer voor elektronische communicatie

- Flexibilisering van het gebruik van spectrum is erg belangrijk

1. Nederland vindt het van bijzonder groot belang dat het gebruik van spectrum meer flexibel wordt gemaakt. Als hoofdregel dient spectrum zonder voorschriften over de te gebruiken technologie of aan te bieden diensten te worden verdeeld. Nederland onderschrijft de inzet van de Europese Commissie op dit punt volledig.
2. Door flexibilisering van het gebruik van spectrum kunnen de gebruikers zelf beslissen welke technologie zij willen gebruiken en welke diensten zij willen aanbieden. Daarmee wordt de toegang tot spectrum voor nieuwe spelers en voor innovatieve diensten een stuk eenvoudiger. Dat kan een impuls geven aan de economische ontwikkeling van de elektronische communicatiesector en de marktwerking versterken. Burgers en bedrijven zullen daarvan profiteren.
3. Het advies van de Radio Spectrum Policy Group over Wireless Access Policy for Electronic Communication Services (WAPECS) is een zeer belangrijke stap op weg naar meer flexibiliteit in het spectrummanagement. De Lidstaten en de Europese Commissie dienen goed en voortvarend samen te werken om WAPECS zo snel mogelijk te introduceren.
4. Ook bij een meer flexibel gebruik van spectrum zijn technische voorschriften (maskers) noodzakelijk om overmatige storing te voorkomen en gezamenlijk gebruik door meerdere aanbieders mogelijk te maken. Bij de vaststelling van de storingsnormen zal moeten worden uitgegaan van een bepaald type gebruik (vast, mobiel, omroep) om efficiënt gebruik van het spectrum mogelijk te maken. Er worden geen voorschriften gegeven met betrekking tot de toe te passen techniek of de diensten die aangeboden mogen worden. Europese harmonisatie van dergelijke voorschriften is noodzakelijk.
5. Het heeft de voorkeur om spectrum aan iedereen vergunningvrij ter beschikking te stellen. Voor schaars spectrum is dat niet mogelijk. In die gevallen moet spectrum op basis van transparante, objectieve, non-discriminerende methodes worden verdeeld.
6. Uitzonderingen op de regel van flexibel spectrumgebruik moeten mogelijk blijven. Op grond van overwegingen van publiek belang kan het gebruik van spectrum gereserveerd worden voor bepaalde toepassingen of diensten en exclusief worden toebedeeld (bijv. publieke omroep, defensie) of dat bepaalde dienstverlening wordt gewaarborgd.
7. Ook moet niet worden uitgesloten dat voor bepaalde delen van het spectrum toch voorschriften worden gegeven met betrekking tot diensten, bijvoorbeeld met betrekking tot de programma's van commerciële omroepen. Deze uitzonderingen dienen echter zeer goed te worden gemotiveerd en moeten proportioneel zijn. Een

- CONCEPT -

bepanking in de tijd is wenselijk, zodat periodiek evaluaties plaatsvinden om na te gaan of deze uitzonderingen nog noodzakelijk en proportioneel zijn.

8. Ook kan het mogelijk zijn dat op EU-niveau uitzonderingen op flexibel spectrumgebruik nodig zijn. Dergelijke uitzonderingen dienen te worden vastgelegd in een Radiospectrumbeschikking. In die gevallen zal steeds goed moeten worden gemotiveerd waarom een bindende harmonisatiemaatregel nodig is op basis van een gedegen impact assessment. Bovendien moet in zo'n beschikking een einddatum worden opgenomen, zodat na verloop van tijd opnieuw moet worden onderzocht of de uitzondering nog steeds noodzakelijk en proportioneel is. Indien dat het geval is kan de maatregel opnieuw worden genomen. Het is niet wenselijk dat geharmoniseerd spectrum na afloop automatisch opnieuw wordt gereserveerd voor ander geharmoniseerd gebruik.
9. Bindende communautaire maatregelen moeten de lidstaten verder niet onnodig beperken in hun mogelijkheden om op nationaal niveau verdergaande flexibiliteit van het gebruik van frequentieruimte te realiseren. Alle drie genoemde elementen (impact assessments, einddatum en toestaan met verdergaande flexibiliteit) dienen in de Radiospectrumbeschikking te worden opgenomen.
10. Het is wenselijk dat wordt vastgesteld dat niet storend medegebruik, bijvoorbeeld Ultra Wide Band, door houders van spectrumvergunningen toegestaan moet worden.

- Handel in spectrum

11. Nederland steunt de invoering van verhandelbaarheid van spectrumrechten in de EU. De randvoorwaarden voor handel in spectrum zouden in algemene zin kunnen worden omschreven in een werkdocument van de Europese Commissie, overeenkomstig het werkdocument met betrekking tot de verlenging van GSM-vergunningen.
12. Nederland is tegen het beperken van de verhandelbaarheid tot bepaalde spectrumbanden. Nederland kan er wel mee instemmen indien wordt vastgelegd dat verhandelbaarheid in een *minimum* aantal banden mogelijk moet zijn. Lidstaten moeten echter het recht behouden om de verhandelbaarheid uit te breiden tot andere spectrumbanden.
13. In Nederland is de handel in spectrumrechten al volledig toegestaan. Bij verhandeling van spectrum blijven de bestaande vergunningvoorwaarden van kracht, bijvoorbeeld de voorwaarden die zijn gericht op het waarborgen van doelmatig spectrumgebruik. Een vergunninghouder kan een verzoek indienen om de voorwaarden te wijzigen.
14. Voor een overdracht van een vergunning moet toestemming worden verleend door de nationaal regelgevende instantie (NRI). Deze toestemming zal in beginsel altijd worden verleend, tenzij door een overname van een vergunning de mededinging wordt verstoord of teveel spectrum in een hand dreigt te komen.
15. Nederland vindt het wenselijk dat deze punten worden gehandhaafd indien verhandelbaarheid van spectrum op EU-niveau wordt ingevoerd.

- CONCEPT -

16. De Europese Commissie lijkt te suggereren dat periodieke heruitgifte van vergunningen (van beperkte duur) op termijn wellicht niet meer nodig is indien vergunningen flexibel kunnen worden gebruikt en verhandelbaar zijn. De marktwerking zou dan in principe moeten zorgen voor een optimale allocatie van schaars spectrum. Een dergelijk systeem zou inderdaad goed kunnen werken indien de markt goed werkt. Bij schaarse vergunningen is echter nog vaak sprake van beperkte marktwerking, waardoor bedrijven onvoldoende prikkels hebben om overtollig spectrum te verkopen. De ervaring in Nederland leert dat handel in schaarse spectrumvergunningen nog zeer weinig voorkomt, behalve in de vorm van overnames van bedrijven (inclusief vergunningen). Nederland acht het daarom wenselijk dat schaarse vergunningen vooralsnog een beperkte duur kunnen hebben en na afloop opnieuw kunnen worden verdeeld door middel van een open en transparante verdeelmethode. Dit om zeker te stellen dat andere marktpartijen na verloop van tijd een faire kans krijgen om een schaarse vergunning te verwerven. Een systeem van vergunningen met een in principe onbeperkte vergunningduur met recht van intrekking kan moeilijk werkbaar zijn. De praktijk leert dat het bijzonder lastig is om lopende vergunningen in te trekken

- Flexibilisering van het gebruik van spectrum is van bijzonder groot belang ter bevordering van de ontwikkeling van de elektronische communicatiesector.
- Ook bij een flexibel gebruik van spectrum zijn geharmoniseerde technische voorschriften van essentieel belang.
- Uitzonderingen moeten mogelijk blijven, maar moeten steeds goed worden beargumenteerd en proportioneel ..

2. Rationaliseren van marktanalyses

- Notificatieprocedure handhaven

17. Versimpeling van de notificatieprocedure kan slechts leiden tot een marginale vermindering van de uitvoeringslasten van Nationale Regelgevende Instanties (NRI's) en de Europese Commissie.
18. Het volledig schrappen van de notificatie voor bepaalde besluiten is niet wenselijk. De Europese Commissie en andere NRI's dienen de mogelijkheid te behouden vooraf kennis te nemen van de inhoud van besluiten en daarop commentaar te geven om een consistente toepassing van het regelgevingskader te bevorderen.

- CONCEPT -

19. Er kan tijd worden gewonnen door de nationale consultatie en de EU-notificatie simultaan plaats te laten vinden. De richtlijnen vereisen geen volgtijdelijke consultatie. De Commissie zou deze voorkeur los moeten laten.
20. In de pre-notificatiefase dient de Europese Commissie sneller duidelijkheid te geven over zijn opvattingen over de voorgenoemde besluiten, zodat de NRI sneller kan notificeren.
21. Het samenbrengen van alle procedures met betrekking tot notificatie in één verordening kan verduidelijking brengen, maar zal weinig bijdragen aan een snellere, meer efficiënte afhandeling van zaken. Hetzelfde geldt voor het formaliseren van de vereisten voor notificatie.
22. Het is wenselijk dat complete besluiten worden genotificeerd, waarin zowel de marktafbakening, de vaststelling van aanmerkelijke marktmacht als de passende verplichtingen worden beschreven en gemotiveerd. De beoordeling van besluiten is dan gemakkelijker en efficiënter. Het is wenselijk dat de Europese Commissie en NRI's op alle onderdelen van een besluit kunnen reageren.

- Termijnen voor marktanalyses

23. Het is belangrijk dat marktanalyses snel worden uitgevoerd en periodiek worden herhaald, zodat ze goed aansluiten bij de marktontwikkelingen. Het is niet wenselijk om de uitvoering van marktanalyses voor de hele EU te synchroniseren, zoals de Europese Commissie voorstelt. Synchronisatie van de uitvoering van marktanalyses zou bovendien leiden tot een onwenselijke samenloop van werkzaamheden en daardoor overbelasting van NRI's en de Europese Commissie.
24. Nederland stelt voor om maximale termijnen vast te stellen waarbinnen marktanalyses door NRI's moeten worden afgerond in de vorm van een besluit. Bij de vaststelling van de maximale termijn moet rekening worden gehouden met verschillende situaties. Met name is van belang op welk moment de NRI reeds eerder een besluit heeft genomen met betrekking tot de betrokken markt.
25. Nederland stelt de volgende termijnen voor:
 - a. *NRI heeft eerder besluit genomen*
 - Indien een NRI reeds eerder een besluit heeft genomen voor een markt, waarbij verplichtingen zijn opgelegd, moet de NRI uiterlijk 3 jaar na dat besluit opnieuw een besluit nemen met betrekking tot diezelfde markt waarin wordt vastgesteld of opnieuw (dezelfde of andere) verplichtingen worden opgelegd of niet. Dit is reeds in de Nederlandse wetgeving zo vastgelegd. Het vaststellen van de herziene lijst met markten vormt in dat geval dus niet het startpunt voor een termijn waarbinnen een besluit genomen moet worden.
 - Indien een NRI een besluit heeft genomen ten aanzien van een markt die op de herziene lijst staat waarbij *geen* verplichtingen zijn opgelegd geldt de termijn van maximaal 3 jaar ook.
 - Na de start van het onderzoek geldt een bijkomende termijn van maximaal 9 maanden, althans voor zover die termijn eerder afloopt dan 3 jaar na het eerder genomen besluit. Het moment dat schriftelijk vragen worden gesteld kan als startpunt van deze termijn gelden

- CONCEPT -

b. NRI heeft nog geen besluit genomen

- Voor nieuwe markten die worden aangeduid op de herziene lijst van markten zou een NRI binnen een termijn van maximaal 9 maanden een besluit moeten nemen om al dan niet verplichtingen op te leggen. Het moment waarop de lijst formeel wordt vastgesteld geldt daarbij als startpunt voor de termijn. Indien de NRI een nieuwe markt analyseert die niet op de herziene lijst wordt aangeduid kan het moment dat schriftelijk vragen worden gesteld als startpunt voor deze termijn dienen.

- Voor zover een NRI de analyses van de markten, die voorkomen op de huidige lijst van markten én ook worden aangeduid op de herziene lijst met markten, nog niet heeft afgerond geldt *geen* nieuwe termijn bij de vaststelling van de herziene lijst. Deze besluiten hadden immers al genomen moeten zijn.

26. Bij de bepaling van de duur van deze termijnen is rekening gehouden met alle procedurele vereisten. De termijn moet niet worden opgeschort ('klok stilzetten') voor de periode dat wordt gewacht op antwoorden op schriftelijke vragen of de duur van consultaties. De bevraagde partijen hebben vaak geen belang bij een snelle afhandeling en zouden door vertraging bij de beantwoording van vragen tijd kunnen winnen. Indien zou worden gekozen voor correcties op de termijnen, bijvoorbeeld voor het wachten op antwoorden, zou het spoedeisende karakter vervallen in gevallen waarin de NRI het verstrekken van gegevens af wil dwingen.

- De notificatieprocedure voor besluiten van NRI's dient te worden gehandhaafd.
- Versimpeling van de notificatieprocedure levert weinig op.
- Er dienen termijnen te worden vastgesteld waarbinnen

3. Consolidering van de interne markt

27. Nederland hecht veel waarde aan consistente toepassing van het regelgevingskader binnen de hele EU. De richtlijnen dienen dat te waarborgen.
28. Harmonisatiemaatregelen ter bevordering van de totstandkoming van een interne markt moeten gericht zijn op een consistente toepassing van het regelgevingskader en niet op uniformering van de uitkomsten van de toepassing van het regelgevingskader.
29. Nederland vindt het ook belangrijk dat bij de toepassing van het geharmoniseerde regelgevingskader voldoende rekening wordt gehouden met verschillen in nationale marktomstandigheden.
30. De rol van de Europese Commissie dient alleen dan te worden versterkt als dat echt nodig is in lijn met het subsidiariteitsbeginsel. Aannemelijk moet worden gemaakt dat de Lidstaten niet zelf kunnen voorzien in een oplossing van het probleem. De

- CONCEPT -

voor- en nadelen van meer invloed van de Europese Commissie moeten inzichtelijk worden gemaakt en helder worden afgewogen. Dat gebeurt in de voorstellen van de Europese Commissie onvoldoende.

31. Voor de verdeling van spectrum en nummers bestaan er reeds internationale coördinatiemechanismen, die in het algemeen redelijk goed werken en waarbij meer flexibiliteit voor lidstaten kan worden behouden.
32. Hieronder zullen de zorgen van Nederland worden toegelicht voor wat betreft regulering van markten en de verdeling van spectrum en nummers. Tevens zal Nederland aangeven hoe naar zijn mening een goede balans kan worden gevonden tussen harmonisatie en flexibiliteit.

- Vetobevoegdheid

33. Een vetobevoegdheid van de Europese Commissie ten aanzien van (onderdelen van) conceptbesluiten van NRI's is niet wenselijk. Alleen een rechter dient besluiten van een NRI te kunnen schorsen of vernietigen. Nederland steunt de voorstellen van de Europese Commissie om zijn vetobevoegdheden uit te breiden (ten aanzien van het opleggen verplichtingen aan partijen met aanmerkelijke marktmacht en maatregelen met betrekking tot interoperabiliteit) dan ook niet en is voorstander van het schrappen van de bestaande vetobevoegdheden.
34. De Europese Commissie heeft een te sterke invloed uitgeoefend op besluiten van NRI's op basis van zijn vetobevoegdheden. Daardoor is de positie van de Europese Commissie en de positie van de NRI's ongelijkwaardig geworden. Bij het algemene mededingingsbeleid is er wel sprake van een evenwichtige verhouding tussen de nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie. Een dergelijke verhouding is ook wenselijk voor de elektronische communicatiesector.
35. Nederland vindt het belangrijk dat de Europese Commissie een actieve rol blijft spelen om een actieve en consistente toepassing van het regelgevingskader te bevorderen. De Commissie kan schriftelijke opmerkingen maken en zonodig een infractieprocedure starten. Ook indien NRI's niet voldoende actief zouden optreden dient de Europese Commissie corrigerend op te treden.
36. Tevens is het wenselijk dat de Europese Commissie richtsnoeren vaststelt voor het opleggen van passende verplichtingen door NRI's. De richtsnoeren van de European Regulators Group (ERG) geven onvoldoende ondersteuning aan NRI's op dit punt.
37. De European Regulators Group zou naar de mening van Nederland een meer actieve rol moeten spelen om een consistente toepassing van het regelgevingskader te bevorderen.

- Beroep

38. Het is zeer belangrijk dat besluiten van de toezichthouder effectief zijn. Daarom worden besluiten van de Nederlandse NRI ook niet automatisch geschorst indien daartegen beroep wordt ingesteld. Wel is het mogelijk de rechter te verzoeken om een besluit te schorsen. Dergelijke verzoeken worden in het algemeen terughoudend behandeld.

- CONCEPT -

39. Niettemin vraagt Nederland zich af of het voorstel van de Europese Commissie om de schorsende werking van beroep te harmoniseren niet in strijd is met artikel 95 EG-verdrag.
40. Nederland is van mening dat de rechtsbescherming moet worden verbeterd tegen besluiten van de Europese Commissie op basis van het regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector, met name wat betreft spoedprocedures.

- Pan-Europese diensten

41. De interne markt zal voor een belangrijk deel een samenstel van nationale markten blijven en geen homogene pan-Europese markt worden. Met name de markten voor gebruikers zullen ook in de toekomst nationale markten blijven. Voor het functioneren van de interne markt is het belangrijk dat de interactie tussen nationale markten niet wordt belemmerd.
42. Er is slechts sprake van een pan-Europese dienst indien aanbieders hun diensten grensoverschrijdend binnen de hele EU aanbieden en afnemers deze diensten ook grensoverschrijdend binnen de hele EU afnemen. Mobiele satellietssystemen zijn een voorbeeld van een pan-Europese dienst. In zo'n geval is centrale uitgifte van spectrum opportuun.
43. In andere gevallen kan worden volstaan met harmonisatie, die erop gericht moet zijn om grensoverschrijdend verkeer van diensten en producten te bevorderen. Het is dan niet wenselijk om een systeem van centrale uitgifte in te voeren. Aanbieders moeten in die omstandigheden zelf kunnen bepalen in welk deel van de EU zij willen opereren en ook alleen voor die delen van de EU spectrum of nummers kunnen verwerven. Verder bestaat bij centrale uitgifte voor de hele EU het gevaar dat slechts een beperkt aantal grote marktspelers spectrum zouden kunnen verwerven. Dat zou nadelige effecten hebben voor de marktwerking.
44. Marktpartijen hebben belang bij harmonisatie. Gereguleerde harmonisatie is alleen noodzakelijk voorzover marktpartijen daar niet zelf in voldoende mate voor zorg kunnen dragen.
45. Nederland is geen voorstander van een systeem van wederzijdse erkenning van gebruiksrechten op schaarse frequenties en nummers. Een systeem waarbij één lidstaat spectrum of nummers nationaal toewijst en die toewijzing vervolgens automatisch EU-breed zou worden kan niet goed werken. Indien er sprake is van een echte pan-Europese dienst, ligt het meer voor de hand dat wordt voorzien in een centrale uitgifte.

- Nummers

46. De Europese Commissie stelt voor om naast technische maatregelen ook tariefvoorschriften mogelijk te maken voor bepaalde nummerreeksen. Nederland kan zich op zich goed voorstellen dat voor bepaalde nationale en Europese nummers tariefvoorschriften wenselijk kunnen zijn om gebruikers vooraf duidelijkheid en zekerheid te kunnen geven over de kosten van gesprekken of diensten.

- CONCEPT -

47. Dergelijke tariefvoorschriften kunnen echter problemen geven indien ook onverkorte aankiesbaarheid van dergelijke nummers vanuit alle netwerken en diensten wordt vereist, zoals de Europese Commissie ook voorstelt (zie verderop).
48. Nederland vindt de aankiesbaarheid van alle nummers belangrijk, niet alleen grensoverschrijdend maar ook nationaal. Aanvullende voorschriften om bepaalde nummers beter grensoverschrijdend aankiesbaar te maken zijn daarom niet wenselijk. Dergelijke voorschriften zouden dan moeten gelden voor alle nummers en ook voor nationale aankiesbaarheid van nummers.
49. Nederland acht het wenselijk dat expliciet in het regelgevingskader wordt aangegeven dat er geen verplichting tot aankiesbaarheid of interoperabiliteit bestaat indien er sprake is van fraude en misleiding.

- Handhaving

50. Het boetebeleid is een nationale aangelegenheid. Overigens kan de Nederlandse NRI bij overtredingen in het kader van de regulering van partijen met aanmerkelijke marktmacht een boete opleggen van maximaal 10% van de relevante omzet van het betrokken bedrijf in Nederland.
51. Bij het vaststellen van regels dient meer aandacht te worden besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Alleen regels die goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn kunnen effectief zijn.

- Afstemming met R&TTE-richtlijn

52. Het is wenselijk dat voorschriften om storing door eindapparatuur te voorkomen worden opgenomen in de R&TTE richtlijn en niet in het regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector. Een kritische evaluatie van de R&TTE richtlijn is noodzakelijk om na te gaan welke regels noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van markten van eindapparatuur.
53. De regels ten aanzien van de settop boxen passen niet in de R&TTE richtlijn. Deze regels zijn gericht op het bevorderen van interoperabiliteit en niet op het voorkomen van storing. Ze moeten daarom als onderdeel van het regelgevingskader gehandhaafd worden.
54. Nederland is voorstander van het handhaven van de verplichting tot het publiceren van specificaties van interfaces van netwerkaansluitpunten

- De vetobevoegdheden van de Europese Commissie moeten worden geschrapt. Alleen de rechter moet de bevoegdheid hebben om een besluit van een NRI te blokkeren of te vernietigen.
- De European Regulators Group moet een meer actieve rol spelen bij de bevordering van een consistente toepassing van het regelgevingskader.
- Voor echte pan-Europese diensten is centrale uitgifte van spectrum en nummers noodzakelijk. Wederzijdse erkenning is geen werkbaar systeem

4. Versterking van consumenten- en gebruikersrechten en verbetering van veiligheid

55. In het algemeen kan Nederland instemmen met de voorstellen van de Commissie op het terrein van de universele dienst, de bescherming van consumenten en veiligheid. Ook Nederland vindt versterking van de positie van de consument belangrijk. Wel moet er ruimte blijven bestaan om op nationaal niveau aanvullende regels te maken ter bescherming van de consument rekening houdend met wat de Machtigingsrichtlijn toestaat. De Universele Dienst richtlijn moet dus zorgen voor harmonisatie op een minimumniveau.
56. Nederland acht het wenselijk om alle partijen adequaat te beschermen en niet alleen abonnees of gebruikers. De Machtigingsrichtlijn behoeft aanpassing op dit punt.

- Universele Dienst

57. Gezien de snelle ontwikkelingen in het aanbod van elektronische communicatiediensten is er alle reden om de rol van de Universele Dienst te evalueren. Nederland steunt daarom het voorstel van de Europese Commissie om in 2007 een Groenboek over de Universele Dienst te publiceren.
58. Het is belangrijk dat lidstaten de mogelijkheid behouden om ervan af te zien om een onderneming te verplichten om de in de richtlijn benoemde Universele Diensten aan te bieden, indien de markt in voldoende mate voorziet in de beschikbaarheid en betaalbaarheid van deze diensten.
59. Nederland stelt voor om de Universele Dienst eerst EU-breed aan de hand van een Groenboek te evalueren en dan pas te beslissen welke diensten wel of niet als Universele Dienst moeten worden gehandhaafd.
60. Nederland vindt het wenselijk dat gehandicapten voldoende toegang hebben tot alle elektronische communicatiediensten en ook met niet gehandicapte gebruikers elektronisch kunnen communiceren.

- Consumentenbescherming

61. Nederland steunt niet het voorstel van de Europese Commissie dat gebruikers in andere lidstaten toegang moeten hebben tot alle diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van niet geografische nummers (zoals gratis nummers en betaalde informatienummers). Een dergelijke verplichting kan onredelijk uitwerken voor aanbieders die gebruik maken van deze nummers. Zij zijn voor de aanlevering van gesprekken afhankelijk van andere netwerkaanbieders in het buitenland, die daarvoor een vergoeding zullen vragen. De hoogte van deze vergoeding kan naar de mening van deze aanbieders te hoog zijn. Bij een absolute aankiesbaarheidsverplichting zal de ontvangende aanbieder die vergoeding dan toch

- CONCEPT -

moeten betalen. Ook zijn sommige diensten nauwelijks interessant voor gebruikers in het buitenland.

62. Bij grensoverschrijdende aankiesbaarheid van nummers is het belangrijk dat consumenten goed worden beschermd. Voorkomen moet worden dat consumenten onverwacht kunnen worden geconfronteerd met hoge rekeningen door bijvoorbeeld dialers en dure (betaal)nummers.
63. De voorstellen van de Commissie om de transparantie en vergelijkbaarheid van tarieven te verbeteren zijn een belangrijke stap vooruit. Nederland stelt voor om een zelfde aanpak te volgen voor de verbetering van de transparantie van de kwaliteit van diensten. In ieder geval is het wenselijk dat aanbieders verplicht kunnen worden om hun medewerking te verlenen indien de NRI onafhankelijke derde een centrale meting van de kwaliteit van bepaalde diensten uit laat voeren.
64. Nederland ziet risico's in de bestaande verplichting van aanbieders om op verzoek van hun abonnees alle oproepen te blokkeren die afkomstig zijn van nummers die niet herkenbaar zijn ('block blocking'). Ook belangrijke oproepen, zoals oproepen van overheidsinstellingen, politie, artsen en apothekers zullen dan immers worden geblokkeerd. Het is wenselijk dat deze verplichting vervalt.
65. Nederland stelt voor om het verbod op spam uit te breiden. Het moet niet slechts abonnees beschermen, maar alle gebruikers, zodat ook huisgenoten van abonnees en bedrijven worden beschermd. Tevens dient het verbod van toepassing te zijn op netwerken en diensten voor elektronische communicatie die niet openbaar zijn.
66. Spam is een internationaal probleem dat vraagt om een internationale aanpak. Meer samenwerking tussen NRI's, binnen en buiten de Europese Unie, is noodzakelijk om spam effectief te kunnen bestrijden. NRI's zouden bijvoorbeeld meer informatie uit moeten wisselen, zodat handhaving beter mogelijk wordt.
67. Nederland stelt voor om het verbod op ongewenste communicatie op een meer algemene wijze te formuleren, zonder daarvoor aan te knopen bij specifieke diensten zoals email of fax. Daarbij moet op een technologieneutrale, functionele wijze worden omschreven welk gedrag verboden is.

- Netwerkneutraliteit

68. Open toegang is een belangrijk kenmerk van internet dat behouden moet blijven. Het gaat om open toegang tot internet voor gebruikers en voor aanbieders van diensten via internet. Gebruikers moeten de mogelijkheid hebben om alle sites te bezoeken en diensten af te nemen die via internet worden aangeboden. Aanbieders moeten hun diensten aan alle gebruikers van internet aan kunnen bieden.
69. Nederland deelt de zorg van de Europese Commissie dat de open toegang tot internet in gevaar zou kunnen komen doordat aanbieders van internettoegang de toegang tot bepaalde sites blokkeren of belemmeren, bijvoorbeeld omdat daarmee concurrerende diensten worden aangeboden. Een goed functionerende markt zou u hier tegenwicht kunnen bieden. Naar verwachting zullen gebruikers dan overstappen naar aanbieders die wel volledig open toegang tot internet aanbieden. Voor het geval de marktwerking echter onvoldoende mocht zijn om open toegang

- CONCEPT -

tot internet te waarborgen is het noodzakelijk om een instrument achter de hand te hebben om open toegang af te kunnen dwingen.

70. Nederland vreest dat het opleggen van verplichtingen aan partijen met aanmerkelijke marktmacht niet altijd effectief zal kunnen zijn om open toegang tot internet te waarborgen. Het blokkeren van internettoegang zal waarschijnlijk niet plaatsvinden door eigenaren van netwerken maar door aanbieders van internettoegang (ISP's) die gebruik maken van deze netwerken. Deze aanbieders zullen in het algemeen geen aanmerkelijke marktmacht hebben.
71. In het kader van interoperabiliteit kunnen ook geschillen over internettoegang worden voorgelegd aan NRI's. Voordat een NRI verplichtingen op kan leggen moet een langdurige procedure worden gevolgd, waaronder een Europese notificatieprocedure. Bovendien kunnen gebruikers en dienstenaanbieders niet zelfstandig geschillen aanhangig maken bij de NRI's. Wel kunnen zij de NRI verzoeken om ambtshalve in te grijpen. Deze route is zonnodig nog moeizamer en zal waarschijnlijk alleen effectief zijn indien het aantal aanbieders dat de open toegang tot internet blokkeert of belemmert gering is.
72. De Europese Commissie stelt voor om NRI's de bevoegdheid te geven om (minimum)eisen te stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening van netwerkaanbieders indien de open toegang tot internet in gevaar zou komen. Naar de mening van Nederland is het meer passend om een oplossing te zoeken in de vorm van interoperabiliteitsverplichtingen.
73. Het huidige systeem voor interoperabiliteit (onderhandelingsverplichting) zou onvoldoende effectief kunnen zijn om open toegang te waarborgen. De Toegangsrichtlijn moet worden aangepast zodat aanbieders van elektronische communicatiediensten in beginsel verplicht kunnen worden om op verzoek open toegang tot internet te verlenen. Open toegang wordt dan de norm, afwijkingen moeten worden beargumenteerd.
74. Zolang de Toegangsrichtlijn niet is aangepast zal Nederland zonnodig een dergelijke aanvullende maatregel op nationaal niveau nemen. De Machtigingsrichtlijn staat een dergelijke aanvullende maatregel toe.
75. Verder is het belangrijk dat aanbieders van internettoegang verplicht worden om gebruikers goed te informeren wanneer zij de toegang tot internet blokkeren of belemmeren. Gebruikers die dat willen kunnen dan kiezen voor aanbieders die wel open toegang tot internet aanbieden.

- Veiligheid

76. Nederland is het eens met de Europese Commissie dat nieuwe technieken en ontwikkelingen noodzaken tot extra inspanningen om de veiligheid van burgers en bedrijven in ruime zin bij gebruik van ICT toepassingen beter te waarborgen en steunt daarom de voorstellen om dat te realiseren van de Europese Commissie op hoofdlijnen.
77. In de voorstellen van de Europese Commissie wordt het begrip veiligheid in verschillende betekenissen gebruikt. Allereerst in ruime zin: spam, spyware,

- CONCEPT -

malware, virussen en dergelijke. Daarnaast in enge zin: beveiliging van persoonsgegevens en continuïteit van de dienstverlening. Daardoor ontstaat de indruk dat aanbieders van elektronische communicatiediensten soms worden aangesproken op veiligheidsproblemen waar ze zelf geen invloed op kunnen of mogen hebben. Voorzover dat het geval is vindt Nederland dat niet wenselijk.

78. Voor een effectieve aanpak van de veiligheidsproblemen in ruime zin is een brede aanpak noodzakelijk die het regelgevingskader overstijgt.
79. Nederland steunt het voorstel van de Europese Commissie om de bestaande verplichting voor dienstenaanbieders om passend technische en organisatorische maatregelen te nemen te garanderen te verduidelijken. De door de Commissie voorgestelde procedure is echter niet helder. De Commissie lijkt voor procedures te kiezen die voorbij gaan aan de positie van de lidstaten bij het vaststellen van nadere (dwingende) regels.
80. Bij de uiteindelijk te kiezen formulering van verplichtingen dient er op te worden gelet dat deze voldoende duidelijk worden geformuleerd zodat ze goed handhaafbaar zijn.
81. Het is belangrijk dat de eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de aanbieders voor een veilige en betrouwbare dienstverlening wordt benadrukt in de formuleringen van de uiteindelijk op te leggen verplichtingen. Deze moeten immers de juiste prikkels geven om het beoogde effect te realiseren.
82. Om de problemen op het gebied van veiligheid op internet (spam, kwaadaardige software) te kunnen oplossen dient deze problematiek in samenhang te worden gezien met de uitsluitingen van aansprakelijkheid van tussenpersonen op grond van de e-commerce richtlijn, en het verbod op algemene toezichtverplichtingen. Nagegaan moet worden of daarop een uitzondering kan worden aangebracht die specifiek ziet op de veiligheidsproblematiek. In de huidige situatie is het voor NRI's namelijk soms lastig om tussenpersonen daarop aan te spreken, hetgeen een effectieve aanpak bemoeilijkt.
83. De Europese Commissie stelt voor dat aanbieders van elektronische communicatiediensten bepaalde veiligheidsinbreuken melden aan de NRI. De NRI kan dan op haar beurt het algemene publiek informeren. Verder stelt de Europese Commissie voor dat dienstenaanbieders bepaalde andere veiligheidsinbreuken direct aan hun klanten melden. Nederland stelt voor om beide typen notificatie mogelijk te maken voor alle veiligheidsinbreuken.
84. De doelgroep van de melding van bepaalde veiligheidsinbreuken is niet altijd juist. Voor veiligheidsinbreuken in brede zin is melding door de NRI aan iedereen soms te breed. Bij meldingen van veiligheidsinbreuken in enge zin door de aanbieder lijkt het beter om de benadeelde partij de informeren. Dat hoeft niet altijd de klant te zijn. Soms zal er ook sprake zijn van onbevoegde toegang tot persoonsgegevens van niet klanten.
85. Voorkomen moet worden dat het publiek of klanten worden overspoeld met meldingen van veiligheidsinbreuken waardoor een zekere gewinning, dan wel grote

- CONCEPT -

onrust kan ontstaan. Er moet steeds naar gestreefd worden dat de genotificeerde partij door een notificatie zinvolle actie kan ondernemen.

86. Er moet een uitzondering worden gemaakt op de notificatieverplichting voor onderzoek in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.
87. Het is wenselijk dat gebruikers veiligheidsinbreuken op een simpele manier kunnen melden bij een NRI. Dit kan de NRI helpen bij de handhaving van de bepalingen ter bescherming van de veiligheid van gebruikers.
88. Nederland stemt in met het voorstel van de Commissie om vast te leggen dat netwerkaanbieders de kosten moeten dragen van het beschikbaar maken van locatiegegevens indien het alarmnummer 112 wordt gebeld. Deze duidelijkheid is nodig om de bestaande impasse bij de invoering van locatiegegevens te doorbreken. Indien deze verplichting echter zou leiden tot een onredelijke belasting, bijvoorbeeld voor aanbieders die nieuwe innovatieve technieken introduceren, moet de NRI een uitzondering op deze regel kunnen maken.
89. Nederland stemt in met het voorstel van de Europese Commissie om expliciet vast te leggen dat gehandicapten toegang moeten hebben tot alarmdiensten via 112. Nederland steunt ook het voorstel om via comitologie-procedures aanvullende regels te maken om de toegankelijkheid van alarmdiensten voor gehandicapten te verbeteren.
90. Nederland stelt voor om na te gaan of de verplichting voor de toegang tot noodoproepdiensten (zoals 112) kan worden uitgebreid naar andere elektronische communicatiediensten, zoals e-mail of SMS. Gebruikers moeten worden geïnformeerd indien de toegang tot noodoproepdiensten niet gewaarborgd is.

- Netwerkindegriteit

91. Nederland ondersteunt het voorstel om de eisen ten aanzien van netwerkindegriteit uit te breiden van telefonie op vaste locaties naar mobiele en/IP-netwerken. Dat is noodzakelijk om het vertrouwen in de elektronische communicatiesector te versterken. Het is noodzakelijk om een degelijke grondslag voor deze regels in de richtlijnen op te nemen.

- Nederland acht het wenselijk om alle partijen adequaat te beschermen en niet alleen gebruikers of abonnees.
- Herziening van de Universele Dienst kan het beste plaatsvinden na het uitbrengen van het Groenboek.
- Spam is een internationaal probleem dat vraagt om een internationale aanpak.
- Open toegang tot internet (netwerkneutraliteit) moet op effectieve wijze kunnen worden gewaarborgd.

- CONCEPT -

5. Aanbeveling relevante markten

- De lijst met markten moet een indicatief karakter krijgen.

92. NRI's moeten bij het uitvoeren van marktanalyses dezelfde methodes en uitgangspunten gebruiken. Deze methodes en uitgangspunten zijn omschreven in de Richtsnoeren voor marktanalyses en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht en de Bekendmaking marktafbakening. Bij de beoordeling van conceptbesluiten kan de Commissie deze methodes en uitgangspunten voor zijn toetsing gebruiken. Indien deze methodes en uitgangspunten niet worden gerespecteerd moet de Europese Commissie optreden om een consistente toepassing van het regelgevingskader te waarborgen.
93. Gezien de belangrijke verschillen tussen de marktomstandigheden in lidstaten is het niet wenselijk op EU niveau op uniforme wijze te bepalen welke relevante markten moeten worden afgebakend en in beginsel voor ex-ante regulering in aanmerking komen. Dat moet worden vastgesteld door de NRI aan de hand van een analyse van de concrete nationale marktomstandigheden.
94. De lijst met markten heeft mede door de handelwijze van de Europese Commissie te veel gewerkt als een standaardformat. De lijst met markten zou niet meer moeten impliceren dan dat een NRI tenminste de markten die op de lijst staan in ieder geval moet onderzoeken.
95. Volstaan kan worden met het formuleren van een aantal markten/aandachtsgebieden (bijvoorbeeld vaste elektronische communicatiediensten, mobiele elektronische communicatiediensten, mediatransmissiediensten) en relevante ontwikkelingen (convergentie, NGN, bundeling). De NRI bakent dan de concrete relevante markten voor regulering af. Voorzover nodig dient de Kaderrichtlijn te worden aangepast om een dergelijke indicatieve lijst met markten mogelijk te maken.
96. De Europese Commissie dient op te treden tegen NRI's die onvoldoende inspanningen plegen om marktanalyses uit te voeren. NRI's zijn verplicht om een serieuze analyse te maken van de ontwikkelingen en markten in de elektronische communicatiesector en zonodig passende maatregelen. De indicatieve lijst met markten kan als referentiepunt dienen om te toetsen of NRI's deze verplichting in voldoende mate zijn nagekomen.

- NRI's moeten de "3 criteria test" voor alle markten zelf uitvoeren

97. Gezien de verschillen tussen de marktomstandigheden in lidstaten kan voor markten die op de lijst staan niet worden voorondersteld dat ex-ante regulering in principe aangewezen is. NRI's moeten dat zelf aannemelijk maken in hun concept-besluiten aan de hand van een analyse van de concrete marktomstandigheden. Het is niet mogelijk om de 3-criteria test uit te voeren zonder een gedegen analyse van de betrokken markt.
98. Doordat NRI's in elke zaak zorgvuldig moeten motiveren of ex-ante regulering nog steeds nodig is wordt ook meer aandacht gegeven aan de overgang naar het

- CONCEPT -

algemene mededingingsrecht. De NRI's moeten daarbij nauw samenwerken met de algemene mededingingsautoriteiten. Op die manier wordt verzekerd dat het sectorspecifieke mededingingsbeleid wordt teruggedrongen waar dat mogelijk is.

99. Het derde criterium (algemeen mededingingsbeleid niet effectief) is minder duidelijk. Daarbij moet rekening worden gehouden met de gegroeide praktijk. Een goede afstemming tussen de NRI en Nationale Mededingingsautoriteit is daarom belangrijk.
100. Het is belangrijk om vast te stellen dat ook indien uit een marktanalyse blijkt dat er sprake is van aanmerkelijke marktmacht een NRI niet perse tenminste één verplichting op moet leggen, bijvoorbeeld omdat algemene regelgeving voorziet in een effectieve aanpak van de geconstateerde problemen. Alleen indien een verplichting noodzakelijk en passend is moet die verplichting worden opgelegd.

<p>➤ De lijst met markten moet een indicatief karakter krijgen.</p>
