



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.11.2011
COM(2011) 795 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De universele dienst in elektronische communicatie: verslag over de resultaten van de
openbare raadpleging en de derde periodieke evaluatie inzake de omvang,
overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 2002/22/EG**

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2011) 1398 definitief}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De universele dienst in elektronische communicatie: verslag over de resultaten van de
openbare raadpleging en de derde periodieke evaluatie inzake de omvang,
overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 2002/22/EG**

(Voor de EER relevante tekst)

1. DOEL VAN DE MEDEDELING

In het kader van haar tweede periodieke evaluatie inzake de omvang van de universele dienst met betrekking tot elektronische communicatie van september 2008¹, heeft de Commissie toegezegd een raadpleging te houden onder de belanghebbende partijen met betrekking tot verschillende langetermijnbeleidskwesties. Voorafgaand aan de goedkeuring van het pakket maatregelen op telecommunicatiegebied in 2009, bevestigde de Commissie het Europees Parlement dat zij een brede raadpleging over dit onderwerp zou houden.

In dit document brengt de Commissie verslag uit over de resultaten van de tussen maart en mei 2010 gehouden raadpleging met betrekking tot de beginselen van de universele dienst in elektronische communicatie. Tevens wordt verslag uitgebracht over de derde periodieke evaluatie van de omvang van de universele dienst in het kader van artikel 15 van de universeledienstrichtlijn (2002/22/EG)². Tot slot worden een aantal overwegingen toegelicht over de maatregelen die de lidstaten moeten nemen bij de tenuitvoerlegging van de universeledienstrichtlijn. Het verslag gaat vergezeld van een kort werkdocument van de diensten van de Commissie³ met een beknopt overzicht van de reacties op de openbare raadpleging.

De communautaire regelgeving inzake de universele dienst in elektronische communicatie kwam tot stand in het klimaat van volledige liberalisering in de jaren negentig. Het was de bedoeling dat de universeledienstverplichting als sociaal vangnet zou fungeren wanneer de marktkrachten zelf niet konden zorgen voor betaalbare toegang tot basisdiensten voor de consument, met name consumenten in verafgelegen gebieden of met een laag inkomen of een handicap. Om de driedelige doelstelling van het vangnetconcept te kunnen verwezenlijken, namelijk beschikbaarheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid, kunnen één of meer specifiek aangewezen bedrijven worden verplicht dergelijke basisdiensten te verstrekken.

De lidstaten moeten er dan ook voor zorgen dat alle eindgebruikers op een vaste locatie toegang hebben tot spraaktelefonie- en gegevenscommunicatiediensten, met inbegrip van "functionele toegang tot internet" en tegelijkertijd trachten scheve marktverhoudingen zoveel

¹ COM(2008) 572.

² PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51.

³ SEC(2011) 1398.

mogelijk beperken. De universeledienstrichtlijn specificceert niet welke technologie moeten worden gebruikt om dergelijke basisdiensten te verschaffen.

Wanneer de kosten van de universele dienstverplichting een onredelijke belasting vertegenwoordigt voor de aangewezen dienstverlener(s), moeten deze laatsten gecompenseerd worden voor de nettokosten. Een dergelijke compensatie kan gefinancierd worden uit overheidsmiddelen en/of uit een fonds waaraan marktspelers in de elektronische communicatiesector bijdragen. Momenteel hebben 22 lidstaten een regeling waarbij alleen de sector bijdraagt aan de financiering⁴, in twee lidstaten dragen zowel de overheid als de sector in kwestie bij en in drie lidstaten betaalt alleen de overheid.

Verschillende lidstaten hebben zelf besloten geen specifieke aanbieder aan te wijzen voor de universele dienst, of hebben bepaalde verplichtingen versoepeld wanneer elementen reeds door de markt verzorgd worden (bijv. openbare telefoons en inlichtingendiensten).

Hoewel "functionele toegang tot internet" in de universeledienstrichtlijn van 2002 werd beperkt tot smalbanddatasnelheden⁵, verleende het telecommunicatiepakket van 2009 de lidstaten de mogelijkheid indien nodig zelf op nationaal niveau de datasnelheden te bepalen, met inbegrip van breedbandsnelheden⁶. Tot op heden hebben Finland, Spanje en Malta wetgeving goedgekeurd om breedband op te nemen in hun nationale universeledienstrichtlijn.

Op 5 juli 2011 heeft het Europees Parlement een resolutie goedgekeurd⁷ waarin het belang van de universele dienst als vangnet voor sociale inclusie wordt onderstreept.

2. RESULTATEN VAN DE OPENBARE RAADPLEGING

Met de raadpleging wilde men nagaan of het in de huidige geconvergeerde en concurrerende omgeving van elektronische communicatie noodzakelijk is de algemene EU-aanpak en de beginselen van de universele dienst te herzien. Centraal hierbij staat de vraag of de universeledienstrichtlijn een proactief instrument moet worden in de context van breedband en op die manier zou kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling "breedband voor iedereen", of dat deze taak moet worden overgelaten aan andere EU- en nationale beleidsmaatregelen, waarbij de universeledienstrichtlijn als vangnet fungeert. Andere belangrijke punten die in de raadpleging aan de orde werden gesteld, zijn het concept van de universele dienst, de financiering ervan en de flexibiliteit van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging ervan.

In de raadpleging werden uiteenlopende standpunten naar voren gebracht die geen consensus opleverden over de toekomstige rol van de universeledienstrichtlijn bij het bevorderen van de Europese doelstellingen op het gebied van breedband. Veel belanghebbenden, met name regeringen en nationale regelgevende instanties (nri's), onderschrijven de huidige beginselen en zijn voorstander van handhaving van de fundamentele kenmerken van de regeling inzake

⁴ In Letland, is de oprichting van een sectoraal fonds uitgesteld tot 1 juni 2013 en geschiedt compensatie voorlopig via overheidsmiddelen.

⁵ Overweging 8 van de richtlijn universeledienstverplichting.

⁶ Overweging 5 van de burgerrechtenrichtlijn (CRD), PB L 337 van 18.12.2009, blz. 11.

⁷ Resolutie (P7_TA(2011)0306):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=EN>

de universeledienstverplichting. Het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie verschaft een beknopt overzicht van de reacties.⁸

3. UITDAGINGEN: UNIVERSELE DIENST EN BREEDBAND

Het regelgevingskader van de EU en haar beleid van vrije toegang hebben gezorgd voor concurrerende markten waardoor het aanbod voor de consument is verbreed en de prijzen zijn verlaagd zodat sommige EU-landen wat breedband betreft nu een plaats aan de top van de wereldranglijst innemen. Binnen de EU is breedband het verst ingevoerd in lidstaten waar sprake is van concurrentie op het niveau van de infrastructuur in combinatie met doeltreffende ex-ante regelgeving om de concurrentie bij de dienstverlening te bevorderen wanneer concurrentie op het niveau van de infrastructuur niet mogelijk is.

In de Digitale agenda voor Europa (DAE)⁹ worden de sociaaleconomische voordelen van breedband uiteengezet, met inbegrip van het belang hiervan voor sociale participatie en werkgelegenheid. De DAE-doelstelling voor "basisbreedband" houdt in dat 100% van de EU-burgers tegen 2013 toegang moet hebben tot dergelijke netwerken. Wat snel en ultrasnel breedband betreft, wil men ertoe komen dat alle EU-burgers tegen 2020 beschikken over 30 Mbps en dat ten minste 50% van alle EU-huishoudens een aansluiting heeft van meer dan 100 Mbps. Dit vergt aanzienlijke investeringen van zowel de overheids- als de privésector. Om dit proces te vergemakkelijken heeft de Commissie in september 2010 een breedbandpakket goedgekeurd bestaande uit: i) de mededeling inzake breedband¹⁰, waarin het kader voor actie wordt vastgelegd en voorstellen worden geformuleerd van maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om deze doelstellingen te verwezenlijken; ii) de NGA-aanbeveling¹¹ (toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)), waarin regelgevingsrichtsnoeren zijn opgenomen ter bevordering van de rechtszekerheid om zo investeringen van de privésector aan te moedigen en iii) een voorstel voor een meerjarig Radiospectrumbeleidsprogramma¹², ter bevordering van de coördinatie en het beheer van spectrum in de EU, waarbij tegelijkertijd de groei van draadloos breedband wordt vergemakkelijkt.

Bovendien zijn er verschillende beleidsinstrumenten beschikbaar voor de (mede)financiering van infrastructuurontwikkeling, met inbegrip van overheidsfinanciering (bijv. leningen, subsidies voor publiekprivate partnerschappen). In de breedbandrichtsnoeren¹³ wordt toegelicht hoe overeenkomstig de EU-regelgeving inzake staatssteun overheidsmiddelen kunnen worden verstrekt voor de ontwikkeling van breedband, zodat ook gebieden bediend kunnen worden waar dit uit commercieel oogpunt niet lonend is. Ook in de programma's in het kader van de Structuurfondsen voor 2007-2013 is bijna 2,3 miljard euro uitgetrokken voor ICT-infrastructuur, hoofdzakelijk breedbandnetwerken. Voorts heeft de Commissie in de Financiële vooruitzichten 2014-2020 een Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen voorgesteld¹⁴ met een begroting van 9,2 miljard euro om concurrentiebevorderende

⁸ De bijdragen zijn gepubliceerd op:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/public_consult

⁹ COM(2010) 245.

¹⁰ COM(2010) 472.

¹¹ PB L 251 van 25.9.2010, blz. 35.

¹² COM(2010) 471.

¹³ PB C 235 van 30.9.2009, blz. 7. Uit hoofde van dit instrument werd tot eind oktober 2011 bijna 3,5 miljard euro financiële steun toegestaan voor concurrentiebevorderende breedbandprojecten.

¹⁴ COM(2011) 500.

investeringen, subsidies en kredietverbetering voor breedbandprojecten en digitaal diensteninfrastructuur aan te moedigen.

Om de vraag te stimuleren, wordt in de DAE een reeks maatregelen voorgesteld, waaronder het bevorderen van elektronische gezondheidszorg en elektronische overheidsdiensten, waarbij de licentieverlening voor onlinebeheer en de onlinebeschikbaarheid van audiovisuele inhoud¹⁵ worden vergemakkelijkt, alsmede initiatieven met het oog op digitale vaardigheden, kwalificaties en inclusie. De Commissie is van mening dat aanmoediging van de vraag naar breedbanddiensten weer zal leiden tot de invoering van meer breedbandnetwerken waardoor een positieve opwaartse ontwikkeling wordt gestimuleerd.

In tegenstelling tot telefonie in de voormalige EU-15 meer dan tien jaar geleden, is de breedbandmarkt in de EU-27 nog geen volgroeide markt maar veeleer een markt die gekenmerkt wordt door innovatie en dynamische evolutie. Ontwikkelingen op het gebied van technologie, concurrentie en regelgeving, bijv. de dalende kosten van draadloze technologieën en het digitale dividend, zullen waarschijnlijk leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van de breedbanddekking.

Hoewel gemiddeld 95,1% van de EU-bevolking toegang heeft tot vaste breedbandnetwerken is dit percentage slechts 82,8% in plattlandsgebieden in heel Europa en 60% of minder in plattlandsgebieden in Bulgarije, Slowakije, Polen, Roemenië en Cyprus (zie punt 4.1). Aan het opzetten of verbeteren van breedbandinfrastructuur in gebieden met weinig dekking zitten aanzienlijke kosten vast. In een in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie¹⁶ worden de totale nettokosten voor de EU van beschikbaarheid (dekking) en betaalbaarheid (gesubsidieerde sociale tarieven) van een in het kader van universele dienst beschikbaar gestelde 2 Mbps-breedbandaansluiting¹⁷ geraamd op ongeveer 13,6 miljard euro over een periode van vijf jaar.

Volgens deze studie komt dit totale bedrag neer op zo'n 2,7 miljard euro per jaar, oftewel ongeveer 0,69% van de omzet van de EU-telecommunicatiesector als geheel¹⁸. Dit percentage varieert sterk tussen de lidstaten en is hoger in landen met een lagere bevolkingsdichtheid, moeilijke geografische omstandigheden of een minder ontwikkelde infrastructuur. De hoogste kosten zouden verhoudingsgewijs in Roemenië liggen (4,6%), de laagste in Luxemburg (0,08%). In absolute cijfers zouden de gemiddelde kosten per huishouden in de EU neerkomen op ongeveer 14,40 euro per jaar, met Roemenië met 30 euro als uitschieter. Dit staat tegenover jaarlijkse kosten per huishouden die momenteel liggen tussen de 0,05 euro en 4,19 euro in de zeven lidstaten die een fonds hebben opgericht voor de universele dienst¹⁹.

¹⁵ Zie ook het Audiovisuele groenboek: COM(2011) 427.

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants et al., oktober 2010:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/ext_studies/index_en.htm

¹⁷ Uitgaande van een combinatie van al dan niet draadloze technologieën.

¹⁸ Bij de in deze studie opgenomen raming is uitgegaan van een jaarlijkse telecommunicatieomzet van 394 miljard euro. Met betrekking tot de daadwerkelijk gerealiseerde omzet voor de EU-27 in 2009 (332 miljard euro), die gedocumenteerd is in het scorebord voor de Digitale Agenda 2011, zouden de jaarlijkse nettokosten ongeveer 0,81% belopen van de inkomsten van de telecommunicatiesector in 2009.

¹⁹ De totale kosten van de universeledienstverplichting in deze lidstaten varieerden van 0,5 miljoen euro tot 70 miljoen euro.

In het telecommunicatiepakket van 2009 wordt rekening gehouden met de toegenomen diversiteit in de EU-27 door de lidstaten de mogelijkheid te bieden zelf de datasnelheden voor de universeledienstverplichting in het licht van de nationale situatie te bepalen en de hiermee samenhangende nettokosten te financieren met behulp van overheidsmiddelen en/of een door de sector gefinancierd fonds.

Wanneer de universeledienstverplichting in de hele EU echter zou worden uitgebreid met breedbandaansluiting, zou de noodzaak van sectorale financiering en kruissubsidiëring tussen verschillende consumentengroepen in een bepaald land aanzienlijk toenemen waarbij de belasting op de schouders van de industrie en de impact op consumentenprijzen het grootst zou zijn in lidstaten die momenteel een lage breedbanddekking hebben en geringe inkomsten. Bovendien bestaat bij een vroegtijdige breedbandverplichting op EU- of nationaal niveau het gevaar van marktverstoring en een vertraging van privé-investeringen in breedband. Van telecommunicatiebedrijven kan weliswaar worden verwacht dat zij investeren in winstgevende nieuwe netwerken, maar een fundamentele vraag is of een uitgebreide universeledienstverplichting waarbij in het belang van sociale inclusie een zware belasting alleen op de sector wordt gelegd, passend en bestendig zou zijn wanneer men bedenkt dat andere privé- en overheidsinstanties en de maatschappij als geheel profiteren van een algemeen beschikbaar breedbandnet.

4. DERDE PERIODIEKE EVALUATIE VAN DE OMVANG VAN DE UNIVERSELE DIENST OP EU-NIVEAU

Op grond van de universeledienstrichtlijn is de Commissie verplicht om de drie jaar een evaluatie uit te voeren van de omvang van de universele dienst in het licht van de sociale, economische en technologische ontwikkelingen waarbij met name rekening moeten worden gehouden met mobiliteit en datasnelheden. In bijlage V bij de universeledienstrichtlijn zijn bepaalde overwegingen vastgelegd waarmee de Commissie rekening dient te houden wanneer zij bepaalt welke diensten deel uitmaken van de universele dienst, namelijk:

1. zijn specifieke diensten beschikbaar voor, en worden zij gebruikt door, een meerderheid van consumenten en leidt het gebrek aan beschikbaarheid of het niet-gebruik ervan door een minderheid van consumenten tot sociale uitsluiting?
2. levert de beschikbaarheid en het gebruik van specifieke diensten een algemeen netto voordeel op voor alle consumenten, zodat een optreden van de overheid gerechtvaardigd is in gevallen waarin de specifieke diensten niet op normale commerciële voorwaarden aan het publiek worden aangeboden?

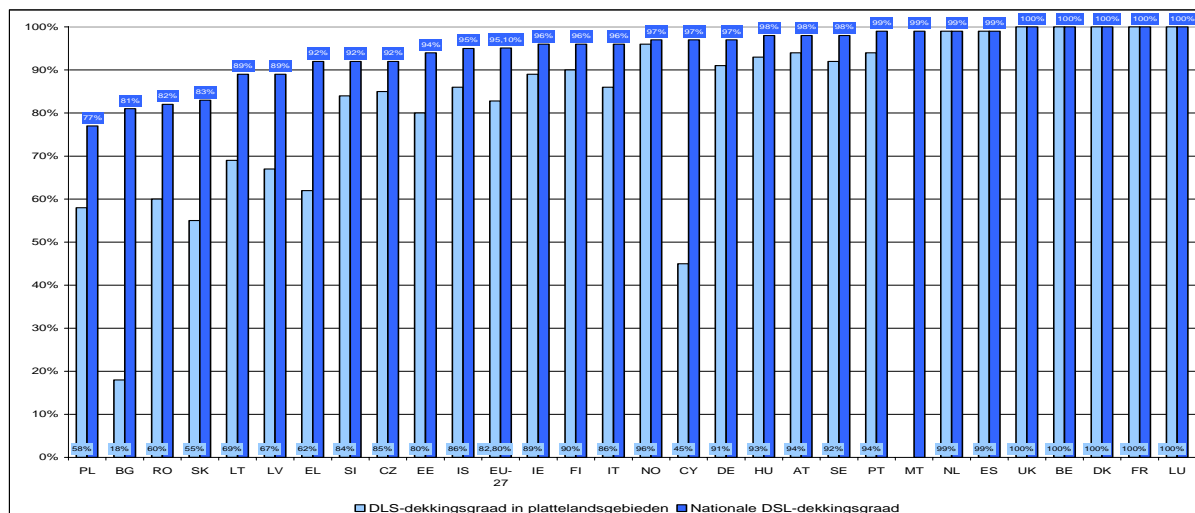
Bovendien wordt in overweging 25 van de universeledienstrichtlijn verkaard dat de desbetreffende diensten om binnen de omvang te vallen reeds beschikbaar moeten zijn voor een aanzienlijke meerderheid van de bevolking. In eerdere evaluaties in 2005/2006 en 2008²⁰ werd vastgesteld dat niet aan deze criteria werd voldaan, noch inzake mobiliteit, noch inzake breedband, zodat de omvang niet werd gewijzigd.

²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; zie ook voetnoot 1.

4.1. Breedband

Eind 2010 had gemiddeld ongeveer 95% van de EU-bevolking toegang tot vaste (DSL) breedbandnetwerken²¹.

Tabel 1. Vaste breedbandnetwerkdekking in de EU als % van de bevolking, 2010



Bron: IDATE, 2010

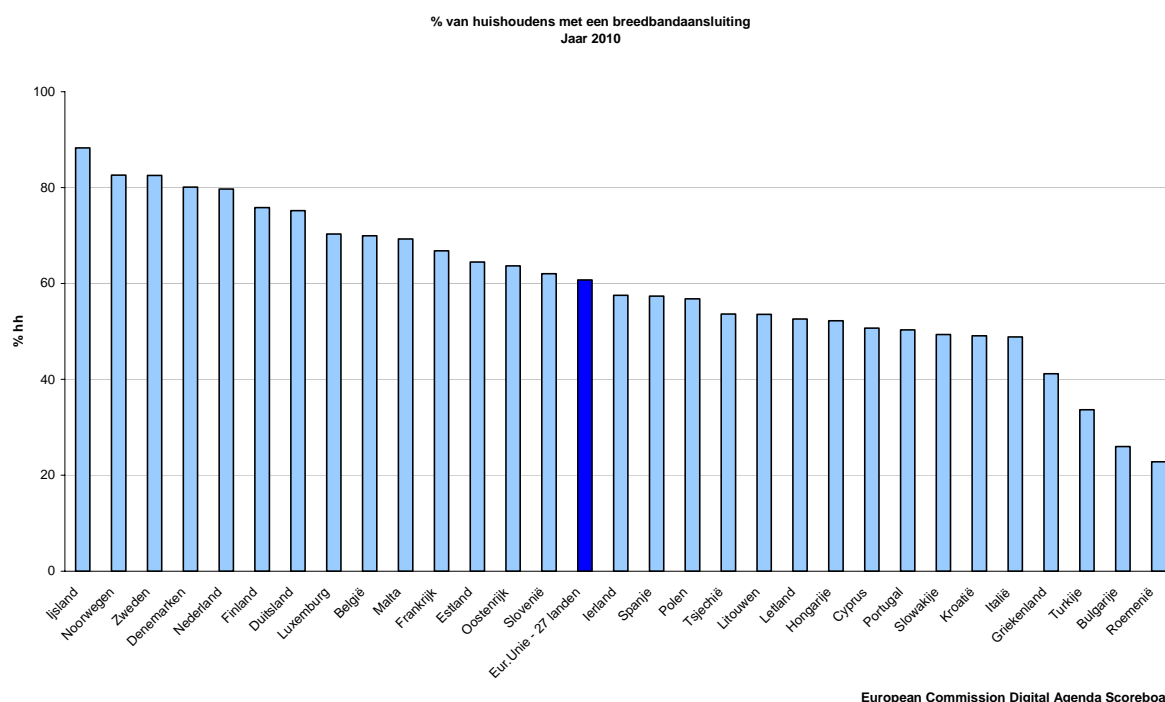
Begin 2011 waren er ongeveer 133 miljoen vaste en 36 miljoen mobiele lijnen van breedbandabonnees in de EU, waaruit blijkt dat mobiel breedband nu een belangrijke bijdrage levert aan de uitbreiding van breedband.

70% van de EU-huishoudens heeft nu toegang tot het internet en 61% beschikt over een al dan niet draadloze breedbandaansluiting²². Het gebruik van breedband loopt echter sterk uiteen tussen de verschillende lidstaten. Dit varieert van 23% van de huishoudens in Roemenië en 26% in Bulgarije tot 80% in Nederland en Denemarken en 83% in Zweden.

²¹ Op grond van de grote reikwijdte kan de DSL-verspreiding worden gebruikt als een redelijk uitgangspunt om toe te zien op de beschikbaarheid van vaste breedbanddekking. Andere vaste technologieën kunnen echter ook breedbandconnectiviteit verschaffen.

²² Bij deze cijfers voor breedbandpenetratie in huishoudens, gebaseerd op het Eurostat ICT-onderzoek bij huishoudens, is rekening gehouden met huishoudens met ten minste één gezinslid in de leeftijdscategorie van 16-74 (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Tabel 2. Breedbandpenetratie thuis, % van EU-huishoudens, 2010²³



Op het niveau van de huishoudens is de drempel van breedbandgebruik voor een (gewone) meerderheid van consumenten in de EU al bereikt, maar dat is nog geen "aanzienlijke meerderheid van de bevolking", zoals beschreven in overweging 25 van de universeledienstrichtlijn. Omdat het niveau van invoering tussen de lidstaten onderling zo sterk verschilt en in 5 lidstaten onder de 50% ligt, zouden de kosten van een universeledienstverplichting voor breedband voor de hele EU disproportioneel ten laste komen van de aanbieders van telecommunicatiediensten en uiteindelijk voor rekening zijn van de consumenten in die lidstaten. Uit onderzoeksgegevens²⁴ blijkt dat er 12 lidstaten zijn waar dit percentage onder de 50% ligt, waarbij ook rekening werd gehouden met huishoudens van personen ouder dan 75 jaar. De kosten van universele breedbanddekking zouden met name hoog zijn in dunbevolkte landen, in moeilijk bereikbare gebieden en/of streken met minder ontwikkelde infrastructuur. Zoals reeds vermeld, bedragen de gemiddelde kosten per huishouden in Roemenië waarschijnlijk meer dan het dubbele van dat van de EU. Het opnemen van toegang tot breedband in de omvang van universele dienst op EU-niveau in dit stadium zou dan ook betekenen dat niet wordt voldaan aan het tweede criterium van de universeledienstrichtlijn, namelijk, dat het een algemeen netto voordeel oplevert voor alle Europese consumenten.

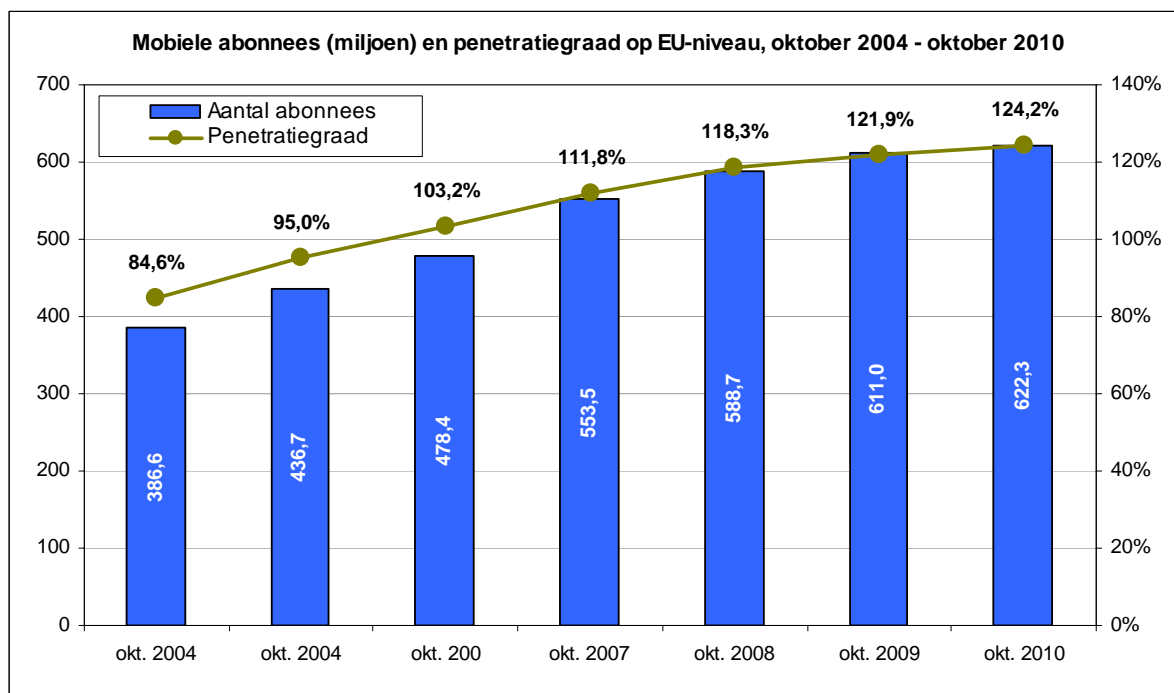
²³ De gegevens voor het VK voor 2010 zijn niet beschikbaar; het cijfer voor 2009 voor het VK was 69,5%.

²⁴ Speciale Eurobarometer 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporteb751sp362infoecommunications_en_final.pdf

4.2. Mobiliteit

Mobiele netwerken bestrijken meer dan 95 % van de EU-bevolking op basis van nationale vergunningen voor mobiele diensten²⁵. De totale mobiele abonneepenetratie bereikte in oktober 2010 124,2%.

Tabel 3. Mobile abonnees en penetratiepercentage op EU-niveau, 2004-2010

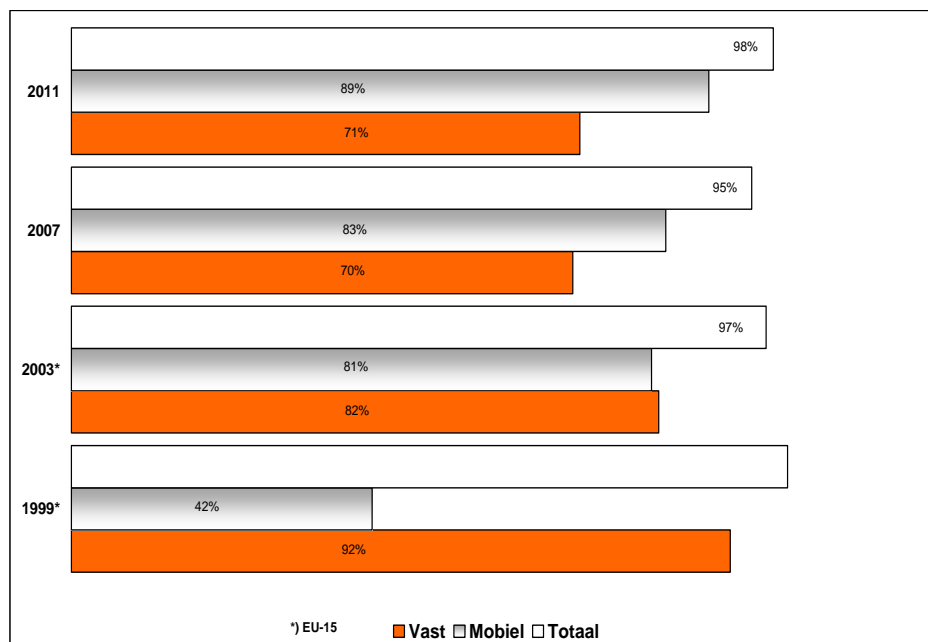


Bron: Digital Agenda Scoreboard 2011 — electronic communications market indicators

89 % van de EU-huishoudens heeft een mobiele en 71 % een vaste telefoonaansluiting zodat 98 % van alle EU-huishoudens nu telefoontoegang heeft.

²⁵ COM(2005) 203.

Tabel 4. Telefoontoegang thuis, % van EU-huishoudens, 1999-2011



Bron: Onderzoek bij huishoudens over elektronische communicatie, juli 2011

Wat de betaalbaarheid betreft, bedroeg de gemiddelde prijs van een pakket voor laag gebruik (pre-paid en post-paid) voor mobiele diensten in de EU 9,07 euro per maand in 2010, hetgeen neerkomt op een daling van ongeveer 30% ten opzichte van 2006²⁶.

Sedert de laatste evaluatie is duidelijk waarneembaar dat de invoering van mobiele diensten toeneemt en de prijzen dalen. Dit bevestigt de conclusies van eerdere evaluaties dat het aanbieden van concurrerende mobiele communicatiediensten ertoe leidt dat consumenten brede en betaalbare toegang tot deze diensten krijgen zodat er geen risico is van sociale uitsluiting. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan de criteria voor het opnemen van mobiliteit in de omvang van universele dienst op EU-niveau. Hierbij wordt niet uitgesloten dat draadloze technologie wordt ingezet om in het kader van de universeledienstverplichting een aansluiting ter beschikking te stellen op een vaste locatie.

De Commissie zal blijven toezien op de speciale behoeften van personen met een handicap, met name met betrekking tot vraagstukken die verband houden met mobiele telefoondiensten²⁷, en zal hierover verslag uitbrengen in de komende evaluatie.

5. VOLGENDE STAPPEN

Omdat er aanzienlijke bedragen nodig zijn om in het kader van de universeledienstverplichting te zorgen voor breedbanddekking en gezien de potentiële gevolgen voor industrie en consumenten, moeten de lidstaten zorgvuldig nagaan of de nationale omstandigheden uitbreiding van de universeledienstverplichting met breedband rechtvaardigen, rekening houdend

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, december 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; EG-proefproject REACH112, dat momenteel aan de gang is over een toegankelijk alternatief voor traditionele spraaktelefonie (www.reach112.eu).

met het risico van sociale uitsluiting alsmede met een mogelijke verstoring van de concurrentie en een buitensporige belasting van de sector.

Omdat het gevaar bestaat van een uiteenlopende aanpak bij de tenuitvoerlegging van de universeledienstrichtlijn en gezien de mogelijke financiële gevolgen die dit kan hebben voor de industrie, is de Commissie van mening dat verdere richtsnoeren nodig zijn om ervoor te zorgen dat de tenuitvoerlegging in overeenstemming is met consequent toegepaste beginselen rekening houdend met de verschillende fases van ontwikkeling van de markten in de lidstaten. Met dergelijke richtsnoeren kan het probleem van sociale uitsluiting worden aangepakt en tegelijkertijd worden vermeden dat de sector buitensporig wordt belast.

Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan verzoeken van belanghebbenden bij de raadpleging om meer duidelijkheid en de oproep van het Europees Parlement aan de Commissie om "*richtsnoeren op te stellen voor een optimale implementatie en handhaving van de herziene universeledienstverplichtingen, onder vermijding van marktverstoringen, en de lidstaten tegelijkertijd toe te staan bepalingen vast te stellen die het best aansluiten op hun nationale omstandigheden*"²⁸.

De Commissie is van mening dat een consequente tenuitvoerlegging van de universeledienstrichtlijn een coherente visie vergt van de criteria voor het definiëren van "functionele toegang tot internet" met breedbandsnelheden, aanwijzingssystemen, financiering en maatregelen voor eindgebruikers met een handicap. De Commissie is voornemens deze vraagstukken verder te bespreken met de lidstaten, het Europees Parlement en andere belanghebbenden.

- *Omvang van universeledienstverplichting met betrekking tot "functionele toegang tot internet" met breedbandsnelheden*²⁹.

Wanneer lidstaten overwegen de netaansluiting op nationaal niveau zodanig te definiëren dat "functionele toegang tot internet" met breedbandsnelheden mogelijk wordt, is het wellicht nuttig een reeks samenhangende criteria te formuleren die rekening houden met de criteria voor wijziging van de omvang van de universele dienst op EU-niveau³⁰, om zo te zorgen voor samenhang, marktverstoring zoveel mogelijk te beperken en sociale uitsluiting te vermijden.

Men zou de lidstaten bijvoorbeeld kunnen vragen vooraf te onderzoeken welke impact een dergelijk besluit zou hebben, waarbij op nationaal niveau ook zou kunnen worden nagegaan welk percentage huishoudens breedbandaansluiting heeft en welk percentage huishoudens breedbandaansluiting met snelheden die overeenkomen met over hoger liggen dan met de geplande minimumsnelheid.

Overeenkomstig overweging 25 van de universeledienstrichtlijn, op grond waarvan de desbetreffende diensten beschikbaar moeten zijn voor "een aanzienlijke meerderheid van de bevolking," zouden bepaalde drempels kunnen worden toegepast om na te gaan of de vereiste kritische massa bij breedbanddekking is bereikt. De Commissie is van oordeel dat de lidstaten in dit stadium kan worden gevraagd te overwegen breedbandaansluitingen op te nemen in de universeledienstverplichting wanneer de desbetreffende datasnelheden op nationaal niveau

²⁸ Zie voetnoot 7.

²⁹ Zie het basisdocument (COCOM10-31) dat door de diensten van de Commissie aan het Communicatiecomité werd voorgelegd.

³⁰ Artikel 15, bijlage V en overweging 25 van de universeledienstrichtlijn.

wordt gebruikt door (i) ten minste de helft van alle huishoudens en (ii) ten minste 80% van alle huishoudens met een breedbandaansluiting³¹.

Verder kan de lidstaten worden aanbevolen bij hun besluitvorming hun specifieke sociale en economische doelstellingen en de gewenste resultaten vast te leggen. Dit zou een evaluatie kunnen omvatten van:

- de verwachte breedbanddekking door de markt zonder overheidsingrijpen;
- de hieruit voortvloeiende sociale en economische nadelen voor diegenen die geen toegang hebben tot breedband, met inbegrip van eindgebruikers met een handicap;
- de kosten van overheidsingrijpen via de universeledienstverplichting en een vergelijking van deze kosten met die van het gebruik van een andere aanpak;
- de voordelen van overheidsingrijpen en de gevolgen ervan voor de mededinging, verstoring van de markt en bredere beleidsdoelstellingen.

Overheidsingrijpen zou alleen aangewezen zijn indien de totale voordelen groter zijn dan de totale kosten.

- Gemeenschappelijk aanpak voor aanwijzing

Om de verstoring van de markt zo veel mogelijk te beperken en de efficiëntie te verbeteren kan het nuttig zijn het meest geschikte mechanisme te vinden om aanbieders aan te wijzen die de universele dienst moeten verstrekken. Door territoriale dekkingseisen, die reeds bij het begin van het aanwijzingsproces worden vastgelegd, kan het aantal ondernemingen dat hiervoor in aanmerking komt, te sterk worden beperkt. Een aanwijzingsmechanisme dat lidstaten in staat stelt alle technische mogelijkheden te overwegen voor het aanbieden van de universele dienst leidt bovendien waarschijnlijk tot het meest kosteneffectieve resultaat.

Een te lange of onbepaalde periode voor aanwijzing betekent dat *a priori* andere exploitanten kunnen worden uitgesloten van aanwijzing³². Transparantie en non-discriminatie kunnen bijvoorbeeld bevorderd worden door een termijn te bepalen voor de aanwijzing van aanbieders van de universele dienst (zoals het geval is in Griekenland en Polen). Een zorgvuldige evaluatie van potentiële opties (met inbegrip van alle beschikbare technologieën) en de impact daarvan zal bovendien bijdragen tot de meest efficiënte methode om de universele dienst te verstrekken, hetgeen zou kunnen leiden tot een meer frequente aanwijzing van alternatieve aanbieders (zoals bijvoorbeeld in Estland) of de aanwijzing van meer dan één exploitant (zoals in Tsjechië en Frankrijk). Om discriminatie te vermijden zou het aanwijzingsproces zo kort mogelijk moeten worden gehouden zodat de daarmee gepaard gaande investeringskosten kunnen worden terugverdiend en een maximale duur van bijvoorbeeld 10 jaar niet wordt overschreden.

- Samenhangende aanpak om de nettokosten te berekenen van de universeledienstverstrekking

³¹ Volgens de studie (voetnoot 16) beschikt vandaag gemiddeld meer dan 80% van de vastebreedbandabonnees over snelheden van meer dan 2 Mbps.

³² C-154/09 *Commissie v Portugal*.

Om te kunnen zorgen voor kostenefficiëntie en gelijke mededingingsvoorwaarden voor alle marktdeelnemers in de EU, is de aanpak die nationale autoriteiten volgen voor de berekening van de nettokosten van de universeledienstverstrekking van groot belang. De efficiëntie zou kunnen worden verbeterd door een methodische aanpak vast te leggen voor de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichting voorafgaand aan het aanwijzingsproces en na een openbare raadpleging. Een specifieke berekening van de nettokosten voor elke aangewezen exploitant zou ook de transparantie en nauwkeurigheid verhogen. Het Hof van Justitie heeft specifieke elementen geformuleerd waarmee rekening moet worden gehouden bij het evalueren van de immateriële voordelen van de universeledienstverplichting. Deze zouden moeten worden vastgesteld in overeenstemming met berekeningen die worden gebruikt voor bedrijfsevaluaties en bijvoorbeeld de volgende factoren in aanmerking moeten nemen: de dekkingsgraad, effect op de levenscyclus, marketing/verkoop/reclamevoordelen, merkimago, loyaliteit en bekendheid/bedrijfsreputatie, voordelen uit het verstrekken van andere diensten op commerciële basis, toegang tot abonneegegevens en informatie en technische en commerciële voordelen die voortvloeien uit de uitbreiding van het netwerk. Ook is het van belang helderheid te brengen in de beginselen die de nationale autoriteiten moeten toepassen wanneer zij nagaan of de universeledienstverplichting een onredelijke last vormt³³ voor de aanbieder van de dienst. De nri's moeten in dit verband alle relevante kenmerken onderzoeken voor elke aangewezen onderneming, zoals technische en economische kenmerken van de apparatuur die gebruikt wordt voor het aanbieden van universele dienst, de economische en financiële situatie van de aanbieder en zijn marktaandeel³⁴.

- *Financiering*

Een sectoraal financieringsmechanisme voor de universele dienst moet transparant, objectief, evenredig en niet-discriminerend zijn en de concurrentie en vraag van de gebruikers zo min mogelijk moeten verstoren³⁵.

Financiering van de universele dienst uit algemene belastingmiddelen heeft wellicht een minder verstorende werking dan sectorale financiering omdat deze financieringsvorm het algemene karakter van de sociale en economische voordelen en de betaalbaarheid voor de consument beter weerspiegelt. Finland, Zweden en Tsjechië dekken deze kosten uitsluitend met overheidsmiddelen, terwijl in Malta en Portugal een combinatie van overheids- en sectorale middelen wordt gebruikt.

Omdat de kosten van de universeledienstverplichting bij uitbreiding met breedbandaansluiting potentieel hoger liggen, kunnen de lidstaten, zoals nu al in bepaalde landen het geval is, een aangepaste combinatie van overheids- en sectorspecifieke financiering overwegen³⁶.

Verder zouden zij de bijdragen van telecommunicatie-exploitanten tot een sectoraal compensatiefonds moeten beperken.

Dat kan op twee manieren. In de eerste plaats, overeenkomstig artikel 13, lid 3, van de universeledienstrichtlijn, kunnen de lidstaten ervoor kiezen geen bijdrage te vragen van

³³ Overeenkomstig artikel 12 van de universeledienstrichtlijn.

³⁴ C-222/08 *Commissie v België*, C-389/08 *Base NV en anderen v Ministerraad*.

³⁵ Zie artikel 13, lid 3, van de universeledienstrichtlijn en artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2002/77/EG.

³⁶ De financiering van de universeledienstverplichting dient in ieder geval in overeenstemming te zijn met de voorschriften voor staatssteun.

ondernemingen met een nationale omzet die onder een bepaalde waarde ligt (minimumdrempel). Een aantal lidstaten maakt van deze mogelijkheid gebruik. Een gemeenschappelijke minimumdrempel zou kunnen worden toegepast met betrekking tot de omzet van de desbetreffende exploitanten. Deze zou als vast monetair bedrag kunnen worden bepaald (bijvoorbeeld 5 miljoen euro) of als percentage van de nationale omzet van de sector als geheel.

In de tweede plaats heeft een aantal lidstaten het passend geacht een plafond vast te stellen voor de individuele bijdragen van exploitanten, om rekening te houden met het beginsel van evenredigheid waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 13, lid 3, en artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2002/77/EG. Voor de individuele bijdragen van exploitanten zou een gemeenschappelijk plafond kunnen worden vastgesteld waarbij het saldo van de nettokosten gefinancierd wordt uit overheidsmiddelen. Dit plafond kan worden uitgedrukt als een percentage van de binnenlandse jaaromzet van de exploitanten die zij hebben verkregen door elektronische communicatienetwerken en –diensten aan te bieden. Bij het vaststellen van dit percentage zou een bepaalde marge kunnen worden gehanteerd (bijv. van 0,40 tot 0,65% van de jaaromzet) om rekening te houden met de verwachte kosten van de universeledienstverplichting, met inbegrip van breedband, door een efficiënte exploitant. Dit percentage mag evenwel niet meer bedragen dan de daadwerkelijke nettokosten van de universeledienstverplichting in een bepaald land. Een aantal lidstaten heeft in hun nationale wetgeving al een plafond vastgesteld voor individuele bijdragen, waarbij is uitgegaan van hetzij de bruto- hetzij de netto-inkomsten.

- Maatregelen voor eindgebruikers met een handicap

Met het oog op de uitbreiding van de bepalingen in de herziene universeledienstrichtlijn met betrekking tot eindgebruikers met een handicap zouden lidstaten ook kunnen worden aangemoedigd bij het uitwerken van hun nationale universeledienstverplichting overeenkomstig het beginsel van de noodzaak van gelijke toegang, meer rekening te houden met de behoeften van dergelijke gebruikers.

6. CONCLUSIES

De Commissie vindt het momenteel niet nodig wijzigingen aan te brengen in het basisconcept en de beginselen van de universele dienst als instrument ter voorkoming van sociale uitsluiting. Het zou in dit stadium niet passend zijn op EU-niveau mobiliteit op te nemen of een bepaalde breedbandsnelheid voor te schrijven.

Het telecommunicatiepakket van 2009 biedt de lidstaten de mogelijkheid om, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, een passende datasnelheid te bepalen voor netwerkaansluitingen die onder de nationale voorwaarden "functionele toegang tot internet" verschaffen. Basisbreedbandtoegang kan in specifieke gevallen dan ook deel uitmaken van de universeledienstverplichting op nationaal niveau, met name wanneer de marktkrachten en andere beleids- en financieringsinstrumenten niet hebben geleid tot universele breedbanddekking. Om ervoor te zorgen dat de markt zo min mogelijk verstoring ondervindt dienen de lidstaten ook andere instrumenten voor overheidsingrijpen dan universeledienstverplichting volledig te benutten om te kunnen instaan voor de beschikbaarheid van breedband. De lidstaten kunnen derhalve toegang tot breedbandaansluiting opnemen in de omvang van de nationale universeledienstverplichting, maar zijn hiertoe niet verplicht.

Het risico bestaat echter dat een uiteenlopende aanpak bij de tenuitvoerlegging van breedbandtoegang tot marktverstoring zou leiden en een onredelijke belasting zou vormen voor de sector.

De Commissie vindt het raadzaam een gemeenschappelijk aanpak te volgen bij de toepassing van de relevante bepalingen van de universeledienstverplichting op het gebied van breedband. De universeledienstverplichtingen zullen hierdoor efficiënter worden en de voorspelbaarheid van de regelgeving voor de sector verhogen, zodat investeringen en mededinging op de digitale interne markt innovatie, consumentenkeuze en betaalbaarheid ten goede zullen komen. In het licht van deze mededeling zal de Commissie gesprekken voeren met de lidstaten, het Europees Parlement en andere belanghebbenden.

Tevens zal de Commissie na evaluatie van de verschillende opties in het eerste kwartaal van 2012 voorstellen op tafel leggen om ervoor te zorgen dat websites van overheidssectoren en websites die basisdiensten verlenen aan burgers tegen 2015 volledig toegankelijk zijn voor gebruikers met een handicap.

Het belang van breedbandtoegang voor Europese burgers zal waarschijnlijk blijven toenemen. Hoewel opneming van breedbandtoegang in de universeledienstverplichting op EU-niveau op dit moment voorbarig zou zijn, zal de Commissie de ontwikkelingen op de breedbandmarkt op de voet blijven volgen, met inbegrip van de sociale aspecten. Bij een volgende evaluatie van de omvang van de universele dienst zal zij met deze ontwikkelingen rekening houden.