



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.11.2003
COM(2003) 715 definitief

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

De Europese elektronische-communicatiereggeving en -markten in 2003

**Verslag over de tenuitvoerlegging
van het pakket Europese elektronische-communicatiereggeving**

[SEC(2003) 1342]

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING EN VOORNAAMSTE CONCLUSIES	3
1.1.	INLEIDING	3
1.2.	Tenuitvoerlegging van het nieuwe regelgevingskader.....	4
1.3.	Markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten	4
1.4.	Zorgen ten aanzien van de regelgeving.....	6
2.	DOELSTELLINGEN EN AANPAK.....	7
3.	MARKTONTWIKKELINGEN	9
3.1.	De markt voor elektronische-communicatiediensten.....	9
3.2.	Mobiele telefonie	9
3.3.	Breedband	11
3.4.	Vaste telecommunicatie-exploitanten	16
3.5.	Marktaandeel vaste spraaktelefonie	16
3.6.	Keuze van de consument.....	18
3.7.	Interconnectie.....	19
3.8.	Tarieven voor vaste telefonie	22
3.9.	Nummering	24
3.10.	Digitale televisie	25
4.	STAND VAN DE OMZETTING IN DE LIDSTATEN.....	26
4.1.	Kaderrichtlijn	26
4.2.	Machtigingsrichtlijn	32
4.3.	Toegangs- en Interconnectierichtlijn.....	35
4.4.	Universeledienstrichtlijn	39
5.	e-PRIVACY-RICHTLIJN	44
5.1.	Inleiding	44
5.2.	Bewaarplicht voor verkeersgegevens.....	44
5.3.	Locatiegegevens.....	44
5.4.	Ongevraagde communicatie (spam).....	45
5.5.	Cookies.....	45
6.	MEDEDINGINGSRICHTLIJN.....	45
6.1.	Inleiding	45
6.2.	Belangrijkste inhoud van de Mededingingsrichtlijn: afschaffing van bijzondere en uitsluitende rechten	46
6.3.	Eisen met betrekking tot kennisgeving	46
7.	TOETREDINGSLANDEN.....	46
8.	PROCEDURE VOOR DE KENNISGEVING VAN NATIONALE REGELGEVENDE MAATREGELEN	47
9.	INBREUKPROCEDURES	48

1. SAMENVATTING EN VOORNAAMSTE CONCLUSIES

1.1. Inleiding

In haar definitieve verslag over de tenuitvoerlegging van het regelgevingskader van 1998¹, en vervolgens in haar Mededeling “Elektronische communicatie: de weg naar de kenniseconomie”², heeft de Commissie het belang benadrukt van een **volledige, doeltreffende en tijdige overgang op het nieuwe EU-regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten** dat in maart 2002 door het Parlement en de Raad is vastgesteld. Dit standpunt is in hoge mate onderschreven door het Europees Parlement³.

De overgang op het nieuwe regelgevingskader zal de continuïteit van de groei van de elektronische-communicatiesector ondersteunen, en in het bijzonder die van **breedbandaansluitingen** als een belangrijke factor die bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon. Het groei-initiatief⁴ dat in juli 2003 door de Commissie is geïntroduceerd benadrukt het belang van breedband voor economische bloei, concurrentievermogen en werkgelegenheid.

Het nieuwe regelgevingskader is ontworpen om te waarborgen dat voorafgaande regulering alleen wordt toegepast wanneer de **mate van concurrentie** in de gedefinieerde markten onvoldoende wordt geacht op basis van een analyse volgens de methodes van het mededingingsrecht. **Nieuw opkomende markten** dienen in principe ook vrij van regulering te zijn. Deze benadering moet **de concurrentie op het niveau van netwerken en platforms versterken**, terwijl nationale regelgevingsinstanties (NRI's) de instrumenten worden gegeven om toegang tot netwerken verplicht te stellen indien dat gerechtvaardigd is door een gebrek aan concurrerende druk op dominante exploitanten.

Andere belangrijke aspecten van het regelgevingskader zijn bedoeld om deze benadering van regulering en de bevordering van de belangen van de consument te ondersteunen. Aan NRI's wordt **meer macht gegeven om een interne Europese markt te bevorderen** voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten; spelers kunnen de markten in principe betreden op basis van een **algemene machtiging**; toegangs- en interconnectieregelingen zijn gebaseerd op **commerciële onderhandelingen**, gesteund door sterke bevoegdheden van NRI's om end-to-end-communicatie in Europa te waarborgen; en de burger wordt beschermd door een duidelijk en uitgebreid kader van **voorschriften ten aanzien van de universele dienst en privacy, met inbegrip van voorschriften tegen spam (ongevraagde commerciële communicatie)**.

¹ De Europese telecommunicatieregulering en –markten in 2002: Achtste verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregulering, COM(2002) 695 def., 3 december 2002.

² COM(2003) 65, 11 februari 2003.

³ Zie de Resolutie van het Europees Parlement van [17 november 2003].

⁴ An initiative for growth: Investing in Trans-European Networks and major R&D projects, SEC(2003) 813, 9 juli 2003, dat werd gevolgd door een verdere Mededeling van de Commissie - Een Europees groei-initiatief: investeren in netwerken en kennis ten behoeve van groei en werkgelegenheid – Tussentijds verslag voor de Europese Raad, COM(2003) 579 def., 1 oktober 2003.

1.2. Tenuitvoerlegging van het nieuwe regelgevingskader

Het Europese Parlement en de Raad hebben 24 juli 2003 als wettelijke uiterste datum ingesteld voor de omzetting van de belangrijkste bepalingen van het nieuwe regelgevingskader.

Op 1 november **hadden slechts acht landen actie ondernomen** om de Kader-, Machtigings-, Toegangs- en Universeledienstrichtlijn op te nemen in de nationale wetgeving. Deze landen zijn:

**Denemarken, Spanje, Ierland, Italië, Oostenrijk, Finland, Zweden
en het Verenigd Koninkrijk.**

In bepaalde gevallen is er nog secundaire wetgeving nodig om de volledige omzetting te waarborgen.

Wat betreft de lidstaten die de Commissie nog niet in kennis hebben gesteld van omzettingsmaatregelen, bestaat er met name bezorgdheid dat het veel tijd in beslag zal nemen om de ontwerpen door het wetgevingsproces te loodsen (**Duitsland, Frankrijk**); dat politieke onzekerheden vertragingen met zich meebrengen (**België**); of simpelweg dat het wetgevingsproces ondanks het bestaan van ontwerpen nog niet is afgerond (**Griekenland, Luxemburg, Nederland, Portugal**).

Begin oktober 2003 werden inbreukprocedures ingeleid tegen de lidstaten die toen nog geen wetgeving hadden vastgesteld, uit hoofde van artikel 226 van het Verdrag, vanwege het verzuim omzettingsmaatregelen door te geven aan de Commissie.

Vijf landen hebben maatregelen getroffen om de **e-Privacy-richtlijn** voor de uiterste datum van 31 oktober om te zetten. Deze landen zijn:

Denemarken, Spanje, Italië, Oostenrijk en Zweden.

In het Verenigd Koninkrijk treedt de regelgeving voor de omzetting van de e-Privacy-richtlijn naar verwachting op 11 december 2003 in werking.

Zes landen hadden kennisgegeven van maatregelen voor de omzetting van de Mededingingsrichtlijn voor 31 oktober. Deze landen zijn:

Denemarken, Ierland, Italië, Oostenrijk, Finland, en het Verenigd Koninkrijk⁵.

1.3. Markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten

In haar laatste verslag heeft de Commissie verwezen naar de fragiele staat van de elektronische-communicatiemarkt in het licht van een aantal factoren, waaronder de globale economische vertraging en het schuldenniveau van sommige marktspelers als gevolg van slecht getimede investeringen in ruggengraatnetwerken, de kosten van 3G-vergunningen en de hoge prijzen die zij hebben betaald voor de acquisitie van andere exploitanten in andere landen.

⁵ Maatregelen gericht op omzetting van de Mededingingsrichtlijn werden op 16 oktober 2003 door het Spaanse Parlement aangenomen.

De situatie lijkt zich nu te stabiliseren. Wat de economie in het algemeen betreft, geven de economische voorspellingen van de Commissie van dit najaar⁶ aan dat er nu tekenen zijn dat de EU-regio aan het begin van een periode van herstel staat. Het vertrouwen van zowel bedrijven als consumenten is naar verluidt aan het verbeteren nu de wereldeconomie aan stootkracht wint, terwijl de financiële omstandigheden naar verwachting groei zullen ondersteunen.

Dit hernieuwde vertrouwen wordt weerspiegeld in de elektronische-communicatiemarkt.

- De **inkomstengroei** zal in 2003 nominaal naar verwachting tussen de 3,7%⁷ en 4,7%⁸ uitkomen.
- Het aantal **mobiele abonnees** zal sneller stijgen dan in 2002, zelfs al is de penetratiegraad in een aantal EU-landen bijna 90%. **3G-diensten** zijn nu in ten minste vier lidstaten beschikbaar.
- Het aantal vaste **toegangslijnen voor breedband** is tussen juli 2002 en juli 2003 bijna verdubbeld. Het marktaandeel van nieuwkomers begint toe te nemen, maar de invloed daarvan is beperkt en er is nog steeds weinig concurrentie in de breedbandsector.
- Het aantal vaste **nieuwe ontbundelde lijnen** is tussen juli 2002 en juli 2003 met 828 000 toegenomen. Dat aantal is twee keer zo hoog als vorig jaar, maar nog steeds te laag als aandeel in het totaal aantal abonneelijnen, en de ontwikkeling van de ontbinding van het aansluitnet is nog steeds tamelijk ongelijk verdeeld over de EU en nog niet goed van de grond gekomen.
- De recente periode van economische zwakte heeft **nieuwe vaste exploitanten** ontmoedigd om de markt voor spraaktelefonie te betreden: het aantal grote concurrerende exploitanten in elke nationale markt is min of meer stabiel gebleven. Veel exploitanten hebben hun inspanningen weer op hun thuismarkt gericht.
- Bestaande vaste exploitanten richten zich nu hoofdzakelijk op het handhaven van de positie die zij in de jaren van marktgroei in de markt verworven hebben, in het bijzonder voor internationaal en interlokaal verkeer, waar tijdens de eerste fase van de liberalisering sprake was van een sterke concurrentie. De druk van de concurrentie lijkt te zijn verschoven naar het **lokale segment**, waar het **vaste marktaandeel van de gevestigde exploitanten** sinds december 2002 gemiddeld met 6% gedaald is.
- Dit is het gevolg van een toegenomen gebruik door abonnees van **alternatieve exploitanten voor lokale gesprekken**; dit is het afgelopen jaar met 39% gegroeid, deels vanwege de ruimere beschikbaarheid van carriërvorkeuze. Bovendien bestaat er, ondanks een convergerende tendens, nog steeds een aanzienlijk verschil tussen het gebruik van alternatieve exploitanten voor lokale gesprekken (25% van alle abonnees) en voor interlokale/internationale gesprekken (33%).

⁶ http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee503en.pdf

⁷ Bron: EITO (European Information technology Observatory) 2003, update oktober.

⁸ Bron: IDATE.

- Alternatieve vaste exploitanten die zich momenteel op de markt bevinden, blijven zich richten op hun kernmarkten, via carrierkeuze of –voorkeuze (twee derde van de actieve exploitanten) of via directe toegang tot de gebruikers (een derde van de actieve exploitanten).
- Sinds augustus 2002 is de gemiddelde gewogen prijs in de EU voor **gespreksaflevering in vaste netwerken** licht gedaald op lokaal en single-transitniveau (respectievelijk met 4% en 6%), maar stabiel gebleven op dubbeltransitniveau.
- De gemiddelde gewogen **prijzen voor gespreksaflevering in mobiele netwerken** in de EU zijn met 15,3% gedaald voor mobiele exploitanten met AMM, terwijl deze voor de exploitanten zonder AMM min of meer gelijk zijn gebleven. Ondanks deze dalingen blijven ze ruim negen keer zo hoog als de gemiddelde prijs voor interconnectie tussen vaste netten (dubbel transit).

1.4. Zorgen ten aanzien van de regelgeving

De Commissie erkent het **enorme bedrag dat is opgebracht** door de lidstaten die het regelgevingskader hebben omgezet, om ervoor te zorgen dat de principes waarop dit kader gebaseerd is getrouw worden omgezet in nationale wetgeving.

De nationale maatregelen (en ontwerpen in geval van de lidstaten die het regelgevingskader nog niet hebben omgezet) geven echter aanleiding tot **bepaalde zorgen** die naar de mening van de Commissie moeten worden aangepakt willen de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader volledig gerealiseerd worden. De Commissie zal in het bijzonder controleren of de lidstaten hebben voldaan aan hun verplichtingen ten aanzien van:

- De **ruimere (beslissings)bevoegdheden die de NRI's** in het nieuwe regelgevingskader krijgen om hun specifieke doelstellingen te realiseren in verband met de bevordering van concurrentie en de ontwikkeling van de interne markt.
- De **toewijzing van de aan NRI's toegekende taken** door het regelgevingskader aan bevoegde nationale instanties, en de **duidelijke toekenning** van die taken wanneer zij verdeeld zijn over verschillende instanties.
- De beschikbaarheid voor NRI's van de **volledige reeks maatregelen** die het nieuwe regelgevingskader biedt wanneer zij in een relevante markt een gebrek aan doeltreffende concurrentie constateren.
- De **tijdige afronding van de marktanalyses** en evaluatie van bestaande verplichtingen door de NRI's. Te grote vertragingen zouden de consistente toepassing van het nieuwe regelgevingskader ondermijnen en het realiseren van een interne markt voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten uitstellen.
- De principes die van toepassing moeten zijn op de procedures voor het toekennen van **individuele rechten van gebruik of frequenties**.
- De **omvang van de universele dienst**, die duidelijk gedefinieerd moet worden in overeenstemming met het nieuwe regelgevingskader, en de eis dat mechanismen voor het aanwijzen van universele dienstverleners en voor het financieren van eventuele onevenredig zware belastingen op hen worden ingesteld met een minimum aan marktverstoring en handhaving van het non-discriminatiebeginsel. Nationale maatregelen

die afwijken van de communautaire definitie van de universele dienst of feitelijk beletten dat bepaalde exploitanten worden aangewezen als universeledienstverlener, brengen het realiseren van deze doelstelling in gevaar.

2. DOELSTELLINGEN EN AANPAK

Tussen 1997 en 2002 heeft de Commissie acht verslagen ingediend inzake de invoering van het pakket richtlijnen ter liberalisering en harmonisering van de Europese markten voor telecommunicatiediensten.

Na een evaluatie stelde de Commissie in 2000 vijf richtlijnen voor ter vervanging van de ongeveer vijftientig instrumenten die toen van kracht waren, samen met een beschikking inzake het gebruik van spectrum voor communicatiediensten. Vier van de daarna door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde richtlijnen dienden voor 24 juli 2003 te zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit betreft de Kader-, Machtigings-, Toegangs- en Universeledienstrichtlijnen.⁹ De andere Richtlijn, bekend als de e-Privacy-richtlijn of Gegevensbeschermingsrichtlijn¹⁰, moest voor 31 oktober 2003 zijn omgezet. Tegelijkertijd met dit proces heeft de Commissie een richtlijn vastgesteld op basis van artikel 86 van het Verdrag (de Mededingingsrichtlijn), ter consolidatie van eerdere richtlijnen ter liberalisering van de verlening van diensten op deze markten.¹¹

De Commissie is ervan overtuigd dat de regelmatige verslaglegging over de stand van de invoering van het vorige regelgevingspakket en over de marktontwikkelingen heeft bijgedragen aan het succes van deze sector in de Europese economie. Het huidige verslag kenmerkt de vastbeslotenheid van de Commissie om dit proces voort te zetten binnen het nieuwe regelgevingskader.

De belangrijkste doelstelling van het verslag is de zorgen in kaart te brengen over de manier waarop de belangrijkste aspecten van het nieuwere regelgevingskader worden opgenomen in nationale wetgeving, of ontwerpen daarvan in het geval van de lidstaten die het regelgevingskader nog niet hebben omgezet.¹² Wanneer lidstaten het regelgevingskader nog niet hebben omgezet, zijn de laatste algemeen beschikbare ontwerpen geanalyseerd. Portugal heeft geen ontwerp beschikbaar gesteld. Er is geen analyse gemaakt van nationale maatregelen of ontwerpen die betrekking hebben op de e-Privacy-richtlijn, omdat de uiterste datum voor omzetting daarvan later is. **Met het oog op het belang van onderwerpen zoals de behandeling van verkeersgegevens en ongevraagde faxberichten en e-mails (spam) die in de Richtlijn aan de orde komen, worden in hoofdstuk 5 echter de belangrijkste**

⁹ Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten; Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten; Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten; en Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en –diensten, allemaal gepubliceerd in PB L 108 van 24.4.2002.

¹⁰ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie, PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37.

¹¹ Richtlijn van de Commissie 2002/77/EG van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten. PB L 249 van 17.9.2002, blz. 21.

¹² Wat Spanje betreft geeft de analyse de laatste ontwerpen weer die vóór de aanneming van de wetgeving door het Parlement op 16 oktober 2003 aan de Commissie ter beschikking waren gesteld.

elementen van de e-Privacy-richtlijn genoemd die de bijzondere aandacht genieten van de Commissie als het gaat om doeltreffende omzetting door de lidstaten.

De beoordeling van de Commissie van de omzetting van de belangrijkste elementen van het nieuwe regelgevingskader **vertegenwoordigt haar standpunt per 1 november 2003**, in het licht van de aan haar overgelegde teksten en bilaterale contacten met nationale autoriteiten. Uiteindelijk is het echter het Europese Hof van Justitie dat uitsluitend bevoegd is om de overeenstemming van nationale omzettingsmaatregelen met de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten te beoordelen.

Voorts kan een vaststelling van overeenstemming slechts van voorlopige aard zijn en niet de definitieve mening van de Commissie vertegenwoordigen omdat het verslag is opgesteld in een tijd waarin het wetgevingsplaatje in de Gemeenschap nog in ontwikkeling is. Met het oog daarop bevatten de bijlagen bij dit verslag geen landspecifieke hoofdstukken waarin het niveau van invoering in elke lidstaat wordt beschreven, zoals in eerdere verslagen wel het geval was.

Het verslag bevat eveneens belangrijke marktgegevens, aangevuld met verdere informatie in de bijlagen 1 en 2. Gegevens met betrekking tot de markt werden door de nationale regelgevingsinstanties verstrekt op basis van een door de diensten van de Commissie opgestelde vragenlijst. Wanneer gegevens omtrent tarieven van bronnen anders dan de NRI's zijn gebruikt, zijn die direct met de laatste gevalideerd. **De gegevens met betrekking tot de markt die in het verslag zijn gebruikt tonen de situatie op 1 augustus 2003**, tenzij anders vermeld. De bijlagen hebben de vorm van een werkdocument van de diensten van de Commissie.

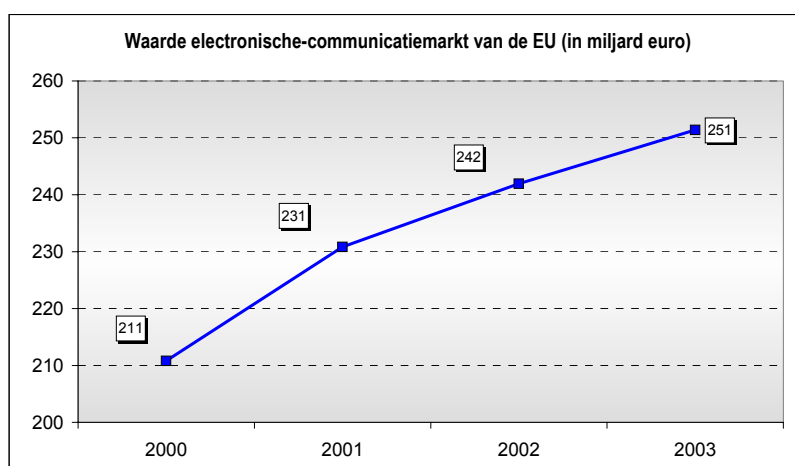
De gegevens in dit verslag en de beoordelingen van onderwerpen met betrekking tot de regelgeving en de markt zijn gebaseerd op een indeling die zich sinds de uitgave van het eerste verslag in mei 1997 ontwikkeld heeft. Dit houdt met name in dat de gegevens zijn gepresenteerd op een manier die tegemoetkomt aan de behoefte om in een gemakkelijk toegankelijke vorm een overzicht te geven van marktontwikkelingen in vijftien lidstaten. In bepaalde gevallen, met name in verband met de introductie van breedbandnetwerken, zijn zij in het Comité voor communicatie besproken. **Deze presentatie laat onverlet enige actie waartoe de Commissie kan besluiten in het kader van haar verantwoordelijkheden uit hoofde van het Verdrag of de ingeolge daarvan vastgestelde richtlijnen, met inbegrip van artikel 7 van de Kaderrichtlijn.** Ook dient beseft te worden dat de presentatie geen gevolgen met zich meebrengt voor de definitie van relevante markten of de door de NRI's te verrichten marktanalyses.

3. MARKTONTWIKKELINGEN

3.1. De markt voor elektronische-communicatiediensten

De markt zal een groei doormaken van tussen de 3,7% en 4,7% in 2003, in een zich stabiliserend macro-economisch kader.

De markt voor elektronische communicatie zal dit jaar naar verwachting een nominale groei kennen van 3,7%¹³ tot 4,7%¹⁴. Dit is vergelijkbaar met een verwachte groei van het BBP in de EU voor 2003 van 0,8% (3% nominaal). De nationale markten van de vijftien lidstaten zullen in 2003 tezamen een waarde van € 251 miljard vertegenwoordigen.¹⁵



3.2. Mobiele telefonie

Succes van de mobiele telefonie blijft

Op 1 augustus 2003 waren er 305,6 miljoen mobiele gebruikers in de EU. Het aantal mobiele abonnees is sneller gestegen dan in 2002 (6%), en 81% van de EU-burgers heeft nu een mobiele telefoon. Voor de eerste keer is er een EU-lidstaat, namelijk Luxemburg, waarin het totale aantal mobiele telefoons (voortuitbetaald en abonnees) hoger is dan de het aantal inwoners (115 telefoons per 100 inwoners).

Luxemburg is ook het land dat de sterkste stijging van het aantal abonnees heeft gekend (+16%), gevolgd door Denemarken, een land met ook een hoge penetratiegraad (84%). In een aantal lidstaten waarin de penetratiegraad dicht bij de 90% ligt, was het afgelopen jaar ook een aanzienlijke stijging van deze waarde waar te nemen, van 7% tot 10%. Dit contrasteert met de situatie in België en Nederland, die (met uitzondering van Frankrijk, op 66%) de laagste penetratiegraad laten zien (respectievelijk 73% en 74%) en jaarlijkse groeicijfers die tot de laagste behoren (2% in Nederland, 4% in België).

¹³ Bron: IDATE.

¹⁴ Bron: EITO (European Information technology Observatory) 2003, update oktober.

¹⁵ Deze getallen zijn inclusief inkomsten uit CATV-diensten en daarom niet vergelijkbaar met de in de eerdere verslagen gepresenteerde getallen. De vijf opgenomen segmenten zijn telefoondiensten, internet- en on-line-diensten, mobiele telefoondiensten, geschakelde data- en huurlijndiensten, en CATV-diensten.

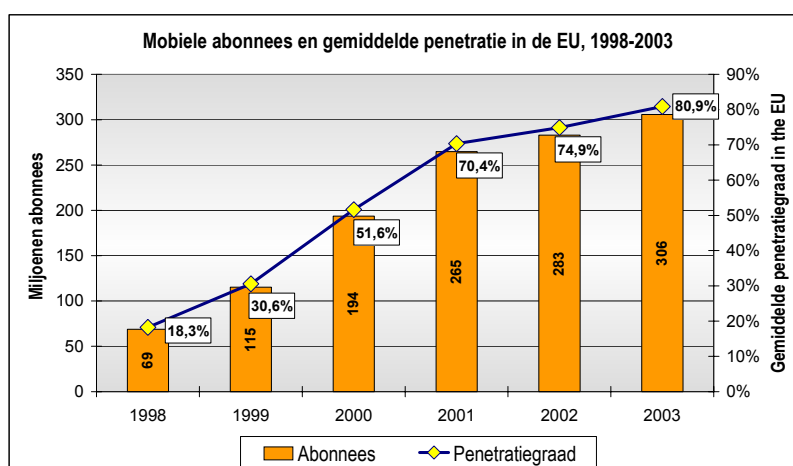
Het marktaandeel van de dochteronderneming van de gevestigde exploitant is in drie lidstaten gestegen, en in de andere twaalf gedaald. Het resultaat daarvan is dat het marktaandeel van de belangrijkste¹⁶ exploitanten licht gedaald is naar 46,7% van de abonnees.

Er zijn twee duidelijk afgebakende perioden in de ontwikkeling van mobiele telefonie in de EU in de periode 1998-2003. De eerste werd gekenmerkt door een zeer snelle penetratie, met jaarlijkse stijgingen van de EU-penetratiegraad van ongeveer 20%. In dezelfde periode verwierven concurrenten hun meeste klanten ten koste van de dochteronderneming van de gevestigde exploitant (of de belangrijkste exploitant in geval van het Verenigd Koninkrijk) en in 2000 was het marktaandeel gelijkelijk verdeeld tussen gevestigde exploitanten en nieuwkomers. In de tweede periode, beginnend in 2000, bleef de dochteronderneming van de gevestigde exploitant marktaandeel verliezen, maar veel langzamer (met aandelen van 50% in 2000, 48% in 2001, en 47% in 2002).

In 2003 is de verandering van het marktaandeel van de belangrijkste exploitant, in overeenstemming met de tendens om de marktposities in de markt te behouden, minder van betekenis geweest (0,5%).

Het werk om derde generatie ("3G") mobiele technologie, toepassingen en diensten op een ruimere markt te brengen bevindt zich al in een vergevorderd stadium, en de eerste commerciële introductie van 3G-diensten in Europa vond in de eerste helft van 2003 plaats. Het aantal 3G-abonnementen wordt geraamd op ongeveer 375 000 in Italië, 195 000 in het Verenigd Koninkrijk, 12 000 in Zweden en 10 000 in Oostenrijk. Op dit vlak zorgde de Commissie voor een leidraad met de aannahme van twee vrijstellingsbeschikkingen¹⁷ in april en juli 2003, waarin werd uiteengezet hoe ver mobiele exploitanten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kunnen samenwerken via gezamenlijk gebruik van netwerken.

Gegevens over interconnectie voor gespreksaflevering in mobiele netwerken worden verschaft in het hoofdstuk over interconnectie hierna. Wat betreft internationale roamingtarieven zet de Commissie haar onderzoek naar hun verenigbaarheid met de Europese mededingingsvoorschriften voort.



¹⁶ Behalve in het Verenigd Koninkrijk is de belangrijkste exploitant een dochteronderneming van de gevestigde vaste-netwerkexploitant.

¹⁷ Beschikking van de Commissie van 30 april 2003 in Zaak COMP/38.370 – O₂ UK Limited/T-Mobile UK Limited ("UK Network Sharing Agreement"), PB L 200 van 7.8.2003, blz. 59. Beschikking van de Commissie van 16 juli 2003 in Zaak COMP/38.369 T-Mobile Deutschland/O₂ Germany: Network Sharing Rahmenvertrag, nog niet gepubliceerd.

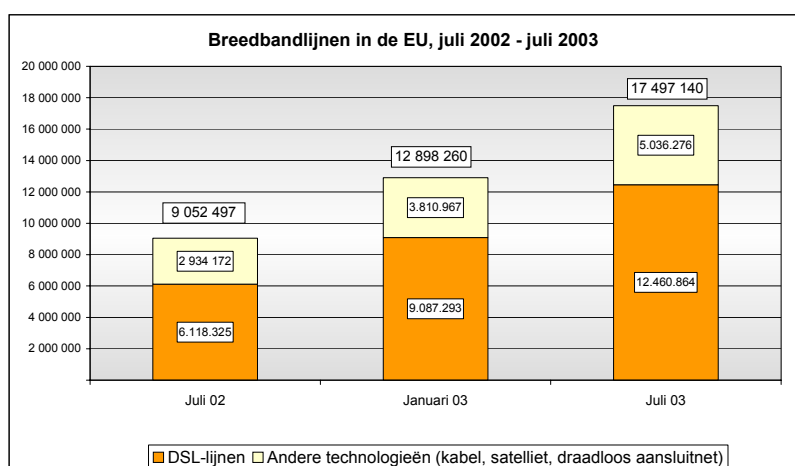
3.3. Breedband

Aanzienlijke stijging van het aantal breedbandlijnen maar invloed van nieuwkomers nog beperkt

Introductie breedband in de EU

Eind juni 2003 waren er 17,5 miljoen breedbandaansluitingen¹⁸ in de EU. 12,46 miljoen daarvan waren DSL-lijnen (71% van het totaal), en 4,1 miljoen toegangslijnen voor kabelmodem (24% van het totaal). De overige 0,9 miljoen lijnen (5%) maakten gebruik van andere technologieën, meestal satelliet of glasvezel.

Het aantal breedbandaansluitingen is bijna verdubbeld ten opzichte van de 9 miljoen breedbandlijnen die in juli 2002 beschikbaar waren. De groei was intensiever in de periode van januari tot juli 2003, toen er dagelijks meer dan 25 000 nieuwe breedbandlijnen werden toegevoegd.



Concurrentie op de breedbandmarkt

Alternatieve exploitanten kunnen breedbanddiensten leveren via eigen alternatieve platforms of door het netwerk van de gevestigde exploitant te gebruiken.

Toegang via de kabel is op dit moment het belangrijkste alternatieve technologische platform dat door nieuwe exploitanten wordt gebruikt om breedbandtoegang te leveren, maar deze optie is slechts realiseerbaar in die landen waar al CATV-netwerken, die gemoderniseerd moeten worden, zijn aangelegd.

In de landen waar geen alternatieve technologische platforms (met name kabel) worden ontwikkeld, is de inzet van de DSL-technologie afhankelijk van het gebruik van faciliteiten en netwerken in handen van gevestigde exploitanten. De EU-regelgeving ten aanzien van breedbandtoegang is daarom gericht op ontbundelde toegang tot het aansluitnet¹⁹ (volledig ontbundeld aansluitnet en gedeelde toegang tot het aansluitnet) en op verschillende vormen

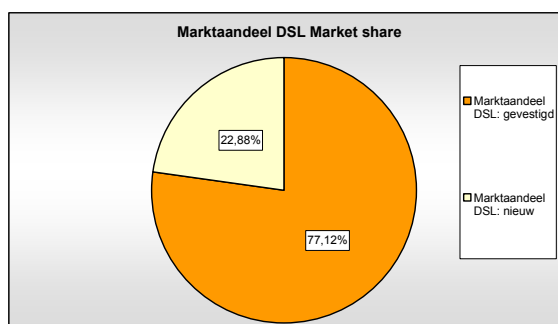
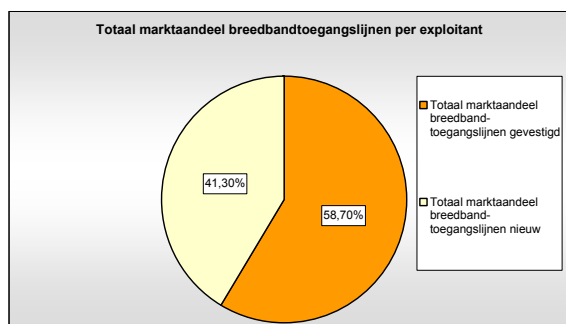
¹⁸ Breedbandcapaciteit: capaciteit 144 Kbit/s of hoger.

¹⁹ Verplichting voor exploitanten met AMM om een referentieofferte voor ontbundelde toegang (RAO) tot hun aansluitnet en bijbehorende faciliteiten te publiceren. Prijzen voor ontbundelde toegang moeten op de werkelijke kosten zijn gebaseerd.

van netwerktoegang²⁰ (bitstream en wederverkoop), in beide gevallen erop gericht het betreden van de markt te vergemakkelijken en concurrentie te ontwikkelen in de markt voor snelle toegang. Zoals aangegeven in het 8^e tenuitvoerleggingsverslag, legt de Commissie de nadruk op de complementaire rol die volledige ontbundeling, gedeelde toegang en bitstreamtoegang spelen bij het stimuleren van de nu nog beperkte concurrentie op het aansluitnet en de ontwikkeling van breedbandtoegang.

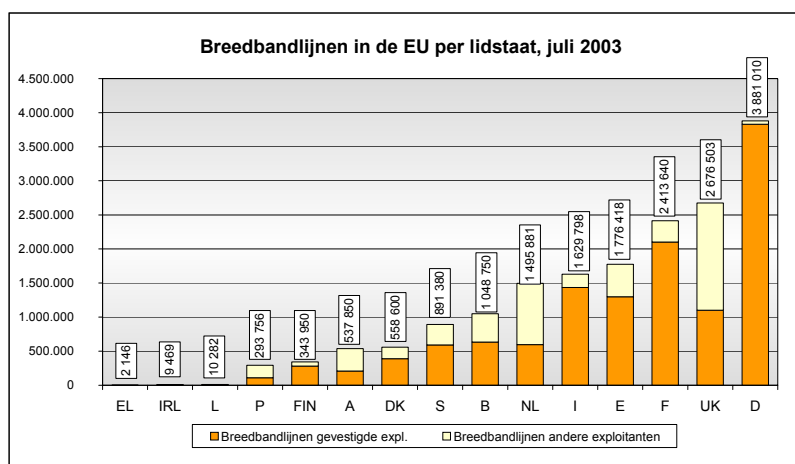
De stijging van het aantal breedbandlijnen is opgedreven door DSL- en kabelmodemlijnen, hoewel de overheersing van DSL-technologieën is toegenomen, van 67,6% van alle lijnen in juli 2002 tot 71,1% dit jaar. Met betrekking tot DSL-lijnen lijkt het erop dat het betreden van de markt door nieuwkomers van de grond begint te komen, maar hun invloed is nog steeds beperkt. In juli 2002 was 85,6% van de DSL-lijnen in handen van de gevestigde exploitanten. In juli 2003 was dat percentage gedaald naar 77%. Als alle breedbandtechnologieën in aanmerking worden genomen, wordt het marktaandeel van de nieuwkomers groter in Spanje, Frankrijk, Italië, Finland en Zweden. In België, Denemarken, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk lijkt de gevestigde exploitant marktaandeel terug te winnen en in Duitsland heeft de gevestigde exploitant nog steeds 93% van alle breedbandlijnen in handen. Over het algemeen is de concurrentie in breedband zwakker als er geen concurrentie is van alternatieve platforms zoals kabel. De Commissie zal actief toezicht houden op de ontwikkeling van concurrentie in deze sector en ingrijpen indien dat juist is om de concurrentie te beschermen.

Op 16 juli 2003 nam de Commissie een beschikking²¹ aan inzake een proces uit hoofde van artikel 82 van het Verdrag, waarin zij concludeerde dat de dochteronderneming Wanadoo van France Télécom buitensporige tarieven had gehanteerd voor ADSL voor eindgebruikers. Het misbruik eindigde in oktober 2002 met het van kracht worden van nieuwe grootgebruikersprijzen die door France Télécom in rekening werden gebracht en ruim 30% lager lagen dan de daarvoor berekende prijzen. Sinds dat moment groeit de Franse markt voor snelle internettoegang veel sneller en op een evenwichtiger manier.



²⁰ Verplichting voor exploitanten met AMM om derden bijzondere netwerktoegang en informatie daarover te leveren onder dezelfde voorwaarden en van dezelfde kwaliteit als die welke zij aan hun eigen diensten of aan die van hun dochterondernemingen of partners leveren.

²¹ Beschikking van de Commissie van 16 juli 2003 in Zaak COMP/38.233 – Wanadoo Interactive. ‘High-speed Internet: the Commission imposes a fine on Wanadoo for abuse of a dominant position’ – Persbericht van de Commissie IP/03/1025.



Ontbundeling van het aansluitnet

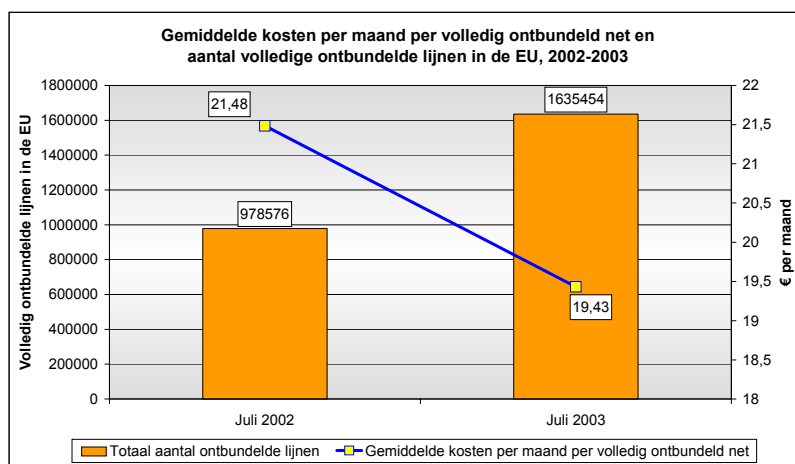
Wat ontbundeling betreft werden tussen juli 2002 en juli 2003 828 000 nieuwe lijnen aangenomen, terwijl tussen oktober 2001 en oktober 2002 slechts 400 000 lijnen werden ontbundeld. Deze aanzienlijke stijging is niet alleen door volledige ontbundeling teweeggebracht, zoals in voorgaande jaren het geval was, en de nu beschikbare 171 000 gedeelde lijnen vertegenwoordigen nu 6% van de DSL-lijnen van alle nieuwkomers, tegen 1,5% in oktober 2002. De ontwikkeling van de ontbundeling van het aansluitnet is nog steeds ongelijkmatig over de EU verdeeld, en begint nu pas vorm aan te nemen. Duitsland neemt ruim 63% van het aantal ontbundelde lijnen voor zijn rekening²² en meer dan 95% van de ontbundelde lijnen is geconcentreerd in zes landen (Duitsland, Italië, Denemarken, Finland, Nederland en Zweden). In de andere lidstaten ligt ontbundeling van het aansluitnet nog steeds op een zeer laag niveau.

Ondanks de verbetering in het aantal volledig ontbundelde lijnen is slechts 19% van de breedbandtoegangslijnen voor eindgebruikers van nieuwkomers, met gebruikmaking van het netwerk van gevestigde exploitanten, volledig ontbundeld. Wederverkoop is de meest gebruikte manier (51% van de DSL-lijnen van nieuwkomers), gevolgd door bitstroomtoegang (24,3%). Tussen juli 2002 en juli 2003 waren er 1 660 000 nieuwe wederverkooplijnen in de groothandelsmarkt, twee keer zoveel als het aantal volledig ontbundelde lijnen.

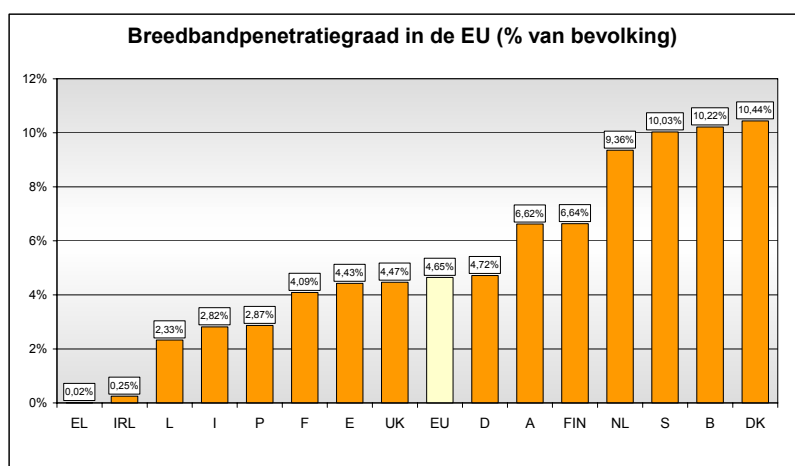
De voor ontbundeling in rekening gebrachte prijzen zijn het afgelopen jaar gedaald, en de gemiddelde totale maandelijkse kosten in de EU voor volledige ontbundeling (maandelijkse huur plus de in een jaar afbetaalde aansluitingsvergoeding) bedragen nu € 19,4, 9,5% goedkoper dan in 2002. De prijsreductie is groter geweest voor gedeelde toegang, met 28%, met een daling van de gemiddelde maandelijkse prijs in de EU van € 15,9 in 2002 naar € 11,4 dit jaar. Dit zou mede de stijging van 241% kunnen verklaren van het aantal gedeelde toegangslijnen dat door de nieuwkomers tussen januari en juli aan hun klanten is geleverd, weliswaar vanuit een zeer lage beginpositie. Deze stijging concentreert zich in 5 landen (Denemarken, Frankrijk, Nederland, Finland en Zweden). Prijsreducties kunnen een bijdrage hebben geleverd aan de spreiding van ontbundelde lijnen.

²² Er zij opgemerkt dat niet alle volledig ontbundelde lijnen worden gebruikt voor het leveren van breedbanddiensten. In Duitsland wordt slechts 20% van de ontbundelde lijnen voor dit doel gebruikt.

Ondanks prijsreducties voor volledige ontbundeling in Duitsland, heeft de Commissie op 21 mei 2003 een beschikking²³ aangenomen uit hoofde van artikel 82 van het Verdrag ten aanzien van de prijsstrategie van *Deutsche Telekom* voor lokale toegang tot het vaste-telefonienetwerk. In die beschikking concludeerde de Commissie dat Deutsche Telekom zich bezighield met uitholling van de marges door nieuwkomers hogere vergoedingen te vragen voor toegang tot het aansluitnet door grootgebruikers dan wat abonnees moesten betalen voor eindgebruikerslijnen. Uit deze beschikking blijkt dat de Commissie actie zal ondernemen krachtens de anti-trustvoorschriften om de concurrentie op de markt op de lange termijn te behouden.



Breedbandpenetratie in de EU



Door de EU-landen op volgorde te plaatsen aan de hand van de breedbandpenetratie, die gemeten wordt als totaal aantal breedbandlijnen per 100 inwoners, kan de ontwikkeling van de Europese breedbandmarkt gemakkelijker worden geanalyseerd. Drie landen zijn niet in deze uitsplitsing opgenomen, hetzij omdat er geen gegevens waren voor 2002 (Luxemburg), hetzij omdat er zeer weinig breedbandlijnen in de markt aanwezig waren (Griekenland en Ierland).

²³ Beschikking van de Commissie van 21 mei 2003 in de zaken COMP/37.451, 37.578 en 37.579: 'Price squeeze for local loop access in Germany'- Persbericht van de Commissie IP/03/717.

a) Landen met een penetratiegraad van ongeveer 10%

In juli 2003 waren België, Denemarken, Nederland en Zweden, met een penetratiegraad van ongeveer 10%, de lidstaten met de hoogste penetratiegraad. Deze landen hadden een jaar daarvoor al de hoogste cijfers, en zij hebben de afgelopen 12 maanden allemaal de hoogste stijgingen van de penetratiegraad gehad (gemiddeld een stijging van 2,7 procentpunten). Het aantal inwoners in deze landen varieert van 5 tot 10 miljoen.

Met uitzondering van Denemarken, waar 70% van de breedbandlijnen DSL-lijnen zijn, lijkt er in de andere drie landen sprake te zijn van systeemconcurrentie. Alternatieve exploitanten gebruiken eigen platforms (voornamelijk CATV-netwerken) die al waren aangelegd voor het doorgeven van TV-signalen. Het aandeel van gevestigde exploitanten in de totale breedbandmarkt varieert al naar gelang het gebruik van alternatieve platforms en ligt derhalve onder het EU-gemiddelde.

Uit de gegevens kan worden opgemaakt dat in België en Nederland, waar sprake is van systeemconcurrentie, nieuwkomers minder stimulansen lijken te hebben om de DSL-markt te betreden, en het marktaandeel voor DSL-lijnen van de gevestigde exploitanten boven het EU-gemiddelde ligt. Meer dan 84% van de DSL-lijnen is er in handen van de gevestigde exploitant, terwijl het EU-gemiddelde 77% is.

b) Landen met een penetratiegraad van 4% tot 7%

De tweede groep bestaat uit Duitsland, Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, met een penetratiegraad van ongeveer 4%, samen met Oostenrijk en Finland, waar de penetratiegraad bijna 7% is. De penetratiegraad in deze tweede groep is met ongeveer 2 procentpunten gestegen. De stijging van het aantal breedbandlijnen is aangevoerd door DSL-aansluitingen, met uitzondering van Oostenrijk en Spanje.

In Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk is er een alternatief platform en vertegenwoordigt DSL 40% van de totale breedbandlijnen. In deze twee landen hebben de gevestigde exploitanten hun totale marktaandeel voor breedband, dat rond 30% ligt, gehandhaafd. Het is de moeite waard erop te wijzen dat het aandeel DSL-lijnen van de gevestigde exploitant in het Verenigd Koninkrijk het laagste binnen de EU is, terwijl dat in Oostenrijk boven het EU-gemiddelde ligt.

Aan de andere kant is DSL de overheersende technologie in Spanje, Frankrijk en Finland, waar het goed is voor 70% tot 80% van alle breedbandlijnen, evenals in Duitsland, waar 99% van de breedbandlijnen DSL is. Alternatieve exploitanten in de eerste drie landen hebben enig marktaandeel gewonnen (gemiddeld 7%), terwijl de gevestigde exploitant in Duitsland de breedbandmarkt is blijven controleren (93% van alle lijnen).

c) Landen met een penetratiegraad van minder dan 3%

De landen in de derde groep hebben een penetratiegraad van ongeveer 2,6%. De groei van de penetratiegraad is hier langzamer geweest (1,5 procentpunten) dan in andere landen. In Portugal is er sprake van technologische concurrentie, hoewel de gevestigde exploitant in dit land breedbandtoegang levert met gebruikmaking van zowel DSL als kabel. In Italië bestaat 88% van alle breedbandaansluitingen uit DSL-lijnen. In overeenstemming met de rest van de EU is het overwicht van DSL de laatste maanden toegenomen en hebben nieuwe exploitanten 4% van de breedbandmarkt gewonnen.

3.4 Vaste telecommunicatie-exploitanten

Introductie van concurrentie en progressieve liberalisering van een voormalige monopolistische sector

Na de massale betreding van de markt die kenmerkend was voor de eerste liberaliseringsfase (+113% tussen 1998 en 2001), is het aantal exploitanten met een vergunning om openbare telecommunicatiediensten in Europa aan te bieden nu aan een daling begonnen. In augustus 2003 hadden er in de EU in totaal 1202 exploitanten een vergunning om openbare spraaktelefonie aan te bieden (269 lokale en 933 nationale exploitanten) en 1484 exploitanten van openbare netwerken (555 lokale en 929 nationale exploitanten).

Sinds augustus 2002 is het aantal mogelijke spelers op de markt min of meer stabiel gebleven voor de markt van de spraaktelefonie, terwijl het aantal exploitanten van openbare netwerken met 5% is gedaald.²⁴

De zwakte van de algemene economie heeft nieuwe exploitanten ontmoedigd om de markt te betreden, en heeft geleid tot enkele faillissementen en intensieve fusieactiviteiten. Er zij benadrukt dat het overgrote deel van de nieuwkomers zich op de zakelijke markt richt, niettegenstaande het feit dat deze zwaar heeft geleden onder de gevolgen van de huidige stagnatie van de economie. De exploitanten die nog op de markt zijn, zijn begonnen hun activiteiten te reorganiseren, hun werkzaamheden te stroomlijnen en zich te richten op hun kernmarkten. Alleen de grote groepen, die gewoonlijk zowel op de markten voor mobiele telefonie als op de markten voor vaste telefonie aanwezig zijn, zijn zich blijven richten op de massamarkt voor vaste telefonie.

Het aantal exploitanten met een vergunning is slechts een indicatie voor de mogelijke concurrentie op de markt, en niet zo zeer voor het actuele concurrentieniveau. Van de 1202 exploitanten met een wettelijke vergunning om spraaktelefonie in de EU te leveren (in die zin dat zij een individuele vergunning/machtiging hebben of dat er een kennisgevings/registratieprocedure voor hen loopt) is nog niet de helft (ongeveer 500) actief, en de meeste van hen alleen in een paar lokale gebieden of voor zakelijke gebruikers. Er zij in het bijzonder op gewezen dat een derde van de exploitanten die feitelijk lokale gesprekken leveren, alleen lokale exploitant is.

Het **werkelijke aantal concurrenten** op elke nationale massamarkt voor vaste telefonie ligt dus aanzienlijk lager dan het aantal exploitanten met een vergunning en het aantal actieve exploitanten. Over het algemeen zijn er in de meeste EU-landen niet meer dan 3 of 4 grote concurrerende spelers voor openbare spraaktelefonie.

3.5 Marktaandeel vaste spraaktelefonie

Ontmanteling van monopolies

De recente periode van economische zwakte van de markt is van invloed geweest op de commerciële strategieën van de exploitanten, die zich nu merendeels richten op het handhaven van de posities die zij gedurende de afgelopen jaren van marktgroei hebben

²⁴ De piek in het aantal exploitanten met een vergunning werd in 2001 bereikt, met 1352 exploitanten met een vergunning om spraaktelefoniediensten te leveren en 1583 exploitanten van openbare netwerken.

verworven.²⁵ Dit is met name duidelijk in de internationale markt voor spraaktelefonie, die tijdens de eerste fase van de liberalisering een sterke concurrentie kende. Het aandeel van de gevestigde exploitant op deze markt is in de periode 1999-2000 in sommige landen met 15% gedaald, maar daalt nu langzamer (gemiddeld met 2,5% per jaar in de EU sinds december 2000), en was in december 2002 62%.

Het gemiddelde²⁶ marktaandeel van de gevestigde EU-exploitanten voor het marktsegment voor interlokale gesprekken lijkt zich nu ook gestabiliseerd te hebben op ongeveer 70%. Tussen december 2000 en december 2001 was er een reductie van 3,3%, terwijl de reductie het afgelopen jaar slechts 1,6% is geweest.²⁷

Het gemiddelde marktaandeel van de gevestigde exploitanten voor gesprekken naar mobiele nummers (69% in december 2002) daalt eveneens langzamer dan voorheen, ook al is er nog steeds sprake van druk van de concurrentie. Absoluut was er sprake van een daling van 6,6% in de periode december 200-2001 en slechts 4% in de periode december 2001-2002.

Een deel van de druk van de concurrentie lijkt zich nu verplaatst te hebben naar de markt voor lokale gesprekken (die zowel lokale telefoongesprekken als lokale internetverbindingen omvat) en in de periode december 2001-2002 daalde het marktaandeel van de gevestigde exploitanten van 87% naar 81%. De reden daarvoor is waarschijnlijk de invoering van carriërvorkeuze in alle lidstaten, en een effectievere implementatie, waardoor het aantal klanten dat voor een alternatieve exploitant heeft gekozen als standaardoptie voor alle soorten gesprekken, waaronder lokale gesprekken, is toegenomen. De tweede reden zou de toenemende concurrentie op de internetmarkt kunnen zijn, en de daaruit voortvloeiende uitholling van het marktaandeel van gevestigde exploitanten voor lokale internetverbindingen.

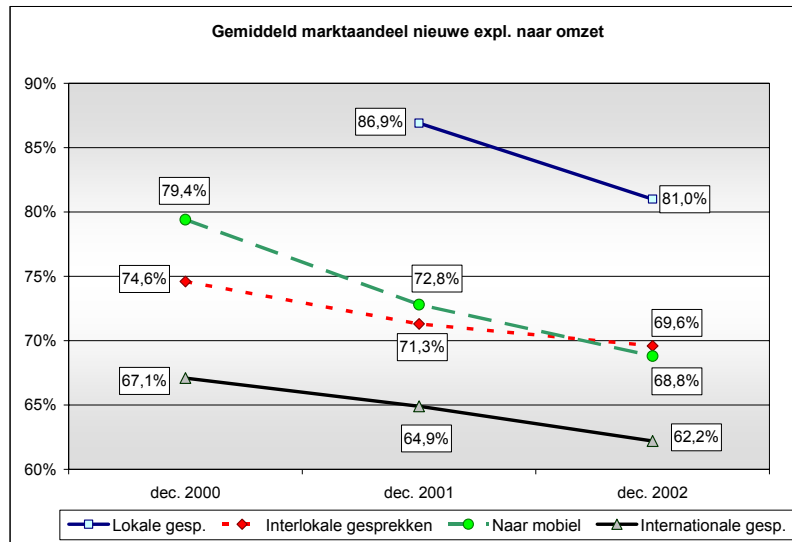
Bovendien zijn de nog steeds bestaande verschillen tussen de markt voor lokale en die voor interlokale/internationale gesprekken kenmerkend voor de moeilijkheden die nieuwkomers nog steeds ondervinden als zij de lokale markt betreden en die te wijten zijn aan het knelpunt van de toegang.

Er zij op gewezen dat in de landen waar carriërvorkeuze het eerst werd geïntroduceerd, de gevestigde exploitant zich steeds meer richt op strategieën voor het behouden en terugwinnen van klanten, die de mogelijkheden voor nieuwkomers om hun klantenbestand uit te breiden, beperken. In Ierland bijvoorbeeld is de aanvankelijke sterke groei van carriërvorkeuze, waarbij gedurende de eerste 12 maanden al ongeveer 10% van de PSTN-aansluitingen werd vervangen door carriërvorkeuzeaansluitingen, nu gestagneerd en de gevestigde exploitanten hebben naar eigen schatting ongeveer 59% van alle klanten die veranderd waren, teruggewonnen.

²⁵ De gegevens zijn om verschillende redenen niet vergelijkbaar met eerdere verslagen: (1) de cijfers voor 2000 en 2001 zijn aangepast om de van de lidstaten ontvangen gewijzigde gegevens te verwerken; (2) het EU-gemiddelde is nu een gewogen in plaats van een gewoon gemiddelde.

²⁶ Gewogen gemiddelde op basis van inkomsten uit dienstverlening aan de eindgebruiker.

²⁷ De gegevens zijn om verschillende redenen niet vergelijkbaar met eerdere verslagen: (1) de cijfers voor 2000 en 2001 zijn aangepast om de van de lidstaten ontvangen gewijzigde gegevens te verwerken; (2) het EU-gemiddelde is nu een gewogen in plaats van een gewoon gemiddelde.



3.6. Keuze van de consument

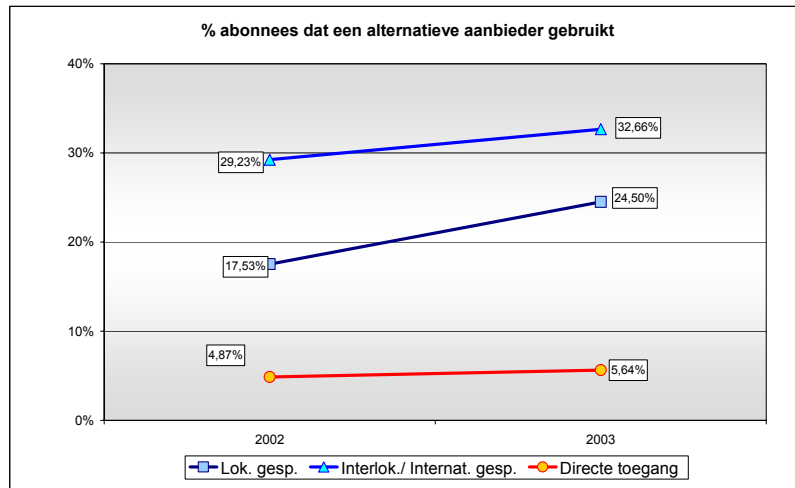
Hoe consumenten geprofitteerd hebben van het toegenomen aantal exploitanten in de markt voor vaste telefonie

De traditionele klanten van de gevestigde exploitanten zijn zich steeds meer bewust van de mogelijkheid een alternatieve leverancier voor de gevestigde exploitant te gebruiken, hetzij door per gesprek een prefixcode in te voeren (*carrierkeuze*) of door ervoor te kiezen alle gesprekken standaard om te leiden naar het netwerk van een alternatieve exploitant (*carriervoorkeuze*). *Directe toegang* is ook beschikbaar voor gebruikers via de eigen al dan niet draadloze toegang van alternatieve exploitanten of via ontbundelde aansluitnetten die van de gevestigde exploitant zijn gehuurd.

In augustus 2003 gebruikte 33% van de abonnees in de EU een alternatieve leverancier om interlokale en internationale gesprekken om te leiden, terwijl slechts 25% gebruik maakte van alternatieve leveranciers voor lokale gesprekken.²⁸ Tegelijkertijd werd door 6% van de abonnees in de EU gebruik gemaakt van directe toegang van alternatieve leveranciers.

Sinds vorig jaar is het percentage abonnees dat gebruik maakt van een alternatieve leverancier gestegen met 16% voor directe toegang, 12% voor interlokale/internationale gesprekken en 39% voor lokale gesprekken. Het toenemende gebruik van alternatieve exploitanten voor lokale gesprekken is deels te wijten aan de grotere verspreiding van carriervoorkeuze. Bovendien bestaat er, ondanks een convergerende tendens, nog steeds een aanzienlijk verschil tussen het gebruik van alternatieve exploitanten voor lokale gesprekken en voor interlokale/internationale gesprekken.

²⁸ Het gebruik van carrierkeuze sluit de mogelijkheid van het gebruik van de gevestigde exploitant niet uit.



3.7. Interconnectie

Eerlijk gebruik van het netwerk van de gevestigde exploitant

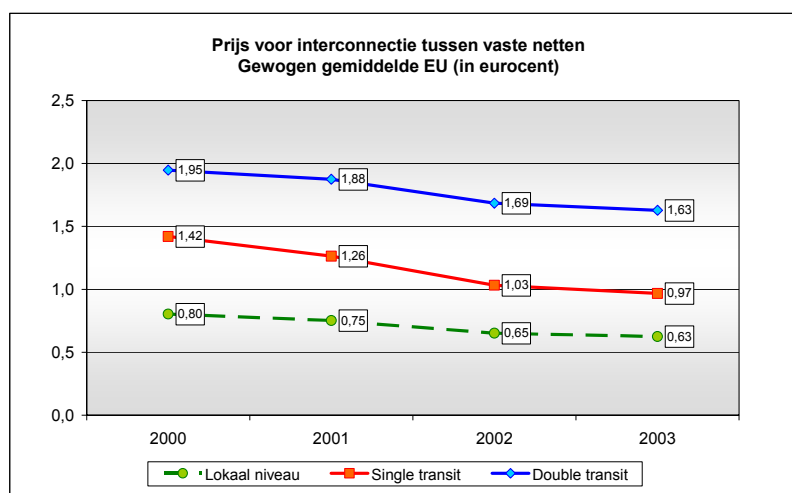
Interconnectie tussen vaste netten

De stand van zaken van de interconnectiediensten, vooral voor zover het de prijzen betreft, heeft een overweldigende invloed op de mogelijkheid voor concurrenten om de markt te betreden en op de mogelijkheid voor ondernemingen die elektronische-communicatiediensten leveren om te blijven concurreren. Alle drie de segmenten die hier worden beschreven zijn van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de druk van de concurrentie op ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht blijft bestaan, en op die manier indirect invloed uit te oefenen op de kwaliteit en het prijsniveau van de producten voor eindgebruikers die op basis van deze interconnectiediensten worden geleverd. Interconnectie blijft daarom onderwerp van inspanningen op het vlak van regelgeving.

Sinds augustus 2000 is de gemiddelde gewogen prijs in de EU voor gespreksaflevering in vaste netwerken met 32% gedaald op single-transitniveau, met 22% op lokaal niveau, en met 16% op dubbeltransitniveau. Dit gebeurde vooral in de periode tot augustus 2002; het afgelopen jaar lijkt het niveau van interconnectieprijzen zich gestabiliseerd te hebben (ongeveer 5% lager voor eindgebruikers- en single-transitniveau, en 3% lager voor dubbeltransitniveau. De prijsverschillen tussen landen zijn nog steeds aanmerkelijk, met name op dubbeltransitniveau, en lijken de afgelopen drie jaar zelfs groter te zijn geworden.

De grootste veranderingen sinds het afgelopen jaar waren de aanmerkelijke daling in Luxemburg (-29% voor lokale en single transit en -20% voor dubbel transit), in Denemarken (-17% voor lokale transit en -28% voor dubbel transit) en in Italië en Ierland, waar er een algemene daling van respectievelijk 14% en 10% op alle interconnectieniveaus heeft plaatsgevonden.

De interconnectieprijs voor dubbel transit is aanzienlijk gestegen in Griekenland (+35%), waardoor dit land op de op een na hoogste plaats is gekomen.



Interconnectie voor gespreksaflevering in mobiele netwerken

In augustus 2003 bedroeg de gewogen gemiddelde interconnectieprijs in de EU voor het afleveren van een gesprek in mobiele netwerken 15,93 eurocent voor de 16 Europese mobiele exploitanten die door de NRI waren aangewezen als beschikkende over aanmerkelijke marktmacht (AMM) op de nationale interconnectiemarkt. De prijs bedroeg 18,98 eurocent voor de overige 34 mobiele exploitanten (goed voor 55% van de Europese markt).

Het verschil in prijzen tussen de twee categorieën exploitanten is met name ontstaan tijdens het afgelopen jaar, als gevolg van de introductie van regelgeving door de NRI's om kostengeoriënteerde prijzen voor exploitanten met AMM tot stand te brengen. Sinds augustus 2002 zijn de gemiddelde interconnectieprijzen voor exploitanten met AMM met 15,3% gedaald, terwijl deze voor exploitanten zonder AMM licht zijn gestegen.

Sinds die tijd zijn de belangrijkste prijsdalingen gerealiseerd in Italië (-25% voor één exploitant met AMM), in Frankrijk en Spanje (ongeveer -18% voor beide exploitanten met AMM), in Ierland (-13% voor één exploitant met AMM), in België (-14% voor één exploitant met AMM) en in Griekenland, waar de prijzen gemiddeld met 9% zijn gedaald voor de vier exploitanten zonder AMM, na ingrijpen door de NRI's.

Aan de andere kant zijn de prijzen voor interconnectie van vast naar mobiel in Nederland voor één exploitant met AMM met 10% gestegen.

Het verschil tussen de prijsniveaus voor exploitanten met AMM en zonder AMM kan worden verklaard door het toegenomen aantal exploitanten met AMM (die nu 45% van de abonnees in de EU voor hun rekening nemen, in vergelijking met 41% in 2002), maar vooral door de eis aan exploitanten met AMM dat de prijzen kostengeoriënteerd moeten zijn. Er zij op gewezen dat de prijzen ook voor exploitanten zonder AMM²⁹ soms door de NRI's worden vastgesteld, bijvoorbeeld als resultaat van een ingrijpen op basis van een concurrentieonderzoek of om een prijsplafond in te stellen om buitensporige tarieven te voorkomen. Bovendien grijpen de NRI's in sommige landen in bij het vaststellen van de prijzen voor exploitanten zonder AMM om bijvoorbeeld een geschil tussen marktspelers op te lossen. Er zij op gewezen dat het niveau van de interconnectieprijzen, ondanks de daling die er is geweest, gemiddeld meer dan

²⁹ Op dit moment zijn er in zes landen geen exploitanten aangewezen als beschikkende over AMM op de nationale interconnectiemarkt: Duitsland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.

9 keer zo hoog blijft als de gemiddelde prijzen voor interconnectie tussen vaste netwerken (dubbel transit).

Interconnectie van huurlijnen

Huurlijnen worden door netwerkexploitanten en dienstverleners gebruikt als basis vervoersinfrastructuur waarop hun diensten zijn gebouwd, en door grote zakelijke gebruikers als het middel om hun locaties over de hele wereld met elkaar te verbinden voor het transport van intern verkeer van spraak en datacommunicatie.

Nieuwkomers zijn niet altijd in staat volledige end-to-end huurlijnen te leveren om aan alle behoeften van hun klanten te voldoen, en moeten vaak vertrouwen op de gevestigde exploitant voor de levering van korte huurlijnen om de locatie van de klant te verbinden met het netwerk van de nieuwkomer (een “deelcircuit-huurlijn”).

Uit hoofde van de Huurlijnrichtlijn³⁰ en Interconnectierichtlijn³¹ zijn nationale regelgevingsinstanties gehouden verplichtingen ten aanzien van transparantie, non-discriminatie en kostenoriëntatie aan bepaalde diensten op te leggen, met inbegrip van huurlijndiensten, geleverd door exploitanten die zijn aangewezen als beschikkende over aanmerkelijke marktmacht.

Tussen 1999 en 2002 zijn plafonds toegepast voor maandelijks huurprijzen van deelcircuit-huurlijnen die geleverd worden door aangemelde exploitanten. Deze prijzen werden vastgesteld door de gegevens van aangemelde exploitanten in alle lidstaten te vergelijken en de lidstaat met de op twee na laagste prijs eruit te halen, die de waarde van het plafond bepaalde.³²

Wat betreft 64 Kbit/s en 2 Mbit/s, is de gemiddelde prijs in de EU sinds 2001 gedaald. Deze daling is in de periode 2001-2003 progressief geweest voor de 64 Kbit/s huurlijnen, terwijl deze tussen 2001 en 2002 belangrijker was voor de 2 Mbit/s huurlijnen. De afwijking van het prijsplafond voor 2 Mbit/s huurlijnen is gedaald van 46,50% naar 7,3%. In reële getallen betekent dit dat de gewogen gemiddelde prijs voor de maandelijks huur van een 2 Mbit/s deelcircuit-huurlijn is gedaald van € 512,75 in 2001 naar € 375,54.

Met betrekking tot 34 Mbit/s huurlijnen, lag de gewogen gemiddelde prijs in de EU in 2002 op het niveau van de op twee na laagste prijs. Dit betekent dat er tussen 2001 en 2002 aanzienlijke prijsdalingen zijn geweest. Deze prijsdalingen waren er ook dit jaar, van een gemiddelde prijs van € 2023 in 2001 naar € 1626 in 2003 voor de verbindingen over 2 km en van € 2933 naar € 2250 voor de verbindingen over 5 km.

Het prijsniveau blijft echter een bron van grote zorg. Voor 64 Kbit/s huurlijnen liggen de prijzen in 10 lidstaten nog steeds boven het in 1999 vastgestelde plafond, voor 2 Mbit/s

³⁰ Richtlijn 92/44/EEG van de Raad van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen (PB L 165 van 19.6.1992, blz. 27), laatstelijk gewijzigd bij Beschikking van de Commissie 80/98/EG (PB L 14 van 20.1.1998, blz. 27).

³¹ Richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (PB L 199 van 26.7.1997, blz. 32), als gewijzigd bij Richtlijn 98/61/EG (PB L 268 van 3.10.1998, blz. 37).

³² Hoewel het plafond niet meer wordt gebruikt, is het een zeer nuttig instrument geweest om de vooruitgang te meten aan de hand van de verlaging van de interconnectieprijzen van huurlijnen voor grootgebruikers. Het wordt in dit verslag daarom gebruikt om de vooruitgang te tonen.

huurlijnen geldt dat voor de prijzen in 7 lidstaten en voor 34 Mbit/s huurlijnen voor de prijzen in 3 lidstaten.

De variatie in prijzen voor deeltcircuit-huurlijnen in de lidstaten blijft dan ook zeer hoog in vergelijking met de prijzen van huurlijnen voor eindgebruikers. Voor de verschillende capaciteiten die zijn bekeken, ligt de prijs in de lidstaat met de hoogste prijs tot 15 keer zo hoog als in de lidstaat met de laagste prijs. Met betrekking tot levertijden zijn er ook grote verschillen tussen lidstaten, zoals blijkt uit het *Verslag huurlijnen 2002*.³³

3.8. Tarieven voor vaste telefonie

Concurrentie in de sector heeft geleid tot lagere tarieven voor de consument³⁴

De dynamiek van de tarieven voor vaste spraaktelefonie die in eerdere verslagen is belicht, heeft zich voortgezet in 2003. Hoewel er nog steeds sprake is van een neerwaartse tendens, ligt het tempo in 2003 aanzienlijk lager dan in eerdere jaren en op minder dan de helft van dat in 2002. Deze tendens geldt zowel voor nationale als internationale gesprekken.

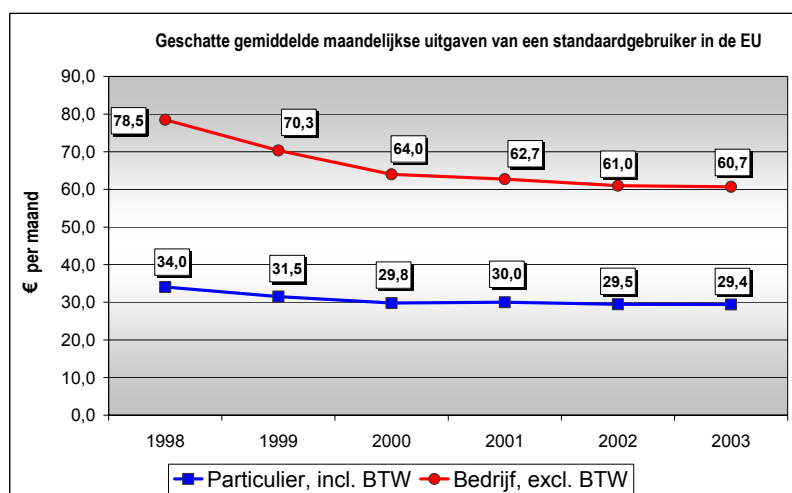
Nationale gesprekken – gegevens uit de nationale korf

Deze beoordeling is gebaseerd op gegevens uit de Teligen/OESO-korf.³⁵ De dalingspercentages waren hoger in de jaren onmiddellijk na de liberalisering van de markt voor vaste spraaktelefonie, dat wil zeggen in 1998; sinds 2000 is het tempo van de daling aanzienlijk afgenomen. Tussen 2002 en 2003 daalden de gemiddelde maandelijkse uitgaven voor nationale gesprekken van een particuliere en een zakelijke gebruiker (deze categorie omvat lokale en interlokale gesprekken en vaste kosten) met respectievelijk 0,3% en 0,5%. In de periode van vijf jaar sinds de liberalisering van de markten voor spraaktelefonie, daalden de gewogen maandelijkse uitgaven in de EU voor nationale gesprekken van particuliere gebruikers met 13,5%; in dezelfde periode werd de totale daling van gewogen maandelijkse uitgaven in de EU voor nationale gesprekken van zakelijke gebruikers met 22,7% bijna verdubbeld.

³³ COCOM03-42.

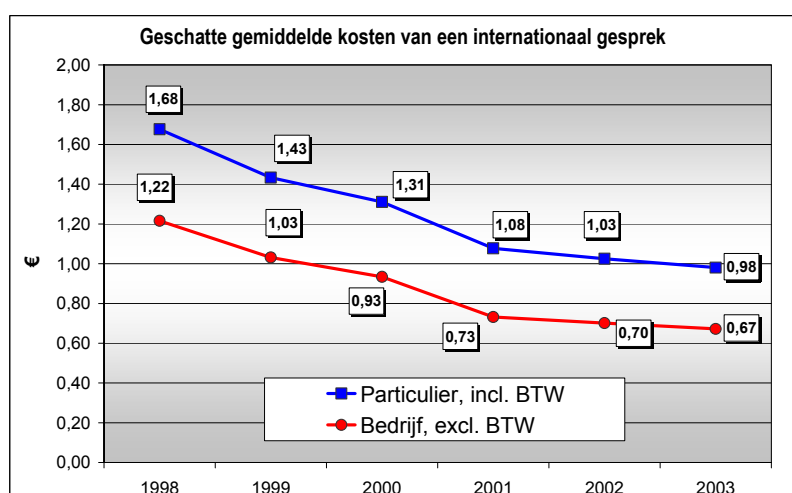
³⁴ Gedetailleerde informatie over tarieven voor vaste telefonie (inclusief abonnementskosten) en mobiele telefonie (inclusief de kosten voor het bellen tussen mobiele netwerken) is te vinden in Bijlage 1 en eveneens in het Jaarverslag tarieven van het DG Informatiemaatschappij http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/documents/tariff_report_2002_12.pdf

³⁵ Met de OESO-korfmethode kunnen de gemiddelde maandelijkse uitgaven van een standaard Europese consument worden berekend. Aangenomen wordt dat de gebruiker de nationale PSTN-dienst van de gevestigde exploitant gebruikt. De structuur van de nationale OESO-PSTN-korf bevat 14 afstanden (3 km tot 490 km) en 6 tijden van een dag (4 op doordeweekse dagen en 2 in weekends), allemaal met een afzonderlijk gewicht. De gespreksduur vertoont verschillen al naar gelang de afstanden en het tijdstip van de dag. Vaste kosten zijn opgenomen met de desbetreffende jaarlijkse abonnementskosten, en 1/5 van de installatiekosten.



Internationale gesprekken – gegevens uit de internationale korf³⁶

Tussen 2003 en 2002 is er een daling geweest van 4% in de gemiddelde kosten van een internationaal gesprek voor particuliere gebruikers, marginaal hoger dan de daling die tussen 2002 en 2001 werd gerapporteerd. De gemiddelde kosten daalden van € 0,7 naar € 0,67 (inclusief BTW). Wat betreft de gemiddelde kosten van een internationaal gesprek voor zakelijke gebruikers, is de daling vergelijkbaar met die van particuliere gesprekken (4%), met een gemiddelde prijs van € 0,98 (exclusief BTW). De totale daling voor de periode 1998-2003 van de gemiddelde kosten van een internationaal gesprek is aanzienlijk geweest, namelijk 45% voor zakelijke gebruikers en 42% voor particuliere gebruikers.



³⁶

De internationale PSTN-korf weerspiegelt bij afzonderlijk gebruik de kosten van een enkel gesprek, berekend aan de hand van de hieronder beschreven wegingsmethode. Er zijn geen vaste kosten opgenomen.

De korf berekent **de gemiddelde kosten** voor gesprekken naar alle OESO-bestemmingslanden. De kosten worden berekend als het gemiddelde van:

	Gespreksduur	Korfgewicht particulier	Korfgewicht zakelijk
Gesprekken piekuren	3 minuten	25%	75%
Gesprekken daluren	5 minuten	75%	25%

3.9. Nummering

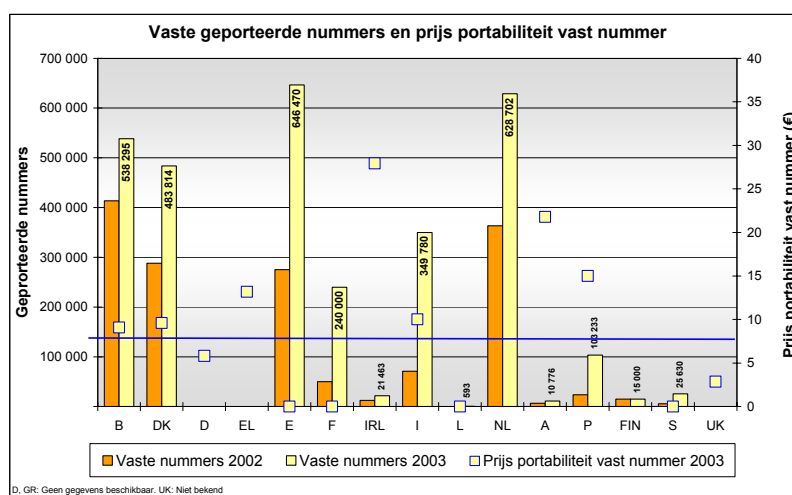
Effect van nummerportabiliteit op toenemende concurrentie op de markten voor vaste en mobiele telefonie

Portabiliteit van mobiele nummers werd in de EU pas verplicht met de inwerkingtreding van het nieuwe regelgevingskader op 25 juli 2003. De meeste lidstaten hadden nummerportabiliteit voor mobiele nummers daarvoor echter al geïntroduceerd met het oog op de ontwikkeling van concurrentie op de mobiele markt. Dit is in sommige lidstaten bijzonder succesvol gebleken: in Denemarken wordt maar liefst 11% van de mobiele nummers geporteerd, en in Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk 5%. In absolute aantallen worden in Europa ongeveer 6 miljoen nummers geporteerd, hetgeen overeenkomt met ongeveer 2% van alle mobiele nummers. Oostenrijk is het enige land waar geen nummerportabiliteit beschikbaar is: onlangs is daar secundaire wetgeving vastgesteld, maar mobiele nummers zullen waarschijnlijk pas in de loop van 2004 geporteerd kunnen worden.

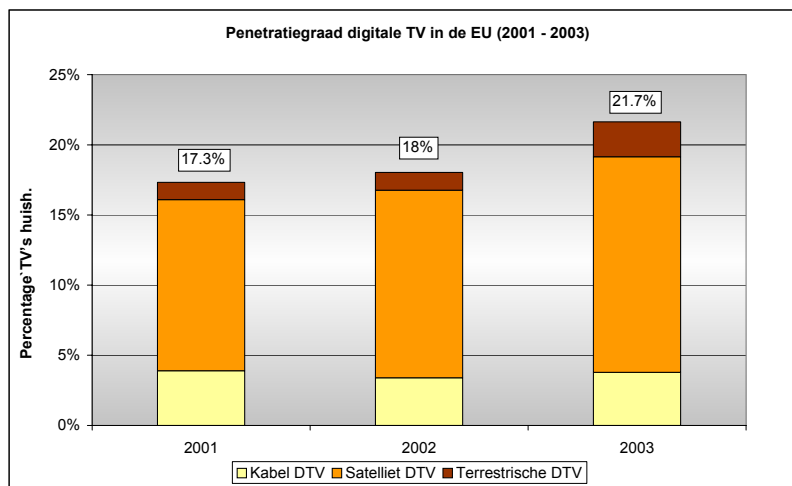
Portabiliteit van mobiele nummers is een essentieel instrument voor de bevordering van concurrentie op een markt waar het aantal spelers beperkt is. Tot op heden was de noodzaak om van nummer te veranderen de belangrijkste oorzaak voor consumenten om niet van exploitant te willen veranderen. Als gevolg van het feit dat deze beperking is weggenomen, zouden de prijzen langzaam maar zeker moeten dalen in de lidstaten, dankzij de sterkere concurrentie.

Nummerportabiliteit voor vaste nummers is een goede indicator voor de mate van concurrentie in de diensten voor vaste telefonie. In sommige lidstaten begint het nu pas van invloed te worden op de markt. Denemarken heeft weer de leiding met 13% geporteerde nummers; België (11%), Nederland (7%) en Spanje (4%) doen het ook goed. In Italië en Frankrijk is nummerportabiliteit voor vaste nummers toegepast op een beperkt aantal nummers, maar er is sprake van een snelle toename (5 keer zoveel nummers in 2003 als in 2002).

Het succes van nummerportabiliteit voor vaste nummers lijkt rechtstreeks verband te houden met de prijzen die door de gevestigde exploitant in rekening worden gebracht voor het porteren van nummers. In alle lidstaten waar nummerportabiliteit voor vaste nummers aanzienlijk toeneemt, zijn de prijzen niet hoger dan € 10. Anderzijds worden in Ierland, Oostenrijk en Zweden, waar het tarief hoger is dan € 17, heel weinig nummers geporteerd.



3.10. Digitale televisie



De Europese markt voor digitale televisie laat tekenen zien van herstel, na de aanzienlijke vertraging in de groei in 2002 (vanwege de moeilijke algemene situatie in de informatie- en communicatiesector, gekenmerkt door een beperkte beschikbaarheid van kapitaal). De penetratie van digitale televisie in huishoudens is in 2003 gestegen van ongeveer 18% naar ongeveer 22%. De dalende prijs van set-top boxes (STB's) heeft de aantrekkingskracht van DTTV (digitale terrestrische TV) voor consumenten doen toenemen³⁷, en de meer coherente benaderingen van de introductie van FTA (free-to-air) terrestrische digitale TV lijkt succesvol te zijn in verschillende lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Finland).

De groei van de digitale televisie varieert sterk in de verschillende lidstaten – met penetratieniveaus die variëren van nog geen 5% tot meer dan 50% - hoewel het nog steeds erg moeilijk is om betrouwbare gegevens te verkrijgen over groei en penetratiegraden in de EU. De marktontwikkeling wordt om een aantal redenen vertraagd. Tot nu toe is de digitale TV hoofdzakelijk gegroeid ten koste van satellietbetaal-TV (door analoge abonnees die overstappen op digitale diensten) dat het aanbod van verscheidene kanalen combineert met subsidies van de exploitanten voor STB's. Het groeipotentieel voor betaal-TV in zijn huidige vorm is echter beperkt (vooral in landen met kabel-TV, waar de gebruikers al de mogelijkheden van verscheidene kanalen hebben) en de invoering van premiumdiensten laat over het algemeen een vertraging zien. Alle platforms hebben te lijden onder financiële problemen, hoewel dit momenteel het duidelijkst is bij de kabelexploitanten. Een niet onbelangrijk probleem is het gebrek aan een toekomstgerichte, afgestemde en gecoördineerde strategie tussen marktspelers en lidstaten voor de invoering van DTTV in de EU.³⁸

De cijfers met betrekking tot de ontwikkeling van verschillende leveringsplatforms wijzen erop dat digitale satelliet-TV nog steeds het belangrijkste leveringsmechanisme is, met zo'n 70% van de totale digitale-TV-markt, terwijl meer dan 65% van de satelliethuishoudens gedigitaliseerd is. De penetratie van digitale satelliet-TV neemt nog steeds toe en free-to-air digitale satelliet heeft nu een aanzienlijke impact. Digitale kabel-TV vertegenwoordigt minder

³⁷ Bedenk dat digitale terrestrische TV normaliter zo'n 30 kanalen biedt, tegenover de 100 of meer kanalen die beschikbaar zijn op digitale satelliet- of kabelplatforms.

³⁸ Voor meer informatie over de stand van zaken omtrent digitale televisie in de EU en enkele beleidsopties, zie: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de overgang van analoge naar digitale omroep (van 'omschakeling' naar digitaal tot 'uitschakeling' van analoog), COM/2003/541 def. van 17 september 2003.

dan 20% van de totale markt voor digitale TV, en slechts ongeveer 13% van de kabelhuishoudens is gedigitaliseerd. De huidige financiële problemen waarvoor kabelexploitanten in Europa zich gesteld zien, gecombineerd met het feit dat hun abonnees met het analoge medium al de keuze uit verscheidene kanalen hebben en het gebrek aan een duidelijk herkenbare strategie voor de introductie van digitale kabel-TV, heeft geleid tot slechts een bescheiden ontwikkeling van digitale kabel-TV, in vergelijking met de Verenigde Staten, waar de kabel een belangrijkere rol speelt.³⁹ De penetratiegraad voor digitale terrestrische TV is verbeterd, met een verdubbeling van het totaal aantal huishoudens met TV in de EU in het afgelopen jaar naar 2,5%, voornamelijk dankzij de succesvolle invoering van free-to-air digitale terrestrische TV in het Verenigd Koninkrijk, na de herlancering van het terrestrische platform met een exclusief free-to-air dienstenaanbod. Ook Finland heeft een sterke introductie van free-to-air digitale terrestrische TV gerealiseerd. Hoewel satelliet, kabel en terrestrisch de belangrijkste platforms zijn voor de levering van digitale televisie, zijn er nieuwe technologieën in ontwikkeling, zoals digitale televisie via ADSL, dat al in enkele lidstaten geïntroduceerd is. De penetratiegraden voor DSL-TV zijn echter heel laag, en niet hoger dan 1% van alle huishoudens met TV in de EU.

4. STAND VAN DE OMZETTING IN DE LIDSTATEN

De informatie in dit hoofdstuk geeft een beeld van de belangrijkste zorgen ten aanzien van de omzetting van de belangrijkste onderwerpen in het nieuwe regelgevingskader, die voortvloeien uit een eerste beoordeling van de omzettingsmaatregelen die tot op heden zijn vastgesteld en de ontwerpomzettingsmaatregelen die in enkele lidstaten beschikbaar zijn. Het beeld is onvermijdelijk niet volledig, en vormt slechts een eerste en voorlopig overzicht van de onderwerpen in kwestie.

4.1. Kaderrichtlijn

De Kaderrichtlijn⁴⁰ bevat de voorschriften en beginselen die horizontaal van toepassing zijn op alle activiteiten die vallen onder de andere, specifieke richtlijnen die het nieuwe regelgevingskader vormen. De Richtlijn is met name gericht op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de NRI's, omdat zij het fundament van het nieuwe regelgevingssysteem vormen.

³⁹ De industrie in de VS is echter veel meer geconcentreerd dan de Europese; 10 exploitanten bedienen 85% van de kabelabonnees.

⁴⁰ Richtlijn 2002/21/EG, zie voetnoot 9.

Belangrijkste onderwerpen voor omzetting:

- De doelstellingen voor actie door NRI's die op EU-niveau zijn vastgesteld dienen volledig te worden weergegeven in nationale wetgeving, evenals de eis dat NRI's onafhankelijk van exploitanten en onpartijdig opereren;
- Het hele scala aan bevoegdheden waarover NRI's uit hoofde van het nieuwe regelgevingskader beschikken moet hun ook uit hoofde van de nationale wetgeving ter beschikking staan;
- Het is belangrijk dat de verschillende aan NRI's toegekende taken duidelijk in kaart worden gebracht, zodat exploitanten en gebruikers weten wie verantwoordelijk is voor de afhandeling van een bepaald probleem;
- Lidstaten moeten ervoor zorgdragen dat er doeltreffende mechanismen zijn voor beroep en beslechting van geschillen;
- De nationale wetgeving moet de tijdige afronding van het implementatieproces waarborgen, met name wat betreft de eerste marktevaluaties door de NRI's.
- De nationale wetgeving moet bijdragen tot transparantie in de sector, door ervoor zorg te dragen dat wordt voldaan aan de eisen van het regelgevingskader ten aanzien van de openbare levering van relevante informatie over de markt en haar regulerende voorwaarden.

Belangrijkste zorgen:

- In bepaalde lidstaten is er geen expliciete omzetting van de eisen van de Kaderrichtlijn wat betreft de onafhankelijkheid van de NRI's jegens exploitanten of hun onpartijdigheid;
- De toekenning van NRI-taken tussen de verschillende nationale instanties is niet altijd helder;
- In enkele gevallen lijkt de nationale wetgeving beperkingen op te leggen aan de mogelijkheid voor de NRI's om al hun door het regelgevingskader beoogde bevoegdheden uit te oefenen;
- De doelen van het regelgevingskader kunnen ook in gevaar worden gebracht indien de NRI's niet tijdig handelen zodra zij krachtens de nationale wetgeving over de vereiste bevoegdheden beschikken. In enkele landen is het mogelijk dat de wetgeving er niet in slaagt een termijn in te stellen voor het uitvoeren van de eerste marktevaluaties of zal zij slechts een zeer ruime grens stellen.

Nationale regelgevingsinstanties

- Duidelijke toekenning van NRI-taken

Het staat elke lidstaat vrij te beslissen welke instantie binnen haar grondgebied de krachtens het nieuwe regelgevingskader aan een NRI toegekende taken dient te verrichten. Bijgevolg kan er meer dan één aangewezen NRI in een lidstaat zijn. Vanwege de kans op verwarring over wie wat doet, eist de Kaderrichtlijn echter dat elke taak wordt toegekend aan een bevoegde instantie en dat, wanneer taken worden toegekend aan meer dan een instantie, de

taken die door elk van hen worden ondernomen in een gemakkelijk toegankelijke vorm gepubliceerd moeten worden.

In enkele landen zijn de krachtens het nieuwe regelgevingskader aan een NRI verleende bevoegdheden zo wijd verspreid over verschillende nationale instanties (waaronder in bepaalde gevallen de “regering” zelf), dat er twijfel zou kunnen bestaan over de doeltreffende uitoefening en coördinatie van die bevoegdheden. Dit kan ook leiden tot een gebrek aan helderheid over hoe verantwoordelijkheden met een mogelijke overlap gedeeld worden. In sommige landen wordt de regelgeving voor televisie- en radio-omroep apart behandeld van de regelgeving voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten, hetgeen over het algemeen betekent dat er een risico bestaat dat bepaalde activiteiten (bijv. kabelnetwerken en toegangsdiensten voor internet) onder een dubbele regelgeving vallen.

In bepaalde lidstaten die wetgeving hebben vastgesteld, is er geen duidelijke eis om de verschillende taken van de NRI's in gemakkelijk toegankelijke vorm te publiceren. Het is twijfelachtig of de toekenning van taken binnen de wetgeving zelf voldoende zal zijn om aan dit vereiste te voldoen.

– Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van NRI

In de meeste lidstaten is de onafhankelijkheid van de NRI van alle organisaties die elektronische-communicatienetwerken, -apparatuur of –diensten leveren nu gewaarborgd, omdat dat ook een belangrijk element was van het vorige regelgevingskader.

Met betrekking tot de uitoefening door de NRI's van hun bevoegdheden, is het opmerkelijk dat krachtens de ontwerp-wetgeving die in één lidstaat wordt besproken voor een aantal belangrijke beslissingen de toestemming is vereist van door het ministerie in de NRI benoemde functionarissen.

In sommige lidstaten zou de ontwerp-wetgeving een mechanisme introduceren voor de evaluatie van de beslissingen van de NRI door het ministerie, en zijn bepaalde taken eveneens overgedragen van de NRI aan het ministerie.

In bepaalde lidstaten is er geen expliciete omzetting van de eisen van de Kaderrichtlijn wat betreft de onafhankelijkheid van de NRI's jegens exploitanten of hun onpartijdigheid. Soms wordt die onafhankelijkheid of onpartijdigheid echter gewaarborgd door algemene beginselen uit de administratieve wetgeving of in andere wetgevingsdocumenten.

– Bevoegdheden om te handelen van de NRI's

In sommige landen die het regelgevingskader hebben omgezet, blijken bepaalde bevoegdheden niet expliciet aan de NRI te zijn verleend. In één geval is er bijvoorbeeld geen expliciete bevoegdheid voor de NRI om publicatie van een referentieofferte of transparantie van de verrekenprijzen af te dwingen; in een ander lijkt de bevoegdheid van de NRI om op eigen initiatief in te grijpen om de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader te waarborgen niet te zijn omgezet.

In een andere lidstaat lijkt de ontwerp-wet een gedetailleerde beschrijving te geven van de oplossingen die een NRI kan voorschrijven naar aanleiding van haar marktanalyse, waardoor haar vrijheid om te bepalen wat in bepaalde omstandigheden de meest geschikte oplossing is mogelijk wordt beperkt. De bevoegdheid van de NRI om bepaalde oplossingen toe te passen

wordt in bepaalde gevallen (bijv. transparantie en non-discriminatie) ook beperkt, zelfs indien in de desbetreffende markt aanmerkelijke marktmacht is aangetroffen.

De mogelijkheid van NRI's om gedegen rekening te houden met de opmerkingen van de Commissie en andere NRI's in het in artikel 7 beschreven proces zal ook worden beperkt indien de aard van de oplossingen die moeten worden voorgeschreven als gevolg van het aantreffen van AMM in een bepaalde markt van tevoren is vastgelegd in primaire wetgeving.

Anderzijds worden in een andere lidstaat die wetgeving heeft vastgesteld, de discretionaire bevoegdheden van de NRI zo wijd geschetst dat in sommige gevallen de vraag rijst of bepaalde bindende eisen krachtens het nieuwe regelgevingskader wel volledig zijn omgezet in wetgeving.

– Regelgevingsdoelstellingen

De Richtlijn eist dat lidstaten ervoor zorgen dat NRI's bij de uitvoering van hun regelgevende taken rekening houden met de daarin vastgelegde doelstellingen, namelijk dat zij de concurrentie bevorderen met een maximaal voordeel voor de gebruikers, bijdragen tot de ontwikkeling van de interne markt en de belangen van EU-burgers steunen.

In sommige lidstaten die wetgeving hebben vastgesteld, vormen de in de nationale wetgeving vastgelegde doelstellingen geen directe weergave van de in artikel 8 van de Kaderrichtlijn uiteengezette regelgevende doelstellingen. In sommige gevallen is dit omdat de regelgevende doelstellingen aanmerkelijk herschreven zijn (misschien om de wetgevingscultuur of tradities van het desbetreffende land te weerspiegelen) en in andere lijkt het erop dat bepaalde doelstellingen eenvoudigweg zijn weggelaten uit de nationale wetgeving. Bijgevolg is het niet altijd gemakkelijk te bepalen of de noodzakelijke doelstellingen op adequate wijze zijn omgezet.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor in sommige landen die in hun nationale omzettingsmaatregelen niet dezelfde definities hebben gebruikt als die welke in de Kaderrichtlijn worden gehanteerd. Dat maakt een beoordeling van de overeenstemming van de nationale bepalingen met gemeenschapswetgeving aanzienlijk moeilijker.

Eveneens worden in de ontwerpvetten van sommige lidstaten bepaalde doelstellingen uit artikel 8 niet uitdrukkelijk vermeld.

– Samenwerking tussen NRI en nationale mededingingsautoriteit

In één land dat wetgeving heeft vastgesteld is er in de sectorspecifieke wetgeving geen bepaling die samenwerking eist tussen de NRI en de nationale mededingingsautoriteit, hoewel in de algemene administratieve wetgeving bepalingen zijn opgenomen inzake samenwerking tussen alle autoriteiten.

– Beroep

In twee lidstaten wordt het uit de wetgeving ter omzetting van de Kaderrichtlijn niet duidelijk of er een gedegen beroepsmechanisme bestaat ten aanzien van besluiten van lokale autoriteiten die betrekking hebben op het toekennen van doorgangsrechten.

In sommige gevallen blijven besluiten hangende het beroep alleen van kracht indien de NRI daartoe een specifieke opdracht heeft uitgevaardigd, terwijl de Kaderrichtlijn vereist dat besluiten van kracht blijven tenzij de beroepsinstantie anders beslist.

Hoewel lidstaten de vrijheid hebben (als hierboven besproken) om te bepalen welke nationale instanties de afzonderlijke taken van een NRI dienen te verrichten, eist de Kaderrichtlijn niettemin dat de besluiten van die instanties bij het uitoefenen van de aan hen toegewezen taken open staan voor beroep, door een gebruiker of onderneming die elektronische-communicatienetwerken en/of –diensten aanbiedt en die door die besluiten is getroffen, bij een lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen. Hoewel dergelijke beroepsmechanismen normaliter bestaan met betrekking tot de besluiten van de autoriteit die verantwoordelijk is voor het dagelijkse toezicht op de elektronische-communicatiemarkten, is het minder duidelijk hoe aan deze eis wordt voldaan wanneer een andere instantie is aangewezen als NRI voor een specifieke taak, zoals een ministerie of zelfs “de regering”.

Marktanalyse en evaluatie van verplichtingen

– Tijdige en effectieve marktevaluaties

Het is in het belang van de consistentie en eerlijkheid dat het proces van marktanalyse en evaluatie van bestaande regelgevende verplichtingen zo snel mogelijk na de datum vanaf welke het nieuwe regelgevingskader moest worden toegepast door de lidstaten (25 juli 2003) in de hele EU wordt afgerond. Dit proces is al ondermijnd doordat een aantal lidstaten er niet in is geslaagd het nieuwe regelgevingskader op tijd om te zetten. Het zou verder in gevaar kunnen worden gebracht indien de NRI's niet tijdig handelen zodra zij krachtens de nationale wetgeving over de vereiste bevoegdheden beschikken. In enkele landen voorziet de wetgeving niet in een termijn voor het uitvoeren van de eerste marktevaluaties of in een zeer ruime grens. Dit in tegenstelling tot een andere lidstaat die eist dat de marktevaluaties worden afgerond binnen een bepaald aantal dagen na de inwerkingtreding van de nationale wetgeving.

– Consistentie met Aanbeveling en Richtsnoeren

Het is ook van belang dat de NRI's gecoördineerd optreden bij het uitoefenen van hun bevoegdheden uit hoofde van het nieuwe regelgevingskader. Daarom wordt in de Kaderrichtlijn de noodzaak benadrukt van samenwerking en overleg tussen NRI's in de EU, en wordt geëist dat zij zoveel mogelijk rekening houden met de door de Commissie uitgegeven richtsnoeren in de vorm van aanbevelingen (met inbegrip van de aanbeveling betreffende relevante markten die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen) en de richtsnoeren inzake marktanalyse.

Daarnaast zijn er zorgen omtrent de volledige omzetting van deze eisen in de lidstaten, in het bijzonder ten aanzien van de eis “zoveel mogelijk rekening” te houden met de aanbevelingen van de Commissie.

In één lidstaat die wetgeving heeft vastgesteld, heeft geen omzetting plaatsgevonden van de eis dat de NRI zoveel mogelijk rekening houdt met de door de Commissie gedane aanbevelingen, uit hoofde van artikel 19 van de Kaderrichtlijn, of dat een motivering wordt gegeven indien een aanbeveling niet wordt opgevolgd.

De wetgeving in ten minste twee lidstaten lijkt niet te waarborgen dat alle in de aanbeveling van de Commissie betreffende relevante markten genoemde markten door de NRI zullen worden geanalyseerd.

– Nationale raadplegingsprocedures (artikel 6 Kaderrichtlijn)

In één lidstaat dienen, ondanks de aanneming van omzettingsmaatregelen, de procedures voor nationale raadpleging van belanghebbenden over besluiten van de NRI verder verduidelijkt te worden.

Beheer van radiofrequenties

In één lidstaat die wetgeving heeft vastgesteld, blijkt er geen expliciete omzetting te zijn van de eisen in artikel 9, lid 1, en artikel 10 van de Kaderrichtlijn inzake de voorwaarden voor bestemming en toewijzing van respectievelijk frequenties en nummers.

Eén van de nieuwe elementen in de Kaderrichtlijn is een expliciete erkenning dat lidstaten exploitanten kunnen toestaan de rechten die zij hebben op het gebruik van frequenties te verhandelen, onder toezicht van de nationale regelgevende autoriteit en mits er bepaalde waarborgen zijn. Tot op heden hebben zes van de acht lidstaten die omzettingsmaatregelen hebben vastgesteld, een bepaling in de nationale wetgeving opgenomen ten aanzien van dergelijke secundaire handel.

Beslechting van geschillen

In één lidstaat die al wetgeving heeft vastgesteld, lijkt het toepassingsgebied van de bepalingen inzake grensoverschrijdende beslechting van geschillen (zie artikel 21 van de Kaderrichtlijn) beperkt te zijn tot zaken betreffende toegang en interconnectie, terwijl het mogelijk kan zijn dat andere zaken het onderwerp vormen van dergelijke geschillen.

In een andere lidstaat is er geen bepaling in de wetgeving die specifiek betrekking heeft op de beslechting van grensoverschrijdende geschillen (artikel 21 van de Kaderrichtlijn).

In een andere lidstaat is de omzetting van de uitzonderingen op de termijn van vier maanden voor het beslechten van geschillen zodanig opgesteld dat deze een frequenter beroep daarop impliceert dan de “uitzonderlijke omstandigheden” als bedoeld in artikel 20 van de Kaderrichtlijn.

In één lidstaat beperkt de ontwerpwet het toepassingsgebied van de zaken die onder de mechanismen voor de beslechting van geschillen kunnen vallen tot specifieke onderwerpen, waardoor voor bepaalde andere onderwerpen beslechting van geschillen onmogelijk zou kunnen zijn.

Transparantie

In een aantal lidstaten is geen expliciete bepaling ten aanzien van de publicatie van informatie met betrekking tot de toepassing van de Richtlijnen, als vereist in artikel 24 van de Kaderrichtlijn. Het is vermeldenswaard dat de eerste publicatie van een mededeling als onder dat artikel vereist, waarin wordt beschreven hoe en waar de relevante informatie beschikbaar is gesteld, zou moeten zijn gedaan voor 25 juli 2003, de datum voor toepassing van het nieuwe regelgevingskader.

In een andere lidstaat worden door de ontwerpwet niet de eisen toegelicht ten aanzien van de wijze waarop in de praktijk wordt voldaan aan de bepaling inzake voor het publiek gemakkelijk toegankelijke informatie.

4.2. Machtigingsrichtlijn

Een van de belangrijkste doelstellingen voor het nieuwe regelgevingskader is de druk van de regelgeving op de toegang tot de markt te verminderen en zorg te dragen voor een consistentere behandeling van exploitanten, zowel tussen lidstaten als tussen verschillende maar convergerende technologieën. De Machtigingsrichtlijn⁴¹ voldoet aan die behoefte door een juridisch kader te scheppen dat de vrijheid waarborgt om elektronische-communicatienetwerken en –diensten te leveren, uitsluitend onder de in de Richtlijn bepaalde beperkte voorwaarden.

In het 8^e tenuitvoerleggingsverslag werd verwezen naar het bestaan van extra druk op de sector die onder andere de vorm aannam van specifieke belastingen op telecommunicatiediensten. In dat opzicht heeft het Europese Hof van Justitie beslist⁴² dat de voormalige Vergunningsrichtlijn 97/13/EG⁴³ (met name artikel 11 daarvan) de lidstaten verbiedt om ondernemingen die houder zijn van individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten, op de enkele grond dat zij houder zijn van deze vergunningen, geldelijke lasten op te leggen die verschillen van de door genoemde Richtlijn toegestane lasten en naast deze laatste worden opgelegd. Hoewel de Vergunningsrichtlijn op 25 juli 2003 werd ingetrokken, verschaft het arrest enig houvast voor de interpretatie van nationale maatregelen die vergelijkbaar zijn met de aangevochten lasten (een heffing op de omzet van telecommunicatie-exploitanten) uit hoofde van het nieuwe regelgevingskader, omdat de Machtigingsrichtlijn vergelijkbare bepalingen bevat.

Belangrijkste onderwerpen voor omzetting:

- De levering van elektronische-communicatienetwerken en –diensten is voortaan uitsluitend onderworpen aan een algemene vergunning, en individuele rechten dienen alleen te bestaan voor het gebruik van radiofrequenties en nummers; opgelegde voorwaarden moeten beperkt zijn tot die welke in de Richtlijn zijn opgenomen;
- Individuele gebruiksrechten dienen slechts te worden verleend, of in aantal beperkt, wanneer dat noodzakelijk is;
- Wanneer het aantal gebruiksrechten beperkt moet worden, moeten de procedures en selectiecriteria transparant zijn en de onderliggende beginselen van het Gemeenschapsrecht respecteren;
- De administratieve bijdragen die van ondernemingen worden gevraagd dienen beperkt te zijn tot die welke vereist zijn ter dekking van de feitelijke administratieve kosten van de activiteiten van de NRI's.

⁴¹ Richtlijn 2002/20/EG, zie voetnoot 9.

⁴² Arrest van 18 september 2003 in de gevoegde zaken C-292/01 (Albacom SpA) en C-293/01 (Infostrada SpA).

⁴³ Richtlijn 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten, PB L 117 van 7.5.97, blz. 15.

Belangrijkste zorgen:

- Het is van belang dat de voorwaarden die zijn verbonden aan de algemene machtiging en de gebruiksrechten duidelijk gedefinieerd en vastgesteld zijn in nationale wetgeving, om de ondernemingen rechtszekerheid te verschaffen omtrent hun rechten en plichten;
- In bepaalde lidstaten bestaat het risico dat de procedures of de selectiecriteria voor de toekenning van rechten voor het gebruik van radiofrequenties de onder de Richtlijn vastgestelde beginselen (transparant, niet-discriminerend, enz.) niet respecteren; in andere gevallen kunnen beperkingen aan het aantal gebruiksrechten worden opgelegd, zelfs als dat niet nodig is;
- In sommige gevallen is het mogelijk dat de eis dat een beperking van het aantal gebruiksrechten voor frequenties regelmatig of ingevolge een verzoek van de getroffen ondernemingen wordt herzien, niet wordt omgezet;
- In sommige lidstaten bestaat onzekerheid over de vraag of de NRI aanpassingen kan doen om de administratieve kosten en vergoedingen met elkaar in evenwicht te brengen en is er geen duidelijke eis om een jaarlijks overzicht van die kosten en vergoedingen te publiceren.

Voorwaarden verbonden aan de algemene machtiging en de gebruiksrechten voor radiofrequenties en nummers

In sommige lidstaten die wetgeving hebben vastgesteld, is het niet altijd duidelijk of volledig is voldaan aan de eis dat de voorwaarden voor een algemene machtiging beperkt moeten worden tot die welke zijn genoemd in de bijlage bij de Richtlijn. In één geval bevatten de voorwaarden voor de machtiging of de gebruiksrechten aanvullende elementen naast die welke in de Richtlijn zijn vastgelegd.

In twee lidstaten lijken de ontwerpmaatregelen die de Commissie ter beschikking staan niet de voorwaarden vast te stellen die kunnen worden verbonden aan een algemene machtiging en aan gebruiksrechten voor frequenties en nummers. In dat opzicht zou secundaire wetgeving moeten worden vastgesteld, na de vaststelling van de nieuwe primaire wetgeving, om bepalingen op te nemen ten aanzien van de voorwaarden die kunnen worden verbonden aan dergelijke machtigingen en gebruiksrechten.

Gebruiksrechten van radiofrequenties en nummers, en procedures voor de beperking van het aantal gebruiksrechten dat wordt verleend voor radiofrequenties

In één lidstaat lijkt niet volledig rekening te zijn gehouden met de bepalingen van de Richtlijn waarin de procedure wordt vastgesteld voor het beperken van het aantal gebruiksrechten voor radiofrequenties. Elementen die ontbreken in de omzettingwetgeving betreffen: i) de eis dat lidstaten het aantal te verlenen gebruiksrechten niet zullen beperken tenzij dat noodzakelijk is om een efficiënt gebruik van frequenties te waarborgen; en ii) de verplichting de beperking van het aantal gebruiksrechten met een redelijke regelmaat of ingevolge een redelijke verzoek van de getroffen ondernemingen te herzien.

In sommige lidstaten lijken de beginselen die ten grondslag liggen aan de selectiecriteria voor het verlenen van gebruiksrechten voor radiofrequenties (objectief, niet-discriminerend en proportioneel) niet expliciet en volledig in de wetgeving te zijn verwerkt.

De Machtigingsrichtlijn erkent de mogelijkheid dat specifieke criteria en procedures kunnen worden gebruikt voor het verlenen van gebruiksrechten voor radiofrequenties aan aanbieders van diensten inzake inhoud voor radio- en televisie-uitzendingen, welke noodzakelijk zijn om de doelstellingen van algemeen belang na te streven overeenkomstig het Gemeenschapsrecht. Omzettingsmaatregelen die dergelijke specifieke criteria en procedures toepassen lijken echter niet altijd duidelijk te maken hoe zij zich verhouden tot het nastreven van doelstellingen van algemeen belang. Duidelijkheid op dit punt is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de eisen van de Machtigingsrichtlijn inzake open, transparante en niet-discriminerende procedures niet worden veronachtzaamd in gebieden waar zij van toepassing zouden moeten zijn.

In één lidstaat bevat de nationale wetgeving machtigingsbepalingen die een bijzonder recht van toegang tot het spectrum zouden erkennen met het oog op de ontvangst van signalen uit het buitenland, en dienovereenkomstige verplichtingen zouden opleggen. Deze bepalingen zouden het risico met zich mee kunnen brengen van een onsamenvattende benadering van spectrumbeheer in de EU, waarbij de lasten op de getroffen exploitanten worden verdubbeld en verhoogd. Bij de beoordeling van toekomstige nationale maatregelen voor de tenuitvoerlegging van dit recht van toegang in verband met specifieke frequentiebanden, zou de Commissie de proportionaliteit van de desbetreffende maatregelen in overweging moeten nemen. Zij zou in het bijzonder moeten overwegen of het beginsel in de Machtigingsrichtlijn is gerespecteerd dat waar mogelijk, in het bijzonder indien het gevaar van schadelijke interferentie te verwaarlozen is, spectrum niet moet worden onderworpen aan individuele gebruiksrechten.

Wat betreft de termijnen voor beslissingen inzake gebruiksrechten (zowel voor nummers als voor frequenties) blijkt dat twee lidstaten de relevante uiterste data niet hebben opgenomen in hun vastgestelde of ontwerp wetten. Wat betreft de termijnen in de Machtigingsrichtlijn voor besluiten inzake het toekennen van gebruiksrechten voor nummers, blijkt dat in één lidstaat die ontwerp wetgeving heeft gemaakt, de relevante uiterste datum pas zal worden genoemd in aangekondigde secundaire wetgeving.

Naleving van de voorwaarden voor de algemene machtiging of gebruiksrechten

In één land lijkt de omzettingsmaatregel de vergunningverlenende autoriteit de mogelijkheid te bieden de verlening van diensten te verbieden binnen zestig dagen na de kennisgeving door de onderneming van haar voornemen om een bedrijf te beginnen. De vergunningverlenende autoriteit kan die maatregel nemen ingeval de aanvrager niet aan de vereiste voorwaarden voldoet. Dit lijkt de juiste tenuitvoerlegging in twijfel te trekken van de procedurele eisen van de Machtigingsrichtlijn die betrekking hebben op de naleving van de voorwaarden voor een machtiging of een gebruiksrecht alsmede die welke betrekking hebben op specifieke verplichtingen inzake toegang en de verlening van de universele dienst. Uit hoofde van die bepalingen kunnen NRI's een onderneming uitsluitend verbieden diensten te verlenen in gevallen van ernstige en herhaaldelijke schending van de voorwaarden, indien maatregelen gericht op het waarborgen van die naleving zijn tekortgeschoten.

Administratieve vergoedingen

Om transparantie met betrekking tot de van ondernemingen gevraagde administratieve vergoedingen te verzekeren, heeft de Richtlijn de eis geïntroduceerd dat de nationale regelgevende instantie een jaarlijks rapport publiceert over het totale bedrag aan geïnde vergoedingen en de gemaakte administratieve kosten, en de vergoedingen dienovereenkomstig aanpast. In sommige lidstaten is het niet duidelijk of de NRI aanpassingen kan verrichten om de administratieve kosten en vergoedingen met elkaar in

evenwicht te brengen. In één geval lijkt de eis om een jaarlijks overzicht te publiceren van administratieve kosten en geïnde vergoedingen niet te zijn opgenomen in de vastgestelde wetgeving.

De ontwerpwetgeving in één lidstaat lijkt niet expliciet te verwijzen naar de beginselen die op administratieve vergoedingen van toepassing moeten zijn (objectief, transparant en proportioneel).

Bestaande machtigingen

In één lidstaat bepaalt de ontwerpwet dat het de bedoeling is dat de voorwaarden die zijn verbonden aan bestaande vergunningen volledig van kracht blijven totdat een verordening wordt vastgesteld inzake de wijziging van de aan bestaande vergunningen verbonden voorwaarden.

Het is vermeldenswaard dat in een andere lidstaat die het nieuwe regelgevingskader nog niet heeft omgezet, de NRI richtsnoeren heeft uitgegeven die erop neerkomen dat zij over het algemeen niet meer van ondernemingen eist dat zij een individuele vergunning verkrijgen voor het leveren van elektronische-communicatienetwerken en –diensten.

4.3. Toegangs- en Interconnectierichtlijn

De Toegangsrichtlijn⁴⁴ beschrijft de beginselen die de NRI's dienen te hanteren bij het uitoefenen van hun bevoegdheden tot toezicht houden, en reguleert waar nodig de relaties tussen exploitanten van elektronische communicatie, dat wil zeggen de groothandelsmarkten in de sector. Het doel van de Toegangsrichtlijn is ervoor zorg te dragen dat de relaties tussen exploitanten zoveel mogelijk worden overgelaten aan concurrerende marktkrachten, terwijl de NRI's flexibele bevoegdheden worden gegeven om in te grijpen wanneer de marktwerking alleen niet kan waarborgen dat de beleidsdoelstellingen als beschreven in de Kaderrichtlijn worden gerealiseerd. Het is daarom duidelijk noodzakelijk dat de NRI's hun besluiten om regulerende verplichtingen aan marktpelers op te leggen rechtvaardigen, en de in het nieuwe regelgevingskader vastgestelde marktanalyseprocedures verschaffen hun een belangrijk mechanisme daarvoor.

Gezien de grote mate van vrijheid die hun wordt verleend, zijn de NRI's verplicht hun acties op nationaal en Gemeenschapsniveau te coördineren, en in het bijzonder samen te werken met de Commissie en de NRI's van andere lidstaten om de consistente toepassing van de regelgevende beginselen in de hele EU te waarborgen.

⁴⁴ Richtlijn 2002/19/EG, zie voetnoot 9.

Belangrijkste onderwerpen voor omzetting:

- Voorwaarden voor toegang en interconnectie dienen voornamelijk een zaak te zijn van commerciële onderhandelingen, maar de NRI moet de bevoegdheid hebben om in te grijpen om te waarborgen dat aan de beleidsdoelstellingen van het regelgevingskader wordt voldaan;
- NRI's dienen in staat te zijn het hele scala aan maatregelen in te zetten, met de nodige flexibiliteit om deze aan te passen aan de omstandigheden die zij in de relevante markt aantreffen;
- Maatregelen die verband houden met AMM in de Toegangsrichtlijn dienen uitsluitend te worden toegepast op basis van een marktevaluatie conform de mededingingswetgeving;
- NRI's mogen alleen in gerechtvaardigde gevallen en met inachtneming van de noodzakelijke raadplegingsprocedures in staat worden gesteld andere verplichtingen op te leggen dan die welke zijn genoemd in de Toegangsrichtlijn.

Belangrijkste zorgen:

- Sommige omzettingsmaatregelen zouden geneigd zijn de verplichtingen die aan ondernemingen met AMM moeten worden opgelegd vooraf vast te stellen, zonder te letten op de bijzondere problemen of omstandigheden ten aanzien van concurrentie die in die markt zijn aangetroffen;
- In sommige gevallen zou de wetgeving de bevoegdheid van de NRI beperken om bijzondere verplichtingen op te leggen bij de constatering van een AMM, bijvoorbeeld eisen dat een onderneming over AMM beschikt in zowel de groothandels- als de detailhandelsmarkt;
- In sommige lidstaten is het mogelijk dat de NRI niet over voldoende bevoegdheden beschikt om te waarborgen dat de minimale elementen van referentieoffertes gehanteerd worden, en om in voorkomend geval wijzigingen te verlangen.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de NRI's met betrekking tot toegang en interconnectie

- De end-to-end-verbinding waarborgen

De Toegangsrichtlijn beoogt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de end-to-end-verbinding en de toegankelijkheid voor eindgebruikers van digitale en radio- en TV-omroepdiensten, en de bevoegdheden om dat te doen, neer te leggen bij de NRI's. Deze bepaling lijkt niet te zijn omgezet in één lidstaat die haar omzettingsmaatregelen al heeft vastgesteld. Anderzijds lijken de ontwerp-omzettingsmaatregelen in twee lidstaten die het nieuwe regelgevingskader nog niet hebben omgezet erop gericht te zijn dat verplichtingen op dit vlak worden opgenomen in de wetgevende maatregelen zelf. In één geval is de wetgever voornemens een algemene verplichting tot interconnectie vast te leggen in secundaire wetgeving. Deze benadering roept vragen op ten aanzien van welke instantie de NRI vormt met het oog op de specifieke door de Toegangsrichtlijn toegekende taken, en hoe de door het nieuwe regelgevingskader verschaft waarborgen zullen worden nagekomen, zoals het recht van door de besluiten van de NRI getroffen personen om geraadpleegd te worden en in laatste instantie beroep tegen deze besluiten aan te tekenen. In de andere betrokken lidstaat zou de

ontwerpwet voorzien in een algemene non-discriminatieverplichting die wordt opgelegd aan exploitanten die eindgebruikers aansluiten. Soortgelijke zorgen doen zich voor in dit geval, vooral omdat de betrokken verplichtingen lijken te worden vastgesteld in primaire wetgeving.

- De algemene bevoegdheid van NRI's om in te grijpen in aangelegenheden inzake toegang en interconnectie

Hoewel de voorwaarden voor toegang en interconnectie in principe moeten worden overgelaten aan commerciële onderhandelingen, dient de NRI over de wettelijke bevoegdheid beschikken om, hetzij op eigen initiatief hetzij op verzoek van de partijen, in te grijpen om de beleidsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn te waarborgen. De bevoegdheid van de NRI om op eigen initiatief in te grijpen om de beleidsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn te waarborgen, lijkt te ontbreken bij één lidstaat die het huidige regelgevingskader al heeft omgezet.

Verplichtingen voor exploitanten in verband met marktevaluatieprocedures

Beginselen

- Periodiciteit van marktanalyses

Van de lidstaten die het regelgevingskader nog niet hebben omgezet, is er één waar nog niet duidelijk uit de ontwerpwetgeving blijkt welke eisen zullen worden opgelegd aan de NRI met betrekking tot het tijdschema van haar marktanalyses en de evaluatie van verplichtingen.

- De verplichting om ten minste één maatregel op te leggen (indien de markt niet effectief concurrerend is)

Met uitzondering van de eisen die over het algemeen krachtens het nieuwe regelgevingskader of krachtens bijzondere procedures als bedoeld in artikel 8 van de Toegangsrichtlijn van toepassing zijn, doet de mogelijkheid om aan een bepaalde onderneming maatregelen op te leggen zich alleen voor indien een NRI geconstateerd heeft dat de desbetreffende markt niet effectief concurreert en dat een of meer ondernemingen bijgevolg over aanmerkelijke marktmacht beschikken. Omgekeerd is een NRI, indien zij ontdekt dat er een gebrek aan effectieve concurrentie is in een relevante groothandelsmarkt, verplicht ten minste één verplichting op te leggen aan de exploitant met AMM, om dat gebrek aan effectieve concurrentie te herstellen. In één lidstaat die het regelgevingskader al heeft omgezet, is het niet duidelijk dat deze eis in de wetgeving is opgenomen. Een soortgelijk probleem zal zich waarschijnlijk voordoen in ten minste één van de lidstaten die het nieuwe regelgevingskader nog niet hebben omgezet.

- Maatregel dient verband te houden met het geconstateerde probleem

In één lidstaat die het nieuwe regelgevingskader nog niet heeft omgezet, lijkt de wetgever voornemens te zijn vooraf te bepalen welke verplichtingen (namelijk kostenoriëntering en de verplichting om een referentieofferte te publiceren) dienen te worden opgelegd aan alle ondernemingen bij welke AMM wordt geconstateerd, zonder te letten op de specifieke concurrentieproblemen in die markt. Zo ook is men voornemens de verplichting tot ontbundeling van het aansluitnet in de wet vast te leggen. Deze oplossingen brengen het gevaar met zich dat de NRI de noodzakelijke vrijheid wordt ontnomen om te bepalen wat de meest geschikte maatregel is op basis van de aard van het geconstateerde probleem.

- De bevoegdheid van de NRI om een volledige reeks maatregelen toe te passen

De conceptwetgeving van bepaalde lidstaten lijkt de NRI niet het volledige scala aan mogelijke maatregelen ter beschikking te stellen die zijn beschreven in de Toegangsrichtlijn, en ontnemt de NRI derhalve in potentie de mogelijkheid om deze toe te passen. In één daarvan kan de NRI kostenoriëntatie uitsluitend in toegangsverplichtingen opnemen indien de exploitant zowel op de toegangs- als op de eindgebruikersmarkt over AMM beschikt.

- De bevoegdheid van de NRI om andere verplichtingen op te leggen

Om een maximale flexibiliteit te garanderen voorziet de Toegangsrichtlijn in de mogelijkheid dat NRI's verplichtingen kunnen opleggen anders dan die welke in de Richtlijn worden beschreven, met voorafgaande toestemming van de Commissie. In één lidstaat die het nieuwe regelgevingskader nog niet heeft omgezet, beoogt de ontwerpwetgeving de NRI in zo'n geval te verplichten eerst juridische steun te verwerven voor het opleggen van een specifieke verplichting door middel van secundaire wetgeving. In een dergelijke situatie lijkt de taak van de NRI doeltreffend te worden verdeeld over verschillende instellingen en is het van belang ervoor zorg te dragen dat de door het nieuwe regelgevingskader verschafte waarborgen (zoals mechanismen voor raadpleging en beroep) verzekerd zijn.

Specifieke maatregelen

- Transparantie

De Toegangsrichtlijn bepaalt dat in gevallen waarin een NRI een exploitant met AMM de verplichting heeft opgelegd om een referentieofferte te publiceren, zij in staat moet zijn te eisen dat die offerte wordt gewijzigd. De ervaring van de tenuitvoerlegging van het vorige regelgevingskader leert dat deze bevoegdheid cruciaal is voor NRI's. Een aantal lidstaten heeft deze bevoegdheid voor hun NRI echter niet in hun vastgestelde of ontwerpwetgeving opgenomen, terwijl een andere lidstaat de NRI de bevoegdheid heeft gegeven om te eisen dat een referentieofferte ter beschikking van het publiek wordt gesteld, maar haar niet de bevoegdheid heeft gegeven om publicatie ervan te eisen.

In sommige lidstaten, die omzettingsmaatregelen hebben vastgesteld, bevat de actuele referentieofferte voor ontbundeling niet alle in de Toegangsrichtlijn beschreven elementen, of moet die nog worden vastgesteld door secundaire wetgeving. Anderzijds bevat de ontwerpwet van één lidstaat geen definitie van ontbundeling, hetgeen betekent dat deze niet voldoet aan de omzettingseisen met betrekking tot de minimale elementen van een referentieofferte voor ontbundeling.

- Het voeren van gescheiden boekhoudingen

Overeenkomstig de bepalingen inzake het voeren van gescheiden boekhoudingen dient de NRI de bevoegdheid te hebben de verrekenprijzen van een verticaal geïntegreerde onderneming transparant te maken. Deze bevoegdheid ontbreekt in de vastgestelde of ontwerpwetten van ten minste twee lidstaten.

- Prijscontrole en kostentoerekening

De Toegangsrichtlijn bepaalt dat bij het nemen van besluiten over kostentoerekening en prijsstelling NRI's rekening moeten houden met de door de exploitant gedane investering en moeten toelaten dat hij een redelijke opbrengst verkrijgt uit zijn kapitaalbreng, de

aangevane risico's in aanmerking genomen. Eén lidstaat heeft een aanvullende overweging opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden, namelijk investeringen voor de ontwikkeling van netwerken en innovatieve diensten.

De Richtlijn bepaalt eveneens dat indien een exploitant een verplichting heeft met betrekking tot de kostenoriëntatie van zijn prijzen, de bewijslast dat vergoedingen zijn afgeleid van kosten bij de betrokken exploitant dient te liggen. De ontwerpomzettingwetgeving van één lidstaat lijkt deze eis niet te hebben opgenomen. In een andere lidstaat is dit beginsel niet opgenomen in de primaire wetgeving, maar moet dit nog worden vastgesteld in de reguleringsbesluiten van de NRI.

De Richtlijn bepaalt dat ingeval een NRI de invoering van een kostentoerekeningssysteem eist, een beschrijving van dit systeem ter beschikking van het publiek dient te worden gesteld. Twee lidstaten lijken deze eis niet in hun ontwerp wetten te hebben opgenomen.

Digitale omroep

Eén lidstaat die nog geen wetgeving heeft vastgesteld, heeft systemen van voorwaardelijke toegang uitgezonderd van het toepassingsgebied van haar ontwerp wet, en de primaire wetgeving (vastgesteld of ontwerp) van sommige andere lijkt slechts een deel van de eisen van de Richtlijn op dit gebied te bevatten.

4.4. Universeledienstrichtlijn

De Universeledienstrichtlijn⁴⁵ bevat een reeks voorschriften en beginselen die zijn ontworpen om de belangen van gebruikers te waarborgen en ervoor zorg te dragen dat liberalisering niet ten koste van hen plaatsvindt. Zij is gebaseerd op de vooronderstelling dat concurrentie en marktkrachten de meest doeltreffende middelen zijn om aan de behoeftes van gebruikers te voldoen, maar verleent nationale regelgevende instanties de noodzakelijke bevoegdheden om belangen van gebruikers te beschermen waar dat nodig is.

⁴⁵ Richtlijn 2002/22/EG, zie voetnoot 9.

Belangrijkste onderwerpen voor omzetting:

- De omvang van de universele dienst dient te worden vastgesteld in overeenstemming met de Richtlijn;
- De universele dienst dient te worden ingevoerd met een minimum aan marktverstoringen;
- Het aanwijzen van onderneming(en) met universeledienstverplichtingen dient te garanderen dat de universele dienst op kosteneffectieve wijze wordt geleverd. Een onderneming mag niet a priori van aanwijzing worden uitgesloten;
- Alleen de netto kosten van aangewezen ondernemingen voor de levering van die diensten die vallen onder de universeledienstverplichting als in de Richtlijn gedefinieerd, kunnen via een verdelingsmechanisme of uit publieke middelen worden gecompenseerd;
- Eindgebruikers in de hele EU dienen over de hun in de Richtlijn toegekende rechten te beschikken, en NRI's dienen volledig bevoegd te zijn om die rechten af te dwingen;
- Verplichtingen dienen slechts te worden opgelegd aan ondernemingen met AMM in een relevante detailhandelsmarkt, indien de markt niet effectief concurrerend is en de NRI's van mening zijn dat verplichtingen die zijn opgelegd op groothandelsniveau en/of carrierkeuze en –voorkeuze niet voldoende zijn om de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader te realiseren.

Belangrijkste zorgen:

- In sommige lidstaten is de omvang van de universele dienst niet in overeenstemming met de Richtlijn afgebakend. Dit is van invloed op de berekening van de netto kosten van de universele dienst en eventuele financieringsregelingen;
- De vastgestelde en ontwerpomzettingsmaatregelen van bepaalde lidstaten lijken de facto enkele exploitanten te hebben uitgesloten van aanwijzing voor universeledienstverplichtingen. Het is evenmin nog niet duidelijk of er in alle lidstaten voldoende rekening is gehouden met de noodzaak dat de invoering van de universele dienst met een minimum aan marktverstoringen gepaard gaat;
- Niet alle bepalingen die betrekking hebben op de rechten en faciliteiten die aan eindgebruikers ter beschikking dienen te worden gesteld, lijken consistent te zijn omgezet in de lidstaten;
- Sommige nationale wetten (vastgesteld of ontwerp) brengen niet het beginsel tot uitdrukking dat als gevolg van een constatering van AMM in een relevante detailhandelsmarkt ex ante verplichtingen uitsluitend aan exploitanten mogen worden opgelegd indien de NRI van mening is dat groothandelsmaatregelen en/of carrierkeuze of carriërvorkeuze onvoldoende zijn.

Universele dienstverplichtingen

– Toepassingsgebied

De hoeksteen van de universele dienst blijft het op verzoek tegen een betaalbare prijs en op een vaste locatie leveren van een aansluiting op het openbare telefoonnetwerk en toegang tot algemeen beschikbare telefoondiensten, op het hele grondgebied van de Europese Unie. In vergelijking met het vorige regelgevingskader is deze eis gepreciseerd in termen van de technologieën die een dergelijke aansluiting kunnen ondersteunen (die vast of draadloos kan zijn) en de datasnelheden die de aansluiting moet ondersteunen (zij moeten functionele toegang tot internet mogelijk maken).

Sommige omzettingsproblemen doen zich voor met betrekking tot de omvang van de diensten die onder de universeledienstverplichting vallen: in één lidstaat is er geen expliciete bepaling in de ontwerpwet dat de universele dienst beschikbaar moet zijn op het hele nationale grondgebied. In een andere lidstaat wordt in de ontwerpwetgeving niet expliciet geëist dat de aansluiting op het openbare telefoonnetwerk een functionele toegang tot internet mogelijk moet maken.

Het is niet duidelijk of de verplichtingen ten aanzien van specifieke maatregelen voor gebruikers met een handicap of met lage inkomens of mensen met bijzondere sociale behoeften in de vastgestelde of ontwerpwet van enkele lidstaten zijn opgenomen in de universele dienst.

In één lidstaat zijn bepaalde universeledienstverplichtingen, met inbegrip van sociale verplichtingen, op alle exploitanten van toepassing als algemene voorwaarden in plaats van als universeledienstverplichtingen die uitsluitend van toepassing zijn op aangewezen leveranciers van universele diensten.

– Aanwijzing van onderneming(en) met universeledienstverplichtingen

In één lidstaat worden universeledienstverplichtingen in de wet opgelegd aan exploitanten met aanmerkelijke marktmacht. Omdat er geen aanwijzing als zodanig van universeledienstexploitanten is, worden veel relevante bepalingen van de Richtlijn niet omgezet (bijv. die welke verband houden met de publicatie van informatie over kwaliteit van de dienst door aangewezen ondernemingen).

In een andere lidstaat lijkt de ontwerpwet ook de meeste exploitanten uit te sluiten van de mogelijkheid om aangewezen te worden als universeledienstleverancier, ten minste wat betreft de levering van toegang op een vaste locatie en telefooncellen, omdat deze wet de mogelijkheid creëert voor het aanwijzen van een exploitant voor elke dienst, maar eist dat de exploitant in staat is de dienst te leveren op het hele nationale grondgebied. De doelstelling van de Richtlijn is ervoor zorg te dragen dat het hele grondgebied gedekt wordt. Met het oog daarop kunnen lidstaten een of meer exploitanten aanwijzen, en deze aanwijzing kan regionaal of nationaal zijn. Zij dienen echter gebruik te maken van een doeltreffend, objectief, transparant en niet-discriminerend mechanisme voor de aanwijzing, waarbij geen onderneming a priori wordt uitgesloten van aanwijzing.

Dit kan weer de problemen vergroten van het vaststellen van de kosten van de universele dienst en de werking van een financieringsmechanisme: omdat de netto kosten van de dienst hetzij door middel van de kostentoerekeningsmethode hetzij aan de hand van de resultaten van een aanbesteding kunnen worden vastgesteld, bestaat het risico dat indien voor de laatste

optie wordt gekozen de gevestigde exploitant zijn prijs kan noemen voor de kosten die door andere exploitanten dienen te worden vergoed, zonder rekening te houden met de beginselen van een minimale marktverstoring of non-discriminatie.

– Berekening van de netto kosten van de universele dienst en de financiering daarvan

Sommige lidstaten hebben in hun vastgestelde of ontwerpomzettingsmaatregelen van de mogelijkheid geprofitteerd die is voorzien in de Richtlijn om de netto kosten van de universele dienst te bepalen via een aanbestedingsprocedure.

De vastgestelde of ontwerpomzettingsmaatregelen van de meeste lidstaten bevatten bepalingen ten aanzien van een verdelingsmechanisme voor het financieren van universeledienstverplichtingen. In één daarvan is verzocht om publieke (EFRO) middelen om aan bepaalde universeledienstverplichtingen te voldoen, terwijl de ontwerpwet slechts melding maakt van één financieringsmethode, namelijk die van dekking van de netto kosten van de universele dienst door bijdragen te heffen van de markspelers. In dit geval dient het risico van dubbele financiering te worden vermeden.

Niet alle waarborgen in de Universeledienstrichtlijn om ervoor te zorgen dat een verdeelmechanisme voor de financiering van universeledienstverplichtingen de concurrentie niet verstoort, lijken doelmatig te zijn omgezet. In sommige lidstaten zijn de relevante bepalingen niet opgenomen in de ontwerpwet. In een andere lidstaat lijkt het mogelijk dat de gevestigde exploitant een deel van de kosten voor het leveren van een dienst die is opgelegd als een universeledienstverplichting kan verhalen op andere communicatieleveranciers, zonder gebruik te maken van een verdeelmechanisme.

In herinnering wordt gebracht dat wanneer lidstaten kiezen voor een systeem voor het berekenen van de kosten en het financieren van universeledienstverplichtingen, dit systeem dient te worden voorgelegd aan de Commissie, die nagaat of het in overeenstemming is met het Verdrag.

Rechten van eindgebruikers

Naast de bepalingen in de categorie van de universele dienst, bevat de Richtlijn een aantal eisen ter behartiging van de belangen van eindgebruikers door middel van specifieke rechten, variërend van de minimale informatie die moet worden opgenomen in contracten tot de beschikbaarheid van specifieke faciliteiten zoals inlichtingendiensten en nummerportabiliteit.

Veel nationale omzettingsmaatregelen slagen er nog niet in alle relevante bepalingen voldoende gedetailleerd om te zetten om hun toepassing vanaf de inwerkingtreding van de primaire omzettingwetgeving mogelijk te maken. Het blijkt in het bijzonder dat niet alle NRI's bevoegd zijn om de eisen ten aanzien van informatie en transparantie van de Richtlijn op te leggen en af te dwingen.

– De levering van diverse faciliteiten

De levering van telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen staat open voor concurrentie. De Universeledienstrichtlijn bepaalt dat alle leveranciers van diensten die telefoonnummers toekennen aan hun abonnees verplicht zijn relevante informatie ter beschikking te stellen op een eerlijke, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende wijze. In sommige lidstaten verplicht de ontwerpwet ondernemingen niet om op basis van kostenoriëntatie relevante informatie te verschaffen met het oog op telefoongidsen.

Evenmin hebben alle lidstaten die omzettingsmaatregelen hebben vastgesteld de eisen van de Richtlijn met betrekking tot de levering van toonkiezen en identificatie van de oproeper omgezet. Het moet nog worden vastgesteld of dat is omdat de betrokken landen, na de meningen van de belanghebbenden te hebben overwogen, geconcludeerd hebben dat er voldoende toegang tot deze faciliteiten is.

In één lidstaat die omzettingsmaatregelen heeft vastgesteld kan de beschikbaarheid van nummerportabiliteit van mobiele nummers worden uitgesteld tot in de loop van 2004, na de recente vaststelling van secundaire wetgeving in aanvulling op de primaire wet die is gericht op het omzetten van het nieuwe regelgevingskader.

– Doorgifte

De meeste nationale maatregelen die het nieuwe regelgevingskader omzetten introduceren geen doorgiftevoorschriften; deze zijn meestal opgenomen in andere nationale wetgevingsdocumenten, zoals audiovisuele wetten. Niettemin dienen dergelijke doorgiftevoorschriften te voldoen aan de beginselen die zijn beschreven in de Universeledienstrichtlijn, namelijk dat zij uitsluitend mogen worden opgelegd indien zij noodzakelijk zijn om duidelijk omschreven doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken en indien zij evenredig en transparant zijn.

De overeenstemming met de Richtlijn van bestaande en nieuwe nationale doorgiftevoorschriften is in twijfel getrokken door marktspelers in sommige lidstaten, met name in het licht van het evenredigheidsbeginsel.

Voorgescreven controles voor ondernemingen met AMM op specifieke detailhandelsmarkten

– Beginselen

Niet alle nationale wetten (vastgesteld of ontwerp) brengen het beginsel tot uitdrukking dat als gevolg van een constatering van AMM in een relevante detailhandelsmarkt ex ante verplichtingen uitsluitend aan exploitanten mogen worden opgelegd indien de NRI van mening is dat groothandelsmaatregelen en/of carrierkeuze of carriërvorkeuze onvoldoende zijn.

In één lidstaat wordt in de structuur van de ontwerpomzettingsmaatregel geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen maatregelen die moeten worden toegepast op groothandelsniveau en maatregelen die moeten worden toegepast op detailhandelsniveau, en de vraag rijst of de NRI gemachtigd is om alle mogelijke maatregelen als bedoeld in de Richtlijn toe te passen.

Eén lidstaat die wetgeving heeft vastgesteld heeft niet de bepaling omgezet dat indien een onderneming aan regulering van de eindgebruikerstarieven is onderworpen, de geëigende kostentoerekeningssystemen moeten worden toegepast en jaarlijks gecontroleerd, en de NRI ervoor moet zorgen dat elk jaar een verklaring omtrent de naleving wordt gepubliceerd.

– Huurlijnen en carrierkeuze en -voorkeuze

In sommige lidstaten zijn de eisen van de Richtlijn met betrekking tot het leveren van het minimumpakket aan huurlijnen niet of slechts gedeeltelijk opgenomen in de omzettingwetgeving (vastgesteld of ontwerp), of moeten deze nog worden aangevuld met secundaire wetgeving.

In andere lidstaten is de eis dat de prijzen voor interconnectie en toegang in verband met carrierkeuze en –voorkeuze door exploitanten met AMM kostengeoriënteerd moeten zijn niet omgezet, of het is onduidelijk of kostenoriëntatie van toepassing is.

5. e-PRIVACY-RICHTLIJN

5.1. Inleiding

De e-Privacy-richtlijn diende voor 31 oktober 2003 door de lidstaten te zijn omgezet. Met deze Richtlijn werd de vorige Richtlijn inzake gegevensbescherming in de telecommunicatie⁴⁶ effectief vanaf die datum vervangen. Met het oog op geringe tijdsbestek tussen deze uiterste datum en de datum van publicatie, bevat dit verslag geen analyse van nationale omzettingsmaatregelen of ontwerp wetten. De e-Privacy-richtlijn vormt echter een wezenlijk element in het nieuwe regelgevingskader, dat is ontworpen om de fundamentele belangen van eindgebruikers te beschermen, en enkele van de belangrijkste eisen van deze Richtlijn zijn daarom in dit hoofdstuk beschreven (de Commissie zal er bijzondere aandacht aan besteden dat deze eisen deugdelijk worden weergegeven in nationale omzettingsmaatregelen).

5.2. Bewaarplicht voor verkeersgegevens

De e-Privacy-richtlijn eist dat verwerkte en opgeslagen verkeersgegevens worden gewist of anoniem gemaakt indien zij niet langer nodig zijn voor de overdracht van de communicatie. Verkeersgegevens die nodig zijn voor facturering of betaling van interconnectievergoedingen mogen worden verwerkt, maar slechts tot het verstrijken van de termijn waarbinnen de factuur in rechte kan worden betwist of de betaling ervan kan worden afgedwongen. Gegevens mogen worden verwerkt voor de levering van diensten met een toegevoegde waarde, maar slechts voor de noodzakelijke periode en nadat toestemming is verleend. Intrekking van deze toestemming dient te allen tijde mogelijk te zijn.

Het is van belang dat de nationale wet eist dat abonnees worden geïnformeerd over de doelen achter de bewaarplicht voor verkeersgegevens (voordat zij toestemming verlenen) en de soorten gegevens die worden bewaard.

5.3. Locatiegegevens

Er is een nieuwe bepaling in de Richtlijn opgenomen ten aanzien van de behandeling van gegevens waarmee de geografische positie van de eindapparatuur van een abonnee wordt aangegeven. Voor locatiegegevens geldt een andere behandeling dan die voor verkeersgegevens, in die zin dat de eerste hetzij anoniem hetzij met toestemming van de gebruiker mogen worden verwerkt.

Het is van belang dat de nationale wetgeving erop toeziet dat indien verwerking van locatiegegevens is toegestaan met toestemming van de gebruiker, de gebruiker vóór het verkrijgen van die toestemming geïnformeerd wordt (1) over de soort locatiegegevens die verwerkt zal worden, (2) over de doelen en duur van de verwerking en (3) of de gegevens aan een derde zullen worden overgedragen. Het is ook van belang dat de gebruiker zijn toestemming te allen tijde kan intrekken.

⁴⁶ Richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector, PB L 24 van 30.1.1998, blz. 2.

5.4. Ongevraagde communicatie (spam)

De e-Privacy-richtlijn introduceert de eis dat lidstaten een “opt-in”-systeem toepassen, in het algemeen, voor ongevraagde communicatie (ofwel spam) die wordt geproduceerd door automatische oproepapparaten, faxen en e-mails (waaronder SMS-berichten).

Hoewel de Richtlijn de mogelijkheid biedt van een uitzondering op het algemene “opt-in”-beginsel, volgens welke in het kader van de verkoop van een product of dienst contactgegevens mogen worden gebruikt voor direct marketing van de eigen soortgelijke producten of diensten van een onderneming, is het van belang dat, indien de nationale wet in zo’n uitzondering voorziet, deze strikt wordt afgebakend, om effectief te vermijden dat de “opt-in”-benadering wordt ondermijnd.

Voor andere soorten van direct-marketingpraktijken kunnen lidstaten kiezen voor toepassing van een “opt-in”- of “opt-out”-systeem.

Effectieve en tijdige handhaving van de naleving van de nieuwe “opt-in”-benadering is van wezenlijk belang om de bescherming van de belangen van abonnees te waarborgen. De Commissie zal zich derhalve richten op de bevestiging dat nationale omzettingsmaatregelen voorzien in echte sancties in geval van schending van de relevante eisen door direct marketeers, waaronder in voorkomend geval geldboetes. Dit betekent ook dat de bevoegde autoriteiten, of het nu de NRI’s zijn of de autoriteiten die zich bezighouden met gegevensbescherming, over de vereiste bevoegdheden tot onderzoek en handhaving dienen te beschikken.

5.5. Cookies

De e-Privacy-richtlijn bevat een bepaling die niet in de vorige Richtlijn inzake gegevensbescherming in de telecommunicatie (97/66/EG) stond, met betrekking tot het gebruik van middelen voor het opslaan of terughalen van informatie, zoals “cookies”. Gebruikers moeten worden geïnformeerd over de doelen van dergelijke middelen en in de gelegenheid worden gesteld het gebruik of de installatie daarvan op hun eindapparatuur te weigeren.

6. MEDEDINGINGSRICHTLIJN

6.1. Inleiding

Om de voorschriften inzake liberalisering eenvoudiger en transparanter te maken, heeft de Commissie op 16 september 2002 Richtlijn 2002/77/EG betreffende mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (de Mededingingsrichtlijn) vastgesteld. Deze Richtlijn consolideert de eerdere richtlijnen op dit gebied⁴⁷ en streeft naar behoud van de noodzakelijke samenhang met het nieuwe regelgevingskader.

⁴⁷ Richtlijn 90/388/EEG van de Commissie van 28 juni 1990 betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten (PB L 192 van 24.7.1990, blz. 10) en de successieve wijzigingen daarvan.

6.2. Belangrijkste inhoud van de Mededingingsrichtlijn: afschaffing van bijzondere en uitsluitende rechten

In het verlengde van de bepalingen krachtens Richtlijn 90/388/EEG, verlangt de Mededingingsrichtlijn van lidstaten dat zij bijzondere en uitsluitende rechten in verband met elektronische-communicatienetwerken en –diensten (waaronder de gebruiksrechten voor frequenties) afschaffen en ervoor zorgen dat elke onderneming gerechtigd is deze te leveren. Bovendien dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat algemene machtigingen voor ondernemingen om dergelijke netwerken of diensten te leveren gebaseerd zijn op objectieve, niet-discriminerende, evenredige en transparante criteria.

Het toepassingsgebied van de Mededingingsrichtlijn stemt overeen met dat van het nieuwe regelgevingskader: de Richtlijn is van toepassing op alle netwerken en diensten die signalen overbrengen via draad, radiogolven, optische of andere elektromagnetische middelen, bijvoorbeeld vast, draadloos, kabeltelevisie en satellietnetwerken. Zij is daarom van toepassing op transmissienetwerken en diensten voor de uitzending van radio- en televisieprogramma's maar niet op diensten die de inhoud daarvan leveren of daarop controle uitoefenen. De Commissie onderzoekt momenteel of de regelgeving van de netwerken en diensten die worden gebruikt voor het uitzenden van radio- en televisieprogramma's en andere audiovisuele diensten in een aantal lidstaten voldoet aan de Mededingingsrichtlijn.

Het is vermeldenswaard dat de Mededingingsrichtlijn eveneens van toepassing is op vezelnetwerken via welke derden met behulp van hun eigen schakel- of routeringsapparatuur signalen verzenden.

6.3. Eisen met betrekking tot kennisgeving

De lidstaten dienen de Commissie de informatie te verstrekken die de Commissie nodig heeft om te bevestigen dat aan de bepalingen van de Mededingingsrichtlijn is voldaan. Zij dienen de Commissie eveneens in kennis te stellen van hun regelingen om de netto kosten van universeledienstverlening te delen. Indien een lidstaat van oordeel is dat er bij het aanbod van infrastructuur voor het aansluitnet voldoende mededinging is om beëindiging van de verplichting tot juridische scheiding van een kabeltelevisienetwerk van andere elektronische-communicatienetwerken te rechtvaardigen, dient zij bovendien de Commissie dienovereenkomstig te informeren, zodat de Commissie kan besluiten of de verplichting in de lidstaat kan worden beëindigd.

7. TOETREDINGSLANDEN

Tien landen (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) zullen op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetreden. Deze toetredingslanden zijn in de loop van de toetredingsonderhandelingen overeengekomen het telecommunicatie-acquis van 1998 ten uitvoer te leggen. Zij moeten duidelijk ook de naleving van het nieuwe regelgevingskader garanderen vanaf de datum van toetreding.

Omdat het nieuwe regelgevingskader een verdere ontwikkeling is van en voortbouwt op de resultaten van het kader van 1998 (in het bijzonder liberalisering van de markt en “open network provision” (ONP), was de doeltreffende implementatie van het oude regelgevingskader door de bestaande Unie van de 15 een essentiële noodzakelijke voorwaarde voor de overgang op het nieuwe.

Zo is het ook een noodzakelijke voorwaarde voor de toetredingslanden dat hetzelfde proces van liberalisering en regulering op doeltreffende wijze vorm gegeven wordt in de aanloop naar volledige toepassing van het nieuwe regelgevingskader op hun grondgebieden. Zodra de eisen van het oude kader rond zijn, kan het proces van marktanalyse en evaluatie van verplichtingen op effectieve wijze worden uitgevoerd, zoals beoogd door het nieuwe regelgevingskader.

Dit is consistent met de bepalingen van artikel 27 van de Kaderrichtlijn, dat van de lidstaten verlangt dat zij alle onder de bepalingen van het oude regelgevingskader opgelegde regelgevende verplichtingen als bedoeld in dat artikel (met name de verplichtingen ten aanzien van AMM) krachtens de nationale wetgeving handhaven, totdat deze verplichtingen worden gewijzigd in overeenstemming met het proces van marktanalyse en raadpleging met de Commissie en andere NRI's zoals in het nieuwe regelgevingskader bepaald (met name artikel 7, Kennisgevingsproces). In het geval van de toetredingslanden is het pas mogelijk dat dit proces wettelijk wordt uitgevoerd zodra zij formeel zijn toetreden tot de EU.

Bijgevolg wordt verwacht dat de toetredingslanden de volgende stappen zullen nemen om aan hun Gemeenschapsverplichtingen in de sector elektronische communicatie te voldoen:

- De toetredingslanden zullen tot na de datum van toetreding de eisen van die bepalingen van het oude regelgevingskader als bedoeld in artikel 27 van de Kaderrichtlijn volledig uitvoeren en handhaven. Zij dienen dan de marktanalyse en evaluatie van verplichtingen te verrichten (of af te ronden), volledig conform de procedures van het nieuwe regelgevingskader (met inbegrip van het in kennis stellen van de Commissie en andere NRI's uit hoofde van artikel 7), zo snel mogelijk na de toetreding, zodat de betrokken verplichtingen kunnen worden gewijzigd, ingetrokken of gehandhaafd, al naar gelang de omstandigheden;
- Wat de overige eisen van het oude regelgevingskader betreft (d.w.z. globaal gezien het algemene regelgevingskader voor telecommunicatie en de rechten en verplichtingen die over het algemeen in de sector van toepassing zijn), deze zullen op de datum van toetreding enerzijds effectief geïmplementeerd zijn overeenkomstig de toezeggingen in de toetredingsonderhandelingen en anderzijds waar nodig worden aangepast om te voldoen aan de eisen van het nieuwe kader. Bij wijze van voorbeeld: op de datum van toetreding zou het systeem van machtigingen voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten in een toetredingsland moeten voldoen aan het nieuwe regelgevingskader door uitsluitend te voorzien in algemene machtigingen en gebruiksrechten.

In het volgende tenuitvoerleggingsverslag, dat de Commissie in het vierde kwartaal van 2004 wil uitgeven, zal de stand van zaken van omzetting en toepassing van de Richtlijnen inzake elektronische communicatie in de nieuw toetreden lidstaten worden beoordeeld naast die van de huidige lidstaten (EU 15).

8. PROCEDURE VOOR DE KENNISGEVING VAN NATIONALE REGELGEVENDE MAATREGELEN

Om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk in de hele Gemeenschap te waarborgen, wordt bij artikel 7 van de Kaderrichtlijn een nieuwe procedure ingesteld die van de NRI's verlangt dat zij de Commissie en alle andere NRI's onder andere in kennis stellen van alle ontwerpmaatregelen waarin relevante markten worden gedefinieerd en ondernemingen worden aangewezen als beschikkende over aanzienlijke marktmacht (AMM),

wanneer de desbetreffende maatregelen van invloed zouden zijn op de handel tussen lidstaten. Ingevolge dat artikel heeft de Commissie een vetorecht, omdat zij kan eisen dat een NRI de desbetreffende maatregel terugtrekt of wijzigt indien zij ernstige twijfels heeft over de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht.

De Commissie heeft de noodzakelijke structuren gecreëerd die haar in staat stellen haar taken uit juridische en operationeel oogpunt zo efficiënt mogelijk uit te voeren.

De eerste kennisgeving werd ontvangen op 4 augustus 2003 van OFTEL, de regelgevende autoriteit van het Verenigd Koninkrijk. De tot nu toe van die autoriteit ontvangen kennisgevingen hebben betrekking op de volgende markten: i) mobiele toegang en gespreksopbouw, ii) vaste geografische gespreksafgifte, iii) flat-rate smalbandige internetverbindingen voor de groothandel, iv) vaste smalbandige detailhandel, v) internationale groothandelsdiensten, en vi) vaste smalbandige uitwisselingslijn voor de groothandel, gespreksopbouw, signaaloverdracht en transit.

De Commissie heeft opmerkingen meegedeeld over de ontwerpmaatregelen ingevolge artikel 7, lid 3, van de Kaderrichtlijn.⁴⁸

De komende weken en maanden wordt een toenemend aantal kennisgevingen verwacht. Voorafgaande aan een kennisgeving zijn een aantal bijeenkomsten gehouden met NRI's, welke uitermate nuttig bleken te zijn. Daarnaast hebben aanvullende bijeenkomsten plaatsgevonden met industriële spelers en verenigingen om de procedures van artikel 7 te verduidelijken.

9. INBREUKPROCEDURES

Zoals hierboven vermeld, heeft de Commissie het belang benadrukt van een volledige, doeltreffende en tijdige implementatie van het nieuwe regelgevingskader voor elektronische communicatie. De internemarktstrategie van de Commissie⁴⁹ wijst er in het bijzonder op dat een late omzetting en ondoeltreffende handhaving nog altijd een serieus probleem zijn voor het goed functioneren van de interne markt als geheel.

De Commissie is ongeveer 250 inbreukprocedures gestart om de implementatie van het regelgevingspakket van 1998 te ondersteunen, en zal een proactieve rol blijven spelen in verband met het nieuwe regelgevingskader om maximale rechtszekerheid te bereiken voor marktspelers en investeerders in deze zeer dynamische sector.

De Commissie volgt het omzettingsproces nauwgezet, en is al procedures begonnen tegen die lidstaten die hebben verzuimd de vier richtlijnen (Kader, Machtiging, Toegang en Gebruikersrechten) voor 24 juli 2003 op te nemen.⁵⁰ Zij zal ook inbreukprocedures aanspannen tegen lidstaten die verzuimd hebben de e-Privacy-richtlijn voor 31 oktober 2003 om te zetten.

Een juiste implementatie van de Richtlijnen is een van de prioriteiten waar bij de analyse van nationale omzettingsmaatregelen op zal worden gelet. Verder, en met het oog op rechtszekerheid en transparantie, beschouwt de Commissie de handhaving van de specifieke

⁴⁸ Zie de website van de Commissie: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/home>.

⁴⁹ COM(2003) 238, 7 mei 2003.

⁵⁰ Zie persbericht IP/03/1356, 8.10.2003.

eisen ten aanzien van kennisgeving die de lidstaten krachtens het nieuwe regelgevingskader worden opgelegd als een prioriteit, bijvoorbeeld met betrekking tot de afzonderlijke NRI's en de hun toegewezen taken en verantwoordelijkheden, en exploitanten met AMM en leveranciers van de universele dienst. De Commissie zal ook toezien op de naleving van de verplichting van de lidstaten om rekening te houden met de vastgestelde aanbevelingen om de consistente toepassing van het nieuwe regelgevingskader te waarborgen, met inbegrip van de Aanbevelingen betreffende relevante markten en procedures krachtens artikel 7 van de Kaderrichtlijn.

De Commissie heeft ook aangegeven dat het belangrijk is formele inbreukprocedures aan te vullen met alternatieve middelen om snel resultaat te bereiken bij het toezicht op de toepassing van Gemeenschapsrecht.⁵¹ Dit is wellicht een meer doeltreffende en evenredige methode dan inbreukprocedures. In dat opzicht werkt de Commissie nauw samen met de autoriteiten van de lidstaten, en in het bijzonder met de onafhankelijke nationale regelgevende autoriteiten. Naast de Europese Groep van Regelgevers (ERG) vindt samenwerking al plaats in het Comité voor communicatie (COCOM), het Radiospectrumcomité (RSC) en de Radiospectrumbeleidsgroep (RSPB), en in bilaterale bijeenkomsten met de lidstaten.

Ten slotte is gebleken dat regelmatige verslaglegging over de implementatie van het regelgevingskader en marktontwikkelingen een doeltreffend instrument is voor het toezicht op juiste implementatie, dat de Commissie voornemens is in de toekomst te blijven gebruiken.

⁵¹ Mededeling van de Commissie over de verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (COM(2002) 725 van 11 december 2002).