

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.9.2008  
COM(2008) 572 definitief

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

**over de tweede periodieke evaluatie inzake de omvang van de universele dienst met  
betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten,  
overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 2002/22/EG**

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

**over de tweede periodieke evaluatie inzake de omvang van de universele dienst met  
betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten,  
overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 2002/22/EG**

**1. DOEL VAN DE MEDEDELING**

Deze mededeling bevat de tweede periodieke evaluatie inzake de omvang van de universele dienst, zoals vereist is op grond van artikel 15 van de Universeledienstrichtlijn<sup>1</sup> ("de richtlijn"). Ook wordt nagedacht over de rol van de universele dienst bij het inspelen op bredere uitdagingen op Europees niveau, met name wat betreft de toegang tot breedband, om een debat te genereren over het toekomstige beleid.

**2. EVALUATIE VAN DE OMVANG VAN DE UNIVERSELE DIENST**

**2.1. Inleiding**

In de EU betekent waarborging van de universele dienst met betrekking tot elektronische communicatie in de huidige definitie: ervoor zorgen dat iedereen die dat wil, toegang krijgt tot diensten die essentieel zijn voor deelname aan de samenleving en waartoe de meeste burgers al toegang hebben, via marktwerking of door overheidsingrijpen als de markt niet goed werkt.

In de richtlijn wordt universele dienst gedefinieerd als een minimumpakket elektronische-communicatiediensten van gespecificeerde kwaliteit voor alle eindgebruikers, voor alle redelijke aanvragen en tegen een betaalbare prijs, onafhankelijk van de geografische locatie.

In de richtlijn worden vier specifieke elementen genoemd met betrekking tot de omvang van de universele dienst<sup>2</sup>:

- toegang op een vaste locatie om lokale, nationale en internationale telefoongesprekken tot stand te brengen en te ontvangen en voor faxcommunicatie en datacommunicatie met datasnelheden die toereikend zijn voor functionele toegang tot internet;
- beschikbaarheid van ten minste één volledige telefoongids en ten minste één volledige telefooninlichtingendienst waarin alle abonnees van vaste en mobiele telefonie die dat wensen, worden vermeld;
- beschikbaarheid van openbare betaaltelefoons; en

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51).

<sup>2</sup> Hoofdstuk II.

- specifieke maatregelen om de toegang tot en de betaalbaarheid van openbare telefoondiensten voor gebruikers met een handicap of bijzondere behoeften en gebruikers met een laag inkomen te waarborgen.

De term "toegang op een vaste locatie" betekent het hoofdverblijf van de eindgebruiker<sup>3</sup> (waar verschillende gezinsleden de aansluiting kunnen delen). Het betekent niet dat exploitanten verplicht zijn om vaste technologie te gebruiken. Er zijn met andere woorden geen beperkingen wat betreft de technische middelen (draadverbinding of draadloos) waarmee de aansluiting wordt gerealiseerd. Aan de andere kant omvat de universele dienst niet de persoonlijke mobiliteit (toegang op elke willekeurige locatie).

De vereiste met betrekking tot "datacommunicatie met datasnelheden die toereikend zijn voor functionele toegang tot internet" is beperkt<sup>3</sup> tot één smalband-netwerkaansluiting<sup>4</sup> die geschikt is voor datacommunicatie bij snelheden die voldoende zijn<sup>5</sup> voor toegang tot online diensten zoals die via het openbare internet worden aangeboden. Hiermee moet adequate internettoegang gewaarborgd zijn. De lidstaten kunnen eisen dat de aansluiting op het niveau wordt gebracht dat voor de meeste abonnees geldt.

Deze flexibele eis met betrekking tot de functionaliteit van de internettoegang is er met name op gericht om de nieuwe lidstaten in de gelegenheid te stellen mobiele/draadloze technologie te gebruiken voor de universeledienstverlening aan een groter gedeelte van de bevolking<sup>3</sup>.

De lidstaten moeten ook het meest efficiënte middel vinden om de universeledienstverplichtingen na te leven, onder meer door alle ondernemingen de kans te geven eraan te voldoen. Alleen als de markt er niet in slaagt deze diensten aan te bieden, mogen de ondernemingen verplichtingen worden opgelegd om deze tegen bepaalde voorwaarden te leveren. Tot nu toe hebben zestien lidstaten op grond van deze richtlijn aanbieders van de universele dienst aangewezen. Duitsland en Luxemburg hebben dat niet gedaan, omdat zij beweren dat de universele dienst reeds door de markt wordt geleverd<sup>6</sup>. De overige negen landen waarborgen de universele dienst op basis van traditionele regelingen.

Als de nationale regelgevende instantie concludeert dat de aangewezen aanbieder van de universele dienst een onredelijke last wordt opgelegd, kan een fonds voor de universele dienst worden opgericht. De nettokosten daarvoor kunnen worden gefinancierd hetzij met overheidsmiddelen onder transparante voorwaarden, hetzij door het opzetten van een sectoraal fonds waaraan alle ondernemingen die op de markt actief zijn, een bijdrage dienen te leveren. Op dit moment zijn in vijf landen fondsen voor de universele dienst opgezet, maar alleen in Frankrijk, Italië en Roemenië worden vergoedingen betaald.

Het staat de lidstaten vrij om aanvullende diensten verplicht te stellen buiten het in de richtlijn omschreven minimumpakket, maar zij moeten deze zelf financieren (bijvoorbeeld via de algemene belastingen) en zij mogen de marktpartijen niet met de financiering belasten.

---

<sup>3</sup> Overweging 8.

<sup>4</sup> Dit omvat dus niet de toepassing van ISDN-technologie met twee of meer aansluitingen die tegelijkertijd kunnen worden gebruikt.

<sup>5</sup> Aangezien volgens overweging 8 de datasnelheid ook afhankelijk is van de capaciteit van de eindapparatuur van de abonnee, is het niet wenselijk op communautair niveau een specifieke data- of bitsnelheid op te leggen, hoewel wel een bovengrens van 56 kbit/s wordt genoemd.

<sup>6</sup> Zie het dertiende verslag over de uitvoering van de richtlijn, COM(2008) 153.

De Commissie is verplicht om de drie jaar de omvang van de universele dienst te evalueren in het licht van de sociale, economische en technologische ontwikkelingen, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met mobiliteit en datasnelheden in het licht van de gangbare, door de meerderheid van de abonnees gebruikte technologieën. In de richtlijn worden enkele factoren beschreven die de Commissie in overweging neemt wanneer zij besluit of een dienst moet worden opgenomen in de universeledienstverplichting<sup>7</sup>:

- een minderheid van consumenten zou worden uitgesloten van deelname aan de samenleving doordat zij zich bepaalde diensten niet kunnen veroorloven waar de meerderheid wel over beschikt en gebruik van maakt; en
- de opname van deze diensten in het pakket zou een algemeen nettovoordeel opleveren voor alle consumenten in de gevallen waarin de diensten niet op normale commerciële voorwaarden aan het publiek worden aangeboden.

In de eerste evaluatie in 2005-2006 werd geconcludeerd dat de universeledienstverplichting niet hoefde te worden gewijzigd, met name wat betreft breedband- en mobiele diensten. Ten aanzien van deze laatste sector werd geconstateerd dat de open en concurrerende markt ertoe had geleid dat de toegang tot mobiele communicatie voor de consument voldoende breed en betaalbaar was. Met betrekking tot breedband bleek niet dat de meerderheid van de consumenten gebruik maakte van breedbandtechnologie, die daarom nog niet onmisbaar was voor normale deelname aan de samenleving, in die zin dat bij het ontbreken van breedbandtoegang sociale uitsluiting dreigt<sup>8</sup>.

## 2.2. Mobiele communicatie

Uit de eerste evaluatie bleek dat door de nationale licentievoorwaarden voor mobiele exploitanten ten minste 95% van de bevolking in de EU-25 toegang heeft tot een mobiel netwerk van de tweede generatie (2G). Dit geldt ook voor de huidige 27 lidstaten.

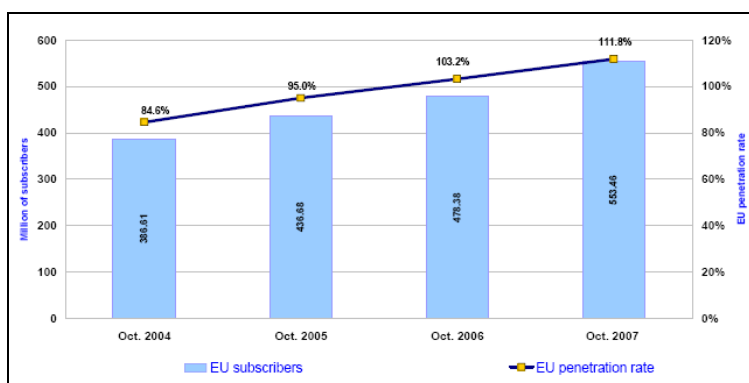
Het gebruik van mobiele communicatie is de afgelopen jaren sterk gestegen: begin 2004 maakte gemiddeld 81% van de bevolking in de EU-25 gebruik van mobiele communicatie. In oktober 2007 bedroeg de penetratiegraad in de EU-27 112%. Zoals blijkt uit onderstaande grafiek steeg tussen oktober 2004 en oktober 2007 de penetratiegraad voor mobiele telefonie per 100 inwoners met 27 procentpunten.

---

<sup>7</sup> Artikel 15 en bijlage V.

<sup>8</sup> COM(2005) 203 definitief en COM(2006) 163 definitief.

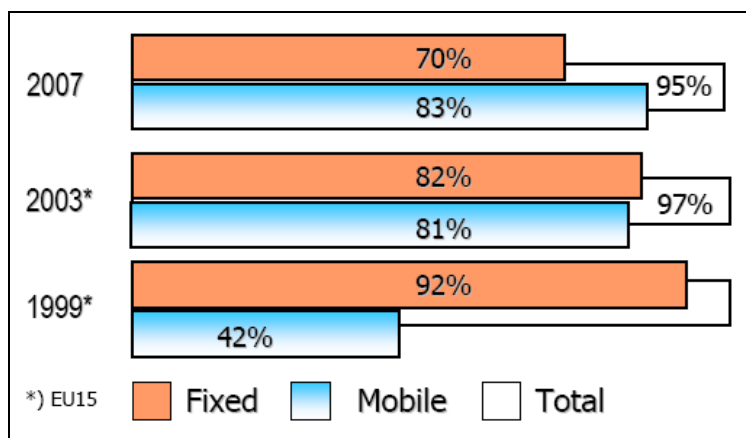
**Figuur 1. Penetratiegraad mobiele communicatie in de EU**



Bron: Diensten van de Commissie

Eind 2007 maakte 83% van de huishoudens gebruik van mobiele telefonie, zoals blijkt uit figuur 2. In de EU-15 beschikte 83% van de huishoudens over een mobiele telefoon. In de EU-10 (zonder Bulgarije en Roemenië) is dit 82% en in de EU-12 (inclusief Bulgarije en Roemenië) 78%.

**Figuur 2. Telefoonaansluiting thuis, % EU-huishoudens**



Bron: Onderzoek onder huishoudens naar elektronische communicatie<sup>9</sup>

Uit de figuur blijkt ook dat als gevolg van de minder ontwikkelde infrastructuur voor vaste telecommunicatie in verschillende nieuwe lidstaten de penetratiegraad van telefoonaansluitingen<sup>10</sup> in de EU eind 2007 95% bedroeg, twee procentpunten lager dan vóór de uitbreiding van 2004. In de EU-15 bedroeg de penetratiegraad van telefoonaansluitingen eind 2007 97%, tegen 91% in de EU-10.

Gebruikers schakelen in toenemende mate over van vaste op mobiele telefonie. Ongeveer 24% van de huishoudens in de EU-27 gebruikt alleen nog een mobiele telefoon. Dit percentage is in de nieuwe lidstaten aanmerkelijk hoger (39%) dan in de EU-15 (20%), met uitzondering van Finland (61%) en Portugal (48%).

<sup>9</sup> Zie de laatste, speciale Eurobarometer 274 van eind 2007 op [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommlibrary/ext\\_studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm)

<sup>10</sup> Huishoudens met minimaal één telefoonaansluiting, vast of mobiel of beide.

Zoals beschreven in de mededeling over de eerste evaluatie, maakt de aard van de mobiele technologie het mogelijk om een nieuwe abonnee tegen praktisch te verwaarlozen kosten aan te sluiten op het mobiele netwerk. Daarnaast kunnen ook minder draagkrachtige consumenten een basisaansluiting op het netwerk krijgen dankzij pakketten op basis van vooruitbetaalde kaarten, waarbij de instapkosten laag zijn en de uitgaven beter kunnen worden beheerst dan bij abonnementen met betaling achteraf. In 2007 maakte bijna 60% van de mobiele abonnees gebruik van vooruitbetaalde pakketten, terwijl 40% achteraf betaalde. Hoewel betaalbaarheid moet worden beschouwd in het licht van specifieke nationale omstandigheden<sup>11</sup>, is een mobiel pakket voor weinig gebruik voor de Europese consument nu gemiddeld goedkoper (13,69 euro per maand) dan het maandbedrag voor de huur van een vaste lijn (14,90 euro)<sup>12</sup>.

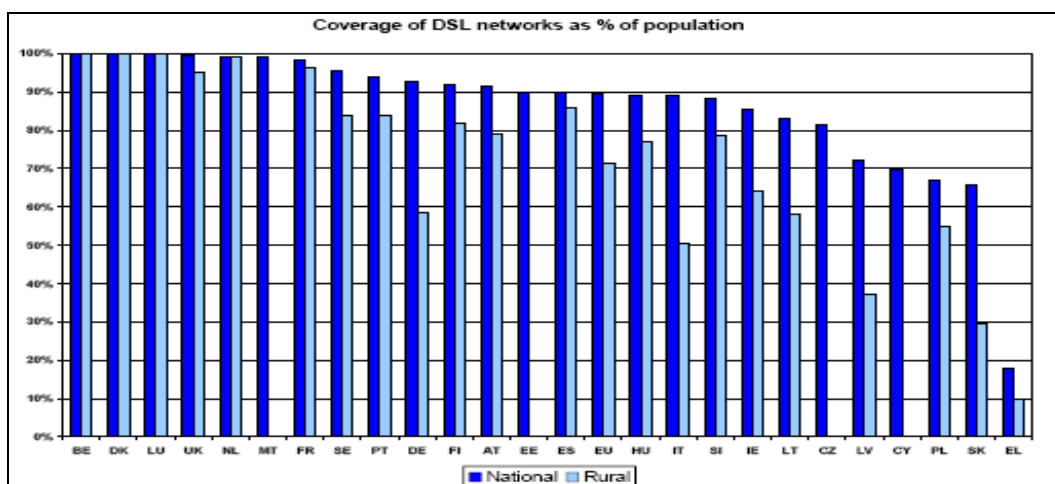
**Conclusie:** De meest recente analyse bevestigt de conclusie van de eerste evaluatie dat de consument dankzij de concurrentie bij het aanbieden van mobiele communicatie inmiddels over een alom toegankelijke en betaalbare toegang tot mobiele communicatie beschikt. Aan de criteria voor opname van mobiele communicatie in de universele dienst (als bedoeld in bijlage V van de richtlijn) is daarom niet voldaan.

### 2.3 Breedband

Uit de eerste evaluatie bleek dat medio 2004 ongeveer 85% van de bevolking in de EU-15 toegang had tot een vast breedbandnetwerk. In de nieuwe lidstaten is de penetratiegraad voor vaste lijnen lager en is ook breedband voor een veel kleiner deel van de bevolking toegankelijk. In oktober 2005 bedroeg de breedbandpenetratie 11,5% van de EU-bevolking.

Eind 2007 had gemiddeld 93% van de bevolking in de EU-26 toegang tot een vast DSL-breedbandnetwerk, waarbij een aantal landen achterblijven (figuur 3).

**Figuur 3. Penetratiegraad voor vaste breedbandnetwerken in de EU (% van de bevolking)**



Bron: IDATE, december 2007

<sup>11</sup> Artikel 3, lid 1, van de richtlijn. De betaalbaarheid wordt verder besproken in de mededelingen van 2005/2006 en de daarmee samenhangende documenten SEC(2005) 660 en SEC(2006) 445.

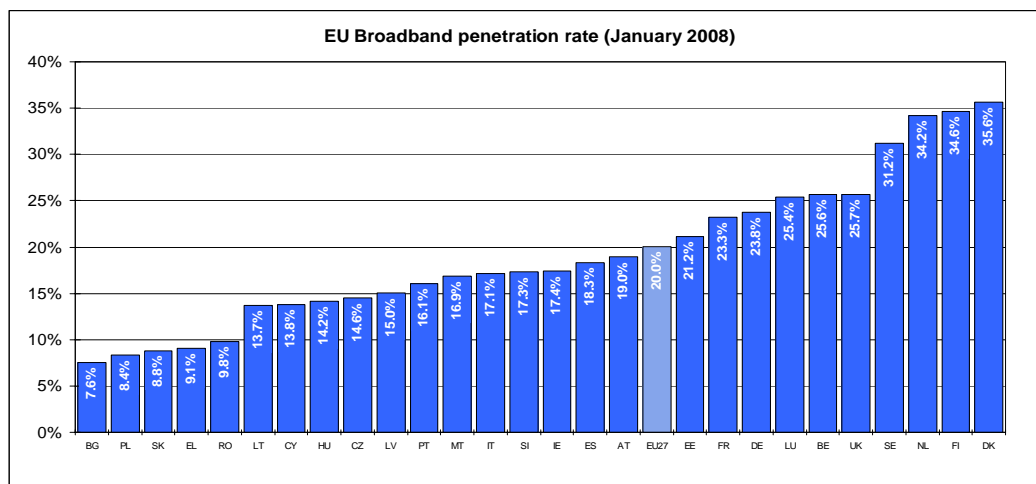
<sup>12</sup> Een mobiel pakket voor weinig gebruik wil zeggen dat normaal gesproken weinig gebruik wordt gemaakt van nationale mobiele diensten (telefoongesprekken en sms-berichten). Zie COM(2008) 153 definitief.

De ontwikkeling van breedband wordt sterk gestimuleerd door de concurrentie tussen parallelle infrastructuur (telecommunicatie- en kabelnetwerken), in combinatie met effectieve regelgeving vooraf inzake toegang. Dit blijkt uit de cijfers over breedbandpenetratie: gemiddeld 20% van de inwoners in de EU had in januari 2008 toegang tot een vaste breedbandverbinding. Dit percentage varieert aanzienlijk tussen de lidstaten, van 7,6% in Bulgarije tot 35,6% in Denemarken.

Andere factoren, zoals de toegang tot een computer en culturele en taalkundige kenmerken, spelen ook een aanzienlijke rol in de mate waarin deze technologie wordt gebruikt. Slechts 57% van de huishoudens in de EU-27 beschikt over een personal computer, het meest gebruikelijke eindapparaat voor toegang tot internet en breedbanddiensten (in 2003 was dit 53% en in 1999 33%).

Mobiele breedband kan een positieve bijdrage leveren aan de toename van de breedbandpenetratie gezien de aanzienlijke ontwikkeling die deze technologie in een aantal lidstaten doormaakt en doordat draadloze LAN-technologie een grote rol begint te spelen in de toegang tot internet<sup>13</sup>. De aanzienlijke daling van de instapkosten voor zowel mobiele als nomadische draadloze technologieën, de betere prestaties en de hogere transmissiesnelheden wijzen erop dat het breedbandgebruik sneller zal toenemen dan verwacht zou worden op basis van de cijfers voor vaste breedbandaansluitingen.

**Figuur 4. Breedbandpenetratiegraad (% van de EU-bevolking) (januari 2008)**



Bron: Dertiende verslag over de uitvoering van de richtlijn

Tussen 2003 en 2007 verdrievoudigde het aantal huishoudens dat beschikte over een breedbandaansluiting. Volgens het laatste onderzoek onder gezinnen naar elektronische communicatie heeft nu gemiddeld 36% van de huishoudens in de EU toegang tot een vaste breedbandaansluiting<sup>14</sup> en gebruikt in totaal 49% van de huishoudens internet, via smalband

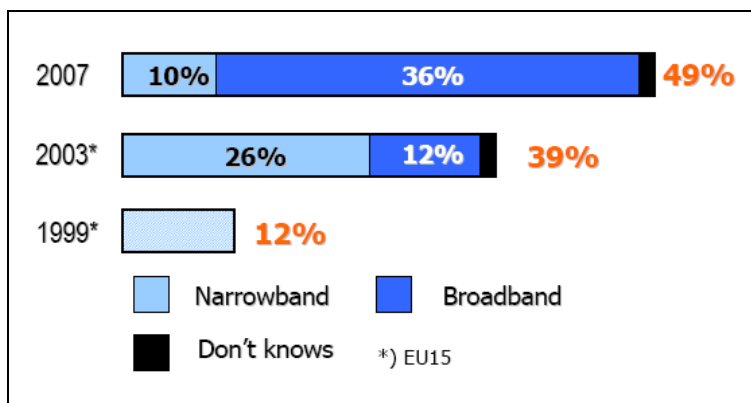
<sup>13</sup> De penetratiegraad van mobiele breedbandaansluitingen bedraagt 15,5% in Slowakije, 15% in Ierland en 8,4% in Litouwen.

<sup>14</sup> Zie voetnoot 9. Volgens de gegevens van Eurostat beschikt 42% van de EU-huishoudens over breedband (zie <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Het verschil tussen de cijfers van Eurostat en het onderzoek onder huishoudens naar elektronische communicatie wordt veroorzaakt door het feit dat Eurostat geen rekening houdt met internetgebruik door mensen die ouder zijn dan 75 jaar (dit is 12% van de bevolking).



of breedband, zoals blijkt uit onderstaande figuur. De breedbanddekking en -penetratie zijn nog niet hoog genoeg om breedbandtechnologie op te nemen in de universeledienstverplichting, maar de drempel nadert snel, terwijl het aantal smalbandaansluitingen geleidelijk daalt.

**Figuur 5. Internetaansluitingen en breedbandpenetratie thuis, % EU-huishoudens**



Bron: Onderzoek onder huishoudens over elektronische communicatie

**Conclusie:** De breedbandpenetratie is in de meeste lidstaten inmiddels zeer groot; gemiddeld 90% van de EU-bevolking heeft toegang tot een breedbandnetwerk. Het internetgebruik nadert het niveau waarop sprake is van een dienst die door de meerderheid wordt gebruikt: 49% van de huishoudens in de EU gebruikt internet, waarvan 36% via een breedbandaansluiting. Hoewel breedbandtechnologie nog niet door de meerderheid van de consumenten wordt gebruikt (zie de eerste twee factoren die worden genoemd in bijlage V bij de richtlijn<sup>15</sup>) en daarom niet onder de universeledienstverplichting valt, zoals momenteel gedefinieerd, nadert de penetratiegraad de drempel waarbij sprake is van een dienst die door de meerderheid wordt gebruikt. Voorts kan redelijkerwijze worden verwacht dat smalband binnen relatief korte tijd niet meer zal voldoen aan de eis "toereikend zijn voor functionele toegang tot internet" (zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, van de richtlijn). De situatie moet daarom regelmatig opnieuw worden onderzocht.

### 3. UNIVERSELE DIENST IN EEN VERANDERENDE OMGEVING

Volgens de huidige interpretatie vallen noch mobiele communicatie noch breedband onder de richtlijn, maar het is duidelijk dat de toenemende vervanging van vaste door mobiele telefonie en het toegenomen gebruik en belang van breedband in het dagelijks leven vragen opwerpt over welke elektronische-communicatiediensten in de toekomst universeel toegankelijk moeten zijn. Daarom moeten we beginnen nadenken over het concept van de universeledienstverplichting binnen de algemene aanpak met betrekking tot snel internet voor iedereen. Dit kan communautaire, nationale en regionale/lokale steun omvatten, publiek-private partnerschappen en andere mechanismen.

<sup>15</sup> De tweede factor verwijst naar de algemene situatie waarin de markt niet goed werkt en overheidsingrijpen gerechtvaardigd zou zijn, namelijk als "de beschikbaarheid en het gebruik van specifieke diensten een algemeen nettovoordeel oplevert voor alle consumenten, zodat een optreden van de overheid gerechtvaardigd is in gevallen waarin de specifieke diensten niet op normale commerciële voorwaarden aan het publiek worden aangeboden".

### 3.1. Concept en rol van de universele dienst binnen de elektronische communicatie

Voordat de telecommunicatiesector werd geliberaliseerd, werden deze diensten door de overheid gestuurd, waarbij de beschikbaarheid van basisdiensten, met name aansluiting op het vaste net en lokale telefoongesprekken, via kruissubsidiëring door monopolistische bedrijven werd gegarandeerd. Vrijwel iedereen beschikte over een vaste telefoonlijn, die net als lokale postkantoren en openbare bibliotheken bijdroeg tot de sociale cohesie.

Met de liberalisering werd regelgeving inzake de universele dienst ingevoerd om ervoor te zorgen dat – afhankelijk van de nationale omstandigheden – redelijke toegang tegen een betaalbare prijs gewaarborgd bleef, ongeacht het inkomensniveau en de geografische locatie.

Zoals blijkt uit verschillende mededelingen over de uitvoering van de regelgeving over elektronische communicatie<sup>16</sup>, hebben consumenten sinds de liberalisering en de invoering van concurrentie geprofiteerd van lagere prijzen en een ruimere keuze, terwijl er relatief weinig beroep is gedaan op financiering van de universele dienst. De universele dienst is bedoeld als een laatste vangnet waardoor een minderheid van consumenten aan kan haken bij de meerderheid, die al gebruik maakte van bepaalde basisdiensten.

Dankzij de concurrentie zijn allerlei nieuwe diensten, zoals mobiele en breedbandtechnologie, steeds goedkoper geworden. Op de markt voor vaste breedbandverbindingen wordt de concurrentie bijvoorbeeld steeds groter en voortdurende investeringen hebben geleid tot snelle penetratie (dagelijks gemiddeld 52 000 nieuwe lijnen in 2007, wat neerkomt op 20% groei, waardoor in de EU op 1 januari 2008 bijna 100 miljoen vaste breedbandverbindingen waren gerealiseerd).

Zelfs bij een zo snelle groei moet worden erkend dat er geografische gebieden zijn waar de markt waarschijnlijk niet binnen een redelijke termijn deze diensten zal gaan aanbieden. Nu breedbandinternet steeds meer wordt gebruikt en steeds meer sociale en economische transacties online plaatsvinden, zal uitsluiting van informatie een reëel probleem worden.

Daarom is het dichten van de digitale kloof als beleidsprioriteit opgenomen in het i2010-initiatief<sup>17</sup>. Toegang tot breedbandcommunicatie is niet alleen noodzakelijk in verband met het concurrentievermogen en de economische groei, maar wordt een belangrijke factor voor consumentenwelzijn en digitale integratie.

Met de mededeling van de Commissie van 2006 ("Overbrugging van de breedbandkloof")<sup>18</sup> werd een krachtige impuls gegeven aan het realiseren van breedbandverbindingen door zowel EU-beleid, zoals spectrumbeleid, cohesiefondsen en regels voor staatssteun, als regionale en lokale initiatieven op basis van publiek-private partnerschappen.

In het kader van de verslaglegging over de hernieuwde Lissabon-strategie riep de Commissie de lidstaten op om nationale breedbandstrategieën uit te werken en nationale doelstellingen vast te stellen voor snel internet<sup>19</sup>. Deze nationale breedbandstrategieën en het i2010-initiatief boden tot nu toe een algemeen kader waarbinnen de lidstaten de informatiemaatschappij konden uitbreiden tot zoveel mogelijk burgers. Nu breedband onmisbaar wordt in ons

---

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld het dertiende uitvoeringsverslag, COM(2008) 153 definitief.

<sup>17</sup> COM(2005) 229 definitief.

<sup>18</sup> COM(2006) 129 definitief.

<sup>19</sup> COM(2007) 803 definitief.

dagelijks leven moeten we ons afvragen hoe we een beleid van "breedband voor iedereen" kunnen vormgeven en wat de rol van universeledienstverplichtingen in dit verband kan zijn.

### **3.2. Toekomstperspectieven**

Het bredere debat over de basisdienstverlening die metertijd beschikbaar moet zijn om burgers in staat te stellen deel te nemen aan de samenleving, gaat steeds vaker over de vraag of en hoe de universele dienst hierin een rol kan spelen binnen het algemene kader ter bevordering van een open en concurrerende markt voor elektronische communicatie.

Uit de raadpleging over de algemene herziening van de telecommunicatieregelgeving<sup>20</sup> kwam een aantal vragen naar voren over de plaats van het universeledienstmechanisme als onderdeel van een systematisch en realistisch beleid voor "breedband voor iedereen".

Breedband bevordert actieve deelname aan de samenleving: burgers maken steeds meer gebruik van elektronische diensten op het gebied van e-gezondheidszorg, e-onderwijs, e-governance en e-handel. Dit heeft geleid tot meer actieve economische en sociale participatie en tot betere mogelijkheden om werk te vinden, zaken te doen en te studeren, ongeacht de plaats waar iemand zich bevindt.

De belangrijkste vraag is daarom of de universele dienst op EU-niveau een passend middel is om breedbandgebruik verder te ontwikkelen en zo ja, wanneer en hoe een universeledienstverplichting moet worden toegepast, of dat andere Europese beleidsinstrumenten – en zo ja, welke - efficiënter zouden zijn. Deze vraag overstijgt de kwestie van de omvang van de universele dienst.

De Commissie acht het van het grootste belang dat binnen de EU essentiële diensten zoals e-communicatie op grote schaal beschikbaar zijn voor burgers en bedrijven, ongeacht hun geografische situatie, tegen een betaalbare prijs en met de gespecificeerde kwaliteit. Daarom wil de Commissie graag een brede maatschappelijke discussie op gang brengen over de volgende vragen:

1. In welke mate kan de huidige concurrerende markt voor elektronische communicatie geacht worden toereikend te zijn voor functionele toegang tot internet, rekening houdend met de volgende ontwikkelingen:
  - vaste telefonie wordt in toenemende mate vervangen door mobiele telefonie, met een groot bereik en zeer betaalbaar, waardoor een universeledienstverplichting die beperkt is tot toegang op een vaste plaats minder relevant wordt; en
  - steeds meer mensen hebben toegang tot breedbandcommunicatie dankzij de werking van de markt, waardoor breedband en mobiele breedbandtechnologie mogelijk dezelfde ontwikkeling zullen doormaken als mobiele telefonie en op middellange termijn vrijwel universeel zullen worden dankzij de werking van de markt.

---

<sup>20</sup> In de bijdragen aan de openbare raadpleging over mededeling COM(2005) 203 definitief en de opmerkingen in het kader van de hervormingen van de Europese regelgeving in 2006-2007 werd erkend dat op fundamenteel niveau moet worden nagedacht over universeledienstverplichtingen.

2. De huidige tendensen doen vermoeden dat adequate internettoegang voor steeds meer abonnees in toenemende mate toegang via meer dan een smalbandverbinding inhoudt. In deze omstandigheden rijst de vraag of de interpretatie van de bestaande universeledienstverplichting (en met name overweging 8 in samenhang met artikel 4, lid 2, van de richtlijn) niet moet worden herzien, met name wat betreft de definitie van datacommunicatie met datasnelheden die toereikend zijn voor functionele toegang tot internet. Ook moet worden bekeken of de bestaande wetgeving moet worden aangepast als de definitie dynamischer en technologisch neutraler wordt geformuleerd.
3. Als breedband in toenemende mate als een universele dienst wordt beschouwd, zou het dan niet beter zijn het toepassingsgebied van de universeledienstverplichting formeel aan te passen met een verwijzing naar breedband als zodanig? Is het concept 'functionele toegang tot internet' nog wel geldig?
4. Is de huidige omschrijving van de universeledienstverplichting flexibel genoeg, dan wel te prescriptief, gelet op de verschillende niveaus van marktontwikkeling in de EU-27?

Deze vragen moeten worden beschouwd tegen de achtergrond van onderstaande vragen, onder meer over de rol en de uitvoering van de universeledienstverplichting binnen een algemeen beleid van "breedband voor iedereen".

- (a) Hoe kan een uitgebreide universeledienstverplichting passen binnen een algemeen beleid waarmee "breedband voor iedereen" wordt verwezenlijkt, met inbegrip van een regelgevingskader waarmee de verlening van op ruime schaal beschikbare diensten in een op concurrentie gerichte omgeving zou worden gestimuleerd, het gebruik van structuurfondsen, regelingen voor regionale, vrij toegankelijke glasvezelnetwerken en maatregelen ter stimulering van de vraag, zoals subsidies voor de aankoop van apparatuur door abonnees, training of voorlichting? Wat zijn de voor- en nadelen van het universeledienstmechanisme in vergelijking met andere beleidsinstrumenten voor de verwezenlijking van "breedband voor iedereen"? Wat zou hiervan het effect zijn op de belanghebbenden, de maatschappelijke en territoriale samenhang, werkgelegenheid, concurrentie, investeringen, innovatie en het concurrentievermogen?
- (b) Hoe kunnen de eventuele uitbreiding van de omvang van de universele dienst tot breedband, een dynamischere interpretatie van het concept functionele internettoegang of een minder uniforme definitie van de universeledienstverplichting worden gecombineerd met de noodzaak van een coherente aanpak binnen de interne markt, waarbij concurrentievervalsing wordt vermeden?
- (c) Moet een bepaalde snelheid of een snelheidsbereik worden bepaald dat overeenkomt met "breedband" of moet het begrip functionele internettoegang opnieuw worden gedefinieerd? Moet deze snelheid tussen de 1 en 2 Mb/s bedragen om de kwaliteit van de dienstverlening en actieve deelname aan de samenleving te waarborgen?
- (d) Gemeenschappelijke Europese criteria en uitvoeringsregels om concurrentievervalsing zoveel mogelijk te voorkomen, zoals:

- Vanaf welk niveau van marktpenetratie kan een universeledienstverplichting worden toegepast?
- Via welk mechanisme moet in voorkomend geval worden bepaald welke groepen consumenten of welke geografische zones in aanmerking komen als doelgroep voor een universeledienstverplichting?
- Hoe kan de toegang en gebruiksvriendelijkheid van elektronische-communicatiediensten voor kwetsbare personen (zoals mensen met een handicap en ouderen) worden gewaarborgd, zodat zij op eenzelfde wijze hiervan gebruik kunnen maken als de meerderheid van de gebruikers?
- Moet voor telefoonboeken en openbare betaaltelefoons nog een universeledienstverplichting blijven gelden? Moet de universeledienstverplichting voor deze laatste worden uitgebreid tot "toegangspunten voor andere elektronische communicatie" (bijvoorbeeld WiFi-hotspots)?
- Hoe moeten ondernemingen die aan universeledienstverplichtingen zijn onderworpen, worden geselecteerd en wat moeten deze verplichtingen omvatten?
- Binnen welke institutionele structuur moeten universeledienstverplichtingen worden uitgevoerd en wat is de rol van de toezichhouders?
- Hoeveel kosten universeledienstverplichtingen en wie moet deze kosten betalen? Hoe moeten de financierings- en compensatieregelingen eruitzien, wat is het verband tussen financieringsbronnen als de algemene belastingen en fondsen voor de universele dienst en hoe moet de overeenstemming met de regels voor staatssteun worden gegarandeerd?

### 3.3. Conclusies

In deze mededeling worden enkele perspectieven geschetst voor de toekomstige rol van de universele dienst binnen de diensten voor elektronische communicatie. De vraag is of het concept en de omvang van de universele dienst op EU-niveau moeten worden aangepast en zo ja, of de universele dienst een passend middel is om breedbandgebruik verder te ontwikkelen of dat dit moet worden overgelaten aan andere EU-beleidsinstrumenten of nationale maatregelen. Deze mededeling vormt de basis voor een discussie over verschillende relevante vraagstukken en voor een breed Europees debat waarbij alle belanghebbenden in de loop van 2009 hun mening kunnen geven en alternatieve maatregelen kunnen aandragen.

Op basis van dit debat zal de Commissie in de tweede helft van 2009 een mededeling publiceren waarin het debat wordt samengevat, in 2010 gevolgd door eventuele concrete voorstellen om de Universeledienstrichtlijn aan te passen.

De Commissie nodigt het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's uit om deze mededeling te gebruiken als basis voor verdere discussie.