

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie

(Herschikking)

(COM(2016) 590 *final* — 2016/0288 (COD))

(2017/C 125/08)

Afdelingsrapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

Raadpleging	Europees Parlement: 24.10.2016 Raad: 9.11.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 114 en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	11.1.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.1.2017
Zitting nr.	522
Stemuitslag	162/3/23
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is het in grote lijnen eens met het voorstel van de Commissie voor een Europees wetboek voor elektronische communicatie, dat gelegen komt. Het kan zich vinden in de manier waarop de Commissie het onderwerp benadert en de manier waarop zij de vier bestaande richtlijnen (de kaderrichtlijn, de machtigingsrichtlijn, de toegangsrichtlijn en de universeledienstrichtlijn) wil codificeren en horizontaal herschikken door deze tot één richtlijn samen te voegen. Conform de Refit-gedachte wordt de regelgeving er zo eenvoudiger op, waardoor zij meer samenhang vertoont en beter toegankelijk is.

1.2. De herschikking van de diverse richtlijnen in kwestie is een complexe aangelegenheid, en er is wat dit betreft uitstekend juridisch werk geleverd, maar om enkele formuleerfouten te corrigeren moeten de verschillende talenversies wel zorgvuldig worden nagekeken.

1.3. Het EESC kan zich vinden in het streven naar een betere connectiviteit voor alle burgers en bedrijven, dat deel uitmaakt van een pakket aan initiatieven waarmee het voor bedrijven aantrekkelijk moet worden om te investeren in nieuwe hoogwaardige infrastructuur in de hele EU, zowel op lokaal niveau als buiten de eigen landsgrenzen.

1.4. Wel valt het te betreuren dat de privacyrichtlijn, die voor de burgers een baken van positieve EU-actie ten behoeve van hen zou moeten zijn, buiten de herschikking is gelaten. Dat is een zwak punt van het voorstel, want nu ontbreekt hierin een van de voornaamste instrumenten om uiterst belangrijke belangen van de gebruikers van de netwerken te beschermen.

1.5. Helaas heeft de Commissie daarnaast gekozen voor een richtlijn met verschillende harmonisatieniveaus — waarbij tal van belangrijke onderwerpen aan het oordeel van de lidstaten worden overgelaten en fragmentarisering van de markten niet is uitgesloten — in plaats van voor een rechtstreeks toepasselijke verordening, die garant zou staan voor een betere bescherming van de consument en aldus zou bijdragen aan een hechtere interne markt.

1.6. Het EESC is met name te spreken over de volgende aspecten van het voorstel:

- a) er wordt aandacht besteed aan de toegankelijkheid voor „gehandicapte gebruikers” en aan een betere omschrijving van de „eindgebruikersrechten”, onder voorbehoud van toepassing van de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming, en dan met name de Richtlijnen 93/13/EEG, 97/7/EG en 2011/83/EU;

- b) de nieuwe begrippen en definities zijn goed geformuleerd, waardoor het rechtskader duidelijker en beter interpreteerbaar wordt;
- c) de procedures voor de marktanalyse worden gewijzigd, waarbij de huidige beste praktijken worden gecodificeerd, om ervoor te zorgen dat toegangsverplichtingen uitsluitend worden opgelegd wanneer dat nodig is om retailmarktfalen aan te pakken en resultaten voor de eindgebruiker te bereiken, waarbij tegelijkertijd de concurrentie wordt gewaarborgd;
- d) het gedeelde gebruik van het radiospectrum in 5G-netwerken en betere elementaire wifi-connectiviteit voor eindgebruikers; dankzij het gedeelde gebruik van het radiospectrum, op basis van een algemene machtiging of van de rechten van individuele gebruikers, kan de schaarse ruimte op dit medium intensiever en efficiënter worden gebruikt;
- e) meer onafhankelijkheid voor nationale regelgevende instanties en andere voor deze materie verantwoordelijke autoriteiten als een van de speciale garanties die worden gegeven in verband met het selecteren van de leden van de beheersorganen, het bepalen van hun maximale ambtstermijn, hun bestuursautonomie en hun ontslag.

1.7. Over de volgende aspecten heeft het EESC echter ernstige bedenkingen:

- a) bepaalde wijzigingen met betrekking tot de universele dienstverlening, die er onder het mom van een zogenaamde modernisering van de regelgeving de facto op neerkomen dat diensten worden vervangen en zelfs een aantal verplichtingen worden geschrapt, zoals openbare telefooncellen, volledige telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten, waardoor het gewenste resultaat redundant wordt;
- b) de definitie van „functionele breedband”, omdat die heel wel slechts een arbitraire lijst van toegankelijke internetdiensten zou kunnen opleveren in plaats van een neutrale verbinding die aan minimale kwaliteitseisen voldoet, wat zou kunnen leiden tot voor de eindgebruiker discriminerende praktijken;
- c) de verwijzing naar „sociale bijstand of sociale zekerheid”, ofwel naar de nationale begrotingen via de belastingen, de ondersteuning die „wordt verleend aan eindgebruikers met een laag inkomen of bijzondere sociale behoeften zodat, minstens op een vaste locatie, een betaalbare toegang tot functionele-internettoegang en spraaktelefoniediensten wordt gewaarborgd”, wat serviceproviders van dergelijke verplichtingen ontslaat en hen in staat stelt om zich alleen te richten op winstgevendende sectoren, wat in hun eigen belang is en zowel de reikwijdte van de universele dienstverlening als de consumentenrechten beperkt; zo worden ook de overheidsfinanciën geacht de kosten van de openbare dienstverlening te dekken, aangezien van de eerder overwogen mogelijkheid om de kosten te spreiden is afgezien;
- d) de uitgesproken keuze voor maximale harmonisering als het aankomt op de rechten van de eindgebruiker, met een laag beschermingsniveau, wat erop neerkomt dat de rechten van gebruikers, als gevolg van het streven naar vereenvoudiging, worden beknot en haaks staat op het systematisch door het EESC ingenomen standpunt;
- e) de afschaffing van bepaalde wettelijke verplichtingen of inperking van eerdere rechten of garanties met als onbewezen argument dat deze niet meer nodig zouden zijn of onder het algemene consumentenrecht zouden vallen, zoals de regulering van de retailprijzen van exploitanten met aanmerkelijke marktkracht (AMM) of een aantal bepalingen inzake contracten, transparantie, gelijke toegang voor gehandicapte gebruikers, gidsdiensten en interoperabiliteit van digitale televisies;
- f) de slechte regulering van bepaalde in contracten met gebruikers als oneerlijk bestempelde praktijken, zoals die zich voordoen in verband met de maximale looptijd van contracten of de ontbinding van contracten, de verlenging van contracten bij gebundelde aanbiedingen, het ontbreken van sancties om het voor eindgebruikers gemakkelijker te maken op een andere provider over te stappen, de handhaving van de verplichting voor eindgebruikers tot compensatie van „de waarde *pro rata temporis* van de bij de sluiting van het contract aan dat contract gekoppelde gesubsidieerde apparatuur en een terugbetaling *pro rata temporis* van de promotionele voordelen die bij de sluiting van het contract als dusdanig werden genoemd”;

- g) dit voorstel komt niet tegemoet aan de nadrukkelijke wens van de Raad om „Europese rechten van de gebruikers van elektronische-communicatiediensten” vast te stellen, met als doel „op het gebied van ICT (informatie- en communicatietechnologie) en consumentenbescherming alle rechten van de gebruikers van elektronische-communicatiediensten op EU-niveau te bundelen tot één eenvoudig, gebruiksvriendelijk instrument”.

2. Korte inhoud van het Commissievoorstel

2.1. Voorstel voor een richtlijn

2.1.1. De markt voor elektronische communicatie is de laatste tijd snel en ingrijpend veranderd, er zijn nieuwe soorten actoren op het toneel verschenen die de concurrentie zijn aangegaan met de traditionele telecommunicatie-exploitanten, en online-inhoudsdiensten nemen in aantal toe en worden steeds populairder. In het kader van de strategie voor de digitale interne markt ⁽¹⁾ is het uit 2009 stammende regelgevingskader daarom aan een herziening en actualisering toe, zodat burgers en bedrijven zonder onderbrekingen en onder eerlijke concurrentievoorwaarden online kunnen zijn. Met haar op 14 september 2016 gepubliceerde voorstel ⁽²⁾ wil de Commissie er vooral voor zorgen dat alle burgers en bedrijven beter aangesloten zijn op internet.

2.1.2. Dit voorstel maakt deel uit van een pakket dat investeren in hoogwaardige infrastructuur in de hele EU, zowel op lokaal niveau als buiten de eigen landsgrenzen, aantrekkelijker moet maken voor bedrijven en ook een voorstel voor een verordening tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) en de Commissiemededeling „Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt — Naar een Europese gigabitmaatschappij” omvat. In dit verband is er tevens een actieplan voor de uitrol van 5G-diensten in de hele EU vanaf 2018 en een verordening voor een betere connectiviteit in lokale gemeenschappen en openbare ruimten (WIFI4EU).

2.1.3. Al deze instrumenten staan in dienst van de drie grote strategische doelstellingen voor connectiviteit voor 2025:

- a) alle sociaaleconomisch belangrijke spelers moeten toegang krijgen tot een extreem snelle gigabit-aansluiting;
- b) alle Europese huishoudens, zowel in de stad als op het platteland, moeten een verbinding hebben met een downloadsnelheid van minstens 100 megabit, die kan worden geüpgraded tot 1 gigabit;
- c) in de stad en langs grote wegen en spoorwegen moet er totale 5G-dekking zijn (de vijfde generatie van draadloze communicatiesystemen). Voorlopig is het voldoende als er tot 2020 in elk EU-land minstens één grote stad is waar 5G commercieel beschikbaar is.

2.1.4. Het voorstel berust op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en heeft een goed werkende interne markt voor elektronische communicatie ten doel. De Commissie wil de vier bestaande richtlijnen (de kaderrichtlijn, de machtigingsrichtlijn, de toegangsrichtlijn en de universeledienstrichtlijn) horizontaal herschikken door deze tot één richtlijn samen te voegen. Conform de Refit-gedachte wordt de regelgeving er zo eenvoudiger op, waardoor zij meer samenhang vertoont en beter toegankelijk is. Aldus krijgt een Europees telecomwetboek gestalte.

2.1.5. In de voorgestelde richtlijn verschilt de mate van harmonisering van onderwerp tot onderwerp. Zo is er sprake van gerichte volledige of selectieve harmonisering, bijvoorbeeld wat de regels voor de bescherming van de eindgebruiker betreft, van minimale harmonisering (van de bevoegdheden van de nationale regelgevende autoriteiten) op een hoog niveau, en van maximale harmonisering waar het over het radiospectrum gaat.

2.1.6. Het voorstel is gebaseerd op een brede, twaalf weken durende openbare raadpleging, op speciale adviezen van het EP en de Raad, op verscheidene studies die uitvoerig worden behandeld in de effectbeoordeling, en op de bevindingen van een groep deskundigen op hoog niveau als onderdeel van de studie SMART 2015/0005.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7. Met het voorstel heeft de Commissie de volgende doelen voor ogen:

- a) meer concurrentie en meer voorspelbare investeringen;
- b) beter gebruik van radiofrequenties;
- c) betere bescherming van consumenten waar de algemene regels voor hun bescherming tekortschieten door de specifieke behoeften van de sector;
- d) een veiliger onlineomgeving voor gebruikers en eerlijkere regels voor alle betrokkenen.

2.1.8. Kortom, meerdere van de voorgestelde wijzigingen — vooral met betrekking tot het radiospectrum, universele dienstverlening, toegang, eindgebruikers, nummering en governance — zijn erop gericht de voorschriften duidelijker te maken, de partijen in staat te stellen hun rechten en verplichtingen gemakkelijk te begrijpen en overregulering en administratieve lasten te vermijden.

2.1.9. De voorgestelde veranderingen omvatten de volgende specifieke elementen: stroomlijnen en geografische concentratie van de toegangsregulering, het gebruik (voor zover mogelijk) van een algemene machtiging in plaats van individuele vergunningen voor spectrum, bevorderen van secundaire markten voor spectrum, het afschaffen van overbodig verplichtingen inzake universele dienstverlening, zoals vereisten om te zorgen voor telefooncellen en fysieke telefoongidsen, reduceren van de reikwijdte van universele diensten, verduidelijken van de reikwijdte van het regelgevingskader en het afschaffen van overbodige verplichtingen inzake consumentenbescherming, wanneer deze reeds worden gewaarborgd via horizontale wetgeving of door de markt worden voorzien, harmoniseren en verduidelijken van voorschriften en governance met betrekking tot nummering in het kader van M2M.

2.1.10. De Commissie pleit ook voor een grotere rol van de nationale regelgevers en Berec om te zorgen voor een consequente en voorspelbare toepassing van de regels op de digitale interne markt met minder versnippering en meer samenhang, met als uiteindelijk doel een efficiënt bestuur van nieuwe instellingen ⁽³⁾.

2.2. **Herschikking**

2.2.1. Anders dan zij gewoon is beperkt de Commissie zich in dit geval niet tot een codificatie, waarbij diverse richtlijnen zonder inhoudelijke wijzigingen worden samengesmeed tot een coherent geheel. Conform de bevoegdheid die zij met het op 28 november 2001 gesloten interinstitutioneel akkoord ⁽⁴⁾ heeft gekregen, stelt zij naast de horizontale integratie van de richtlijnen tot één wettekst namelijk ook een aantal ingrijpende wijzigingen (zogenoemde „inhoudelijke wijzigingen”) voor.

2.2.2. Bij dit soort vereenvoudigingen, codificaties en substantiële wijzigingen van het rechtskader van een wetgevingshandeling wordt „[d]e normale wetgevingsprocedure van de Gemeenschap [...] in volle omvang in acht genomen” (punt 5 van het akkoord), met name wat raadpleging van het EESC betreft. Ook voldoet de voorgestelde herschikking aan een reeks criteria en regels die expliciet worden uiteengezet in punt 6 en 7 van het akkoord.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. **Zaken die in dit advies niet worden behandeld**

3.1.1. Gezien de regels voor de maximale omvang van zijn adviezen en de aard van het voorstel acht het EESC het raadzaam om niet opnieuw in te gaan op aspecten die ongewijzigd van de vier richtlijnen in de nieuwe voorgestelde richtlijn worden overgenomen, behalve als dat voor een goed begrip absoluut noodzakelijk is.

3.1.2. In eerdere adviezen heeft het EESC zich al uitvoerig over deze aspecten uitgesproken en het bekrachtigt bij dezen de standpunten die het daarbij heeft ingenomen.

3.1.3. Ook gaat het EESC in dit advies niet uitvoerig in op de structuur of de werking van Berec, zaken die uitgebreid aan de orde komen in het advies dat momenteel eveneens wordt opgesteld.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ PB C 77 van 28.3.2002, blz. 1.

3.2. *Beoordeling van de algemene strekking van het onderhavige voorstel*

3.2.1. Ten eerste verdient de Commissie alle lof voor haar initiatief, dat zeer gelegen komt en, vanuit marktoverwegingen en gezien de technologische ontwikkeling en de behoefte aan juridische bescherming van de gebruikers van elektronische communicatie, volledig gerechtvaardigd is. Een herschikking van het rechtskader voor elektronische communicatie is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de burgers ongehinderd gebruik kunnen maken van het internet en bedrijven onder eerlijke concurrentievoorwaarden onlineactiviteiten kunnen aanbieden. De Commissie stelt een „recast” (herschikking) voor, een instrument dat bijzonder goed past bij het algemene streven naar meer resultaatgerichte regelgeving (Refit), maar waarvan helaas weinig gebruik wordt gemaakt.

3.2.2. Het EESC wil de Commissie gelukwensen met de formele wijze waarop zij, geheel volgens de vastgestelde regels, de moeilijke taak van het „recasten” (herformuleren) heeft volbracht, maar betreurt dat de Commissie niet tegelijkertijd een „schone” en leesbaarder versie heeft gepubliceerd, zoals het diverse malen heeft gesuggereerd.

3.2.3. Het EESC wil ook zijn instemming betuigen met het merendeel van de nieuwe regels die in het wetgevingsvoorstel zijn opgenomen en met de wijze waarop de Commissie die nieuwe wettelijke bepalingen verenigbaar heeft gemaakt met andere gemeenschappelijke beleidsonderdelen, zoals de specifieke regelgeving die in de sector van kracht is of de beginselen van het mededingingsrecht en de horizontale wetgeving voor consumentenbescherming.

3.2.4. Het EESC is echter van oordeel dat het eenvoudiger was geweest en de rechtszekerheid ten goede was gekomen als de Commissie niet, zoals nu helaas het geval is, had gekozen voor een omvangrijke en uitgebreide richtlijn als deze, waarbij tal van aspecten nog nationaal moeten worden geregeld, maar in plaats daarvan had geopteerd voor een kaderverordening, die onmiddellijk direct en uniform van toepassing is in alle lidstaten, zoals ook door haarzelf is voorgesteld, en die verder wordt uitgewerkt in specifieke richtlijnen voor bepaalde onderwerpen waarvoor, naargelang van de marktomstandigheden en de aard van de zaak, verschillende gradaties van harmonisering gelden. Gezien de tijd die nodig is voor de behandeling (minstens 18 maanden), de omzetting (minstens 2 jaar) en de uitvoering ervan, zal deze nieuwe regeling zeker niet voor 2021/2022 in werking treden.

3.2.5. Hoewel het gezien de wetgevingskalender begrijpelijk is dat de privacyrichtlijn, waarvoor het voorstel (COM (2017) 10 final) op 10 januari 2017 werd gepubliceerd, een van de belangrijkste en voornaamste onderdelen van het pakket, buiten de herschikking is gelaten, is dit wel een zwak punt van het voorstel. Zo ontbreekt een van de krachtigste pijlers onder de bescherming van de meest fundamentele belangen van netwerkgebruikers en wordt de afstemming van de huidige regels op het toekomstige privacy-instrument op de lange baan geschoven, hetgeen tot extra problemen bij de omzetting en uitvoering van de maatregelen leidt.

3.2.6. Buiten beschouwing bleven ook de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie ⁽⁵⁾ en bepaalde aspecten van de mededeling van de Commissie over het bevorderen van het gedeeld gebruik van radiospectrumruimte op de interne markt, die hier ook aan de orde hadden moeten komen ⁽⁶⁾.

3.2.7. Tot slot is het duidelijk dat dit voorstel niet tegemoetkomt aan de nadrukkelijke wens van de Raad om „Europese rechten van de gebruikers van elektronische-communicatiediensten” vast te stellen, met als doel „op het gebied van ICT (informatie- en communicatietechnologie) en consumentenbescherming alle rechten van de gebruikers van elektronische-communicatiediensten op EU-niveau te bundelen tot één eenvoudig, gebruiksvriendelijk instrument” ⁽⁷⁾, noch aan het in de digitale agenda verwoorde streven om „uiterlijk in 2011 met een codificatie van de onlinerechten van de EU te komen, die een duidelijk, toegankelijk overzicht geeft van de nu bestaande rechten van de digitale gebruiker” ⁽⁸⁾.

4. *Specifieke opmerkingen*

4.1. *Onderwerp en doel*

Het EESC is blij dat de Commissie meteen al in artikel 1 de toegankelijkheid van de diensten voor „gehandicapte gebruikers” ter sprake brengt en pleit voor een betere definitie van „de noodzakelijke rechten van eindgebruikers”. Met het oog hierop zij gewezen op het voorbehoud dat in artikel 1, lid 4, wordt gemaakt, nl. dat de bepalingen in deze richtlijn betreffende de rechten van eindgebruikers geldig zijn onverminderd de communautaire voorschriften van de Unie inzake consumentenbescherming, met name de Richtlijnen 93/13/EEG, 97/7/EG en 2011/83/EU, en de nationale voorschriften die met het Gemeenschapsrecht van de Unie in overeenstemming zijn, waarover het EESC onlangs de betreffende effectbeoordelingen heeft opgesteld (informatieve rapporten INT/795 en 796, goedgekeurd in december 2016).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final.

⁽⁷⁾ 3017e Raadszitting, 31 mei 2010.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2. Definities

Het EESC onderstreept het belang van de definitie van nieuwe begrippen als „netwerk met zeer hoge capaciteit”, „persoonlijke communicatiedienst”, „nummergebaseerde persoonlijke communicatiedienst”, „nummeronafhankelijke persoonlijke communicatiedienst”, „beveiliging van netwerken en diensten”, „draadloos toegangspunt met een klein bereik”, „Radio Local Area Network (RLAN)”, „gedeeld gebruik van radiospectrum”, „geharmoniseerd radiospectrum”, „alarmcentrale (PSAP — Public Safety Answering Point)”, „meest geschikte alarmcentrale”, „noodcommunicatie” en „noodhulpdienst”, en het belang daarvan binnen het rechtskader.

4.3. Doelstellingen

4.3.1. Wat de doelstellingen betreft wijst het EESC op het belang van samenwerking tussen nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties, evenals tussen de lidstaten en het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec). Het Comité geeft echter de voorkeur aan een ander „model”, zoals het in zijn advies over het nieuwe statuut van het Berec heeft uiteengezet.

4.3.2. In verband hiermee dient vooral te worden gewezen op het in lid 2 van artikel 3 opgenomen overzicht van de verplichtingen van nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties, zoals het Berec.

4.3.3. Belangrijk is ook de samenwerking tussen de lidstaten onderling via de Beleidsgroep Radiospectrum, die is opgericht bij Besluit 2002/622/EG van de Commissie, en met de Commissie, en desgewenst met het Europees Parlement en de Raad, ter ondersteuning van de strategische planning en de coördinatie van de radiospectrumbeleidsaanpak in de Unie.

4.4. Enkele belangrijke kwesties

4.4.1. Aangezien het binnen het bestek van dit advies onmogelijk is om alle bepalingen te bespreken, concentreert het EESC zich op een aantal bepalingen van groot maatschappelijk belang.

4.4.2. Toegangsregulering

4.4.2.1. Het EESC is ingenomen met het feit dat de regels voor toegang niet ingrijpend zijn gewijzigd en staat achter het streven van de Commissie naar lichtere procedures en naar betere universele connectiviteit en connectiviteit met een zeer hoge capaciteit (HCV), hetgeen samen met bevordering van de concurrentie, totstandbrenging van de interne markt en bescherming van de consument het hoofddoel is van het regelgevingskader in de sector.

4.4.2.2. Het EESC staat achter de specifieke wijzigingen van de marktordening in de zin dat regelgevers worden verplicht hun investeringsvoornemens kenbaar te maken en overheden de kans krijgen om investeerders te zoeken in gebieden met weinig dekking. Dit moet leiden tot meer transparantie aangaande de ontwikkeling van het net, investeerders meer voorspelbaarheid bieden en regelgevers de kans geven om in hun marktanalyses beter rekening te houden met geografische kenmerken.

4.4.2.3. Het EESC vindt het een goede zaak dat de procedures voor de marktanalyse worden gewijzigd, waarbij de huidige beste praktijken worden gecodificeerd, om ervoor te zorgen dat toegangsverplichtingen uitsluitend worden opgelegd wanneer dat nodig is om retailmarktfalen aan te pakken en resultaten voor de eindgebruiker te bereiken, waarbij tegelijkertijd de concurrentie wordt gewaarborgd. Het EESC ziet echter geen reden om de marktanalyseperiode van drie jaar te verlengen tot vijf jaar.

4.4.2.4. Tot slot vindt het EESC ook dat concurrentie op het gebied van infrastructuur een van de meest doeltreffende manieren is om voor nieuwe of betere internetconnectiviteit te zorgen in gebieden waar gezien de bevolkingsdichtheid ruimte is voor meer dan één netwerk.

4.4.3. Spectrumtoewijzing

4.4.3.1. Ondanks het feit dat de EU als eerste draadloze 4G-technologie heeft ontwikkeld, loopt zij achter op andere regio's met de uitrol ervan. Het feit dat spectrumtoewijzing en -beheer in principe tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, wordt doorgaans beschouwd als de oorzaak van de marktfragmentatie die een rechtstreeks negatief effect heeft op de dekkinggraad van het draadloze netwerk en de EU-brede dekking, hetgeen een bedreiging blijft vormen voor het welslagen van de invoering van 5G-diensten in Europa en het aanbod van nieuwe, innovatieve diensten.

4.4.3.2. Dat is de reden waarom het voorstel een reeks gemeenschappelijke normen wil opleggen, zoals de invoering van een minimale looptijd om het rendement van investeringen te waarborgen, meer armslag voor de handel in spectrum, coherente en objectieve regelgevingsmaatregelen (reserve, modaliteiten voor het organiseren van veilingen, maximumprijzen en spectrumblokken, spectrumreserveringen) en een collegiale toetsing onder nationale regelgevende instanties om ervoor te zorgen dat de toewijzing in het kader van Berec coherent gebeurt. Anderzijds moeten de exploitanten zich inzetten voor een efficiënt gebruik van het spectrum dat hun is toegewezen.

4.4.3.3. Het EESC stemt in met deze nieuwe benadering als hiermee niet alleen de spectrumtoewijzing voor elektronische communicatie sneller gaat en er duidelijke termijnen zijn voor wanneer het spectrum beschikbaar moet zijn op de markt, maar ook de investeerders in de volgende generatie draadloze breedbandnetwerken ervan op aan kunnen dat de toekomstige licentiemodellen voorspelbaarder en coherenter zijn en dat wordt voldaan aan de essentiële voorwaarden voor de toewijzing of vernieuwing van de nationale rechten op het gebied van spectrum.

4.4.3.4. Tot slot is het EESC blij met het gedeelde gebruik van het radiospectrum in 5G-netwerken en met de betere elementaire wificonnectiviteit voor eindgebruikers. Dankzij het gedeelde gebruik van het radiospectrum, op basis van een algemene machtiging of van de rechten van individuele gebruikers, kan de schaarse ruimte op dit medium immers intensiever en efficiënter worden gebruikt. De gebruikers van het radiospectrum zullen in het algemene machtigingsproces beter worden beschermd tegen schadelijke interferentie, zodat de belemmeringen voor de implementatie van draadloze wifitoegangspunten worden opgeheven en de eindgebruiker gemakkelijker toegang heeft tot draadloze internetverbindingen.

4.4.4. *Heroverweging van de regeling inzake universele dienstverlening*

4.4.4.1. De universele dienstverlening „nieuwe stijl” en de wijzigingen die zijn aangebracht in de bescherming van eindgebruikers zijn de aspecten waarbij het EESC de meeste vraagtekens plaatst. Universele dienstverlening was sowieso een van de aspecten die in vorige adviezen van het EESC de meeste kritiek te verduren kregen.

4.4.4.2. De uitbreiding van deze dienst tot andere diensten, zoals mobiele diensten en de toegang tot breedbandinternet, is al lang een prioriteit. Onder het mom van een zogenaamde modernisering van de universele dienstverlening komt het voorstel er de facto op neer dat diensten worden vervangen en zelfs een aantal verplichtingen worden geschrapt, zoals openbare telefoencellen, volledige telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten, waardoor het gewenste resultaat redundant wordt. Het EESC weet nog niet of de sector rijp genoeg is om te garanderen dat deze diensten zonder een universele dienstverplichting verleid blijven worden. Het feit dat, krachtens artikel 82, „de lidstaten de beschikbaarheid of betaalbaarheid van andere diensten” kunnen blijven waarborgen, is niet alleen afhankelijk van de vraag of „de behoefte aan dergelijke diensten naar behoren is aangetoond”, maar leidt er ook toe dat deze diensten op korte termijn worden stopgezet vanwege de lasten die zij met zich brengen.

4.4.4.3. Het EESC heeft zijn twijfels bij de definitie van „functionele breedband”, omdat die heel wel slechts een arbitraire lijst van toegankelijke internetdiensten zou kunnen opleveren in plaats van een neutrale verbinding die aan minimale kwaliteitseisen voldoet, wat zou kunnen leiden tot voor de eindgebruiker discriminerende praktijken.

4.4.4.4. Feit is dat artikel 79 de lidstaten voorschrijft dat zij ervoor moeten zorgen dat „alle eindgebruikers op hun grondgebied, in het licht van de specifieke nationale omstandigheden en ten minste op een vaste locatie, tegen een betaalbare prijs toegang hebben tot functionele-internettoegang en spraaktelefoniediensten van een op hun grondgebied gespecificeerde kwaliteit, met inbegrip van de aansluiting op het net”, en dat zij kunnen „verlangen dat ondernemingen die deze diensten aanbieden aan die eindgebruikers tariefopties of -pakketten aanbieden die afwijken van die welke onder de gebruikelijke commerciële voorwaarden worden verstrekt” en dat die ondernemingen „op het gehele grondgebied uniforme tarieven toepassen, met inbegrip van geografische gemiddelden”.

In lid 4 en 5 van artikel 80 wordt echter verwezen naar „sociale bijstand of sociale zekerheid”, ofwel naar de nationale begrotingen via de belastingen, de ondersteuning die „wordt verleend aan eindgebruikers met een laag inkomen of bijzondere sociale behoeften zodat, minstens op een vaste locatie, een betaalbare toegang tot functionele-internettoegang en spraaktelefoniediensten wordt gewaarborgd”, wat serviceproviders van dergelijke verplichtingen ontslaat.

4.4.4.5. Overigens is het zo dat, indien de nationale regelgevende instanties vaststellen dat een onderneming een onredelijke last wordt opgelegd, de financiering van de openbare dienst beperkt blijft tot de invoering van een mechanisme „waarmee die onderneming voor de vastgestelde nettokosten onder transparante voorwaarden uit publieke middelen worden gecompenseerd”. Dit wil zeggen dat de kosten van de publieke dienstverlening wederom via de fiscus uit de nationale begroting worden gefinancierd, met name omdat er in niet-winstgevende gebieden geen publiekdienstverleners zijn. Er kan namelijk geen gebruik meer worden gemaakt van de evenredige spreiding van de kosten die vroeger op basis van artikel 13, onder b), van de ingetrokken richtlijn mogelijk was. (Hierin werd het volgende bepaald: „b) de nettokosten van de universeledienstverplichtingen te verdelen onder de aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten”).

4.4.5. *Rechten van de eindgebruiker*

4.4.5.1. Waar het EESC echter de meeste moeite mee heeft, is de nieuwe titel betreffende de rechten van eindgebruikers. Het kan zich, mede in het licht van zijn eerder uitgebrachte adviezen ter zake, niet vinden in de oplossingen die hierin worden aangedragen, zoals met name de keuze voor maximale harmonisatie in artikel 94. Het EESC is van mening dat op het gebied van consumentenrechten ofwel richtlijnen moeten worden aangenomen die minimale harmonisatie beogen, ofwel verordeningen waarmee een zo hoog mogelijke consumentenbescherming wordt nagestreefd.

4.4.5.2. Onaanvaardbaar is voor het EESC de afschaffing van bepaalde wettelijke verplichtingen of inperking van eerdere rechten of garanties met als onbewezen argument dat deze niet meer nodig zouden zijn of onder het algemene consumentenrecht zouden vallen, zoals de regulering van de retailprijzen van exploitanten met aanmerkelijke marktkracht (AMM) of een aantal bepalingen inzake contracten, transparantie, numeroinformatiediensten, interoperabiliteit van analoge televisieapparatuur (artikel 95 t/m 98 en 103 t/m 105).

4.4.5.3. Ook betwijfelt het EESC of bepaalde situaties in contracten met gebruikers die als oneerlijke praktijken zijn bestempeld in het voorstel van de Commissie wel op de beste manier gereguleerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om praktijken in verband met de maximale looptijd van contracten of de ontbinding van contracten, de verlenging van contracten bij gebundelde aanbiedingen, het ontbreken van sancties om het voor eindgebruikers gemakkelijker te maken op een andere provider over te stappen, de handhaving van de verplichting voor eindgebruikers tot compensatie van „de waarde *pro rata temporis* van de bij de sluiting van het contract aan dat contract gekoppelde gesubsidieerde apparatuur en een terugbetaling *pro rata temporis* van de promotionele voordelen die bij de sluiting van het contract als dusdanig werden genoemd”.

4.4.5.4. Wel is het zeer te spreken over een aantal nieuwe bepalingen, bijv. de verbeterde leesbaarheid van overeenkomsten door middel van een samenvatting van de essentiële informatie uit de overeenkomst, de verstrekking van verbruikscontrole-instrumenten, bepalingen betreffende prijs- en kwaliteitsvergelijkingsinstrumenten, en de bepaling op grond waarvan discriminatie op basis van nationaliteit of het land van verblijf wordt verboden.

4.5. *Nationale regelgevende en andere bevoegde instanties*

4.5.1. Wat de taken van de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties betreft, verdient vooral de herformulering van het huidige lid 1 van artikel 5 vermelding.

4.5.2. Met betrekking tot de onafhankelijkheid van nationale regelgevende instanties en andere bevoegde autoriteiten onderscheiden zich vooral de artikelen 7 t/m 9 vanwege de speciale garanties die worden gegeven in verband met het selecteren van de leden van de beheersorganen, het bepalen van hun maximale ambtstermijn, hun bestuursautonomie en hun ontslag.

4.6. *Buitengerechtelijke geschillenbeslechting*

4.6.1. Met haar voorstel wil de Commissie er vooral voor zorgen dat consumenten toegang hebben tot transparante, niet-discriminatoire, eenvoudige, snelle, billijke en goedkope buitengerechtelijke procedures voor hun niet-beslechte geschillen die ontstaan met ondernemingen die netwerken en/of andere openbare elektronische-communicatiediensten dan nummeronafhankelijke persoonlijke communicatiediensten aanbieden, en die betrekking hebben op de contractuele voorwaarden en/of prestaties van contracten voor het beschikbaar stellen van die netwerken en/of diensten.

4.6.2. Maar nog belangrijker is dat de lidstaten toegang tot deze procedures kunnen verlenen aan andere eindgebruikers, met name kleine en middelgrote ondernemingen.

4.6.3. In het geval van een grensoverschrijdend geschil wordt echter een oplossing aangedragen die voortvloeit uit het gebrek aan EU-mechanismen voor dit soort geschillen en waarbij een ingewikkelde reeks procedures met dubieuze resultaten — zowel op het vlak van doelmatigheid als met het oog op een evenwichtige belangenbehartiging — uiteindelijk alsnog uitdraait op een rechtszaak.

Brussel, 26 januari 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS
