

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.9.2010  
SEC(2010) 1035 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Begeleidend document bij het**

**VOORSTEL VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**over het "PROGRAMMA VOOR HET RADIOSPECTRUMBELEID"**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

**{COM(2010) 471}  
{SEC(2010) 1034}**

# SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

## 1. ALGEMENE ACHTERGROND

Radiospectrum is cruciaal voor de uitbouw van de digitale samenleving en snelle draadloze diensten, voor economisch herstel en groei, voor hoogwaardige banen en het concurrentievermogen van de EU op lange termijn. De spectrumbeleidslijnen en -doelstellingen zijn voornamelijk belangrijk op Europees niveau in de context van de Digitale Agenda voor Europa en de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

Het voorgestelde programma voor het radiospectrumbeleid (RSPP) schetst de beleidslijnen en -doelstellingen voor de strategische planning en harmonisatie van het radiospectrumgebruik in de EU, waarnaar werd gevraagd in de kaderrichtlijn voor elektronische communicatie als gewijzigd in 2009<sup>1</sup>. Het eerste programma loopt over de periode 2011-2015 om te zorgen voor samenhangend beleid in de EU en voor voldoende flexibiliteit om technologische en marktontwikkelingen in die periode op te vangen.

De meeste aspecten van het RSPP werden vastgesteld tijdens de Spectrumtop in maart 2010, waar het Parlement en de Commissie de meeste belanghebbende actoren samenbrachten. Het RSPP is eveneens gebaseerd op een publieke raadpleging en op het advies van de Beleidsgroep Radiospectrum (RSPG).

## 2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Spectrum is een schaars goed, met een door fysieke en technologische eigenschappen beperkt gebruik. De vraag naar kwaliteitsvol en kostenefficiënt spectrum is vaak groter dan het aanbod, zeker als er nieuwe technologieën en toepassingen opduiken. Er kan ook schaarste ontstaan door inefficiënt regelgevend beheer of technisch gebruik van het spectrum.

Schaarste belemmert de economische en maatschappelijke voordelen en creëert een wanverhouding tussen de toenemende vraag naar nieuwe draadloze diensten en het beschikbare spectrum. Zo ontstaan bijkomende kosten, gaan kansen voor het bedrijfsleven verloren, worden innovatieve technologieën en diensten gehinderd en sommige overheidsdiensten en commerciële diensten belemmerd.

### 2.1. Suboptimaal gebruik van het spectrum

Hoe efficiënt spectrum wordt gebruikt hangt af van:

- het risico op interferentie tussen gebruikers en de omvang van mogelijke schade;
- het uitrustingsniveau en de efficiëntie van de netwerken;
- het regelgevend beheer van het spectrum, dat bepalend is voor de "intensiteit van het gebruik"; dit omvat de modellen voor toewijzing van frequenties (administratieve modellen, marktmodellen, modellen voor gezamenlijk gebruik), gebruik van technologieën om op

---

<sup>1</sup> Artikel 8 bis, lid 3, van de nieuwe Kaderrichtlijn.

efficiënte wijze spectrum te delen (zoals cognitieve radio) en aanmoedigen om te investeren in efficiëntere infrastructuur (bijvoorbeeld via aanmoedigende administratieve prijsstellingen), ook in de overheidssector, die een grote spectrumgebruiker is;

- al dan niet samenhangende voorwaarden voor spectrumtoegang in de EU en in de buurlanden van de EU.

## **2.2. Omgaan met de toenemende afhankelijkheid van toepassingen waarvoor radiospectrum nodig is**

Doordat spectrum schaars is, wordt de toegang bepaald door prioriteiten en keuzes. Sommige keuzes kunnen aan de markt worden overgelaten (bijvoorbeeld veilingen), maar een aantal prioriteiten die bijvoorbeeld met openbare veiligheid te maken hebben, moeten door de overheid worden bepaald.

Beslissingen over spectrumbeheer kunnen de concurrentie beïnvloeden of verstoren als zij de rol of de macht van de marktspelers veranderen, door bijvoorbeeld gevestigde gebruikers onverdiende of ongewenste concurrentievoordelen te bieden. Beleidskeuzes moeten dus garanderen dat traditionele rechten worden geëerbiedigd en mogen de concurrentie niet verstoren.

## **2.3. Voordeel van een EU-aanpak**

Radioverkeer stopt niet bij de grens, zodat verschillen in de nationale aanpak het spectrumgebruik kunnen hinderen.

Gebrekkige coördinatie kan nog andere negatieve effecten hebben:

- de interne markt kan versnipperd raken, schaalvoordelen worden onmogelijk en dus stijgen de kosten;
- grensoverschrijdende interferentie verhindert de lidstaten het spectrum zo efficiënt mogelijk te gebruiken;
- bij gebrek aan "één stem" verloopt de internationale coördinatie van het spectrum buiten de EU minder efficiënt;
- er worden kansen gemist om het innovatievermogen op Europees niveau te stimuleren en strategische investeringen worden mogelijk vertraagd.

Zowel uit het nieuwe regelgevingskader voor elektronischecommunicatiediensten als uit de Radiospectrumbeschikking blijken de voordelen van EU-coördinatie binnen de grenzen van bestaande nationale prerogatieven op het gebied van spectrum (bijvoorbeeld op militair of cultureel vlak).

## **3. DOELSTELLINGEN**

Het eerste RSPP beschrijft op welke manier het spectrumgebruik tot 2015 kan bijdragen tot de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen en hoe spectrumtoegang meer sociale, economische en ecologische voordelen kan bieden.

Rekening houdend met de beschreven problemen kunnen de volgende doelstellingen worden onderscheiden:

- Via een spectrumbeleid de doelstellingen voor draadloze breedband die zijn bepaald in de EU 2020-strategie en in de Digitale Agenda voor Europa, ondersteunen;
- Efficiënt spectrumgebruik in EU-beleid ondersteunen, in het bijzonder door te ijveren voor flexibiliteit en concurrentie;
- Innovatie op Europees niveau ondersteunen;
- Tekortkomingen in het spectrumbeheer wegwerken in gebieden waarvoor de EU bevoegd is;
- De doelstellingen voor de strijd tegen de klimaatveranderingen en het bevorderen van energie-efficiëntie die zijn bepaald in de EU 2020-strategie en in de Digitale Agenda voor Europa, ondersteunen;
- Europese beleidsbelangen op het internationale toneel beschermen en lidstaten steunen in hun contacten met derde landen;
- De interne markt voor uitrusting, diensten en netwerken helpen bevorderen.

#### **4. BELEIDSOPTIES**

Beleidsopties werden gekozen op basis van hun mogelijke toegevoegde waarde voor verdere EU-harmonisering en -coördinatie en op basis van het soort maatregelen dat spectrumefficiëntie kan verhogen en economische, sociale en ecologische voordelen kan bieden.

De effectbeoordeling (EB) beschouwt drie scenario's voor het RSPP:

- spectrumbeheer blijft binnen het bestaande kader, zonder verdere beleidslijnen en -doelstellingen in een strategisch beleidsprogramma;
- het RSPP blijft beperkt tot de draagwijdte van de Kaderrichtlijn, dus de elektronischecommunicatiediensten;
- alle sectoren waarin spectrumgebruik gevolgen heeft voor de interne markt, worden aangepakt.

De EB beoordeelt ook voor ieder thema het geschikte strategische niveau:

- tijdens het eerste RSPP moet geen strategische doelstelling worden aangepakt;
- identificatie van een strategische doelstelling, daarna te bestuderen met de belanghebbende partijen;
- identificatie van een strategische doelstelling, gevolgd door concrete acties inzake inhoud of procedure.

## **5. EFFECTBEOORDELING**

Daar het RSPP een strategisch instrument op hoog niveau is, is het niet haalbaar een uitvoerige analyse te maken van het potentiële effect van elke optie of van de mate waarin elke optie effect zou sorteren. In deze effectbeoordeling worden daarom de gebieden die door elke optie worden bestreken, afgebakend en wordt nagegaan welke EU-maatregelen een toegevoegde waarde zouden bieden en doeltreffender zouden zijn dan een optreden op nationaal of lokaal niveau. Daar de effectbeoordeling, zoals het RSPP-voorstel zelf, van strategisch belang is, wordt er in die context ook op toegezien dat de voorgestelde wetgevingsmaatregel strookt met het evenredigheidsbeginsel. Een en ander beantwoordt aan de noodzaak om, zoals in het regelgevend kader en via de stakeholders tot uiting is gekomen, de strategische oriëntatie die aan het spectrumbeleid op EU-niveau moet worden gegeven, vast te stellen. Voortaan kunnen EU-beleidsmaatregelen immers niet langer op een ad-hocbasis worden getroffen, gelet op hun impact op een aantal sectoren en gebieden die in min of meerdere mate tot de EU-bevoegdheden behoren.

### **5.1. Impact van de opties op het eerste niveau**

#### *5.1.1. Geen RSPP*

Dit zou het onmogelijk maken te profiteren van de voordelen die in de andere twee opties beschreven worden, en indruisen tegen de wens van de wetgever.

#### *5.1.2. Een RSPP dat beperkt is tot elektronischecommunicatiediensten*

Aldus zouden EU-beleidsprioriteiten op een transparantere en meer voorspelbare wijze kunnen worden ontwikkeld. Uitgebreide raadplegingen zouden ook voor extra mogelijkheden zorgen om informatie in te winnen over de toekomstige vraag en de hinderpalen waarmee stakeholders geconfronteerd worden. Uitdrukkelijke ondersteuning door de lidstaten en het Europees Parlement zou de verdere initiatieven kracht bijzetten.

De voorbereiding van het programma brengt geen aanzienlijke extra kosten buiten de normale administratieve EU-werkzaamheden met zich mee.

#### *5.1.3. Een uitgebreid RSPP dat verder gaat dan elektronischecommunicatiediensten*

Uit openbare raadplegingen en de Spectrumtop is gebleken dat de belangrijkste kwesties vaak niet alleen betrekking hebben op elektronische communicatie maar ook op tal van sectorale belangen (bv. satellietradio en -televisie, vervoer, defensie, openbaar gebruik, milieu, ruimtevaart). Op basis van ruimere informatie zal het RSPP evenwichtiger kunnen worden uitgewerkt en kan rekening worden gehouden met alle huidige en potentiële soorten spectrumgebruik. Mogelijkheden om het spectrum te delen kunnen worden uitgebreid door naar alle mogelijke gebruikers te kijken, met inachtneming van de nationale bevoegdheden. Stakeholders pleiten duidelijk voor een zo groot mogelijke reikwijdte.

### **5.2. Impact van de opties op het tweede niveau**

De beleidsdoelstellingen kunnen gericht zijn op de inhoud of het proces en de methodologie van het beleid; voorts kunnen zij betrekking hebben op elektronische communicatie of nog verder gaan. In dit verband kunnen vijf thema's worden vermeld.

### 5.2.1. Bijdragen aan de Europese Digitale Agenda

Binnen de Europa 2020-strategie worden met het kerninitiatief "Een Digitale Agenda voor Europa" duurzame economische voordelen nagestreefd door middel van een interne digitale markt op basis van ultrasnel internet en interoperabele toepassingen. Een en ander moet bijgedragen aan de doelstelling om iedereen tegen 2013 van breedband te voorzien en tegen 2020 toegang te verzekeren tot snel internet van meer dan 30 Mbps, waarbij 50% van de Europese huishoudens over een internetverbinding van meer dan 100 Mbps zou moeten beschikken.

De verwezenlijking van deze doelstelling kan dichterbij worden gebracht door kabelnetwerken die niet het gehele grondgebied bestrijken, aan te vullen met draadloze diensten. Draadloze breedbanddiensten zouden vaste toegang aanvullen en mobiel gebruik mogelijk maken.

Overwogen beleidsopties:

- In een eerste RSPP wordt geen doelstelling gedefinieerd: lidstaten zouden uiteenlopende strategieën voor de invoering van draadloze breedband kunnen hanteren en aldus binnen de EU verwarring kunnen veroorzaken.
- Een doelstelling wordt vastgesteld waarop verder onderzoek moet volgen: op basis van vollediger gegevens zijn meer doordachte beleidskeuzes mogelijk; er moet met name een duidelijker inzicht worden gekregen in de mogelijke rol van ieder platform voor de levering van diensten.
- Van meet af aan worden concrete maatregelen vastgesteld: er kan worden gedacht aan de volgende maatregelen:
  1. op korte termijn meer spectrum voor breedband ter beschikking stellen door de toewijzing van reeds daarvoor bestemd spectrum af te dwingen en ervoor te zorgen dat alle burgers tegen 2015 toegang tot voldoende snel breedband krijgen;
  2. geharmoniseerde spectrumfrequenties aanwijzen voor breedbanddiensten via satelliet;
  3. de coördinatie van het digitale dividend verzekeren: een gemeenschappelijke datum voor de tenuitvoerlegging van de 800 MHz-Beschikking vaststellen en verzekeren dat het digitale dividend volledig wordt gebruikt om breedbandtoegang in dun bevolkte gebieden en voor kansarme groepen te verbeteren.

Andere specifieke maatregelen zouden eerst een beter inzicht in de te verwachten markt- en technologietendensen vergen.

### 5.2.2. Vlotte en gelijke toegang bevorderen

Om de spectrumtoegang te vergemakkelijken moeten (door flexibiliteit mogelijk te maken) belemmeringen van regelgevende aard die innovatie en markttoegang bemoeilijken (zoals beperkingen inzake dienstverlening en op technologisch vlak) worden weggenomen en moet spectrumhandel worden toegestaan. Om gelijke toegang tot het spectrum te garanderen moet er concurrentie zijn en moet concurrentievervalsing worden vermeden als bestaande gebruiksrechten worden herschikt (gereorganiseerd).

Overwogen beleidsopties:

- In een eerste RSPP wordt geen doelstelling gedefinieerd: een en ander betekent dat reeds voldoende flexibiliteit op EU-niveau verzekerd is.
- Een doelstelling wordt vastgesteld waarop verder onderzoek moet volgen: deze optie krijgt bijval maar er zijn reeds tal van technische en economische studies voorhanden en het is niet duidelijk welk bijkomend onderzoek nog nodig is. Alles draait om de vraag of er wel voldoende politieke wil in de lidstaten aanwezig is om werkelijk op de markt gebaseerde mechanismen toe te passen.
- Van meet af aan worden concrete maatregelen vastgesteld: hierbij wordt vooral gedacht aan maatregelen als de ontwikkeling van gemeenschappelijke richtsnoeren voor machtigingsvoorwaarden en -procedures, het verbeteren van flexibiliteit in het gebruik, het vermijden van concurrentievervalsing en het definiëren en toewijzen van aanvullend spectrum onder geharmoniseerde technische voorwaarden voor innovatieve toepassingen in het kader van algemene machtigingen. Een en ander zou de economie en de innovatie in grote mate ten goede komen.

### 5.2.3. *Het spectrumgebruik efficiënter maken*

In de kaderrichtlijn en de radiospectrumbeschikking wordt uitgegaan van het beginsel van efficiënt spectrumgebruik. Er zijn drie opties, gaande van "geen maatregelen" tot "op specifieke toepassingen gerichte maatregelen" (bv. doeltreffender delen van het spectrum ter bevordering van een gecoördineerd gebruik voor openbare veiligheid en noodherstel). Bij de tussenliggende optie wordt gepleit voor het inventariseren van het huidige spectrumgebruik en voor verdere analyse en onderzoek ter voorbereiding van regelgevende initiatieven inzake doeltreffende spectrumgerelateerde technologieën.

### 5.2.4. *Bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering*

EU 2020 is gericht op duurzame groei en een duurzame en concurrerende economie die efficiënt met hulpbronnen omgaat. Op het spectrum gebaseerde toepassingen kunnen op tweeërlei wijze aan deze doelstellingen bijdragen: via slimme netwerken om het energieverbruik te beperken en via intelligente verkeersmanagementsystemen om de koolstofuitstoot te verminderen.

Geen actie ondernemen is geen optie. Dit zou immers niet stroken met de hoge EU-beleidsprioriteit van deze kwestie. Het verrichten van verder onderzoek en analyses is beperkt tot intelligente vervoersystemen. De derde optie zou kunnen zijn, verder te gaan en concrete maatregelen te nemen, maar er zijn nog geen duidelijke maatregelen in die zin vastgesteld.

### 5.2.5. *Verbeteren van de externe betrekkingen*

Overeenkomstig het nieuwe regelgevende kader kan de Commissie het Parlement en de Raad gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen inzake internationale coördinatie van het spectrumbeleid voorstellen. Hierbij zij meteen gedacht aan de ITU-Wereldradioconferentie 2012 waar zal worden onderhandeld over kwesties die rechtstreeks van invloed zijn op het EU-spectrumbeleid. Het zou een goede zaak zijn als in het RSPP doelstellingen worden vastgesteld die een lans kunnen breken voor het EU-beleid op internationaal niveau.



De eerste optie, d.i. de status quo, zou noch voordelen noch risico's met zich meebrengen. De tweede optie zou erop gericht zijn aspecten van RSPP-gerelateerde externe betrekkingen te beperken tot elektronische communicatie. Hierbij zou alleen een deel van de kernvraagstukken op de internationale agenda aan bod komen. Bij de derde optie, waarbij verder wordt gekeken dan alleen naar elektronische communicatie, zouden alle sectorale maatregelen van EU-belang worden behandeld.

#### *5.2.6. Evaluatie van de administratieve belasting*

Hoewel de voordelen en kosten van het RSPP aanzienlijk uiteenlopen naargelang van de initiatieven en de opties, blijkt uit alle bestudeerde gevallen dat de voordelen duidelijk opwegen tegen de extra administratieve kosten. Een en ander moet verder worden bekeken zodra concrete maatregelen zijn voorgesteld.

## **6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES**

### **6.1. Vergelijking van de opties op het eerste niveau (strategische dimensie RSPP)**

De beste keuze voor het eerste RSPP is optie 3, d.w.z. dat het toepassingsgebied niet wordt beperkt tot elektronische communicatie maar verder wordt uitgebreid. Deze optie krijgt de steun van de externe stakeholders.

### **6.2. Impact van de opties op het tweede niveau**

#### *6.2.1. Bijdragen aan de Europese Digitale Agenda*

Wat breedbandtoegang via terrestrische draadloze diensten betreft, sluit optie 3 het best aan bij de prioriteiten van Europa 2020 en de wensen van de betrokkenen (zie de maatregelen in par. 5.2.1).

Voor satellietbreedbanddiensten lijkt optie 2 de beste keuze. Er moeten immers bijkomende studies worden uitgevoerd om na te gaan of brede toegang via satelliet tegen een vaste snelheid haalbaar is en welke kosten daaraan verbonden zijn voor de consument. Pas daarna kunnen concrete maatregelen worden genomen.

#### *6.2.2. Vlotte en gelijke toegang bevorderen*

Hoewel uit de effectbeoordeling blijkt dat verplichte coördinatie de beste keuze is (algemene invoering van een marktgerichte aanpak, met verzekering van geharmoniseerde flexibele gebruiksvoorwaarden), zijn de lidstaten enkel te vinden voor vrijwillige coördinatie. De Commissie is echter van oordeel dat alleen optie 3 haalbaar is en zal stappen voorstellen om de coördinatie te versterken zonder evenwel de speelruimte van de lidstaten te beperken.

#### *6.2.3. Het spectrumgebruik efficiënter maken*

Optie 2 (meer studies) verdient de voorkeur: er kan pas regelgeving worden uitgewerkt als de verschillende voorstellen verder worden onderzocht. Dit zal bovendien de betrokken partijen, m.n. in de openbare sector, helpen tot een consensus te komen.

#### 6.2.4. *Bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering*

Aangezien de belangrijkste besluiten inzake spectrumtoewijzing onlangs genomen zijn krijgt optie 1 voor "intelligente vervoerssystemen" de voorkeur. De Commissie blijft een en ander echter wel op de voet volgen.

Optie 2 wordt verkozen omdat op het vlak van energie-efficiëntie verder onderzoek moet worden verricht vooraleer concrete voorstellen kunnen worden gedaan.

#### 6.2.5. *Verbeteren van de externe betrekkingen*

Optie 3 lijkt de beste keuze. Internationale overeenkomsten zijn over het algemeen langetermijnovereenkomsten. Het is dan ook zaak de Europese belangen veilig te stellen en ervoor te zorgen dat spectrumbehoeften op belangrijke beleidsterreinen in de toekomst op de agenda zullen staan. Naast elektronische communicatie zijn ook duurzame ontwikkeling en klimaatverandering relevante EU-beleidsgebieden. De wetgever streeft naar meer EU-coördinatie bij internationale onderhandelingen over spectrumbeleid.

### **6.3. Effectbeoordelingen van follow-upmaatregelen: conclusie**

Voor de meest gewichtige follow-upmaatregelen moeten aparte effectbeoordelingen worden opgesteld. In de effectbeoordeling is dan ook al een lijst opgenomen van follow-upmaatregelen waarvoor hoe dan ook een effectbeoordeling nodig is.

De Commissie is voornemens een mededeling over collectief spectrumgebruik uit te brengen. Zodra er meer informatie beschikbaar is zal een effectbeoordeling worden opgesteld met het oog op verdere maatregelen op het vlak van machtigingen en collectief spectrumgebruik.

Over maatregelen voor technische harmonisatie werden in het verleden geen effectbeoordelingen opgesteld. Dergelijke maatregelen zouden in het kader van het RSPP noodzakelijk kunnen blijken voor specifieke vormen van spectrumgebruik. Als de impact ervan voldoende groot is en het besluitvormingsproces (met de stakeholders, de CEPT, de RSPG en het Radiospectrumcomité) onvoldoende rechtvaardiging biedt, zouden deze maatregelen toch in een effectbeoordeling moeten worden besproken.

Mocht worden gekozen voor optie 2, dan zal aan de hand van de richtsnoeren van de Commissie en de voorbereidende werkzaamheden, en afhankelijk van de vorm die de maatregelen aannemen, worden nagegaan of verdere effectbeoordeling nodig is.

## **7. TOEZICHT EN EVALUATIE**

Gezien de strategische aard van het RSPP is het logisch dat ook de evaluatie en het toezicht op een algemeen strategisch niveau blijven. Verdere concrete maatregelen die aansluiten bij het RSPP zullen later per geval worden bekeken.

Gedetailleerde analyses van afzonderlijk sectorale beleidsinitiatieven, bv. op het gebied van energie-efficiëntie, ruimtebeleid of de Digitale Agenda, zijn een nuttig hulpmiddel voor het toezicht op specifieke EU-beleidsindicatoren.

Ook zal de Commissie in samenwerking met de RSPG nagaan of nationale en internationale ontwikkelingen op technologisch en regelgevend vlak van invloed zijn op de spectrumvraag en het spectrumgebruik.