



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.9.2005
COM(2005) 400 definitief

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

Een op de markt gebaseerde benadering van het spectrumbeheer in de Europese Unie.

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

Een op de markt gebaseerde benadering van het spectrumbeheer in de Europese Unie.

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUD

1.	Samenvatting.....	3
2.	Een efficiënt spectrumgebruik – de noodzaak van veranderingen.....	4
3.	Hoe zullen spectrummarkten de efficiëntie verhogen?	6
4.	De EU-dimensie van spectrummarkten	7
5.	Centrale vraagstukken die bij de invoering van Europese spectrummarkten in overweging moeten worden genomen	8
5.1.	Overeenstemming over de doelstellingen	8
5.2.	Spectrumbanden.....	8
5.3.	Overgangsproblemen	9
5.4.	Vorm van de spectrumrechten	10
5.5.	Coördinatie van informatie	10
5.6.	Neutraliteit van dienstverstrekking en technologie.....	10
6.	De volgende stappen bij de totstandbrenging van spectrummarkten.....	11
7.	Conclusies	12

1. SAMENVATTING

Onze moderne samenleving is zo afhankelijk van geavanceerde elektronische communicatie geworden dat de behoefte aan radiofrequenties almaar toeneemt. Spectrumtoepassingen, variërend van mobiele telefonie en TV-omroep tot draadloze internettoegang, zijn een niet weg te denken deel van ons dagelijks leven geworden. De **traditionele benadering** van het vraagstuk van de toewijzing van frequentieruimte aan het grote aantal gegadigden was gebaseerd op planning, waarbij het de vraag was wie het recht heeft het spectrum te gebruiken en hoe, en geprobeerd werd een groot aantal uiteenlopende beleidsdoelstellingen te bevorderen.

Vandaag de dag wordt door de snelle ontwikkeling van de technologie en de convergentie van telecommunicatie, audiovisuele media en elektronische apparatuur een dynamische omgeving gecreëerd waarin het spectrum een steeds belangrijkere hulpbron aan het worden is. Het spectrumbeheer is met deze ontwikkelingen niet gelijk opgegaan, met als gevolg een steeds grotere kans dat de traditionele benadering, indien veranderingen uitblijven, zal verhinderen dat onze samenleving voordeel haalt uit deze nieuwe dynamische omgeving. Europa, aanvankelijk een **innovator** en wereldleider bij de ontwikkeling van mobiele communicatie, **riskeert nu een gebruiker te worden van elders in de wereld ontwikkelde technologie**. Om deze reden werken de lidstaten aan een herevaluatie van hun spectrumbeleid. Een mogelijke werkwijze is het gebruik van een **op de markt gebaseerd model** aan de hand waarvan de marktdeelnemers meer vrijheid krijgen om te beslissen hoe het spectrum moet worden gebruikt, en waarmee, via de mogelijkheid van verhandelbare spectrumrechten, de barrières voor de toegang tot deze spectrumrechten kunnen worden verlaagd.

Doordat regelgeving en marktdynamiek bij geconvergeerde draadloze communicatiediensten niet op elkaar aansluiten, bestaat tevens het risico dat een efficiënt gebruik van het spectrum onmogelijk wordt gemaakt, hetgeen een hinderpaal zal zijn voor de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van de interne markt, mededinging, innovatie en groei. **Met een fragmentarische benadering van de spectrumhervorming wordt het moeilijker de EU-beleidsdoelstellingen te realiseren.** Tegen deze achtergrond en na de door haar georganiseerde brede openbare discussie en raadpleging, stelt de Commissie thans een gecoördineerde invoering van spectrummarkten overal in de EU voor.

Dit voorstel is een stimulator van groei en werkgelegenheid en vloeit concreet voort uit de doelstellingen van de herziene agenda van Lissabon. Het vormt ook onderdeel van een strategie voor een efficiënt spectrumbeheer, zoals beoogd met het i2010-initiatief, en is verankerd in het streven naar **gemeenschappelijke en gecoördineerde maatregelen om de belemmeringen** voor het spectrumgebruik in alle lidstaten, ter bevordering van een **open en concurrentiekrachtige digitale economie, weg te kunnen nemen**. Dank zij de hieruit voortvloeiende snellere toegang tot nieuwe technologie en lagere prijzen voor telecommunicatie zou dit de burgers van Europa rechtstreeks ten goede moeten komen.

Aanzienlijke gedeelten van het spectrum, met inbegrip van bijvoorbeeld ongeveer een derde van het spectrum beneden 3 GHz (het voor terrestrische communicatie meeste geschikte deel van het spectrum), kunnen mogelijk tegen 2010 verhandelbaar worden en flexibel worden gebruikt. Deze communicatie stelt een kaderstructuur voor, voor een dynamisch en op veranderende omstandigheden inspelend spectrumgebruik..

Naast de op de markt gebaseerde benadering van het spectrumbeheer zal er voor het traditionele model een rol blijven weggelegd op gebieden waar grote overheidsbelangen spelen (bijv. defensie en luchtvaart, of onderzoeksdiensten als satellieten voor radioastronomie en aardobservatie). Een andere benadering is het **model zonder vergunning**, dat extra flexibiliteit biedt doordat hiermee, met bepaalde technische beperkingen, vrije toegang mogelijk wordt gemaakt. Elk beheersmodel is een nuttig instrument, en met een juiste combinatie van deze instrumenten kan in belangrijke mate aan de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen worden bijgedragen¹.

Om dit proces in de EU op een gecoördineerde wijze te kunnen opstarten, stelt de Commissie voor spectrummarkten in het leven te roepen en zoekt zij politieke overeenstemming over de volgende doelstellingen:

In de periode tot 2010, invoering op EU-niveau van:

- het recht om handel te drijven in individuele rechten voor het gebruik van frequenties in een selectie van spectrumbanden voor terrestrische elektronische communicatiediensten
- het recht om deze frequenties op een soepele manier te gebruiken.

De Commissie is van plan de nodige regelgevingsmaatregelen om deze doelstellingen te kunnen realiseren voor te stellen in het kader van de herevaluatie van het regelgevingskader voor elektronische communicatiediensten, welke midden 2006 een aanvang zal nemen. Tegelijkertijd zal de Commissie, **teneinde** een vroegtijdige ontwikkeling van de spectrummarkten **te vergemakkelijken, een coördinatieproces** in gang zetten met als doel, gedurende de tijdspanne noodzakelijk voort de gehele EU omspannende oplossing van het probleem, te vermijden dat er vertragingen optreden en dat het tot een kostbare fragmentarische aanpak komt met alle gevolgen van dien voor de interne markt.

2. EEN EFFICIËNT SPECTRUMGEBRUIK – DE NOODZAAK VAN VERANDERINGEN

Alle op radiotechnologie gebaseerde apparatuur gebruikt radiospectrum voor het verzenden en ontvangen van informatie, en met de toename van het aantal toepassingen dat spectrum gebruikt, zien wij een steeds verder groeiende vraag waaraan in het huidige klimaat van rigide beheersvoorschriften moeilijk kan worden voldaan. Spectrumruimte geldt als een schaars goed. Beschikbaarheid van spectrumruimte is een kritieke factor, niet alleen voor mobiele telefonie, mediadistributie en draadloze internettoegang, maar ook voor talrijke andere toepassingen, zoals weersvoorspelling, astronomie en de veiligheid in de lucht en op zee. En dat geldt evenzeer voor diensten van openbaar belang als veiligheid en defensie, alsook voor alledaagse gebruiksvoorwerpen en hulpmiddelen als afstandsbedieningen en gehoorapparaten. De vraag naar spectrumruimte is dramatisch toegenomen.

Het traditionele model voor de verdeling van het spectrum was gebaseerd op de toekenning van **individuele spectrumrechten** en de toewijzing van de verschillende bandbreedten aan bepaalde categorieën diensten, met als primair doel het vermijden van interferentie. Door de begrensde breedte van de toegewezen ‘spectrumslots’ en de gebruiksomstandigheden worden

¹ In de mededeling COM(2005) 411 over “Een vooruitziend radiospectrumbeleid voor de Europese Unie: het tweede jaarverslag”, wordt de algehele benadering van de Commissie op dit gebied uiteengezet.

gebruikers vaak tot bepaalde specifieke technologieën beperkt, bijvoorbeeld GSM bij sommige “mobiele” banden of televisie in een gedeelte van de “omroep”-banden. Individuele rechten houden derhalve **impliciet of expliciet een verbod in op het gebruik van andere technologieën of op het verstrekken van andere diensten.**

Deze benadering lijkt niet langer geschikt voor elektronische communicatiediensten in een wereld van steeds sneller verlopende technische ontwikkelingen, waarin een **compartementalisering van diensten in het licht van de aan de gang zijnde convergentie steeds moeilijker wordt.** Digitalisering houdt in dat een technologie een combinatie van communicatiediensten, zoals TV, telefonie en breedbandtoegang, kan verschaffen. Bovendien is het door de technische ontwikkeling mogelijk goedkoper apparaten te maken die op verschillende frequenties kunnen werken. Het traditionele model is niet dynamisch genoeg om de maatschappij ertoe in staat te stellen voordeel te halen uit deze ontwikkelingen. Dit leidt tot gemiste kansen op het stuk van concurrentievermogen, industriële ontwikkeling en werkgelegenheid, innovatie en, voor de gebruiker, tot een beperkter aantal diensten waaruit hij kan kiezen.

Vandaag de dag zijn er grote delen van het spectrum die slecht worden gebruikt. De laagfrequente gedeelten van het spectrum worden nog altijd in beslag genomen door oudere, minder efficiënte technologieën, terwijl **nieuwe technologieën alleen toegang kunnen krijgen tot de hogere frequenties, met beperktere signaalpropagatie en hogere uitrolokosten.**

Beleidscontext

Volgens de Europese Commissie kan het spectrumbeheer veel efficiënter worden gemaakt. De Commissie heeft een hervorming van het spectrumbeheer aangeduid als een van de strategische kwesties van het in juni 2005 gelanceerde i2010-initiatief. Tevens heeft zij naar aanleiding van deze problematiek een aantal andere initiatieven ontplooid, waaronder een belangrijke studie over de handel in spectrumruimte², openbare raadplegingen, workshops en maatregelen om discussies op hoog politiek niveau te vergemakkelijken.

In november 2004 heeft de Beleidsgroep Radiospectrum (BRS), na door de Commissie te zijn geraadpleegd³, in zijn advies over de handel in spectrumruimte geconcludeerd dat “*de handel in spectrumruimte bepaalde delen van het spectrum ten goede zou kunnen komen, mits er voldoende voorzorgen worden getroffen*” en dat “*de lidstaten bij de onderlinge handel van een meer gemeenschappelijke benadering zouden moeten uitgaan*”. De BRS merkte ook op dat *men er wellicht goed aan zou doen deze (vergunnings)voorwaarden voor het gebruik van het spectrum zo breed mogelijk te formuleren, om zo technologische neutraliteit en flexibiliteit bij het toekomstige gebruik ervan te kunnen verzekeren.*

In een in september 2004 door het Nederlandse voorzitterschap van de Raad ingediend consultancyverslag⁴ werd voorgesteld *over te stappen op een nieuw en flexibel model voor de toewijzing van spectrumruimte: het is hoog tijd dat de EU haar rigide model flexibeler maakt.* De Raad kwam in december 2004 tot de slotsom dat “*de verschillende modellen voor*

² Studie “Conditions and options in introducing secondary trading of radio spectrum in the European Community,”

³ http://europa.eu.int/information_society/policy/radio_spectrum/ref_info/studies/index_en.htm

⁴ <http://rspg.groups.eu.int>

⁴ “Rethinking the European ICT agenda: Ten ICT breakthroughs for reaching Lisbon goals”

spectrumbeheer continu moeten worden beoordeeld om tot een meer flexibel en efficiënt gebruik van het spectrum op Europees en mondiaal niveau te komen, rekening houdend met de ontwikkeling van nieuwe en innoverende technologieën en met de methodologieën die gebruik maken van marktmechanismen."⁵

3. HOE ZULLEN SPECTRUMMARKTEN DE EFFICIËNTIE VERHOGEN?

Door beslissingen over gebruik en distributie van spectrumruimte voor geconvergeerde communicatiediensten aan de markten over te laten, mag men verwachten dat het tot een veel efficiënter gebruik van het spectrum zal komen – hetgeen een centrale beleidsdoelstelling bij het regelgevingskader voor elektronische communicatie is. Efficiënt werken staat ook centraal bij andere EU-beleidsdoelstellingen, vooral op het vlak van innovatie en groei, en is rechtstreeks van invloed op het functioneren van de interne markt.

Voordelen

Onderzoek wijst uit dat een op de markt gebaseerde benadering significante economische voordelen met zich zou meebrengen en een bijzonder gunstig effect zou hebben op de keuzemogelijkheden van de gebruiker en diens toegang tot laaggeprijsde nieuwe technologieën en diensten.

In de voor de Commissie verrichte studie over de handel in spectrumruimte wordt geschat dat voor de lidstaten van de EU en de EER **de nettobaten van de invoering van de handel in spectrumruimte, in combinatie met flexibele gebruiksrechten, zo'n 8 à 9 miljard euro per jaar zouden bedragen.** Meer innovatie werd gezien als de grootste winstfactor, gevolgd door meer concurrentie. Het winsteffect van een combinatie van **verhandelbaarheid** en **gebruiksflexibiliteit** werd 10 maal hoger ingeschat dan verhandelbaarheid zonder flexibiliteit. In een andere studie⁶ wordt gesteld dat spectrumhervormingen in de VS de consument, als gevolg van lagere prijzen voor mobiele telefoniediensten, een voordeel van \$77 miljard per jaar zouden opleveren. Hoewel deze kwantitatieve resultaten slechts als indicatie van de haalbare orde van grootte moeten worden gezien, duiden zij onmiskenbaar op de noodzaak van maatregelen op Europees niveau.

Een evenwichtige benadering

Praktijkervaring met de verschillende manieren waarop het spectrumbeheer kan worden aangepakt zal de sterke en zwakke punten van elk van de alternatieve modellen aan het licht brengen, terwijl men hierdoor ook gemakkelijker zal kunnen bepalen waar en in welke bandbreedte elk model het meest op zijn plaats is. Het is thans noodzakelijk de ontwikkeling van spectrummarkten in de EU te ondersteunen teneinde fragmentering van de voor deze markten geldende regels te vermijden terwijl deze zich ontwikkelen.

⁵ Resolutie van de Raad van 10.12.04, zie 15472/04 (presse 345)

⁶ "The economic costs of spectrum misallocation", Jerry Ellig, mei 2005
<http://cadep.ufm.edu.gt/telecom/ingles/interior.asp?menu=lecturas>

4. DE EU-DIMENSIE VAN SPECTRUMMARKTEN

Het radiospectrum wordt hoofdzakelijk door de lidstaten beheerd, op nationaal niveau en met internationale coördinatie. Omdat men zich hoe langer hoe meer bewust wordt van het effect dat individueel genomen beslissingen op het beleid van de EU kunnen hebben, zijn er op EU-niveau reeds enige regelgevingsmaatregelen voor coördinatie en efficiëntieverbetering getroffen⁷. Het regelgevingskader⁸ erkent op de markt gebaseerd spectrumbeheer als een optie en voorziet, behoudens enkele voorwaarden, in de mogelijkheid van een door de lidstaten in te voeren handel in spectrumruimte⁹.

Een efficiënter gebruik van het spectrum bewerkstelligen is ook de voornaamste reden waarom een aantal landen binnen en buiten de EU op de markt gebaseerde hervormingen hebben doorgevoerd of een aanvang hebben gemaakt met de overgang naar dergelijke hervormingen¹⁰.

Een gemeenschappelijke weg vooruit

In sommige frequentiebanden is het spectrumgebruik - succesvol - geharmoniseerd om een snelle implementatie van nieuwe technologieën te verzekeren en van de hiermee gepaard gaande schaalvoordelen te kunnen profiteren. De meeste frequenties zijn evenwel niet op EU-niveau gecoördineerd, en door de divergerende beleidsmaatregelen van de lidstaten wordt de interne markt nog steeds in zijn ontwikkeling beperkt.

Door op gecoördineerde wijze spectrummarkten in de EU in te voeren kan men dergelijke problemen verkleinen en ook efficiënter een feitelijke gebruiksharmonisering doorvoeren. In de voor de Commissie verrichte studie wordt het spill-overeffect van divergerende beleidsmaatregelen op de invoering van verhandelbaarheid en flexibiliteit geanalyseerd. **Een van de bevindingen van de studie was dat, indien een land zou besluiten zijn spectrumbeheer niet door goedkeuring van dergelijke maatregelen te hervormen, dit voor de andere kosten zou meebrengen, terwijl, indien een land zich wel bij het hervormingsproject zou aansluiten, dit voor de andere extra voordelen zou opleveren.** De te verwachten voordelen zouden voor 60-70% kunnen worden toegeschreven aan nationale hervormingen, en voor 30-40% resulteren uit de overstap op de nieuwe benadering in alle landen van de EU. Bij de kwalitatieve redenering die aan de berekeningsmodellen ten grondslag ligt, wordt uitgegaan van hetzelfde soort spill-overeffect als dat wat de EU bij de totstandbrenging van de EU interne markt heeft meegemaakt.

Met de invoering van een handel in spectrumruimte op EU-niveau zouden de voorwaarden worden geschapen voor naadloze grensoverschrijdende diensten op basis van in de gehele EU geldende regels en zou een van de grootste wereldmarkten voor op spectrumexploitatie gebaseerde diensten worden gecreëerd. Aldus zou de concurrentiepositie van de EU snel worden verbeterd en zou het innovatieproces krachtig worden gestimuleerd.

⁷ Radiospectrumbeschikking 676/2002/EG

⁸ Kaderrichtlijn 2002/21/EG, Vergunningsrichtlijn 2002/20/EG

⁹ Radiospectrumregulering vormt, in combinatie met de Richtlijn radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur (1999/5/EG) eveneens een belangrijke bijdrage aan de interne markt voor apparatuur.

¹⁰ Binnen de EU zijn dit DK, IT, NL, HU, AT, PT, SK, SI, SE en UK.

5. CENTRALE VRAAGSTUKKEN DIE BIJ DE INVOERING VAN EUROPESE SPECTRUMMARKTEN IN OVERWEGING MOETEN WORDEN GENOMEN

Er zijn bepaalde problemen die bij de invoering van spectrummarkten in de EU zullen moeten worden aangepakt en dit kan alleen indien men het overal in de EU eens is over de te hanteren beleidsdoelstellingen en men zich op bepaalde essentiële implementatieaspecten toelegt.

5.1. Overeenstemming over de doelstellingen

Uiterlijk tegen 2010 zou politieke overeenstemming moeten worden bereikt over de totstandbrenging van goed functionerende spectrummarkten, en over de verhandelbaarheid van en gebruiksflexibiliteit voor aanzienlijke gedeelten van het beschikbare spectrum. Aldus zouden alle betrokken marktdeelnemers zich op het nieuwe type spectrumbeheer kunnen voorbereiden en zou kunnen worden verzekerd dat markten voor op spectrumexploitatie gebaseerde diensten de overstap vlot kunnen maken.

5.2. Spectrumbanden

Bovengenoemde doelstelling kan alleen worden verwezenlijkt indien een groot gedeelte van het spectrum verhandelbaar wordt. Een stapsgewijze aanpak aan de hand van een klein aantal “testbanden” zal niet tot meer concurrentie en innovatie leiden. Indien slechts een beperkt gedeelte van het spectrum verhandelbaar wordt, zou het gevaar bestaan dat men spectrumruimte gaat “oppotten” hetgeen voor de mededinging fnuikend zou zijn, en zouden er minder mogelijkheden zijn om uit de opgedane ervaring lering te trekken.

Spectrumruimte die in het openbaar belang wordt gebruikt, zoals voor defensie- of wetenschappelijke doeleinden, of die op wereldniveau wordt beheerd, zoals in het geval van de luchtvaart en satellieten, valt buiten dit voorstel.

Over het algemeen wordt - mede op grond van studies en openbare raadplegingen – aanvaard dat spectrumbanden die voor terrestrische elektronische communicatiediensten worden gebruikt, het meest geschikt zijn om de door een marktbenadering mogelijk gemaakte voordelen aan te reiken. Dit zijn voor een groot deel ook de banden die aanvankelijk waren geselecteerd door sommige lidstaten in het kader van hun nationale benadering van de invoering van spectrummarkten¹¹, en zij vormen de kern van de werkzaamheden van de BRS betreffende een strategische benadering van convergentie.

De Commissie stelt voor markten in te voeren voor **frequenties die momenteel voor de hieronder genoemde doeleinden worden gebruikt**, dit om een efficiënte coördinatie en, uiteindelijk, concrete resultaten op EU-niveau te verzekeren, bijvoorbeeld:

- **terrestrische mobiele communicatiediensten**, met inbegrip van bijv. frequenties voor publieke mobiele diensten als GSM en 3G, en van frequenties voor besloten gebruikersgroepen als PMR en PAMR;
- **terrestrische vaste draadloze communicatiediensten**, met inbegrip van bijv. frequenties voor draadloze lokale lijnen, draadloze breedbandtoegang en aansluitingen in het microgolfbereik;

¹¹ De Commissie beseft dat sommige lidstaten ook van plan zijn hun marktgebaseerde benadering tot andere banden uit te breiden

- **terrestrische TV- en radio-omroepdiensten**, met inbegrip van bijv. frequenties voor lokale, regionale en nationale omroep.

De precieze keuze van de banden zal bij het coördinatieproces moeten worden gevalideerd en de specifieke wetgevingsvoorstellen zouden op effectbeoordelingen moeten worden gebaseerd. In deze context moet grondig rekening worden gehouden met de kosten voor kleine economische operatoren

Verwacht mag worden dat de genoemde banden op korte termijn al binnen een marktstructuur zullen functioneren. Vaak zijn deze reeds toegekend als individuele rechten voor het gebruik van bepaalde “frequentieblokken” in bepaalde geografische gebieden, en de rechtenhouders zijn vaak ook verantwoordelijk voor hun eigen netwerkplanning en hebben ervaring met technologie-upgrades en interactie met de markten. De herindeling van het spectrum wanneer de analoge omroep uiteindelijk komt te vervallen (wat het zogeheten ‘digital dividend’ oplevert) zal een verdere stimulans zijn voor een efficiënt gebruik van deze banden (hoewel men zou kunnen besluiten een deel van deze spectrumopbrengst door middel van andere modellen te beheren)¹².

Ofschoon er met de bijzondere aard van het publieke omroepwezen rekening moet worden gehouden, dient men wel te bedenken dat de voor spectrumgebruikers bestaande mogelijkheid om de beschikbare frequenties op een meer flexibele manier te verhandelen en te hanteren een optie en geen verplichting is. Misschien zal men ook de hypothese moeten herevalueren dat publieke uitzendingen automatisch gebruikmaking van het terrestrische spectrum vereisen, aangezien er, dankzij de steeds verder doorgevoerde convergentie en multiple platforms, in toenemende mate aan de dekkingsverplichtingen kan worden voldaan zonder dat er van terrestrische draadloze signaaloverdracht gebruik moet worden gemaakt. Dit is niet strijdig met de doelstelling het publieke omroepwezen in stand te houden, en laat andere beleidsdoelstellingen onverlet.

De grenzen die aan de handel in spectrumruimte worden gesteld zijn van dien aard dat het gevaar dat sommige exploitanten spectrumruimte zouden “hamsteren” tot een minimum wordt beperkt, daar deze niet de middelen, noch de motivatie zouden hebben om een dominante marktpositie in te nemen. Voor zover er zich mededingingsproblemen zouden voordoen, voorziet de wetgeving op dit gebied in beginsel in adequate middelen om deze te kunnen verhelpen. Daar waar de toegang tot de markt zou worden belemmerd als gevolg van aan spectrumgebruiksrechten verbonden nodeloze restricties en beperkingen, zouden de beperkingen in kwestie gewoon moeten worden opgeheven.

5.3. Overgangsproblemen

Van de invoering van spectrummarkten worden de nodige effecten verwacht op de waarde van bestaande al dan niet verhandelbare vergunningen, alsook op de hiermee samenhangende investeringen. De gevolgen die de rechtenhouders hiervan zullen ondervinden, zullen voor ieder van hen weer anders zijn. In elk geval zullen deze gevolgen afhangen van de huidige en toekomstige vergunningsvoorwaarden en van het concurrentieniveau overal in de EU.

¹² Zie mededeling over een snellere overgang van analoge naar digitale terrestrische omroep COM(2005)204 en het hiermee samenhangende werkdocument SEC(2005)661, blz. 10

Bij hun overgang naar een op de markt gebaseerde benadering zouden de lidstaten de legitieme belangen van de rechthouders in aanmerking moeten nemen, en er tegelijkertijd op moeten toezien dat een en ander met het mededingingsrecht en de algemene beginselen van het communautair recht verenigbaar is. Om te vermijden dat houders van bestaande rechten worden benadeeld, zou het nodig kunnen zijn deze, bijvoorbeeld, meer vrijheid te geven bij de uitoefening van hun rechten en nodeloze restricties voor het gebruik van die rechten op te heffen. Dit zou geleidelijk en op niet-discriminerende wijze moeten worden gedaan, naarmate de marktwarde van de spectrumrechten verder toeneemt.

5.4. Vorm van de spectrumrechten

Bepaalde aspecten van verhandelbare rechten zouden moeten worden geharmoniseerd, zoals het gemeenschappelijke formaat (het document of de “titel”) en uiteindelijk de materiële regels die ten grondslag liggen aan de vrijheid van de gebruiker om rechten te gebruiken of te verhandelen. Hierdoor zouden de transactiekosten worden verlaagd, zouden de markten transparanter worden en zou de rechtszekerheid overal in de EU worden vergroot. Ook zou eigendomsoverdracht hierdoor worden vereenvoudigd en zou een efficiënt spectrumgebruik worden bevorderd, waarbij tegelijkertijd grootschalige innovatie zou worden vergemakkelijkt en meer schaalvoordelen kunnen worden verwacht.

5.5. Coördinatie van informatie

Voor een goed functioneren van de spectrummarkten is het van essentieel belang dat men gemakkelijk aan betrouwbare informatie kan komen. Vandaag de dag wordt deze informatie in verschillende formaten in nationale databases bewaard. In de toekomst zou deze informatie op gecoördineerde wijze moeten worden gepresenteerd om spectrumrechten gemakkelijker onderling vergelijkbaar te maken en kopers in staat te stellen overal in de EU potentiële verkopers te vinden. Daarom zou men voor de gehele EU één enkel portaal moeten ontwikkelen met toegang tot informatie over de toewijzing van spectrumrechten, over reeds toegewezen spectrumrechten (nationale registers), over de beschikbaarheid van verhandelbare spectrumruimte die nog niet is toegewezen of die binnen afzienbare tijd verhandelbaar zal worden, alsmede over desbetreffende nationale wet- en regelgeving. Een en ander kan worden vergemakkelijkt door op bestaande structuren, zoals de EFIS-database van het Europees bureau voor radiocommunicatie, voort te bouwen of deze uit te breiden.

5.6. Neutraliteit van dienstverstrekking en technologie

Aangezien de voor technologie en dienstverlening bestaande restricties steeds minder goed met convergentie te rijmen vallen, is het belangrijk te bepalen hoe verhandelbare rechten kunnen worden gecombineerd met flexibiliteit, d.i. de vrijheid van een houder van spectrumrechten om deze voor iedere vorm van dienstverstrekking te gebruiken, zo lang maar aan de technische vereisten wordt voldaan.

Technologische neutraliteit is een beginsel dat in het huidige regelgevingskader op EU-niveau verankerd ligt en dat, wat het radiospectrum betreft, zo gedefinieerd moet worden dat de restricties tot een minimum worden teruggebracht, terwijl voor het interferentieprobleem een passende oplossing wordt gevonden. Wel dient men zich te realiseren dat het noodzakelijke storingsbeheer in bepaalde gevallen restricties met zich kan meebrengen die in de praktijk de ene technologie boven de andere kunnen bevoordelen. **Neutraliteit van dienstverstrekking** houdt in dat de rechthouder kiest welke diensten er via de spectrumgebruiksrechten worden aangeboden. Vanuit het oogpunt van technisch

spectrumbeheer is het in het algemeen niet verantwoord diensten waarvoor het spectrum kan worden gebruikt te beperken. Op ITU-niveau worden evenwel, in het radioreglement, brede categorieën gedefinieerd, met regels ter vermijding van grensoverschrijdende storingen. Op het gebied van terrestrische elektronische communicatie is deze indeling in categorieën snel aan het verouderen.

Er zijn wellicht gevallen waarin een beperking van de dienstverstrekking aantoonbaar een gunstig effect heeft en gerechtvaardigd is (bijv. met het oog op de interoperabiliteit van diensten), en er zijn voorbeelden van situaties waarin een dergelijke benadering in zeer belangrijke mate heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van dienstenmarkten en de bevrediging van de vraag van de consument. Er moeten dan ook criteria worden vastgesteld voor uitzonderingsgevallen waarin bij de toewijzing van spectrumgebruiksrechten dienstbeperkingen te rechtvaardigen zijn, terwijl in alle andere gevallen neutraliteit ten aanzien van de dienstverstrekking moet worden betracht.

6. DE VOLGENDE STAPPEN BIJ DE TOTSTANDBRENGING VAN SPECTRUMMARKTEN

Deze mededeling heeft primair tot doel te streven naar politieke overeenstemming op EU-niveau over de globale doelstelling om tegen 2010 spectrummarkten te creëren.

Om dit doel te bereiken is de Commissie voornemens, in het kader van een EU-benadering van de handel in spectrumruimte, de volgende basisconcepten verder uit te werken:

Verhandelbaarheid

- De vrijheid om individuele rechten voor het gebruik van frequenties in bepaalde spectrumbanden voor elektronische communicatiediensten te verhandelen
- Vaststelling van een procedure om banden verhandelbaar te maken
- Uitwerking van een eerste selectie banden

Technologische neutraliteit

- Definitie van het begrip technologische neutraliteit, waarbij de restricties tot een minimum worden beperkt

Neutraliteit van dienstverstrekking

- Vaststelling van de specifieke dienstverstrekkingsvoorwaarden welke in de toekomst voor het gebruik van frequentiebanden kunnen gelden

Spectrumrechten

- Harmonisatie van spectrumrechten; een gemeenschappelijk formaat, gevolgd door gemeenschappelijke definities van verscheidene materiële aspecten van de rechten die ten grondslag liggen aan de vrijheid van de gebruikers om hun rechten te gebruiken en te verhandelen

Transparantie

- Toegang tot noodzakelijke informatie over spectrummarkten, inclusief informatie over de toewijzing van en de reeds toegewezen gebruiksrechten voor spectrumruimte (nationale registers), welke op geharmoniseerde wijze voor de gehele EU via één enkel portaal wordt verstrekt

Bij de herevaluatie van het regelgevingskader van medio 2006 zal met name ook worden gekeken naar maatregelen inzake verhandelbaarheid en neutraliteit van technologie en dienstverstrekking. Het wetgevingsproces moet vergezeld gaan van effectbeoordelingen en een actieve dialoog met de lidstaten, alsmede van een coördinatieproces dat ook betrekking kan hebben op zaken die niet bij de herevaluatie van het regelgevingskader in aanmerking worden genomen. Aldus zal men bij de implementatie van het handelssysteem kostbare vertragingen en fragmentatie op korte termijn kunnen voorkomen. In voorkomend geval kan de Commissie ook aanbevelingen doen. Er zullen zo spoedig mogelijk coördinatiegroepen moeten worden gevormd om de voornaamste aspecten van deze materie ter hand te nemen. Het coördinatieproces en het wetgevingsproces zullen elkaar wederzijds moeten informeren en versterken.

Het hierboven beschreven proces zou systematisch vergezeld gaan van openbare raadplegingen over specifieke voorstellen. De Commissie is van plan in haar jaarlijkse rapport over het spectrumbeleid verslag over de gemaakte vooruitgang uit te brengen.

7. CONCLUSIES

Een hervorming van het spectrumbeheer in de EU met het oog op de invoering van een op de markt gebaseerde benadering voor de verdeling van de beschikbare spectrumruimte vormt een ware uitdaging. Maar deze uitdaging is wel de moeite van het aannemen waard, daar **een effectieve invoering van spectrummarkten:**

- **voordelen zou bieden** in termen van een sterkere concurrentiepositie van Europa, van een groter innovatiepotentieel, van een versterking van de interne markt en van een grotere diversifiëring van de diensten waaruit de consument kan kiezen, waarbij dan ook nog de positieve effecten voor werkgelegenheid en buitenlandse handel komen;
- **juist op tijd zou komen**, omdat spectrumbeheer ‘oude stijl’, door de technologische vooruitgang, de groeiende vraag naar spectrumruimte en de snelheid waarmee bedrijfstakken en markten evolueren, zijn grenzen heeft bereikt;
- **haalbaar zou zijn** binnen de voorgestelde tijdspanne.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad van ministers de in deze mededeling uiteengezette benadering te onderschrijven