

Fiche 1: Connectiviteit voor een competitieve interne markt

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstellen*

1. Mededeling Connectiviteit voor een competitieve digitale eengemaakte markt - Naar een Europese gigabitmaatschappij
2. Mededeling 5G voor Europa: Een actieplan
3. Verordening tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014 wat de bevordering van internetconnectiviteit in lokale gemeenschappen betreft

b) *Datum ontvangst Commissiedocumenten*

14 september 2016

c) *Nr. Commissiedocumenten*

1. COM (2016)587
2. COM (2016)588
3. COM (2016)589.

d) *EUR-lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474527409054&uri=CELEX:52016DC0587>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474527273207&uri=CELEX:52016DC0588>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1474527376245&uri=CELEX:52016PC0589>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

Er is geen specifiek impact assessment voor deze voorstellen.

f) *Behandelingstraject Raad*

Vervoer, Telecom en Energie (VTE)

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Economische Zaken

h) *Rechtsbasis*

De verordening heeft als rechtsbasis artikel 172 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Voor de verordening is sprake van de gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 14 september jongstleden vijf documenten gepresenteerd op het gebied van telecommunicatie. Dit fiche gaat over drie voorstellen die zien op het stellen van doelen op het gebied connectiviteit en het stimuleren van het bereiken van die doelen. Het gaat om: een mededeling over connectiviteit, een mededeling actieplan 5G en een verordening Wifi4EU. De overige twee voorstellen, die gaan over aanpassing van het huidige regelgevend kader en de rol van BEREC (*Body of European Regulators of Electronic Communications*: de organisatie van Europese toezichthouders), worden in een apart fiche besproken. Uitgangspunt van alle vijf voorstellen zijn de doelen die de Commissie stelt in haar connectiviteitsmededeling, zoals hieronder behandeld.

Mededeling Connectiviteit

Een basis internetsnelheid is volgens de Commissie onvoldoende om te voldoen aan de toekomstige behoefte. De Commissie stelt dat nieuwe technologieën en apparaten snelheid, kwaliteit en responsiviteit vereisen die alleen kunnen worden geleverd door zeer snelle breedbandnetwerken. De Commissie pleit daarom voor Gigabit connectiviteit, waarmee ze een internetverbinding bedoelt met een download- en uploadsnelheid van minstens 1 Gbps (Gigabits per seconde). Bovendien moet volgens de Commissie worden ingezet op internetverbindingen in buitengebieden. Door goede internetverbindingen kunnen bedrijven in deze gebieden voordelen halen op het gebied van onder andere video-conferenties, online administratie en e-commerce. Huishoudens in zowel stedelijk als in buitengebied zouden daarom, volgens de Commissie, toegang moeten hebben tot een vaste of draadloze verbinding met een minimale snelheid van 100 Mbps (Megabits per seconde). Daarnaast acht de Commissie het noodzakelijk dat er een ononderbroken draadloze infrastructuur komt die gebruikers in staat stelt te kiezen tussen gradaties van betrouwbaarheid en kwaliteit en die een antwoord biedt op specifieke connectiviteitsvragen. De vijfde generatie mobiele communicatie, het zogenaamde 5G, zou dit mogelijk moeten maken.

Concreet stelt de Commissie de volgende niet-bindende doelen:

- a) In 2025 moeten sociaal economische centra zoals onderwijsinstellingen, havens, vliegvelden, ziekenhuizen, en digitale (hightech) bedrijven voorzien zijn van een internetverbinding van minstens 1 Gbps;
- b) In 2025 moeten alle huishoudens de beschikking hebben over 100Mbps vaste of draadloze aansluitingen met de mogelijkheid tot nog hogere snelheden;
- c) In 2020 is volwaardig 5G beschikbaar in één grote stad per lidstaat;

- d) In 2025 hebben het stedelijk gebied en de belangrijkste transport/verkeersaders ononderbroken 5G dekking.

Naast deze doelstellingen geeft de Commissie in haar mededeling ook aan dat zij investeringen in de meest kostbare (veelal rurale) gebieden wil stimuleren. De Commissie zal een breedbandfonds lanceren en verkent het samenvoegen van verschillende financieringsbronnen (publiek/privaat) voor de financiering van internet connectiviteitsprojecten. De Commissie roept lidstaten bovendien op om hun nationale breedbandplan te evalueren en te updaten voor eind 2017.

Mededeling 5G actieplan

Op dit moment wordt wereldwijd hard gewerkt aan de standaardisatie van de vijfde generatie mobiele communicatie (5G). 5G heeft meer mogelijkheden dan alleen (veel) meer bandbreedte. Onderdeel van 5G is ook zogenaamde netwerkvirtualisatie waarbij de mogelijkheden van het netwerk steeds meer via software worden bepaald. Dit maakt meer differentiatie mogelijk in datasnelheid en kwaliteit, waardoor allerlei sectoren op maat kunnen worden bediend. Dit brengt ook nieuwe toepassingen binnen bereik, zoals 'connected cars'. De Commissie ziet 5G als een kans voor Europa om voordelen te halen uit een vroegtijdige uitrol van 5G netwerken en diensten. Daarom wordt een gemeenschappelijk actieplan voorgesteld met een planning voor gecoördineerde acties. Het betreft onder andere de volgende niet-bindende acties:

- a) Een EU-breed stappenplan zou moeten worden ontwikkeld met nationale stappen voor de uitrol van 5G als onderdeel van nationale breedbandplannen.
- b) Eind 2016 een voorlopige lijst van spectrumbanden (frequentieruimte) voor de start van 5G te identificeren, eind 2017 overeenstemming te bereiken over een volledige geharmoniseerde set van spectrumbanden voor de introductie van commerciële 5G-netwerken en met de lidstaten werken aan een aanpak voor het verlenen van vergunningen voor specifieke spectrumbanden voor 5G boven 6 MHz.
- c) Met lidstaten, bedrijfsleven en andere belanghebbenden uitrol- en kwaliteitsdoelstellingen voor het monitoren van de voortgang van de uitrol van glasvezel en een verdicht netwerk vaststellen. Hierbij dienen best practices te worden geïdentificeerd om de administratieve voorwaarden en termijnen samenhangender te maken.
- d) Lidstaten en het bedrijfsleven worden opgeroepen om eind 2019 een initiële 5G standaard te hebben ontwikkeld.
- e) De Commissie zal in overleg met de industrie en de EIB Groep een financieringsinstrument uitwerken (gereed in maart 2017) voor start-ups en vraagstimulering en dit zo mogelijk koppelen met publieke middelen (o.a. met het Europees Fonds voor Strategische Investerings).

Verordening Wi-Fi 4EU

De Commissie lanceerde een verordening die ziet op het subsidiëren van gratis Wi-Fi in de openbare ruimte. Hiermee beoogt de Commissie hoge kwaliteit draadloze connectiviteit in de hele EU te

bewerkstelligen. In de verordening wordt een systeem opgezet met vouchers. Een overheidsinstantie kan de kosten van installatie van Wi-Fi door de EU laten betalen indien er nog geen gratis Wi-Fi beschikbaar is. De Commissie reserveert hiervoor 120 miljoen euro.

b) *Impact assessment Commissie*

Er zijn geen impact assessments opgesteld voor de drie voorstellen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat de telecominfrastructuur een belangrijke bijdrage levert aan de economische groei. Een goede en betrouwbare telecominfrastructuur is niet alleen een randvoorwaarde voor tal van economische activiteiten, zij draagt ook bij aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken rondom bijvoorbeeld duurzame energie- en voedselvoorziening, duurzaam grondstoffengebruik, veiligheid en zorg. In de Digitale Agenda van 2016¹ heeft het kabinet uiteengezet welke acties het verricht om de juiste randvoorwaarden te creëren. Onderdeel van dit beleid is het verdelen van radiospectrum ten behoeve van mobiele netwerken, het reguleren van toegang tot vaste netwerken door de onafhankelijke toezichthouder ACM, het bevorderen van cybersecurity met oog op de integriteit van netwerken en het faciliteren van de uitrol van breedband in buitengebieden. Daarnaast wordt momenteel een onderzoek verricht naar de toekomstige vraag naar en aanbod van connectiviteit in Nederland. Om in de toekomst een sterke mondiale positie te behouden, is het van belang om te weten hoe de behoefte aan connectiviteit zich zal ontwikkelen en in hoeverre bestaande vaste en mobiele netwerken daar aan kunnen voldoen. De analyse en doelstellingen van de Commissie zijn voor dit onderzoek waardevol.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland ziet net als de Commissie dat de connectiviteitsbehoefte toeneemt als gevolg van nieuwe toepassingen en meer aangesloten apparaten, en dat snel internet steeds meer van belang is voor een goed functionerende economie. De uitrol van snelle breedbandverbindingen is daarom van belang. Nederland steunt daarom de analyse van de Commissie dat moet worden ingezet op sneller internet. Nederland heeft echter wel vraagtekens bij de invulling die de Commissie kiest. Per onderwerp wordt hier op ingegaan.

Mededeling Connectiviteit

De uitrol van snelle breedbandverbindingen is een goede ontwikkeling; het is evident dat gezien de verwachte toename van het aantal *connected devices* (op internet aangesloten apparaten) de vraag naar bandbreedte zal toenemen. Nederland steunt het stellen van ambitieuze doelen, omdat die de inspanningen naar meer breedbandverbindingen in gang zetten en richting geven. Wel plaatst Nederland vraagtekens bij het realiteitsgehalte van de doelstellingen. Om die reden is het positief dat

¹ Kamerstukken II, 29515, nr. 390.

de doelstellingen niet-bindend zijn. De doelstelling van 100 Mbps voor heel Europa is hoog, gezien het feit dat de gemiddelde vaste internetsnelheid in Nederland op dit moment geschat wordt op 18Mbps² en daarmee tot de top van de wereld hoort. Ook de doelstelling ten aanzien van de 5G uitrol is ambitieus. De vraag is bijvoorbeeld in hoeverre verwacht kan worden dat de dekking in 2025 ononderbroken zal zijn voor een groot gebied, en de uitrol in een grote stad in 2020 al gerealiseerd kan worden aangezien de standaard nog wordt ontwikkeld. Het is positief dat de Commissie gaat nadenken over manieren om voldoende breedbandfinanciering te bewerkstelligen in commercieel niet of minder aantrekkelijke gebieden. Meer informatie is echter wenselijk over de manier waarop de Commissieplannen gefinancierd zullen worden.

Mededeling 5G actieplan

Nederland steunt het achterliggende doel van het actieplan voor 5G, het realiseren van een kwalitatief goede mobiele infrastructuur. Het is daarbij wenselijk dat in mobiel netwerk wordt geïnvesteerd, zodat deze netwerken *state of the art* zijn. Nederland is echter geen voorstander van het voorsorteren op een bepaalde technologie (5G). Duidelijk is dat de 5G-technologie allerlei nieuwe mogelijkheden kan bieden en als zodanig kan bijdragen aan economische groei en het creëren van banen. Echter, momenteel is nog niet bepaald aan welke specificaties 5G precies zal voldoen; het standaardisatieproces is nog in volle gang. Daarbij zijn er ook allerlei ontwikkelingen rond 4G die zorgen voor steeds hogere breedbandsnelheden. De Commissie dient te voorkomen dat zij 5G bevoordeelt ten opzichte van andere technologieën en zo bedrijven beperkt in het maken van een eigen technologiekeuze. Nederland is voorstander van het creëren van de juiste randvoorwaarden voor het ontstaan van technieken. Zo heeft 5G bijvoorbeeld veel radiospectrum nodig, die de overheid vrij zal moeten maken. Nederland is echter terughoudend om, zoals het actieplan voorstelt, als lidstaat het proces van standaardisatie zeer actief op te pakken en een vastomlijnd breedbandplan over 5G op te stellen. Ook is Nederland terughoudend in het stellen van kwaliteitseisen voor de 5G-technologie. Dit zou de vrije keuze voor technologie door de markt kunnen verstoren. Het actieplan is een mededeling en daarom niet bindend, maar een aantal elementen lijkt voor te sorteren op bindende afspraken. Hierbij kan worden gedacht aan bindende afspraken over het vrijmaken van spectrum of over het aanpassen van bouwvergunningsprocedures. Nederland is positief over het feit dat het actieplan geen bindende elementen bevat, maar wacht af of hier bindende elementen uit zullen voortkomen. Nederland zet bovendien vraagtekens bij het opzetten van een nieuw financieringsinstrument en wacht de voorstellen daarover af.

Verordening Wifi4EU

Alhoewel Nederland het doel van het bevorderen van connectiviteit steunt, is Nederland het niet eens met het middel dat de Commissie kiest. Het is niet duidelijk waarom de EU op dit punt moet investeren, terwijl de markt dit ook zou kunnen doen. Het aanbieden van een gratis dienst met overheidsgeld kan ondernemingen ontmoedigen te investeren in hun eigen netwerk. Investeringen

² State of the Internet-rapport van internetbedrijf Akamai.

door aanbieders van betaalde mobiele netwerken, waaronder 4G en straks 5G, zullen voor telecomproviders minder snel rendabel worden aangezien consumenten kunnen kiezen voor gratis Wi-Fi. Overigens kunnen lokale maatregelen ten aanzien van publieke Wi-Fi verstandig zijn. Een instelling of lokale autoriteit zou bijvoorbeeld kunnen kiezen om gratis Wi-Fi te leveren als service aan bezoekers van een bibliotheek of stadhuis. Een dergelijke maatregel draagt echter niet significant bij aan de digitale interne markt en Nederland vindt het daarom wenselijk dat het nemen van deze maatregelen bij de lidstaten blijft belegd. Het is bovendien de vraag waarom de Commissie wil bewerkstelligen dat overal in de EU gratis Wi-Fi is en waarom ze alternatieven (zoals 4G) ongeschikt acht. Nederland vindt een goede digitale connectiviteit van belang, maar pleit voor techniekneutraliteit en vindt het discutabel dat door de EU geïnvesteerd wordt in een bepaalde techniek.

Nederland vraagt zich verder af hoe de veilige communicatie en privacy voldoende worden geborgd bij grootschalig gebruik van deze netwerken. Een ander nadeel van een Wi-Fi-netwerk is de storing die het kan opleveren met signalen van andere (niet-publieke) Wi-Fi-netwerken; hierdoor zal de kwaliteit van die netwerken afnemen. Ook is de vraag of het niet nuttiger zou zijn om snel internet (breedband) te stimuleren in plaats van Wi-Fi. Nederland had graag gezien dat een impact assessment van deze voorstellen had plaatsgevonden en zal hier aandacht voor vragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat lidstaten in grote lijnen positief op de ambities van de Commissie zullen reageren die zijn geuit in de connectiviteitsmededeling. Ten aanzien van het actieplan 5G en Wifi4EU zullen lidstaten naar verwachting terughoudender reageren en kritische kanttekeningen plaatsen. Het Europees Parlement zal naar verwachting positief reageren op de voorstellen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De voorgestelde verordening is gebaseerd op artikel 172 VWEU. Op grond van artikel 170/172 VWEU draagt de Europese Unie bij aan de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van telecommunicatie-infrastructuur.

b) Subsidiariteit

De concrete voorstellen die op de twee mededelingen worden gebaseerd, zullen door Nederland steeds afzonderlijk worden beoordeeld op subsidiariteit. Alhoewel Nederland de ambities waardeert die de Commissie uit in het actieplan 5G heeft het een negatieve grondhouding ten aanzien van een aantal voorstellen in het actieplan. In het actieplan worden een aantal acties van de lidstaten verwacht (bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteitseisen) waarbij het de vraag is of de Unie dit voor lidstaten zou moeten bepalen. Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de connectiviteitsmededeling.

Nederland is negatief over de subsidiariteit van de verordening die ziet op het ondersteunen van gratis Wi-Fi in de openbare ruimte (Wifi4EU). Dit voorstel is ingegeven door de wens om lokale gemeenschappen toegang te verschaffen tot draadloze communicatie. Nederland vraagt zich af of dit doel niet voldoende door de lidstaten of lokale autoriteiten kan worden verwezenlijkt. Nederland is er niet van overtuigd dat dit voorstel tot ontwikkeling van lokale Wi-Fi voorzieningen in openbare ruimten (zoals overheidsgebouwen, bibliotheken en ziekenhuizen) beter dan nationale maatregelen bijdraagt aan de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken. De vraag is of Europees optreden hier een duidelijke toegevoegde waarde heeft. De vrijheid voor lidstaten (of lokale autoriteiten) om al dan niet lokale initiatieven te subsidiëren zou centraal dienen staan en dienen te worden behouden.

c) Proportionaliteit

De uiteindelijke voorstellen die op de twee mededelingen worden gebaseerd, zullen door Nederland steeds afzonderlijk worden beoordeeld op proportionaliteit. Nederland heeft een negatieve grondhouding ten aanzien van een aantal voorstellen in het actieplan 5G. Zo is Nederland terughoudend om de standaardisatie van 5G door de lidstaten actief te laten oppakken en om kwaliteitseisen voor de 5G-technologie op te leggen. Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de connectiviteitsmededeling.

Nederland vindt het subsidiëren van gratis Wi-Fi door de EU noodzakelijk noch proportioneel is in het licht van het te bereiken doel. Daarbij gaan er aanzienlijke negatieve effecten en kosten gepaard met deze subsidie. Het gaat met name om de negatieve effecten op private investeringen en het EU-budget (120 miljoen euro) dat hieraan wordt besteed. Er is niet aangetoond dat er momenteel problemen optreden die Europees brede interventie vereisen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Voor Wifi4EU wordt 70 miljoen vrijgemaakt uit de middelen die binnen de Connecting Europe Facility (CEF) waren gereserveerd voor telecommunicatie en ICT. Daarnaast wil de Commissie 50 miljoen van de 'niet-gealloceerde marge onder het MFK' inzetten; dit is onderdeel van de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader (MFK) waarvoor de Commissie op 14 september een voorstel heeft gepresenteerd.³ Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Nederland zal in eerste instantie inzetten op herschikking binnen de beschikbare begrotingsmiddelen.

³ Kamerbrief d.d. 30 september 2016

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/30/kamerbrief-over-mid-term-review-meerjarig-financieel-kader>)

Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit de twee mededelingen zullen door Nederland te zijner tijd worden beoordeeld op financiële implicaties voor de EU-begroting, de rijksoverheid en medeoverheden, alsmede administratieve en financiële gevolgen voor bedrijfsleven en burger. Ook hiervoor is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De Wifi4EU verordening heeft naar verwachting geen consequenties voor de Rijksoverheid. De mededelingen kondigen wel activiteiten aan op nationaal niveau, maar worden later pas uitgewerkt in concrete voorstellen. Voor alle voorstellen geldt dat eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Voor de verdeling van de financiële gelden die Europees worden vrijgemaakt in het kader van Wifi4EU is sprake van een 'geografisch gebalanceerde manier' van verdeling en het principe dat wie het eerst komt het eerst maalt. Het is onduidelijk in hoeverre Nederlandse instellingen voordeel zullen ervaren van deze middelen. Indien gebruik wordt gemaakt van Europese gelden brengt dit ook kosten voor instellingen met zich mee, zoals de onderhoudskosten van het netwerk.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De mogelijke consequenties van de voorstellen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten lijken beperkt.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

Een verbeterde digitale connectiviteit in de EU zorgt voor meer handels- en productiemogelijkheden en draagt zo bij aan meer schaalvoordelen, arbeidsdeling en specialisatie en innovatie. Dit vergroot de concurrentiekracht. Nederland verwacht niet dat de verordening Wifi4Eu, gegeven de geschetste nadelen, een positieve uitwerking heeft op de digitale connectiviteit.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen consequenties

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Er zijn geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen voorzien.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Er wordt voorgesteld om deze verordening al in 2017 in werking te laten gaan. Bestaande nationale regelingen behoeven niet te worden aangepast. Wel kan, gegeven de hierboven genoemde bezwaren, getwijfeld worden aan de haalbaarheid van inwerkingtreding begin 2017.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verordening heeft geen uitvoerings- en handhavingsgevolgen voor Nederlandse instanties. De Commissie dient de voorstellen betreffende Wifi4EU namelijk zelf te beoordelen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De verordening heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.