



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 maggio 2014
(OR. en)**

10109/14

**Fascicolo interistituzionale:
2013/0309 (COD)**

**TELECOM 119
COMPET 294
MI 447
CONSOM 121
CODEC 1340**

NOTA

della: Presidenza

alle: Delegazioni

n. prop. Comm.: 13555/13 TELECOM 232 COMPET 646 MI 753 CONSOM 161 CODEC 2000

n. doc. prec.: 9950/14 TELECOM 112 COMPET 286 MI 436 CONSOM 117 CODEC 1314

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012

- Relazione sull'avanzamento dei lavori

La presente relazione è stata elaborata sotto la responsabilità della presidenza ellenica, fatti salvi specifici punti e osservazioni più dettagliate che interessano singole delegazioni. Descrive i lavori finora svolti dagli organi preparatori del Consiglio e presenta un resoconto sullo stato di avanzamento dell'esame della proposta in oggetto.

INTRODUZIONE

1. L'11 settembre 2013 la Commissione ha adottato la sua proposta di *regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso*¹ con l'articolo 114 del TFUE come base giuridica. La proposta rientrava in un pacchetto comprendente due ulteriori elementi: una comunicazione sul mercato unico delle telecomunicazioni² e una raccomandazione relativa all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga³.

La proposta cerca di definire i principi di regolamentazione e le norme riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche. I suoi principali elementi comprendono disposizioni relative a un'autorizzazione unica UE per i fornitori europei di comunicazioni elettroniche, a input europei, incluso il coordinamento dell'uso dello spettro radio, disposizioni sui prodotti europei di accesso virtuale, sui diritti armonizzati degli utenti finali compresa la neutralità della rete, su cambiamenti di fornitore agevolati e disposizioni riguardanti i poteri delle autorità nazionali di regolamentazione, il roaming e il BEREC. Accanto al dispositivo del regolamento, la proposta cerca anche di raggiungere gli obiettivi perseguiti modificando parti dell'attuale quadro normativo, cioè le direttive 2002/20/CE⁴, 2002/21/CE⁵ e 2002/22/CE⁶ e i regolamenti 531/2012⁷ e 1211/2009⁸.

¹ Doc. 13555/13.

² Doc. 13562/13.

³ Doc. 13566/13.

⁴ Direttiva 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.

⁵ Direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica.

⁶ Direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

⁷ Regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

⁸ Regolamento (CE) n. 1211/2009 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Ufficio.

2. In sede di Parlamento europeo la sig.ra del Castillo è stata nominata relatrice, con ITRE come commissione competente e IMCO, REGI, CULT, JURI e LIBE come commissioni competenti per parere. Prima del termine della legislatura, il PE uscente ha adottato emendamenti in prima lettura il 3 aprile 2014⁹. Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno adottato pareri in merito alla proposta rispettivamente il 21 e il 30 e 31 gennaio 2014. Il BEREC ha presentato il proprio parere sulla proposta e sulla posizione del Parlamento europeo in prima lettura rispettivamente il 17 ottobre 2013¹⁰ e il 16 maggio 2014¹¹.
3. Il Consiglio europeo ha fatto riferimento alla proposta nelle sue conclusioni del 24-25 ottobre 2013¹² tra le considerazioni sull'economia digitale. Il Consiglio europeo ha incoraggiato il legislatore a svolgere un intenso esame ai fini della sua pronta adozione. Nelle sue conclusioni del 20-21 marzo 2014¹³ ha osservato che la pronta adozione della proposta contribuirà all'obiettivo di completare e sfruttare appieno il potenziale del mercato interno di beni e di servizi, compresa l'economia digitale, e di promuovere l'imprenditorialità.

⁹ Doc. 8033/14.

¹⁰ BoR (13) 142.

¹¹ BoR (14) 50.

¹² Doc. EUCO 169/13.

¹³ Doc. EUCO 7/14.

SITUAZIONE DEI LAVORI AL CONSIGLIO

4. La proposta è stata sottoposta al Coreper e al gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione" nel settembre 2013; in seguito è stata esaminata la valutazione d'impatto correlata. Nell'ambito delle discussioni del suddetto gruppo, le delegazioni hanno presentato numerosi quesiti e osservazioni sulla proposta. I risultati di tali discussioni sono stati presentati al Consiglio TTE di dicembre in una breve relazione sulla situazione dei lavori¹⁴ in cui figuravano anche due quesiti per il dibattito orientativo. I ministri hanno discusso di questioni politiche chiave per l'ulteriore integrazione del mercato delle telecomunicazioni e di possibili sviluppi in settori dell'economia digitale diversi dal mercato delle telecomunicazioni, ad esempio piattaforme digitali, cloud computing e megadati.

5. La presidenza ellenica ha avviato un esame approfondito della proposta e nel primo semestre del 2014 il gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione" ha valutato la proposta nel corso di almeno dieci riunioni. In seguito a un'attenta discussione sui sei documenti informali della Commissione, presentati in risposta ai quesiti delle delegazioni sollevati durante la precedente presidenza, e dopo le reazioni iniziali delle delegazioni, il gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione" ha proceduto a un'analisi dettagliata articolo per articolo della proposta. Dato l'elevato numero di preoccupazioni e quesiti formulati dalle delegazioni e i lunghi dibattiti sulla maggior parte delle questioni, le discussioni (svoltesi prima dell'elaborazione della presente relazione sull'avanzamento dei lavori) hanno riguardato gli articoli da 1 a 23. Le disposizioni discusse dopo la finalizzazione della presente relazione non sono state inserite. Sulla base di tali discussioni, la presidenza ha elaborato la presente relazione sull'avanzamento dei lavori al fine di informare i ministri sulla situazione dei lavori relativi alla proposta e per attirare l'attenzione sui temi che richiederanno ulteriori dibattiti. La presente relazione va letta unitamente alla relazione presentata dalla presidenza lituana nel dicembre 2013, come indicato al punto 4, dato che molte delle preoccupazioni in essa sollevate rimangono valide.

¹⁴ Doc. 16637/13.

Disposizioni generali (articoli 1 e 2)

6. Riguardo a oggetto e campo di applicazione (art. 1), le delegazioni hanno proposto di sopprimere, semplificare o spostare nei considerando varie parti dell'articolo. La principale preoccupazione era rappresentata dal legame poco chiaro e dalle possibili incoerenze con l'attuale quadro sulle telecomunicazioni e i suoi obiettivi; alcune delegazioni hanno inoltre obiettato che gli obiettivi generali erano in contrasto tra loro. Le delegazioni hanno sollevato quesiti in merito ad alcune formulazioni poco chiare, quali "competitività globale", "concorrenza sostenibile" o "uso altamente efficiente dello spettro radio" (che si andrebbero ad aggiungere alla complessità dei principi di regolamentazione di cui gli organismi nazionali competenti devono tenere conto) e anche riguardo alle differenze tra le formulazioni usate nelle proposta e quelle dell'attuale quadro. Alcune delegazioni hanno manifestato l'intenzione di aggiungere obiettivi/principi supplementari, quali l'agevolazione degli investimenti nelle nuove reti o il rispetto per le situazioni nazionali e locali. Sarà inoltre necessario ritornare sull'oggetto (art. 1, par. 3) e sulle definizioni (art. 2), i quali dovranno essere adeguati una volta che il testo principale della proposta abbia carattere più stabile. Alcune delegazioni hanno tuttora dubbi riguardo allo strumento giuridico.

Autorizzazione unica UE (articoli da 3 a 7)

7. La maggior parte delle delegazioni si è detta scettica riguardo al capo II sull'autorizzazione unica UE. Non è chiaro quali siano i problemi concreti che tale capo cerca di affrontare e i motivi per cui tali problemi non potrebbero essere risolti tramite una migliore attuazione dell'attuale quadro. Le delegazioni hanno espresso dubbi sul valore aggiunto del capo temendo che quest'ultimo possa aumentare la complessità, gli oneri amministrativi e i relativi costi. Hanno inoltre ammonito sul rischio di disparità nel trattamento dei fornitori dell'UE e nazionali, sul rischio di "forum shopping" e sugli effetti sulle competenze delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) ospitanti/di origine. Alcune delegazioni potrebbero sostenere un unico sistema di notifica non eccessivamente rigido che utilizzi un modello armonizzato e che coinvolga, in un modo o nell'altro, il BEREC. Ciononostante, sembra esservi, in generale, un consenso sulla soppressione dell'intero capo.

8. Oltre allo scetticismo generale, le delegazioni hanno anche sollevato alcune questioni specifiche, quali le soglie che determinano che un fornitore europeo di comunicazioni elettroniche sia soggetto a diritti amministrativi o contributi applicabili nello Stato membro ospitante (art. 3, par. 3 e 4), il coinvolgimento dell'ANR di origine in caso di controversie in cui siano coinvolti fornitori europei di comunicazioni elettroniche nello Stato membro ospitante (art. 3, par. 6), terminologia vaga (ad es. "situazioni oggettivamente analoghe" nell'art. 3, par. 5) o la disposizione a senso unico sulla trasmissione di informazioni relative alle misure adottate in relazione a fornitori europei di comunicazioni elettroniche tra ANR ospitanti e di origine (art. 5, par. 2). Non hanno praticamente trovato sostegno gli art. 6 (sospensione e revoca) e 7 (coordinamento delle misure di esecuzione), dato che si è ritenuto che essi istituirebbero un sistema molto complesso con interazioni poco chiare e possibile conflitto di competenze tra gli ANR di origine e ospitanti.

Coordinamento dell'uso dello spettro radio all'interno del mercato unico (articoli da 8 a 16)

9. Se da un lato le delegazioni comprendono le preoccupazioni della Commissione riguardo all'uso dello spettro radio, dall'altro lato molte di esse ritengono che gli strumenti e l'assetto istituzionale esistenti (decisione relativa allo spettro radio, programma relativo alla politica in materia di spettro radio, gruppo "Politica dello spettro radio", comitato per lo spettro radio) debbano essere impiegati in modo più efficace per conseguire i risultati attesi. Hanno considerato molte delle nuove disposizioni troppo prescrittive e spesso in sovrapposizione o persino in conflitto con le norme della legislazione UE o nazionale (quest'ultima perplessità riguarda in particolare l'art. 9 sui principi di regolamentazione). Alcune di esse sostengono inoltre che un altro strumento giuridico, ad es. una raccomandazione della Commissione, sia maggiormente adeguato ad affrontare i temi in questione. Si dovrebbe altresì sempre ricordare che lo spettro è un bene nazionale e che occorre tenere conto delle situazioni nazionali.

10. Se alcuni Stati membri hanno potuto accettare la definizione di elevati criteri per l'uso dello spettro radio, molti di essi hanno ritenuto l'art. 10 troppo prescrittivo, e in particolare il paragrafo 3 relativo ai contributi persino inaccettabile, e tale da interferire con le prerogative degli Stati membri. Le perplessità delle delegazioni in merito alle disposizioni supplementari relative alle condizioni per l'uso dello spettro radio (art. 11) riguardavano tra l'altro la possibilità che i paragrafi 1 e 2 fossero in conflitto con la direttiva autorizzazioni, il riferimento alla compensazione (art. 11, par. 2 e 3) e dubbi sul fatto che la definizione di livelli minimi di prestazione tecnologica (art. 11, par. 4) fosse tecnologicamente neutrale. Mentre alcune delegazioni hanno riconosciuto i vantaggi di un migliore coordinamento riguardo allo spettro, la maggior parte degli Stati membri ha ritenuto che gli articoli 12 e 13 si spingessero troppo oltre, in particolare in merito alle competenze proposte e al diritto di veto della Commissione, e ha sostenuto la soppressione di tali articoli. Le delegazioni non sembrano essere completamente contrarie alle disposizioni sull'accesso alle reti locali in radiofrequenza (art. 14) e su punti di accesso senza fili di portata limitata (art. 15), ma molte di esse non riconoscono il valore aggiunto di tali norme e i problemi da esse affrontati. Varie delegazioni vorrebbero sopprimere l'intero art. 16 sul coordinamento tra gli Stati membri in materia di spettro o almeno il paragrafo 3.
11. Da ultimo, ma non meno importante, le delegazioni hanno indicato numerose nozioni/formulazioni poco chiare, ad es. "l'integrazione e la multiterritorialità degli investimenti", "sistema (...) meno oneroso" (entrambe nell'art. 9, par. 2), "altre imprese", "parità di trattamento" (entrambe nell'art. 9, par. 3), "portafogli coerenti" (art. 10, par. 1, lett. c)), "mercato (...) più liquido" (art. 10, par. 6, lett. d)) "in maniera sincronizzata" (art. 12, par. 2), "iniziative (...) che si accordano e rendono accessibili al pubblico le reti locali in radiofrequenza" (art. 14, par. 3, lett. b)).

Prodotti europei di accesso virtuale alla banda larga (articoli da 17 a 20 e allegati I e II)

12. Sono state abbastanza brevi le discussioni su questa sezione della proposta, che non ha incontrato il sostegno degli Stati membri, i quali hanno ritenuto le disposizioni troppo dettagliate e al contempo poco chiare e hanno sottolineato la necessità di un'approfondita analisi del mercato prima di introdurre norme di questo tipo. Hanno inoltre espresso preoccupazione sull'impatto per i singoli mercati e sulle conseguenze per gli investimenti. Non ha ottenuto il loro sostegno la priorità assegnata a questo particolare prodotto e si sono detti contrari a limitare i poteri delle ANR in quest'ambito.

13. Riguardo ai prodotti di connettività con qualità del servizio garantita (art. 19), la maggior parte degli Stati membri ha ritenuto che non vi fosse alcun comprovato fallimento del mercato tale da giustificare un nuovo onere normativo e che la regolamentazione dei modelli di impresa dovesse essere evitata. Lo sviluppo di tali prodotti dovrebbe essere lasciato all'industria senza interventi normativi superflui.

Diritti armonizzati degli utenti finali (articoli da 21 a 23¹⁵)

14. Le delegazioni hanno accolto con maggior favore le disposizioni sui consumatori rispetto a quelle del resto della proposta. Esse appoggerebbero tuttavia un'armonizzazione minima (rispetto alla piena armonizzazione prevista dalla proposta), dato che consentirebbe loro di avanzare ulteriormente nella tutela dei consumatori a livello nazionale, di rispondere alle esigenze in evoluzione dei rispettivi mercati e non metterebbe in discussione alcune misure nazionali già in vigore con la conseguenza di ridurre piuttosto che rafforzare la tutela dei consumatori. A ciò si associa la questione dello strumento giuridico adeguato, riguardo a cui varie delegazioni vorrebbero che la tutela dei consumatori fosse regolamentata da una direttiva, di preferenza la direttiva servizio universale.
15. Varie delegazioni si sono dette contrarie a regolamentare le comunicazioni intraunionali che terminano in un altro Stato membro (art. 21, par. 3), alcune di esse in quanto temono che ciò possa avere un "effetto materasso" (*waterbed effect*) sui prezzi nazionali.

¹⁵ Come indicato al punto 5, la presente relazione si occupa degli articoli da 1 a 23 discussi dal gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione" prima della sua elaborazione.

16. Se da un lato tutte le delegazioni hanno sostenuto il principio di internet aperto (art. 23), dall'altro sono emersi pareri diversi riguardo a se sia ora il momento giusto per regolamentare questa questione e se sia opportuno affrontarla nel regolamento in oggetto o nella direttiva servizio universale o persino in uno strumento non vincolante, quale una raccomandazione o orientamenti del BEREC. La maggior parte delle delegazioni ha tuttavia convenuto sul fatto che il testo non poteva rimanere nella sua forma attuale e che doveva essere considerevolmente migliorato. Molte delegazioni hanno sottolineato che il testo dovrebbe essere adeguato alle esigenze future e favorire l'innovazione e al contempo essere chiaro e sufficientemente comprensibile per utenti finali, fornitori di servizi e ANR. Occorrerebbe pertanto migliorare le definizioni di "servizio di accesso a internet" e "servizi specializzati" e i pertinenti paragrafi dell'art. 23 al fine di tracciare una chiara linea di demarcazione tra i due concetti. Occorrerebbe anche spiegare alcune nozioni (quali "livello di qualità del servizio superiore" o "in modo ricorrente o continuativo" (entrambe nell'art. 23, par. 2). Molte delegazioni hanno inoltre ritenuto che l'elenco di misure di gestione del traffico consentite figurante nell'art. 23, par. 5, sia insufficiente, contenga elementi non opportuni (ad es. per varie delegazioni il riferimento a "reati gravi"), mentre altri richiederebbero chiarimenti (ad es. il riferimento a una "congestione della rete temporanea o eccezionale") o che altri elementi potrebbero essere aggiunti. Si è altresì proposto di abbreviare e semplificare tale disposizione e/o di elaborarla come elenco non esaustivo. Mentre le delegazioni hanno convenuto sull'esigenza di raggiungere il giusto equilibrio tra la neutralità della rete e una gestione ragionevole del traffico, esse hanno espresso pareri diversi su come conseguire tale obiettivo. Alcune delegazioni hanno inoltre sottolineato che si doveva raggiungere il giusto equilibrio anche rispetto ai diritti degli utenti finali, da un lato, e all'onere per gli operatori, dall'altro lato. Prima dell'elaborazione di un nuovo testo sarebbe pertanto necessario convenire sui principi di base comuni.

CONCLUSIONE

17. Le discussioni intense in seno al gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione", come sintetizzato nei precedenti punti, hanno rivelato che gli Stati membri individuano gravi problemi nella proposta attuale. La maggior parte degli Stati membri esprime preoccupazione, tra l'altro, riguardo agli oneri burocratici e finanziari, al legame poco chiaro con l'attuale quadro in materia di telecomunicazioni, alle conseguenze per le strutture esistenti e le competenze delle ANR, agli effetti sugli investimenti nelle infrastrutture, alle conseguenze del consolidamento del mercato per una concorrenza effettiva, per i consumatori e per i piccoli operatori e anche riguardo allo spostamento dell'equilibrio di poteri tra la Commissione e gli Stati membri. Vi sono molte questioni e preoccupazioni in sospeso, sostanzialmente in merito a tutte le disposizioni della proposta esaminate finora, ma, fattore ancora più importante, molti Stati membri ritengono che vari temi non debbano affatto essere disciplinati dalla proposta. Ciò riguarda in particolare le disposizioni sull'autorizzazione unica UE, alcune disposizioni relative all'uso dello spettro radio e quelle sui prodotti europei di accesso virtuale.

La presidenza ritiene che il lavoro su questo fascicolo dovrà continuare ed essere fruttuoso; tuttavia, gli sforzi dovrebbero probabilmente concentrarsi sulle disposizioni della proposta che hanno incontrato almeno il sostegno parziale degli Stati membri e su cui sono possibili solidi progressi.

*

* *

Previo esame in sede di Coreper il 28 maggio, la presidenza presenterà al Consiglio la presente relazione sull'avanzamento dei lavori invitandolo a prenderne atto.