



CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 29 maggio 2008 (06.06)
(OR. en)

9837/08

Fascicolo interistituzionale:
2007/0247 (COD)

TELECOM 77
MI 159
COMPET 190
CONSOM 54
AUDIO 42
CODEC 645

RELAZIONE

della: Presidenza

al: COREPER

n. prop. Com: 15379/07 TELECOM 150 MI 297 COMPET 391 CONSOM 132 CODEC 1294 +
COR 1

Oggetto: ***PREPARAZIONE DELLA SESSIONE DEL CONSIGLIO "TRASPORTI,
TELECOMUNICAZIONI E ENERGIA" DEL 12 E 13 GIUGNO 2008***

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica

– Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

I. Introduzione

1. Il 13 novembre 2007 la Commissione ha adottato le proposte di riesame del quadro normativo UE per le comunicazioni elettroniche che sono state presentate e discusse nella sessione del Consiglio del 29 novembre 2007. Successivamente il pacchetto di riforma delle telecomunicazioni, comprendente due proposte di modifica di direttive (la cosiddetta direttiva sul miglioramento della regolamentazione recante modifica delle attuali direttive quadro, autorizzazioni e accesso e la cosiddetta direttiva sui diritti del cittadino recante modifica delle direttive relative al servizio universale e alla vita privata) e una proposta di regolamento (che istituisce un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche), è stato esaminato in modo particolareggiato in varie riunioni del Gruppo "Telecomunicazioni e società dell'informazione". Sono state elaborate tre relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori, una per ciascuna proposta, ossia la presente relazione sulla direttiva sul miglioramento della regolamentazione e altre due sulla direttiva sui diritti del cittadino (9838/08) e sul regolamento sull'Autorità (9095/08).
2. Tenuto conto del fatto che le due proposte intese a modificare le direttive sul miglioramento della regolamentazione e sui diritti del cittadino riguardano un'ampia serie di questioni normative sostanzialmente diverse e al fine di avere un dibattito costruttivo in seno al Gruppo del Consiglio, la presidenza ha deciso di esaminare queste proposte in base a gruppi di questioni normative specifiche.
3. Pertanto la direttiva sul miglioramento della regolamentazione è stata esaminata per gruppi tematici, ossia spettro radio, numerazione, procedura e misure correttive di cui all'articolo 7, questioni relative all'applicazione. La proposta relativa alla direttiva sui diritti del cittadino è stata esaminata per gruppi tematici relativi alla tutela del consumatore e ai diritti degli utenti nonché alla sicurezza, alla tutela della vita privata e alla protezione dei dati. In base all'esame di questi gruppi tematici il Gruppo ha iniziato a riformulare i testi sulla scorta delle proposte di compromesso della presidenza.

4. Dopo l'esame in base ai gruppi tematici la presidenza ha elaborato i testi consolidati delle direttive in questione, ossia le direttive quadro, autorizzazioni e accesso da una parte (proposta sul miglioramento della regolamentazione) e le direttive relative al servizio universale e alla vita privata dall'altra (proposta sui diritti del cittadino). Queste versioni consolidate delle direttive in questione rispecchiano i lavori svolti sotto la presidenza slovena e includono varie proposte di compromesso della presidenza discusse in sede di Gruppo. Dopo varie discussioni su questi testi legislativi consolidati elaborati dalla presidenza è emerso un ampio consenso sul fatto che i testi vanno nella giusta direzione e costituiranno una buona base per un ulteriore esame durante la prossima presidenza. Nel caso della proposta sui diritti del cittadino sono stati compiuti notevoli progressi verso un consenso e la presidenza ha pertanto deciso di allegare alla relazione sullo stato di avanzamento dei lavori i testi consolidati riguardanti le direttive relative al servizio universale e alla vita privata per presentare la situazione ma senza voler anticipare la posizione finale degli Stati membri.

5. La presidenza propone al Consiglio di avere uno scambio di opinioni sull'intero pacchetto allo scopo di valutare l'esame delle proposte della Commissione finora svolto e individuare e discutere le questioni per le quali i futuri lavori del Gruppo sotto la presidenza francese potrebbero avvalersi dell'orientamento politico dei ministri. Per orientare tali discussioni la presidenza ha inoltre elaborato un documento separato sugli *Orientamenti per lo scambio di opinioni in Consiglio* (9849/08).

II. Proposte della Commissione

1. Con la proposta di direttiva sul miglioramento della regolamentazione la Commissione mira ad adattare il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche aumentandone l'efficacia, riducendo le risorse amministrative necessarie all'applicazione della regolamentazione economica (procedura per l'analisi dei mercati) e rendendo l'accesso alle frequenze radio più facile e più efficiente.

2. Le proposte della Commissione riguardo alla riforma della gestione dello spettro radio sono dettate dai progressi tecnologici e dalla convergenza e pongono in evidenza l'importanza dello spettro in quanto risorsa limitata. Tuttavia, secondo le proposte della Commissione, la sua gestione nell'ambito dell'UE non è andata di pari passo con questa evoluzione. Si sostiene pertanto la necessità di adottare un approccio più flessibile per sfruttare il potenziale economico dello spettro e concretizzare i vantaggi sociali ed ambientali apportati da un migliore utilizzo di quest'ultimo. Inoltre, le proposte contengono disposizioni per assicurare una transizione armoniosa all'introduzione dello scambio di frequenze.
3. Le proposte della Commissione mirano inoltre a migliorare la coerenza della regolamentazione del mercato interno delle comunicazioni elettroniche. Tale obiettivo può essere realizzato, secondo la Commissione, attraverso il rafforzamento del ruolo della Commissione nell'ambito delle misure correttive imposte dalle ANR e la partecipazione attiva della nuova Autorità del mercato delle comunicazioni elettroniche proposta alla procedura "articolo 7", affinché l'esperienza combinata delle ANR possa essere efficacemente sfruttata e presa in considerazione in modo ottimale nella decisione finale della Commissione.
4. Un altro importante obiettivo delle proposte della Commissione è rafforzare la sicurezza e l'integrità a vantaggio degli utenti delle comunicazioni elettroniche poiché ciò è essenziale per rafforzare la fiducia delle imprese e dei privati che utilizzano le comunicazioni elettroniche.
5. Infine, le proposte mirano ad istituire una procedura efficace per le imprese che necessitano di diritti d'uso per la fornitura di servizi transeuropei e a stabilire l'introduzione della separazione funzionale come misura correttiva che le ANR (autorità nazionali di regolamentazione) possono imporre, previa approvazione della Commissione che, tuttavia, deve chiedere il parere della nuova Autorità proposta.

III. Principali reazioni delle delegazioni

1. Le delegazioni possono appoggiare vari obiettivi previsti nelle proposte, come la necessità di assicurare l'applicazione coerente negli Stati membri del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nonché un uso flessibile ed efficace dello spettro radio. Tuttavia sussistono interrogativi sulla necessità che le misure proposte raggiungano tali obiettivi, sulle procedure proposte per pervenire all'armonizzazione e sul livello di dettaglio di tale armonizzazione. Le delegazioni nutrono la preoccupazione che le proposte possano perturbare l'attuale equilibrio della proporzionalità e sussidiarietà e che alcune proposte comportino un notevole onere amministrativo ulteriore.
2. Come base per le discussioni del Gruppo la presidenza ha elaborato vari testi di compromesso che hanno apportato modifiche di portata variabile alle proposte originali senza tuttavia modificare, in questa fase dei negoziati, i principali obiettivi indicati nelle proposte della Commissione. Rispetto alle proposte originali, i testi di compromesso della presidenza sulle direttive quadro e autorizzazioni hanno apportato varie modifiche alle disposizioni proposte in materia di spettro radio, come per quanto riguarda l'approccio relativo all'autorizzazione generale, la neutralità tecnologica e dei servizi e le eventuali limitazioni a tali principi o (l'eventuale riesame di) tali limitazioni. Le delegazioni in generale non appoggiano le proposte intese a consentire alla Commissione di adottare misure di armonizzazione in materia di radiofrequenze e misure volte a istituire una procedura di selezione comune per la concessione di diritti d'uso delle radiofrequenze ad imprese selezionate. Molte delegazioni hanno inoltre auspicato che le iniziative a livello di UE nel settore dello spettro radio tengano conto dei pertinenti accordi internazionali nonché dei piani nazionali sull'uso dello spettro radio. La presidenza ha proposto modifiche ai testi per tener conto di queste opinioni e preoccupazioni.

3. È stato anche proposto di modificare le disposizioni proposte sul consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche e la procedura di notifica nella direttiva quadro. Le delegazioni in generale sostengono l'obiettivo di una maggiore coerenza nell'applicazione del quadro normativo ma sembrano favorevoli, a tal fine, ad un approccio basato sulla cooperazione esistente o rafforzata tra le ANR (autorità nazionali di regolamentazione) e la Commissione piuttosto che a trasferire tale responsabilità a livello di UE.
4. Sono state inoltre discusse in modo dettagliato altre disposizioni delle proposte relative alle direttive quadro e autorizzazioni, quali sicurezza e integrità, individuazione e definizione dei mercati, analisi dei mercati, diritti di passaggio, applicazione e sanzioni, ricorsi e controversie e questioni legate alla numerazione. Anche su tali questioni sono state apportate modifiche alla proposta originale che sono state discusse in sede di Gruppo e sulle quali sembra delinarsi un consenso generale. Tuttavia sarà necessario un ulteriore esame di questi punti.
5. La proposta avanzata nella direttiva accesso sulla questione della separazione funzionale ha suscitato le reazioni degli Stati membri sul tema strategico di base dello sviluppo delle reti di nuova generazione e dei relativi investimenti necessari. Tale questione richiederà un ulteriore esame poiché è considerata una questione politica di grande importanza.

6. Come rilevato altresì nella relazione sullo stato di avanzamento dei lavori sul servizio universale e la vita privata (9838/08), i riferimenti alla comitatologia e all'Autorità sono stati ridotti al minimo anche nella proposta di direttiva sul miglioramento della regolamentazione. Se resta la possibilità di azione da parte della Commissione, è di norma proposto che rivesta la forma di raccomandazioni anziché di decisioni. Per quanto riguarda la sicurezza e l'integrità delle reti e dei servizi nella direttiva quadro, gli Stati membri stanno esaminando se spetti all'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione piuttosto che all'Autorità svolgere un ruolo in questo contesto.

7. Sebbene la maggior parte delle delegazioni convenga che le modifiche apportate ai testi di compromesso della presidenza vanno nella giusta direzione, sarà necessario un ulteriore esame delle proposte durante la prossima presidenza. Le principali questioni da riesaminare sono illustrate nel punto IV in appresso.

IV. Principali questioni da discutere ulteriormente

i. Spettro radio

1. *La proposta della Commissione individua alcuni settori in cui sono necessarie modifiche ai fini di un migliore uso della limitata risorsa dello spettro radio. Secondo la Commissione dovrebbe essere raggiunta una maggiore flessibilità nell'uso dello spettro radio basandosi sui principi della **neutralità tecnologica e dei servizi** per il processo decisionale in materia di spettro. Ciò significa che per talune bande determinate e a talune condizioni può essere fornito qualunque tipo di tecnologia e di servizi fatte salve alcune limitazioni ridotte e giustificate, come la necessità di evitare interferenze dannose o la realizzazione di obiettivi d'interesse generale. Tali limitazioni dovrebbero essere riesaminate regolarmente in modo da creare parità di condizioni tra vecchi e nuovi titolari di diritti.*

2. Sebbene non interamente convinte della fattibilità e dei vantaggi immediati dell'approccio proposto, le delegazioni non vi si oppongono in linea di principio. Nutrono tuttavia preoccupazioni sulle implicazioni a livello di applicazione e chiedono pertanto salvaguardie che consentano agli Stati membri di intervenire, se del caso, nella gestione dello spettro, ad es. per assicurare la qualità tecnica dei servizi, tutelare l'uso efficace dello spettro o realizzare un obiettivo d'interesse generale attraverso attività di radiodiffusione. Le delegazioni sono anche critiche riguardo all'applicazione della neutralità tecnologica e dei servizi ai diritti di uso dello spettro esistenti. Ciò richiederebbe un riesame delle limitazioni ai diritti di uso esistenti che le delegazioni temono possa avere significative implicazioni amministrative. Alcune delegazioni sarebbero favorevoli a un metodo di riesame maggiormente in linea con il principio di sussidiarietà.

3. *La proposta della Commissione stabilirebbe un **approccio relativo all'autorizzazione generale** come metodo standard e introdurrebbe un obbligo di giustificare casi eccezionali in cui devono essere concessi diritti di uso individuali, ad esempio per prevenire interferenze dannose o realizzare obiettivi d'interesse generale. La proposta prevede inoltre un meccanismo in base al quale la Commissione e gli Stati membri decidono che determinate bande possano essere oggetto di **scambio**.*

4. Anche riguardo a questa proposta le delegazioni possono accettare l'obiettivo delle autorizzazioni generali come metodo da privilegiare, ma temono problemi pratici a livello di applicazione. Molte delegazioni sono contrarie all'attuale formulazione della proposta per quanto riguarda il riesame dei diritti di uso esistenti delle radiofrequenze in vista dell'eventuale trasformazione di tali diritti individuali in autorizzazioni generali. Sono favorevoli a esaminare gli eventuali vantaggi potenziali dello scambio di spettro radio poiché ciò potrebbe rendere più dinamico il mercato dello spettro, ma gli Stati membri in generale convengono che tale scambio debba essere effettuato secondo le procedure nazionali.

5. *La Commissione propone vari **meccanismi di coordinamento**, ad es. per quanto riguarda la concessione di autorizzazioni generali o di diritti individuali sullo spettro radio, la determinazione delle bande di frequenze che possono essere scambiate e le limitazioni dei principi della neutralità tecnologica e dei servizi. In generale la Commissione propone di armonizzare queste materie e altre, talvolta molto particolareggiate, facendo ricorso alle procedure di comitatologia, in alcuni casi con l'assistenza dell'Autorità proposta.*

6. Si sono svolte discussioni particolareggiate sulle materie che dovrebbero essere armonizzate allo scopo di applicare i principi fondamentali contenuti nelle proposte della Commissione, ossia neutralità tecnologica e dei servizi, autorizzazioni generali anziché diritti di uso individuali, scambio di spettro radio. Le delegazioni non sono d'accordo in generale sul livello di dettaglio proposto per l'armonizzazione ed esistono divergenze sulle materie da armonizzare e sui relativi motivi. In generale le delegazioni sono critiche riguardo ai meccanismi di armonizzazione proposti. Alcune delegazioni ritengono che la Commissione vada troppo oltre nel voler pervenire all'armonizzazione attraverso procedure di comitatologia e la proposta di fare ricorso a una procedura di comitatologia "d'urgenza" è in generale respinta. I riferimenti all'Autorità sono rimasti in sospenso.

ii. Procedura e misure correttive di cui all'articolo 7

1. *La Commissione propone di semplificare e razionalizzare la **procedura di cui all'articolo 7** introducendo nuovi elementi come la consultazione nazionale effettuata anteriormente alla consultazione comunitaria, requisiti più precisi per la notifica successiva dopo un veto nonché un calendario per il completamento delle analisi di mercato. La proposta rafforzerebbe il ruolo della Commissione nella procedura, ad es. nel caso dei mercati transnazionali in cui la Commissione (assistita dall'Autorità) designerebbe le imprese che detengono un potere di mercato significativo e imporrebbe misure correttive. Inoltre la Commissione chiede di avere il potere, come per la determinazione del potere di mercato significativo e la definizione di mercato, di imporre alle ANR di ritirare i progetti di misure proposti sulle misure correttive (**veto sulle misure correttive**). La Commissione avrebbe inoltre il potere di stabilire disposizioni di applicazione per definire vari elementi procedurali relativi alla procedura di cui all'articolo 7, ad es. per consentire un'eventuale attenuazione dei requisiti in materia di notifica.*

2. Le delegazioni hanno discusso i diversi elementi della proposta della Commissione sulla procedura di cui all'articolo 7 in varie occasioni. Varie delegazioni convengono che le prassi delle ANR dovrebbero essere ulteriormente armonizzate, ma poche sono favorevoli a rafforzare il ruolo della Commissione a tal fine. Altre delegazioni ritengono che le proposte implicino un indebolimento dell'indipendenza delle ANR e si oppongono fermamente alla proposta di veto da parte della Commissione sulle misure correttive. Per quanto riguarda la notifica delle misure correttive proposte, la maggioranza delle delegazioni mette in dubbio la necessità che la Commissione adotti disposizioni di applicazione vincolanti anziché raccomandazioni non vincolanti. Non è stata inoltre appoggiata la proposta che la Commissione imponga decisioni sulle misure correttive alle imprese che detengono un potere di mercato significativo nei mercati transnazionali.

3. *La Commissione propone che le ANR siano in grado di imporre la **separazione funzionale** in casi eccezionali nei mercati che presentano gravi problemi o in cui le altre misure correttive attuali sono insufficienti. Poiché l'imposizione della separazione funzionale potrebbe avere effetti sulla concorrenza a livello di infrastrutture e sui vantaggi per i consumatori, sarebbe necessario l'accordo della Commissione.*
4. Nel corso della discussione molte delegazioni hanno potuto rendersi conto dei possibili vantaggi della separazione funzionale e si sono dette disposte ad accettarne il principio, ma alcuni Stati membri sottolineano anche l'elevato onere di prova che ne risulterebbe. Inoltre, alcune delegazioni non sono d'accordo sul fatto che la Commissione debba dare un'approvazione preliminare. D'altro canto, alcune delegazioni sostengono che gli stessi Stati membri possono imporre in ogni caso la separazione funzionale, mentre alcune sono disposte ad accettarla come ultima soluzione. Infine, alcune delegazioni ritengono che la separazione funzionale non debba figurare nelle disposizioni della presente proposta.

iii. **Questioni relative all'applicazione**

1. *Le proposte della Commissione mirano anche a migliorare l'**effettiva applicazione** del quadro e contengono disposizioni a tal fine per quanto riguarda le ANR, l'esecuzione e il mercato interno. Riguardo alle ANR e per assicurare una più efficace applicazione del quadro normativo, si propone di tutelare le ANR contro gli interventi esterni o le pressioni politiche, di stabilire standard minimi per l'allontanamento del responsabile dell'ANR e di assicurare che le ANR dispongano di un bilancio proprio e di risorse umane sufficienti. Le ANR dovrebbero inoltre poter ottenere tutte le informazioni necessarie per svolgere i loro compiti, tra l'altro sugli sviluppi a livello di reti (ad esempio, reti di nuova generazione) che potrebbero avere ripercussioni sui servizi all'ingrosso forniti ai concorrenti.*

2. *Le proposte riguardano anche gli attuali poteri della Commissione in materia di armonizzazione o coordinamento a livello comunitario in alcuni settori, con l'argomento che ciò permetterà di affrontare in modo tempestivo e coordinato le questioni regolamentari d'ordine tecnico e quelle sollevate dal progresso tecnologico.*
3. Gli Stati membri non sono ancora d'accordo sulle modalità necessarie per assicurare l'indipendenza delle ANR e sussistono inoltre alcune divergenze di opinioni riguardo alla procedura per l'allontanamento del responsabile dell'ANR. Vari Stati membri hanno espresso preoccupazione riguardo al rapporto tra tali disposizioni e la legislazione nazionale e alla struttura in seno alla quale le rispettive autorità competenti sono stabilite.
4. Per quanto riguarda le procedure di armonizzazione, la maggior parte delle delegazioni può convenire che, in caso di esecuzione incoerente dei compiti di regolamentazione da parte delle ANR, la Commissione adotti raccomandazioni anziché decisioni. Gli Stati membri non sono tuttavia d'accordo sulla procedura di comitato proposta e preferiscono inoltre sopprimere la definizione di un approccio armonizzato o coordinato per trattare il dettagliato elenco di questioni proposto.
5. *Le disposizioni proposte sui ricorsi stabilirebbero un criterio minimo per la sospensione (va dimostrata l'urgente necessità di evitare un pregiudizio grave e irreparabile al ricorrente) di una misura dell'ANR e sarebbe introdotto un meccanismo di informazione sui ricorsi per consentire il monitoraggio della situazione in tutta l'UE.*
6. Per quanto riguarda i ricorsi, un particolare tema di discussione è costituito dalla natura e dall'entità delle informazioni che devono essere fornite alla Commissione. Mentre alcune delegazioni sostengono il testo della presidenza, altre preferiscono la proposta della Commissione. Tale questione, come tutte le altre questioni summenzionate, dovrà essere ulteriormente esaminata.