

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

487^e SESSION PLÉNIÈRE DES 13 ET 14 FÉVRIER 2013

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur»

COM(2012) 478 final

(2013/C 133/04)

Rapporteur: **M. HERNÁNDEZ BATALLER**

Le 3 septembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: "Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur" »

COM(2012) 478 final.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 23 janvier 2013.

Lors de sa 487^e session plénière des 13 et 14 février 2013 (séance du 13 février 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 89 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'approche de la Commission visant à promouvoir l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur, étant donné que l'importance des connexions sans fil ne cesse de croître dans l'économie.

1.2 Le CESE espère que le bénéficiaire ultime de l'ensemble de cette stratégie sera réellement le citoyen européen et qu'il pourra bénéficier de toutes les avancées, en veillant à ce que le spectre attribué soit exploité dans toute la mesure du possible dans une totale sécurité et confidentialité des données personnelles.

1.3 Dans toute la réglementation à adopter, il importe de garantir un haut niveau de protection des consommateurs, ainsi que la cohésion économique, sociale et territoriale pour

éviter que ne s'élargisse la fracture numérique et que la société de l'information ne fonctionne à deux vitesses.

1.4 La gestion de l'utilisation partagée du spectre doit conduire à un niveau élevé d'emploi et à un accroissement de la compétitivité de l'économie européenne dans un cadre qui préserve la libre concurrence et en tirant parti de cette occasion pour favoriser le développement des recherches et des technologies innovatrices. Le Comité demande à la Commission de s'assurer, avant d'encourager la libéralisation du spectre, que la concurrence accrue entre opérateurs du spectre se traduira par une création d'emplois nette. Dans cette perspective et conformément à la stratégie Europe 2020, il convient d'accorder une attention particulière à la situation à laquelle sont confrontés les États membres touchés par la crise économique et budgétaire.

1.5 Le CESE espère que la Commission adoptera la recommandation relative à un format commun pour les droits d'accès partagé au spectre et une terminologie commune pour décrire les conditions et règles de partage.

2. Introduction

2.1 Le spectre est une ressource publique clé pour des secteurs et services essentiels, tels que les communications mobiles, à haut débit sans fil et par satellite, la radiodiffusion sonore et télévisuelle, les transports, la radiolocalisation et des applications comme les alarmes, les télécommandes, les prothèses auditives, les microphones et les équipements médicaux.

2.2 Il est également à la base du bon fonctionnement des services publics tels que les services de sûreté et de sécurité, y compris la protection civile, et d'activités scientifiques telles que la météorologie, l'observation de la Terre, la radioastronomie et la recherche spatiale.

2.3 La facilité d'accès au spectre joue également un rôle dans la fourniture de communications électroniques, notamment pour les utilisateurs et les entreprises situés dans les régions moins densément peuplées ou retirées, comme les régions rurales ou les îles.

2.4 Toutes les mesures réglementaires relatives au spectre sont par conséquent susceptibles d'avoir des répercussions dans les domaines de la sécurité, de la santé, de l'intérêt général, outre les répercussions économiques, culturelles, scientifiques, sociales et environnementales.

2.5 En 2002, la décision sur le spectre radioélectrique a établi le cadre réglementaire de base pour la politique en la matière. Elle a été complétée en 2012 par la décision établissant un programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique dans l'Union européenne, sur lequel le CESE a déjà émis en avis.

2.6 Le cadre réglementaire de l'Union vise à faciliter l'accès au spectre sur la base d'un système d'autorisation le moins onéreux possible. Ce cadre favorise le recours à des autorisations générales sauf dans les cas où des licences individuelles sont manifestement nécessaires. Il est fondé sur les principes de l'utilisation efficiente, de la gestion efficace du spectre et de la neutralité par rapport aux services et à la technologie.

Il existe une base juridique suffisante pour que la Commission aborde la gestion du spectre en s'appuyant sur le cadre juridique des communications électroniques, les règles du marché intérieur, les règles en matière de transport et celles visant à empêcher les distorsions de la libre concurrence.

2.7 Comme la gestion du spectre est une condition préalable essentielle au marché unique numérique, cette initiative

contribue directement à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. La Commission souhaite recueillir un large consensus autour des mesures proposées, conformément au programme en matière de politique du spectre radioélectrique afin de favoriser le développement des innovations sans fil dans l'UE et de s'assurer ainsi que le spectre actuellement attribué est exploité au maximum de ses capacités.

3. La communication de la Commission

3.1 La communication analyse les moteurs et facteurs influençant l'utilisation partagée du spectre, tels que le haut débit sans fil, la société connectée sans fil, ainsi que la recherche et les technologies innovantes. Elle note que:

— L'utilisation partagée de fréquences à haut débit sans fil, exemptes ou non de licence, ouvre la porte à la réalisation d'économies par les opérateurs de réseaux mobiles, à une connectivité internet à des prix abordables et à des possibilités de partage d'infrastructures.

— L'évolution vers une société connectée démontre la valeur ajoutée qu'apporte une réduction des contraintes d'accès au spectre dans les bandes partagées exemptes de licence, en offrant un terrain favorable à une innovation qui stimule le développement et le déploiement de technologies sans fil plus résilientes.

— La recherche a permis d'ouvrir l'accès au spectre sur une base partagée, tout en assurant la protection des services primaires. Les technologies de radio cognitive se développent actuellement en s'appuyant sur des mandats de normalisation portant sur des normes harmonisées et des essais de déploiement effectués dans le cadre de projets de recherche européens. De nouveaux progrès sont attendus dans le domaine de la détection et de l'utilisation de petites stations de base cellulaires.

3.2 La communication aborde les défis à relever pour renforcer l'utilisation partagée du spectre en analysant la gestion des brouillages préjudiciables pour mettre fin à l'insécurité, la mise en place des garanties et des incitations suffisantes pour toutes les parties concernées, ainsi que la capacité des bandes de fréquences exemptes de licence.

3.2.1 Cet encouragement d'une plus grande utilisation partagée du spectre impose:

— d'engager la responsabilité mutuelle des utilisateurs sur des niveaux de brouillage acceptables et des stratégies appropriées d'atténuation de ceux-ci;

- de garantir la sécurité juridique concernant les règles et conditions applicables, des procédures d'exécution, ainsi que la transparence à propos des hypothèses de compatibilité et des droits à la protection;
- de soutenir les investissements dans des technologies plus performantes, avantageuses à la fois pour les opérateurs établis et pour les nouveaux utilisateurs, tout en protégeant et en stimulant la concurrence;
- de répertorier de larges canaux de fréquences pour l'évolution du RLAN et d'établir des prévisions en matière de congestion du trafic de manière à accroître la prévisibilité et la fiabilité des principales bandes de fréquences partagées;
- de faire en sorte que tout passage d'un système de droits d'utilisation exclusifs à une utilisation partagée renforce la concurrence provenant de nouveaux utilisateurs et, en particulier, qu'il ne confère pas d'avantage concurrentiel indu aux détenteurs de droits actuels ou futurs.

3.3 La Commission propose de mettre au point deux outils afin de permettre une utilisation plus large et plus efficace des ressources existantes du spectre:

- une approche à l'échelon de l'UE pour répertorier les possibilités d'accès partagé bénéfique dans des bandes de fréquences harmonisées ou non;
- des droits d'accès partagé au spectre en tant qu'outil réglementaire pour autoriser des possibilités de partage sous licence assorti de niveaux garantis de protection contre le brouillage.

3.4 Dans la mesure où le progrès technologique ouvre davantage de possibilités de partage bénéfique (PPB) dans le marché intérieur, la Commission juge nécessaire de promouvoir les investissements et d'encourager les utilisateurs du spectre à faire un meilleur usage de leurs ressources en matière de fréquences en définissant, en étroite coopération avec les États membres, un processus et des critères clés au niveau de l'Union européenne pour répertorier ces PPB (par exemple dans une recommandation).

3.5 Selon la Commission, les contrats d'utilisation partagée du spectre sont de nature à accroître la sécurité juridique aux utilisateurs tout en créant des incitations de marché, y compris une compensation financière, pour répertorier davantage de PPB dans le marché intérieur, si les autorités de régulation nationales octroient des droits d'accès partagé au spectre à des utilisateurs supplémentaires d'une bande de fréquences donnée.

3.6 Pour les prochaines étapes, la Commission propose de prendre les mesures suivantes:

- 1) recenser des possibilités de partage bénéfique dans les bandes de fréquences soumises à licence et dans les bandes exemptes de licence;
- 2) envisager de rendre disponibles pour l'innovation dans les technologies sans fil une quantité suffisante de fréquences exemptes de licence, harmonisées au niveau de l'UE;
- 3) définir, en coopération avec les États membres, une voie commune à suivre pour permettre davantage de possibilités de partage, sur la base d'accords contractuels entre les utilisateurs;
- 4) conclure des accords contractuels entre les utilisateurs, qui soient de nature à leur apporter un niveau plus élevé de sécurité juridique.

4. Observations générales

4.1 Le Comité accueille favorablement le contenu de la communication de la Commission, car il marque l'ouverture d'un processus de réflexion indispensable pour la mise en adéquation future de l'environnement réglementaire de l'UE avec les objectifs du programme pluriannuel en matière de politique du spectre radioélectrique (PPSR).

4.1.1 Dans cette perspective, la communication explore les possibilités pour pallier le manque de fréquences inutilisées et le coût élevé de la réattribution de radiofréquences à de nouvelles utilisations qui entraînent de graves limitations de l'usage des connexions sans fil, en appelant de ses vœux des changements substantiels de la gestion du spectre.

4.2 Pour lever les obstacles réglementaires actuels au déploiement des technologies d'accès radio innovantes et faciliter l'utilisation partagée du spectre, la Commission a opté pour une approche globale consistant à encourager au maximum les autorités de régulation nationales et les accords entre les utilisateurs établis et les nouveaux utilisateurs à faciliter de manière active son usage collectif et partagé.

4.3 De même, la Commission entend agir sur la base du cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques en vigueur, en développant et en appliquant les principes d'utilisation efficace et de gestion efficace du spectre, ainsi que celui de la neutralité par rapport aux services et à la technologie, ce que le CESE juge très pertinent. Par conséquent, la Commission se propose d'exercer pleinement ses compétences dans ce domaine avec l'intention d'améliorer et de généraliser dans la mesure du possible l'utilisation du spectre radioélectrique. Il convient de tirer parti de la libre concurrence et de la convergence des critères d'autorisation de l'utilisation établis par les autorités de régulation nationales, en mettant tout particulièrement l'accent sur un accès au moyen de licences partagées.

4.4 Toutefois, le Comité souhaite mettre en évidence divers aspects de la communication de la Commission en vue de faciliter dans la mesure du possible le déroulement des prochaines étapes du processus réglementaire relatif au spectre radioélectrique de manière à ce qu'elles s'appuient sur des principes solides et, plus particulièrement, sur les principes de démocratie, de transparence, de respect des droits fondamentaux, ainsi que sur les droits des consommateurs et des usagers des communications électroniques. Il convient en particulier de sauvegarder expressément les droits des consommateurs et des utilisateurs face à la fraude, en établissant des critères qui facilitent la fixation d'un prix juste, l'accès généralisé au spectre, ainsi que des mécanismes efficaces de recours et d'indemnisation. Il y a lieu également de veiller à ce que les organes de surveillance indépendants aient la capacité de trancher les conflits transnationaux relatifs à l'utilisation du spectre en évitant des interférences préjudiciables. La Commission devra faire rapport de manière périodique sur la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs en ce qui concerne les droits et obligations mentionnés.

4.5 Le Comité invite la Commission, dans le contexte de l'évolution future du cadre réglementaire en la matière, à établir une liste, aussi exhaustive que possible, des «barrières réglementaires» au déploiement des technologies innovantes d'accès au spectre radioélectrique.

4.6 Il convient, en facilitant l'intégration d'autres utilisateurs et de technologies innovantes, d'éviter qu'en se servant de prétextes fondés sur une prétendue surprotection des utilisateurs, on s'emploie en réalité à empêcher l'ouverture maximale du spectre, pour des raisons de nationalité ou d'autres motifs similaires de nature protectionniste. Le Comité économique et social européen juge nécessaire que la mise en œuvre de la communication se traduise par une garantie d'un meilleur accès des personnes handicapées aux nouvelles technologies.

4.7 Ceci conduirait en outre à une augmentation des recettes des redevances d'utilisation du spectre, sur l'intérêt desquelles il n'existe aucun doute. Toutefois, il convient de souligner qu'étant donné que le spectre est un espace physique limité et que les mesures envisagées vont favoriser le trafic des utilisateurs, il y a lieu d'aborder prudemment certaines questions comme la compensation des titulaires actuels de licences d'utilisation et d'éviter l'effondrement ou la contraction du spectre à cause d'une surexploitation, de garantir l'introduction de technologies plus innovatrices, etc. À cet égard, et bien que l'objet du présent avis ne coïncide pas avec celui de certains avis antérieurs relatifs à l'application de mesures imposées par l'évolution technologique, comme par exemple le «dividende numérique», il conviendrait d'évaluer l'impact réel des mesures en question afin de rationaliser les attentes suscitées par le développement de la politique de l'UE en matière de spectre radioélectrique.

4.8 Par ailleurs, le Comité est favorable à la limitation, dans la mesure du possible, de l'octroi de licences individuelles par les autorités de régulation nationales et préconise un accès

beaucoup plus ouvert dans les limites de ce que permettent les disponibilités matérielles et le respect des droits acquis par les utilisateurs historiques du spectre. C'est pourquoi il invite les autorités de régulation nationales à faire un usage restreint et bien motivé de l'octroi de licences individuelles afin de faciliter un accès beaucoup plus ouvert.

4.9 Parmi les autres objectifs pertinents qui ressortent de la communication figure également la nécessité de réduire le fossé technologique entre les fabricants européens d'équipements destinés aux communications électroniques et ceux d'États tiers, fossé dont l'une des causes est la fragmentation du cadre réglementaire existant. Le Comité demande à la Commission européenne d'ajouter une fiche d'impact sur les possibles avantages que pourrait présenter l'ouverture du spectre pour combler la fracture numérique entre États membres de l'Union. Par conséquent, le Comité soutient une adaptation urgente de ce cadre, confiant pour ce faire dans les capacités réglementaires de la Commission par la voie des procédures de la comitologie.

4.9.1 Par ailleurs, le Comité souligne le ferme engagement de l'UE en faveur des droits fondamentaux et demande à la Commission d'être, au moment d'élaborer les règles adaptées en question, extrêmement vigilante en ce qui concerne la protection de ces droits fondamentaux comme ceux relatifs à la vie privée, au secret professionnel et au traitement des données que peuvent stocker les fournisseurs de services de communications électroniques.

4.9.2 Il apparaît utile également que soit instaurée une forme de surveillance efficace en ce qui concerne les accès sans licence de nouveaux utilisateurs aux bandes passantes quand ceux-ci sont déterminants pour la valeur ajoutée générée par leurs innovations technologiques. C'est le cas en particulier si ceux-ci interfèrent avec l'usage pacifique du spectre dont bénéficient des tiers dont les droits à une protection ne sont pas garantis par une autorité de régulation nationale. Le Comité économique et social européen exprime sa préoccupation à l'égard des conséquences que le processus de libéralisation pourrait avoir sur la mise en œuvre du principe de l'accès aux services d'intérêt général (police, ambulance, services de secours, etc.).

4.9.3 De même, il conviendrait d'examiner avec soin la situation des utilisateurs qui désirent accéder au spectre et qui fournissent un service d'intérêt général. Il pourrait être prévu de les exonérer du paiement de la compensation financière ou de la fixer à un niveau symbolique par l'intermédiaire d'une mesure adoptée au niveau supranational ou éventuellement par l'adoption d'une règle appropriée.

4.9.3.1 Tout ce qui précède s'entend sans préjudice de l'obligation de promouvoir les objectifs d'intérêt général conformément au droit de l'Union, en particulier en ce qui concerne la politique audiovisuelle, et au droit des États membres d'organiser et d'utiliser le spectre radioélectrique à des fins d'ordre et de sécurité publics.

4.10 Des motifs liés à l'indépendance et à la sécurité juridique conduisent également le CESE à suggérer que la responsabilité d'exercer la surveillance et de faire rapport sur l'existence des accords d'utilisation partagée entre les usagers et leur conformité avec les règles de la concurrence, incombe aux autorités de régulation nationales et, le cas échéant, à l'organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), dans les cas où il s'avère nécessaire de prendre des mesures de planification stratégique, de coordination et d'harmonisation, en particulier des procédures d'octroi d'autorisations générales ou de droits individuels d'utilisation de radiofréquences lorsqu'il y a lieu de dépasser les obstacles au développement du marché intérieur.

4.11 La Commission devrait élaborer, en collaboration avec les représentants des associations de consommateurs et ceux des entreprises, un code de bonne conduite sur la diffusion des informations au niveau de l'UE concernant les demandes d'utilisation partagée bénéfique et sur leur issue. Cela faciliterait la généralisation de procédures transparentes et une gestion optimale des ressources existantes dans le cadre de l'«inventaire des utilisations du spectre».

4.12 Enfin, le Comité demande à la Commission d'élaborer le plus rapidement possible, sur la base des travaux du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique, un acte d'exécution, tel que visé à l'article 291 du TFUE, en vue de faciliter la réalisation d'objectifs dans des domaines tels qu'une vision commune des licences d'accès partagé, ainsi que les termes des recommandations destinées à favoriser l'utilisation de critères communs d'octroi de ces licences dans l'UE de manière à faciliter leur mise en œuvre dans les États membres.

4.12.1 Cette décision devrait prévoir, entre autres éléments pertinents, la protection des principes de libre concurrence, la protection de la sécurité et des droits des utilisateurs de communications électroniques en mettant l'accent tout particulièrement sur la réduction des coûts pour le paiement des services fournis par les fournisseurs de ces communications.

4.13 Le Comité exprime sa conviction que l'innovation technologique susceptible de découler de la présence d'un plus grand nombre d'opérateurs utilisant le spectre pourrait bénéficier d'un financement à charge des fonds de l'UE afin de faciliter les avancées technologiques dans les pays moins développés de l'UE.

Bruxelles, le 13 février 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
