

TK-BINNENMARKT – TEIL 2

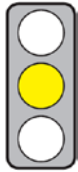
ANMELDUNG, FREQUENZEN UND ZUGANGSPRODUKTE

cepAnalyse Nr. 07/2014

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will einen EU-Binnenmarkt für elektronische Kommunikation schaffen.

Betroffene: TK-Anbieter und Endnutzer, Regulierungsbehörden.



Pro: (1) Die Koordinierung durch die Kommission bei den Funkfrequenzen erhöht die Effizienz.

(2) Die zentrale Anmeldung für grenzüberschreitend tätige EU-Anbieter bewirkt einen – wenn gleich geringen – Abbau von Markteintrittsbarrieren.

Contra: (1) Das Vetorecht der Kommission für Regulierungsentscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden gegenüber EU-Anbietern verursacht entweder absurde Wettbewerbsverzerrungen oder eine kontraproduktive Vereinheitlichung der Regulierung.

(2) Die Vereinheitlichung aller Zugangsprodukte durch ein „europäisches virtuelles Breitbandzugangsprdunkt“ ist verfehlt.

(3) Die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Konnektivitätsprodukts ist vorschnell.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 627 vom 11. September 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents** und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012

Kurzdarstellung

Teil 2 der cepAnalyse befasst sich mit der Anmeldepflicht für TK-Anbieter, Funkfrequenzen und den virtuellen Breitbandzugangsprdunkten. [Teil 1](#) behandelt die Netzneutralität und die Rechte der Endnutzer. Die Änderung der Roaming-Verordnung und grenzüberschreitende Festnetzverbindungen innerhalb der EU werden in Teil 3 behandelt.

► Ziel der Verordnung

Ziel ist die „Vollendung eines europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation“ (Art. 1 Abs. 1). Zu diesem Zweck will die Kommission u.a.

- eine zentrale, in der gesamten EU gültige Anmeldung für grenzüberschreitend tätige TK-Anbieter einführen, um deren Verwaltungsaufwand zu verringern (Erwägungsgrund 9),
- „bestimmte Aspekte der Frequenzuteilung“ auf EU-Ebene harmonisieren, um die Ziele der Digitalen Agenda für Europa (s. cepAnalyse) zu erreichen (Erwägungsgrund 17 und 18),
- die Nutzung lokaler Funknetze fördern, um der „massiven Steigerung“ der Nachfrage nach Funkfrequenzen gerecht zu werden (Erwägungsgrund 25),
- ein EU-weit harmonisiertes „virtuelles Breitbandzugangsprdunkt“ auf Vorleistungsebene einführen, um die Erbringung grenzübergreifender Dienste zu erleichtern (Erwägungsgrund 31), und
- Regeln über die Bereitstellung von Konnektivitätsprodukten einführen, um technische Innovationen zu fördern, die auf den Zugang zu anderen Netzen angewiesen sind (Erwägungsgrund 36).

► Begriffe

- Ein Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation (im Folgenden: TK-Anbieter) ist ein Unternehmen, das öffentliche elektronische Kommunikationsnetze bereitstellt oder auf solchen Netzen Signale überträgt [Art. 2 Ziff. 2 i.V.m. Art. 2 lit. c der Rahmenrichtlinie (2002/21/EG)].
- Ein „Europäischer Anbieter elektronischer Kommunikation“ (im Folgenden: EU-Anbieter) ist ein TK-Anbieter, der selbst oder über Tochterunternehmen in mehr als einem Mitgliedstaat tätig ist, ohne selbst ein Tochterunternehmen zu sein (Art. 2 Abs. 1).
- Ein „virtuelles Breitbandzugangsprdunkt“ ist ein Vorleistungsprodukt, das TK-Anbieter von anderen TK-Anbietern beziehen. Es ermöglicht diesen TK-Anbietern, Endnutzern einen differenzierten Breitbandzugang anzubieten, ohne dass eine physische Entbündelung der Leitungen auf der „letzten Meile“ notwendig ist (Art. 2 Abs. 11).
- Ein „Konnektivitätsprodukt“ ermöglicht die Zusammenschaltung von Netzen verschiedener TK-Anbieter (Art. 2 Abs. 12).
- „Harmonisierte Frequenzen“ für die drahtlose Breitbandkommunikation sind Funkfrequenzen, die nicht für den Rundfunk bestimmt sind und bei denen bestimmte technische Merkmale EU-weit harmonisiert sind (Art. 2 Abs. 8).
- „Lokale Funknetze“ sind Drahtlosnetze mit geringer Leistung und Reichweite, die harmonisierte, nicht-exklusive Frequenzen nutzen (Art. 2 Abs. 10).

► **Zentrale, EU-weit gültige Anmeldung und Regulierungszuständigkeit für EU-Anbieter**

- EU-Anbieter können nach Anmeldung bei der Regulierungsbehörde ihres Heimatmitgliedstaats in allen Mitgliedstaaten tätig werden (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1).
- Die Anmeldung muss insbesondere enthalten (Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1)
 - eine Kurzbeschreibung der angebotenen Netze oder Dienste sowie
 - den Heimatmitgliedstaat und die Gastmitgliedstaaten, in denen die Netze oder Dienste bereitgestellt werden sollen.
 Die Anmeldung erfolgt in der Sprache des Heimatmitgliedstaats und in den Sprachen aller Gastmitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2)
- Bereits tätige EU-Anbieter müssen bis zum 1. Juli 2016 eine zentrale Anmeldung vornehmen (Art. 3 Abs. 7).
- Für die Regulierung von EU-Anbietern – etwa im Hinblick auf Zugangsgewährungspflichten oder die dafür zu gewährenden Entgelte – ist die Regulierungsbehörde des jeweiligen Mitgliedstaats zuständig.
- Diese Regulierungsbehörde informiert die Regulierungsbehörde des Heimatmitgliedstaats über ihre Entscheidungen (Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2).
- Nur die Regulierungsbehörde des Heimatmitgliedstaats darf die Tätigkeit eines EU-Anbieters untersagen (Art. 6 Abs. 1). Bis zu einer solchen Entscheidung sind „einstweilige Sofortmaßnahmen“ durch andere Regulierungsbehörden möglich (Art. 6 Abs. 3 UAbs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie 2002/20/EG).
- Die Kommission hat ein Vetorecht gegenüber Entscheidungen aller nationalen Regulierungsbehörden, die EU-Anbieter betreffen (Art. 35 Abs. 2 lit. c).

► **Nutzungsrechte für harmonisierte Funkfrequenzen: Zuteilung und Entgelte**

- Die Verordnung enthält Regeln für harmonisierte Funkfrequenzen für die drahtlose Breitbandkommunikation (Art. 8 Abs. 1).
- Die nationalen Regulierungsbehörden müssen bei der Zuteilung und für die Nutzung harmonisierter Frequenzen sicherstellen (Art. 9 Abs. 4):
 - eine möglichst effiziente Frequenznutzung und eine wirksame Frequenzverwaltung,
 - eine Planungssicherheit, die länderübergreifende Investitionen und Größenvorteile ermöglicht, sowie
 - „eine breite räumliche Verfügbarkeit“ drahtloser Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze.
- Die Kommission kann mit Durchführungsrechtsakten festlegen (Art. 12 Abs. 2):
 - die Termine für die Zuteilung der Nutzungsrechte für Frequenzen,
 - die Termine für die Freigabe einzelner Frequenzen,
 - die Mindestdauer der Nutzungsrechte für Frequenzen und
 - wann Nutzungsrechte für Frequenzen enden, die für andere Zwecke als die Breitbandkommunikation erteilt wurden.
- Die nationalen Regulierungsbehörden müssen bei der Festlegung der Entgelte für die Frequenznutzung (Art. 10 Abs. 3)
 - die Nutzungsentgeltzahlungen der Erwerber über die Laufzeit der Nutzungsrechte „optimal verteilen“, um Anreize für den Netzausbau und die Funkfrequenznutzung zu schaffen, und
 - eine Mindernutzung der Frequenzen vermeiden sowie Investitionsanreize schaffen.
- Die Kommission hat ein Vetorecht gegenüber Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden, die Frequenznutzungsrechte betreffen (Art. 13 Abs. 7 und 8).

► **Lokale Funknetze**

- Die Bereitstellung eines lokalen Funknetzes bedarf keiner Genehmigung (Art. 14 Abs. 1).
- Endnutzer dürfen nicht von TK-Anbietern oder Behörden daran gehindert werden, ein lokales Funknetz bereitzustellen. TK-Anbieter hindern Endnutzer nicht daran, ein Funknetz zu nutzen (Art. 14 Abs. 3 und 4).
- TK-Anbieter dürfen nicht von nationalen Behörden daran gehindert werden, über lokale Funknetze Zugang zu ihren Netzen zu gewähren. Befindet sich das Funknetz in den Räumen eines Endnutzers, muss dieser der Zugangsgewährung zugestimmt haben (Art. 14 Abs. 2).
- Wer ein lokales Funknetz bereitstellt, gilt nicht als TK-Anbieter, wenn dies nicht gewerblich erfolgt oder nur einen „untergeordneten Teil“ anderer gewerblicher Tätigkeiten Dienste darstellt (Art. 14 Abs. 6).

► **EU-weit harmonisiertes virtuelles Breitbandzugangsprodukt**

- Die nationalen Regulierungsbehörden prüfen, ob es „angemessen und verhältnismäßig“ ist, dass TK-Anbieter, die bereits verpflichtet wurden, auf der Vorleistungsebene Zugang zu ihrem Netz zu gewähren, „stattdessen“ ein „mindestens funktional gleichwertiges“ „europäisches virtuelles Breitbandzugangsprodukt“ bereitstellen müssen. Diese Prüfung muss „so bald wie möglich“ nach Inkrafttreten der Verordnung erfolgen. (Art. 18 Abs. 1).
- Das „europäische virtuelle Breitbandzugangsprodukt“ ist ein EU-weit harmonisiertes „hochwertiges“ Zugangsprodukt, das in bis zu drei Varianten anzubieten ist (Art. 17 Abs. 1 und Anhang I):
 - an einem kundennahen, subregionalen Übergabepunkt (als Layer 2-Produkt),
 - an einem kundenfernen, nationalen Übergabepunkt (als Layer 3-Produkt, welches zusätzlich auch die zuverlässige Übertragung von Videodateien oder IP-Fernsehen ermöglicht) und/oder
 - als Mietleitung.
 Die Kommission kann weitere Anforderungen mit delegierten Rechtsakten festlegen (Art. 17 Abs. 2).

► EU-weit harmonisiertes Konnektivitätsprodukt

- Ein TK-Anbieter muss anderen TK-Anbietern auf schriftliche Anfrage ein „europäisches Konnektivitätsprodukt“ bereitstellen, wenn dies „zumutbar“ ist. Dies ist nicht der Fall, wenn diese ihm umgekehrt kein „europäisches Konnektivitätsprodukt“ zur Verfügung stellen. (Art. 19 Abs. 2)
 - Das „europäische Konnektivitätsprodukt“ ist ein EU-weit harmonisiertes „hochwertiges“ Konnektivitätsprodukt, das u.a. (Art. 19 Abs. 4 und Anhang II)
 - eine bestimmte Dienstqualität garantiert,
 - EU-weit angeboten werden kann,
 - „kostenwirksam“ ist und
 - es den Diensteanbietern ermöglicht, die Anforderungen ihrer Endnutzer zu erfüllen.
- Die Kommission kann weitere Anforderungen mit delegierten Rechtsakten festlegen (Art. 19 Abs. 5).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Schwerpunkt des Vorschlags ist die „Vollendung eines europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation“, die laut Kommission nur auf EU-Ebene erreicht werden kann. Die Kommission liefert keine gesonderte Subsidiaritätsbegründung für die einzelnen Regelungsbereiche.

Politischer Kontext

Im Oktober 2013 äußerte der Europäische Rat seinen Willen, die Verordnung rasch zu prüfen und zu verabschieden. Er wies darauf hin, dass die Funkfrequenzvergabe besser koordiniert werden müsse, dabei aber die nationalen Zuständigkeiten zu beachten seien. Auf der Ratstagung im Dezember 2013 meldeten einige Mitgliedstaaten erhebliche Bedenken an.

Stand der Gesetzgebung

11.09.13 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Connect
Federführender Ausschuss des EP:	Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatterin: Pilar del Castillo Vera (EVP, ES)
Federführendes Bundesministerium:	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Federführender Ausschuss des BT:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Kommission verdient grundsätzliche Anerkennung für ihr Vorhaben, Hemmnisse für das grenzüberschreitende Angebot von TK-Diensten in der EU abzubauen. Dabei ist einerseits wichtig, dass die Regelungen es TK-Anbietern ermöglichen, EU-weit Größenvorteile zu realisieren. Andererseits darf dadurch der Infrastrukturwettbewerb nicht erlahmen: Es müssen ausreichend Anreize für Netzinvestitionen verbleiben, und bereits getätigte Infrastrukturinvestitionen müssen angemessen geschützt werden. Nur so kann eine dauerhafte Regulierung zugunsten eines nachhaltigen Wettbewerbs auf mehreren Netzen vermieden werden. Problematisch ist daher, dass die Kommission auf eine maximale EU-weite Vereinheitlichung der Regulierung setzt. Dies ignoriert die erheblichen historischen, technischen und netztopologischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und kann sich negativ auf die Investitionsbereitschaft und daher den Infrastrukturwettbewerb auswirken.

Die zentrale Anmeldung für grenzüberschreitend tätige EU-Anbieter in ihrem Heimatstaat bewirkt einen – wenn auch nur geringen – Abbau von Markteintrittsbarrieren. Zum einen verursachen die bestehenden Anmeldeverfahren der Mitgliedstaaten nur geringe Kosten. Zum anderen spielen andere Kostenfaktoren – etwa Personalkosten – bei der Aufnahme einer grenzüberschreitenden Tätigkeit eine viel wichtigere Rolle. Gleichzeitig verursacht die zentrale Anmeldung einen Mehraufwand für bereits aktive EU-Anbieter und für die nationalen Regulierungsbehörden.

Das Vetorecht der Kommission für Regulierungsentscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden gegenüber EU-Anbietern verursacht entweder absurde Wettbewerbsverzerrungen oder eine kontraproduktive Vereinheitlichung der Regulierung: Wettbewerbsverzerrungen entstehen, wenn die Kommission mit dem Vetorecht – wie eigentlich vorgesehen – „lediglich“ die Regulierungsentscheidung für

grenzüberschreitend tätige Anbieter beeinflusst. Die Zugangsgewährungspflichten oder die dafür zu entrichtenden Entgelte könnten sich dann für EU-Anbieter von denen für rein national agierende TK-Anbieter unterscheiden. Will die nationale Regulierungsbehörde solche Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, ist sie gezwungen, die von der Kommission beeinflusste Regulierung für EU-Anbieter „freiwillig“ auch auf nationale Anbieter anzuwenden und so eine kontraproduktive Vereinheitlichung der Regulierung hinzunehmen.

Befürworter eines Vetorechts führen die Neutralität und Objektivität der Kommission ins Feld. Nur sie könne verhindern, dass nationale Regulierungsentscheidungen den grenzüberschreitenden Wettbewerb verzerren. Sie **ignorieren** dabei aber **erstens, dass gegen fehlerhafte Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden gerichtlich** – bei Bedarf in Eilverfahren – **vorgegangen werden kann**, ein Vetorecht daher nicht zwingend notwendig ist. **Zweitens verkennen sie, dass die Entscheidungen der nationalen Behörden von großem Ermessensspielraum geprägt sein müssen.** Die Vorstellung, ein Vetorecht-Inhaber könne dieses Ermessen „neutral und objektiv“ und daher in allen Fällen im gleichen Umfang ausüben, geht an der Natur der sektorspezifischen Regulierung völlig vorbei. Drittens ist die Kommission alles andere als neutral, da sie auch eine wichtige legislative Rolle spielt und politische Ziele verfolgt.

Die Koordinierung durch die Kommission bei den Funkfrequenzen erhöht die Effizienz. Sie vermeidet Störanfälligkeiten in Grenzgebieten und ermöglicht es Betreibern, Größenvorteile auszunutzen, die sich etwa durch eine Vereinheitlichung der Nutzungsdauer und eine zeitliche Koordinierung des Auktionszeitpunktes der Nutzungsrechte ergeben. Manche Eingriffsmöglichkeiten der Kommission gehen allerdings zu weit: Die Mitgliedstaaten – und nicht die Kommission – sollten entscheiden, ob sie bereit und dazu in der Lage sind, für längere Zeit auf die Zahlung von Frequenznutzungsentgelten zu verzichten, die durchaus haushaltsrelevant sein können.

Ein EU-weit einheitliches virtuelles Breitbandzugangsprodukt erleichtert das grenzüberschreitende Angebot von TK-Dienstleistungen und stärkt den Wettbewerb. **Der Plan der Kommission, wonach in der gesamten EU alle bestehenden Vorleistungsprodukte durch ein „europäisches virtuelles Breitbandzugangsprodukt“ ersetzt werden, ist jedoch verfehlt.**

Im Zuge des Ausbaus der Glasfasernetze dürften Vorleistungsprodukte wie die entbündelte Teilnehmeranschlussleitung (TAL) künftig aus technischen Gründen (etwa: Vectoring) zwar zugunsten anderer Vorleistungsprodukte an Bedeutung verlieren. Angesichts der technischen und netztopologischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten kann aber ein „europäisches virtuelles Breitbandzugangsprodukt“, auch wenn die Kommission drei unterschiedliche Varianten vorschlägt, nicht alle Probleme lösen. In einigen Mitgliedstaaten – insbesondere Deutschland – haben viele alternative Anbieter die Endkunden über eine entbündelte TAL erreicht, und so den Infrastrukturwettbewerb befördert. Je nachdem, an welcher Stelle des Netzwerks sich künftig ein Engpass ergibt, muss künftig ein virtuelles Zugangsprodukt oder eben eine TAL-Entbündelung als Vorleistungsprodukt angeordnet werden können.

Die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Konnektivitätsprodukts ist vorschnell. Zum einen sind dessen Definition und technische Spezifikationen nicht hinreichend bestimmt. Zum anderen ist problematisch, dass hier völlig unabhängig von der Abgrenzung und Analyse des Marktes reguliert werden, das Vorliegen von Marktmacht also keine Rolle spielen soll („symmetrische Regulierung“).

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung wird zu Recht auf Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) gestützt.

Verhältnismäßigkeit

Da die Kommission einen EU-weit einheitlichen Rechtsrahmen anstrebt, ist die Rechtsform einer Verordnung verhältnismäßig.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die zentrale Anmeldung für EU-Anbieter bewirkt einen – wenn auch nur geringen – Abbau von Markteintrittsbarrieren. Das Vetorecht der Kommission für Regulierungsentscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden gegenüber EU-Anbietern verursacht entweder absurde Wettbewerbsverzerrungen oder eine kontraproduktive Vereinheitlichung der Regulierung. Die Koordinierung durch die Kommission bei den Funkfrequenzen erhöht die Effizienz. Der Plan der Kommission, wonach in der gesamten EU alle bestehenden Vorleistungsprodukte durch ein „europäisches virtuelles Breitbandzugangsprodukt“ ersetzt werden, ist verfehlt. Die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Konnektivitätsprodukts ist vorschnell.