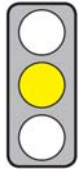


Stand: 20.08.08

KERNPUNKTE

Ziel des Berichts: Der Ausschuss „Industrie, Forschung und Energie“ des Europäischen Parlaments will die weitere Harmonisierung der Regulierung auf EU-Ebene begrenzen. Ferner will er eine Reihe neuer Regulierungsgrundsätze festschreiben und die Voraussetzungen für den Netzzugang präzisieren.

Betroffene: Anbieter von Netzen und Diensten der elektronischen Kommunikation.



Pro: (1) Die Vorschläge des Parlamentsausschusses schwächen das Vetorecht der Kommission gegenüber Maßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden deutlich ab.

(2) Wer Zugang zu einem regulierten Netz erhalten will, soll sich an dem unternehmerischen Risiko des Netzeigentümers angemessen beteiligen. Dies ist für Investitionen in neue Netze wichtig.

Contra: (1) Das System der ex-ante-Regulierung, dem eine Tendenz zur Überregulierung immanent ist, wird im Kern unverändert und mit erweiterten Befugnissen der Kommission fortgeführt. (2) Der Umfang möglicher Netzzugangspflichten zu inaktiven Netzelementen ist zu weit.

Änderungsbedarf: Auf das neue Regulierungsgremium BERT und ein Vetorecht der Kommission sollte verzichtet werden. Die Voraussetzungen für Zugangsverpflichtungen zu inaktiven Netzelementen sollten enger gefasst werden und mehr technische Alternativen in den Blick nehmen.

INHALT

Titel

Bericht [A6-0321/2008] **des Ausschusses „Industrie, Forschung und Energie“** des Europäischen Parlaments vom 22. Juli 2008 **zum Vorschlag** KOM(2007) 697 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG **über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste**, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste.

Kurzdarstellung

Der Ausschuss Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments hat in seiner Sitzung vom 7. Juli 2008 folgende wesentliche Änderungen am Kommissionsvorschlag vorgenommen: (Die Artikel verweisen – wenn nicht anders angegeben – auf die Rahmenrichtlinie 2002/21/EG.)

► Keine Europäische Telekommunikationsbehörde

Der Parlamentsausschuss lehnt die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung einer Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation ab. Stattdessen befürwortet er eine engere Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden unter dem Dach eines „Body of European Regulators in Telecommunications“ (BERT), der Entscheidungen mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder trifft (neuer Art. 7a).

► Grundsätze der Regulierung

Die Verpflichtung der nationalen Regulierungsbehörden auf Objektivität, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit soll nach dem Willen des Parlamentsausschusses ihren konkreten Ausdruck darin finden, dass die nationalen Regulierungsbehörden:

- Regulierungsverpflichtungen möglichst über mehrere Marktanalyserunden hinweg unverändert lassen, um Berechenbarkeit zu schaffen;
- alle Unternehmen der elektronischen Kommunikation unter gleichen Bedingungen gleich behandeln;
- den infrastrukturbasierten Wettbewerb sowie Investitionen in neue Netze fördern und dabei eine angemessene Risikoteilung zwischen Netzeigentümern und Zugangsnachfragern sicherstellen;
- Zugangsverpflichtungen von den Besonderheiten geographischer Teilmärkte abhängig machen; und
- Ex-ante-Regulierungsverpflichtungen nur dort auferlegen, wo es keinen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb gibt, und sie zurücknehmen, sobald sich ein solcher einstellt. (Art. 8 Abs. 4a)

► Analyse von Märkten der elektronischen Kommunikation

- Die nationalen Regulierungsbehörden müssen nicht länger den Regulierungsbedarf aller Telekommunikationsmärkte aus der Märkteempfehlung der Kommission analysieren. Sie sollen vielmehr alle „relevanten“ Märkte analysieren und dabei die Märkteempfehlung „beachten“. (geänderter Art. 16 Abs. 1).
- Führt eine Regulierungsbehörde eine Marktanalyse nicht rechtzeitig aus, soll die Kommission nicht – wie ursprünglich vorgesehen – anstelle dieser Regulierungsbehörde Regulierungsmaßnahmen auferlegen können. Sie kann lediglich BERT anweisen, die Marktanalyse durchzuführen. (neuer Art. 16 Abs. 7)

- Die Kommission soll unverbindliche Leitlinien für die Ausgestaltung, Änderung oder Aufhebung von Regulierungsverpflichtungen entwickeln (Art. 15 Abs. 2a). Bisher gibt es solche Leitlinien der Kommission nur für die Marktabgrenzung und die Prüfung, ob ein Unternehmen in einem Markt über eine beherrschende Stellung verfügt.
 - Die Ermächtigung der Kommission, statt unverbindlicher künftig verbindlicher Leitlinien zur Form, Umfang und Detailliertheit der Marktanalysen zu treffen, wird gestrichen (neuer Art. 7a).
- **Abgeschwächte Rolle der Kommission bei der Entscheidung über Regulierungsverpflichtungen**
- Der Parlamentsausschuss schwächt das im ursprünglichen Vorschlag enthaltene alleinige Vetorecht der Kommission gegen vorgeschlagene Regulierungsverpflichtungen ab. Interpretiert die Kommission eine vorgeschlagene Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde als Hemmnis für den EU-Binnenmarkt oder als Verstoß gegen EU-Recht, dann (geänderter Art. 7a):
 - kann die Kommission nur dann eine Abänderung der Regulierungsmaßnahme verlangen, wenn BERT die Bedenken der Kommission teilt,
 - können sowohl die Kommission als auch BERT ein Veto einlegen, wenn es sich bei der Regulierungsmaßnahme um die Anordnung der funktionalen Trennung handelt.
 - Die ursprünglich vorgesehene Befugnis der Kommission, nationale Regulierungsbehörden zur Auferlegung bestimmter Regulierungsverpflichtungen zu zwingen, wird gestrichen (Art. 7 Abs. 8).
- **Funktionale Trennung als „Ausnahme“**
- Der Parlamentsausschuss will, dass die von der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit, die funktionale Trennung des Netzzugangs von anderen Geschäftsbereichen eines Unternehmens anzuordnen, die „Ausnahme“ bleibt und lediglich im Festnetz in Betracht kommt (neuer Art. 13a Abs. 1 der Zugangsrichtlinie). Eine eigentumsrechtliche Entflechtung ist nach wie vor nicht vorgesehen.
 - Bevor eine nationale Regulierungsbehörde die funktionale Trennung auferlegen kann, muss sie der Kommission gegenüber nachweisen, dass:
 - erhebliche Wettbewerbsprobleme auf analysierten Großkundenmärkten bestehen und andere Verpflichtungen nicht zu wirksamem Wettbewerb geführt haben,
 - über einen angemessenen Zeitraum kein Wettbewerb zwischen Netzen erwartet werden kann, und
 - die funktionale Trennung das effizienteste Mittel ist, um die vorhandenen Wettbewerbsprobleme zu beseitigen (neuer Art. 13a Abs. 2 der Zugangsrichtlinie).
 - Die nationale Regulierungsbehörde kann die funktionale Trennung erst anordnen, wenn die Kommission die Eignung und Wirksamkeit der Maßnahme bestätigt hat (Art. 7a Abs. 4).
- **Zugang zu Netzelementen und zugehörigen Einrichtungen**
- Der Parlamentsausschuss ergänzt den Kommissionsvorschlag dahingehend, dass eine nationale Regulierungsbehörde ein Unternehmen auch dazu verpflichten kann,
 - Zugang zu inaktiven Netzelementen (insbesondere unbeschaltete Glasfaserkabel) zu gewähren,
 - den Zugang zu Leitungsröhren in ihre von den Regulierungsbehörden zu prüfenden Standardangebote für Wettbewerber aufzunehmen (Art. 12 Abs. 1 und Annex II der Zugangsrichtlinie).
 - Über den Kommissionsvorschlag hinaus sollen die nationalen Regulierungsbehörden vor der Auferlegung von Zugangsverpflichtungen stets prüfen, ob und inwieweit
 - eine hinreichende Alternative zu einem begehrten Netzzugang in Form anderer Leistungen (z.B. Zugang zu Leitungsröhren) besteht,
 - Unternehmen, die Netzzugang verlangen, angemessen an den Risiken der vom Netzeigentümer getätigten Anfangsinvestitionen beteiligt werden,
 - langfristiger Wettbewerb sicher gestellt ist, was den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Netzen einschließt (Art. 12 Abs. 2 der Zugangsrichtlinie).
- **Frequenzvergabe und Handel mit Nutzungsrechten**
- Der Ausschuss hält für die Planung, Koordinierung und Harmonisierung der Nutzung von elektromagnetischen Frequenzen eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten für ausreichend (neuer Art. 8a).
 - Die nationalen Regulierungsbehörden sollen allein über die Vergabe von Nutzungsrechten an Unternehmen entscheiden. Die Ermächtigung der Kommission, einzelne Nutzungsrechte unmittelbar Unternehmen zuzuweisen, wird gestrichen (geänderter Art. 6b Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie).
 - Die Mitgliedstaaten sollen Frequenzbänder für bestimmte im öffentlichen Interesse stehende Nutzungen reservieren dürfen (geänderter Art. 9 Abs. 1, 3 und 4).
 - Die Kommission soll Vergabeverfahren für Frequenznutzungsrechte nur in Bezug auf pan-europäische Dienste harmonisieren dürfen (neuer Art. 6a Abs. 1 lit. c und f der Genehmigungsrichtlinie).
 - Der Parlamentsausschuss will den Handel mit Frequenznutzungsrechten grundsätzlich weiterhin zulassen. Auch kann die Kommission – im Komitologieverfahren – bestimmen, in bezug auf welche Funkfrequenzbänder Nutzungsrechte handelbar sein müssen. Dies muss aber mit nationalen Regeln wie Frequenzallokationsplänen vereinbar sein (neue Art. 9b Abs. 1 und Art. 9c).
- **Weitere Notwendigkeit der Ex-ante-Regulierung**
- Die Kommission soll innerhalb von drei Jahren einen Bericht vorlegen, in dem sie darlegt, ob und ggf. warum die Fortführung der Ex-ante Regulierung gerechtfertigt ist (neuer Art. 3a).

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Der Vorschlag der Kommission enthielt sowohl Änderungen am EU-Regulierungsrahmen als auch die Einrichtung einer Regulierungsbehörde auf EU-Ebene.

(Siehe dazu die CEP-Analysen unter www.cep.eu/543.html und www.cep.eu/544.html).

Ausschuss der Regionen

Der AdR lehnte die funktionale Trennung, Harmonisierungsmaßnahmen bei der Frequenzverwaltung und eine Ausdehnung des Vetorechts der Kommission ab. Ebenso lehnte er die EU-Behörde für Kommunikation ab.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der EWSA begrüßte den Vorschlag zur Errichtung der zentralen Europäischen Telekommunikationsbehörde.

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament wird sich in der Plenarsitzung am 2. September in 1. Lesung mit dem Bericht des Ausschusses Industrie, Forschung und Energie befassen.

Rat – „Transport, Telekommunikation, Energie“

Der Rat äußerte am 12.06.08 erhebliche Bedenken gegen die Ausweitung der Befugnisse der Kommission. Fast alle Mitgliedstaaten lehnten eine EU-Regulierungsbehörde ab.

Stand der Gesetzgebung

13.11.07	Annahme durch Kommission
12.06.08	Diskussion im Rat
07.07.07	Bericht des Ausschusses Industrie, Forschung und Energie des EU-Parlaments
Offen	Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Informationsgesellschaft und Medien
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatin Catherine Trautmann (SPE-Fraktion, F); Wirtschaft und Währung; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Kultur und Bildung; Recht; Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie (federführend); Inneres; Recht; Verbraucherschutz; Medien; EU-Angelegenheiten.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

ORDNUNGSPOLITISCHE BEWERTUNG

Institutioneller Rahmen

Der Ausschuss Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments spricht sich gegen den Versuch der Kommission aus, die Regulierung der Telekommunikationsmärkte auf Europäischer Ebene zu zentralisieren. Dies ist zu begrüßen, weil es für eine Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene zum Zweck einer Vollharmonisierung der Telekommunikationsregulierung keine überzeugenden Gründe gibt. Ein solcher Schritt wäre mit dem Prinzip der Subsidiarität nicht vereinbar.

Eine Regulierung, die – wie bisher – nationalen Behörden die Letztverantwortung für Regulierungsverpflichtungen belässt, wird den bestehenden Unterschieden zwischen den nationalen Telekommunikationsmärkten besser gerecht als eine implizit zu einheitlichen Standards tendierende Regulierung auf EU-Ebene. Eine harmonisierende Rolle der Kommission ist allenfalls – wie bisher – in Bezug auf die Methodik der Marktabgrenzung und der Bestimmung beträchtlicher Marktmacht gerechtfertigt. Die Angemessenheit konkreter Regulierungsverpflichtungen können die nationalen Regulierungsbehörden im Licht der Besonderheiten der jeweiligen nationalen Märkte aber besser einschätzen als eine zentrale Behörde in Brüssel. Vor diesem Hintergrund lehnt der Ausschuss die Errichtung einer Europäischen Telekommunikationsbehörde zu Recht ab.

Auf das Vetorecht der Kommission bei Regulierungsmaßnahmen und auf die Errichtung von BERT sollte jedoch bei konsequenter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips komplett verzichtet werden.

Zwar hat die Kommission nach dem Vorschlag des Parlamentsausschusses nicht die Möglichkeit, Regulierungsmaßnahmen anzuordnen oder verbindliche Leitlinien zu Form, Umfang und Detailliertheit der Marktanalyse zu erlassen. Anders als bei der bestehenden Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden unter dem Dach der European Regulatory Group (ERG) soll BERT Entscheidungen aber nicht einstimmig, sondern bereits mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder treffen können. Ferner soll die Kommission von nationalen Regulierungsbehörden vorgeschlagene Verpflichtungen ablehnen können, wenn ihre Ablehnung von BERT geteilt wird. Im Verhältnis zum Status quo führt die Einrichtung von BERT damit zu einer Stärkung der Entscheidungsmacht der Kommission. Damit bleibt ein Restrisiko unsachgemäßer Einheitsregulierung, die der Ausschuss erklärtermaßen nicht für wünschenswert hält.

Ex-ante-Regulierung

Aus ordnungspolitischer Sicht darf eine hoheitliche Regulierung des Zugangs zu Netzen nur dort stattfinden, wo natürliche Monopole bestehen, die – aufgrund hoher Investitionen in nicht wieder verwendbare Anlagen (sog. „sunk costs“) – von Wettbewerbern nicht angegriffen werden können. Ist diese Bedingung nicht länger erfüllt, muss die Regulierung zurückgenommen werden. Nur bei strikter Beachtung dieses Grundsatzes gibt es hinreichende Anreize für die Marktakteure, in den Aufbau eigener, neuer Netze zu investieren. Die explizite Aufnahme dieses Grundsatzes in die Ziele der Regulierung ist daher zu begrüßen.

Es fehlt jedoch die klare Aussage, dass die Zugangsregulierung nur bei einem unangreifbaren natürlichen Monopol Anwendung findet. Insoweit fehlt es dem Rechtsrahmen nach wie vor an einer belastbaren wissenschaftlichen Begründung. Der Grundsatz, wonach Ex-ante-Regulierung nur zulässig ist, solange es keinen wirksamen und nachhaltigen Wettbewerb gibt, legt die Schwelle für Netzzugangsverpflichtungen niedriger, als bei einer konsequenten Orientierung am Vorliegen nicht angreifbarer natürlicher Monopole.

Zwar wird erstmals von der Kommission verlangt, dass sie nach drei Jahren die weitere Notwendigkeit der Vorabregulierung belegt. Ob hingegen der vom Parlamentsausschuss geforderte neue Grundsatz, Regulierungsverpflichtungen über mehrere Marktanalysen hinweg unverändert zu lassen, zu einer Verfestigung der Regulierung führen wird, bleibt abzuwarten.

Weil der EU-Regulierungsrahmen so konzipiert ist, dass Märkte in Bezug auf möglichen Regulierungsbedarf untersucht werden, ist ihm **eine Neigung zur Überregulierung immanent**. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, **ist** schließlich eine Regelung, die das Auslaufen der Regulierung zu einem bestimmten Datum, vorschreibt („**sunset clause**“) **wünschenswert**. Denn es muss sichergestellt werden, dass die Ex-ante-Regulierung bei wirksamem Wettbewerb tatsächlich in eine wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht überführt wird.

Einzelne Regulierungsverpflichtungen

Der Vorschlag, bei der Entscheidung über Zugangsverpflichtungen das vom Investor eingegangene Risiko zu berücksichtigen, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Folgerichtig ist daher auch, dass eine Risikoteilung in den Netzzugangsbedingungen zum Ausdruck kommen sollte. Nur unter dieser Bedingung bestehen hinreichende Anreize für den Ausbau neuer Netze, die ihrerseits Voraussetzung für Innovationen auf Diensteebene sind.

Problematisch ist aber, dass nach dem Vorschlag des Parlamentsausschusses Netzzugangsverpflichtungen auf inaktive Infrastrukturelemente erstreckt werden dürfen. Unternehmen, die neue Netze aufbauen und folglich nicht länger gebrauchte Infrastrukturelemente abschalten, sollten nicht dauerhaft einen Zugang zu dadurch inaktiv werdenden Elementen gewährleisten müssen.

Die Berücksichtigung technischer Alternativen im Vorfeld der Anordnung von Netzzugangsverpflichtungen entspricht zwar der Grundsatzentscheidung für infrastrukturbasierten Wettbewerb. Es wird aber zu Unrecht ausgeblendet, dass ein **alternativer Zugang zu Leitungsröhren, Masten und ähnlichen Einrichtungen durch andere Unternehmen** als solchen der elektronischen Kommunikation bereitgestellt werden kann (z.B. Wasser- und Stromversorgungsunternehmen). Solche Alternativen **sollten stets mitberücksichtigt werden**.

Die auch vom Parlamentsausschuss im Grundsatz zugelassene Anordnung einer funktionalen Trennung von Geschäftsbereichen stellt einen massiven Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar, der einer sorgfältigen Prüfung und Begründung bedarf. Es ist daher zu begrüßen, dass der Parlamentsausschuss die Hürden für die Auferlegung einer solchen Verpflichtung deutlich höher legt als die Kommission, indem er sie von einer gemeinsamen Entscheidung von BERT und der Kommission abhängig macht.

Frequenzpolitik

Es ist zu begrüßen, dass der Parlamentsausschuss die marktnahe Gestaltung der Frequenzpolitik bestätigt. Allerdings sollte im Richtlinienentwurf festgehalten werden, dass freiwerdende Frequenzen von den Mitgliedstaaten nicht für den öffentlichen Rundfunk reserviert werden dürfen.

Alternatives Vorgehen

Auf die Einrichtung von BERT und ein (wenn auch abgeschwächtes) Vetorecht der Kommission sollte verzichtet werden. Die Aussicht, dass es mittelfristig zum Übergang in eine rein wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht kommt, könnte durch eine Befristung der Ex-ante-Regulierung („**sunset clause**“) abgesichert werden. Die Bedingungen für Netzzugangsverpflichtungen sollten noch weiter präzisiert werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die vorgeschlagene Abschwächung des Vetorechts der Kommission eine Verbesserung des ursprünglichen Vorschlags. Sinnvoll ist auch, die Risiken von Investitionen in neue Netze im Rahmen der Gewährung von Netzzugang zu teilen. Auf das neue Regulierungsgremium BERT und ein Vetorecht der Kommission in Bezug auf Regulierungsmaßnahmen sollte ganz verzichtet werden. Ein grundsätzlicher Mangel des EU-Regulierungsrahmens besteht darin, Netzzugangsverpflichtungen nicht konsequent vom Vorliegen eines unangreifbaren natürlichen Monopols abhängig zu machen. Kritisch ist ferner die Ausdehnung möglicher Netzzugangsverpflichtungen auf inaktive Netzelemente.