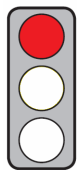


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Eine neue EU-Behörde für die elektronische Kommunikation soll die Regulierungspraxis der Mitgliedstaaten überwachen und zu ihrer Vereinheitlichung beitragen, eine harmonisierte Nutzung von Frequenzen fördern und in bestimmten Fällen selbst Nutzungsrechte daran vergeben.

Betroffene: Eigentümer von Telekommunikations- und Kabelnetzen sowie alle Anbieter von elektronischen Kommunikationsdiensten.



Pro: –

Contra: Dass das erforderliche Maß an EU-weit einheitlicher Regulierung durch die nationalen Regulierungsbehörden nicht erreicht werden kann, ist nicht ersichtlich.

Änderungsbedarf: Auf die vorgeschlagene EU-Agentur sollte verzichtet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2007) 699 vom 13.11.2007 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation**

Kurzdarstellung

► Enger Sachzusammenhang mit dem Vorschlag KOM(2007) 697

Mit dem Parallelvorschlag KOM(2007) 697 vom 13.11.2007 will die Kommission das geltende EU-Recht zu elektronischen Kommunikationsdiensten überarbeiten, insbesondere die Rahmenrichtlinie 2002/21/EG. Es besteht ein enger Sachzusammenhang mit der vorgeschlagenen Verordnung.

► Aufgaben und Befugnisse der EU-Behörde

- Die zu errichtende EU-Behörde soll den Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsdienste stärken (Art. 1 Abs. 2).
- Die wesentlichen Aufgaben der EU-Behörde sind (Art. 3):
 - die Kommission durch Stellungnahmen zu allen Angelegenheiten der elektronischen Kommunikation zu unterstützen,
 - eine europaweite Harmonisierung der Nutzung von Frequenzbändern und die Vergabe von Frequenznutzungsrechten auf EU-Ebene vorzubereiten,
 - Marktteilnehmer und nationale Regulierungsbehörden in Fragen der Regulierung, der Netz- und Informationssicherheit zu informieren und zu beraten.

► Stellungnahmen zur Regulierungspraxis der Mitgliedstaaten

- Die Kommission kann die EU-Behörde insbesondere auffordern, zu Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden Stellung zu nehmen, mit denen diese die von ihnen untersuchten Märkte abgrenzen, Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht bestimmen und Regulierungsverpflichtungen auferlegen (Art. 4 Abs. 3 lit. a). Ihre Stellungnahme muss die EU-Behörde spätestens vier Wochen nach einer entsprechenden Aufforderung durch die Kommission vorlegen (Art. 5 Abs. 2).
- Auf ablehnende Stellungnahmen der EU-Behörde zu Marktanalysen der nationalen Regulierungsbehörden kann sich die Kommission stützen, wenn sie einzelnen Entscheidungen widersprechen will (sog. Vetorecht der Kommission, geänderter Art. 7 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie in KOM(2007) 697). Sie kann sich ferner auf Stellungnahmen der EU-Behörde berufen, wenn sie eine nationale Regulierungsbehörde zwingen will, eine Regulierungsentscheidung zurückzuziehen und durch eine andere Entscheidung zu ersetzen (neuer Art. 7 Abs. 6 und 8 der Rahmenrichtlinie in KOM(2007) 697).
- Kommt die EU-Behörde zu dem Ergebnis, dass eine nationale Regulierungspraxis dem Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsdienste zuwiderläuft, kann die Kommission dies zum Anlass nehmen, Empfehlungen oder Entscheidungen zu treffen, um die Entscheidungspraxis der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Dies betrifft insbesondere die regulatorische Einordnung neuer Dienste, die Vergabe von Rufnummern, Domainnamen und IP-Adressen, Fragen des Verbraucherschutzes und der Rechnungslegung für Regulierungszwecke (geänderter Art. 19 Abs. 1 und neuer Art. 19 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie in KOM (2007) 697).

- Wenn nationale Regulierungsbehörden von ihnen vorzunehmende Marktanalysen nicht innerhalb bestimmter Fristen abschließen, kann die Kommission die EU-Behörde anweisen, die betreffenden Analysen anstelle der ursprünglich zuständigen Behörde vorzunehmen (Art. 6 in Verbindung mit dem neuen Art. 16 Abs. 7 der Rahmenrichtlinie in KOM(2007) 697).
 - Entscheidet die Kommission, dass ein Markt für bestimmte elektronische Kommunikationsdienste grenzüberschreitenden Charakter angenommen hat, kann sie die EU-Behörde anweisen, anstelle nationaler Regulierungsbehörden eine entsprechende Marktanalyse durchzuführen (Art. 7 in Verbindung mit dem geänderten Art. 15 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie in KOM(2007) 697).
 - Stellungnahmen der EU-Behörde sind für die Kommission nicht bindend. Sie ist aber in einer Reihe von Fällen aufgefordert, Stellungnahmen der Behörde „weitestgehend zu berücksichtigen“ (z.B. Art. 7 Abs. 5 und 8, Art. 16 Abs. 5 und 7, Art. 19 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie in KOM(2007) 697).
- **Vorbereitung der Vereinheitlichung von Frequenzbändern und Rufnummern**
- Die EU-Behörde soll Studien und Jahresberichte über die Nutzung des elektromagnetischen Frequenzspektrums verfassen (Art. 10 Abs. 1 und 4).
 - Die Kommission kann die EU-Behörde beauftragen, Vorschläge für die EU-weite Harmonisierung der Nutzung von Frequenzbändern und Rufnummern zu machen (Art. 11 Abs. 1).
 - Die EU-Behörde soll in diesem Fall auch darlegen, für welche grenzüberschreitenden Dienste unmittelbar auf EU-Ebene Frequenznutzungsrechte und Rufnummern vergeben werden sollten (Art. 11 Abs. 2 lit. a und b). Die Kommission kann mit Zustimmung eines Ausschusses nationaler Experten und unter der Kontrolle des Rates sowie des Europäischen Parlaments beschließen, einem solchen Vorschlag der EU-Behörde zu folgen (Art. 6a Abs. 1 lit. f und Art. 6b Abs. 1 der Genehmigungsrichtlinie 2002/20/EG in KOM(2007) 697).
- **Mitwirkung bei der Vergabe von Frequenznutzungsrechten auf EU-Ebene**
- Ist eine Vergabe von Frequenznutzungsrechten auf EU-Ebene beschlossen worden, kann die EU-Behörde ermächtigt werden, unter den interessierten Unternehmen eine Vorauswahl zu treffen und der Kommission einen begründeten Auswahlvorschlag vorzulegen (Art. 12).
 - Ferner soll die EU-Behörde auf Verlangen der Kommission eine Stellungnahme zu der Frage abgeben, ob einem Unternehmen eine auf EU-Ebene erteilte Lizenz entzogen werden sollte (Art. 13).
- **Beratung zu Fragen der Netz- und Informationssicherheit**
- Die EU-Behörde soll Risiken für die Belastbarkeit und Verfügbarkeit der elektronischen Kommunikationsnetze in der EU untersuchen und die Öffentlichkeit auf bestehende Risiken aufmerksam machen. Gleiches gilt für Risiken, die sich auf die Sicherheit der über elektronische Kommunikationsnetze übermittelten Informationen auswirken. (Art. 19 Abs. 4 und 5)
- **Beobachtung von Preisen für elektronische Kommunikationsdienste**
- Die EU-Behörde soll eine Datenbank einrichten, um die Preise für Mobiltelefon- und Datendienste während des Aufenthalts in anderen EU-Staaten (sog. Roaming) zu vergleichen (Art. 20 Abs. 2).
 - Sie soll auch alle übrigen Endkundenpreise für elektronische Kommunikationsdienste beobachten und über die Preisentwicklung jährlich berichten (Art. 21).
- **Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren der EU-Behörde**
- Die wesentlichen Organe der geplanten EU-Behörde sind der Verwaltungsrat, der Regulierungsrat und der Direktor. Ferner werden eine Einspruchskammer und eine „Ständige Gruppe der Interessenvertreter“ eingerichtet. (Art. 32 und 33)
 - Der Verwaltungsrat besteht aus zwölf Mitgliedern, die je zur Hälfte von der Kommission und vom Rat ernannt werden (Art. 25 Abs. 1). Er ernennt insbesondere die Mitglieder des Regulierungsrates und – nach Anhörung des Regulierungsrates – den Direktor der EU-Behörde und beschließt das jährliche Arbeitsprogramm der EU-Behörde (Art. 26 Abs. 1, 3 und 5).
 - Der Regulierungsrat besteht aus den Präsidenten der nationalen Regulierungsbehörden, dem Direktor der EU-Behörde und einem Vertreter der Kommission (Art. 27 Abs. 1). Vorsitzender des Regulierungsrates ist der Direktor der EU-Behörde. Er und der Vertreter der Kommission sind jedoch nicht stimmberechtigt (Art. 27 Abs. 4). Neben seiner Beteiligung am Zustandekommen von Stellungnahmen wirkt der Regulierungsrat an der Auswahl des Direktors mit (Art. 28 Abs. 2).
 - Der Direktor leitet die EU-Behörde weisungsunabhängig und vertritt sie nach außen (Art. 30 Abs.1). Er beschließt mit Zustimmung des Regulierungsrates die von der EU-Behörde abzugebenden Stellungnahmen (Art. 30 Abs. 2 und 3).

Änderung zum Status quo

- Die Kommission setzt gegenwärtig auf eigenen Sachverstand, um die in ihre Kompetenzen fallenden Entscheidungen vorzubereiten. In Zukunft will sie sich weitgehend auf Stellungnahmen der neuen EU-Behörde stützen.
- Die bereits eingerichtete europäische Agentur für Netz- und Internetsicherheit (ENISA) mit Sitz in Heraklion (Kreta) soll unter Fortführung ihrer Aufgaben in der neuen EU-Behörde aufgehen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission ist der Auffassung, der bisherige Rechtsrahmen führe zu inkonsistenter Regulierungspraxis und damit zu Verzerrungen des Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsdienste und -netze. Eine EU-Behörde unter Aufsicht der Kommission sei daher erforderlich.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission glaubt, dass die Einführung der EU-Behörde das Risiko unberechenbarer Regulierung europaweit deutlich verringern wird. Ihren Berechnungen zufolge ist der Nutzen der EU-Behörde zehn- bis dreißigmal höher als die Kosten, die sich in voll ausgebautem Zustand auf rund 28 Millionen € jährlich belaufen sollen.

Ausschuss der Regionen

–

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – (Transport, Telekommunikation und Energie)

Eine erste Diskussion im Rat ergab, dass einige Mitgliedstaaten der geplanten Errichtung einer EU-Behörde für die elektronische Kommunikation ablehnend gegenüberstehen.

Stand der Gesetzgebung

13.11.07 Annahme durch Kommission

29./30.11.07 Erste Diskussion im Rat

Offen Annahme durch Rat und Europäisches Parlament, Veröffentlichung und Inkrafttreten.

Politische Einflussmöglichkeiten

| | |
|---|---|
| Federführende Generaldirektion: | GD Informationsgesellschaft |
| Ausschüsse des Europäischen Parlaments: | Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichter- statter: N.N.; Haushalt, Wirtschaft, Binnenmarkt, Kultur, Recht, Justiz |
| Ausschüsse des Deutschen Bundestags: | Wirtschaft und Technologie (federführend); Inneres, Recht, Verbraucherschutz, Kultur und Medien, EU-Angelegenheiten |
| Entscheidungsmodus im Rat: | Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen) |

Formalien

| | |
|---------------------------------|---|
| Kompetenznorm: | Artikel 95 EGV (Binnenmarkt) |
| Art der Gesetzgebungskompetenz: | Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz |
| Verfahrensart: | Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren) |

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die **Einrichtung der EU-Behörde führt** zusammen mit der Ausweitung des Vetorechts der Kommission zu einer **Verfestigung und zum Ausbau der Regulierung auf EU-Ebene**. Die angestrebte Zentralisierung der Kontrolle über nationale Marktanalysen und Regulierungsverpflichtungen verfolgt offensichtlich das **Ziel, die Regulierung EU-weit zu vereinheitlichen**. Eine damit mögliche Vollharmonisierung auf EU-Ebene **birgt** jedoch die **Gefahr unsachgemäßer „Einheitsregulierung“**, die Besonderheiten der nationalen Märkte und Netzstrukturen ausblendet.

Grenzüberschreitende Probleme, die regulierendes Eingreifen auf EU-Ebene sachgerecht erscheinen lassen, sind auf den Märkten der elektronischen Kommunikation weniger ausgeprägt als etwa im Energiesektor. Nur wenige elektronische Kommunikationsdienste (z.B. Mobilfunk in Flugzeugen oder mobile Satellitendienste) haben unbestreitbar eine paneuropäische Dimension. In Bezug auf solche Dienste ist die EU die richtige Ebene zur Vergabe von Frequenznutzungsrechten. Dies rechtfertigt jedoch nicht die Einrichtung einer eigenen Behörde.

Unabhängig von der Ebene, auf der reguliert wird, besteht ein **Widerspruch zum erklärten Ziel, die Regulierung** des Telekommunikationssektors mittelfristig **in das allgemeine Wettbewerbsrecht zu überführen**. Auch daran gemessen ist die Errichtung der neuen EU-Behörde ein Schritt in die falsche Richtung. Die Beobachtung von Marktpreisen sollte dem Markt überlassen werden. Dies gilt auch für Roamingpreise, deren Obergrenzen die Kommission seit kurzem selbst festlegt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das vorgesehene Zusammenspiel der Organe der EU-Behörde ist komplex. Dies birgt die Gefahr von Ineffizienzen bei der Entscheidungsfindung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Keine.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Keine.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Einrichtung einer Behörde, die das Funktionieren des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation beaufsichtigen soll, ist von Art. 95 EGV gedeckt.

Subsidiarität

Die Ausweitung der Beteiligung der EU-Ebene an nationalen Regulierungsentscheidungen – die zugleich ein wesentliches Motiv für die Einrichtung der neuen EU-Behörde darstellt – entspricht nicht dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EG-Vertrag). Denn **das bisherige koordinierte Vorgehen der nationalen Regulierungsbehörden kann hinreichend gleiche Marktzutrittsbedingungen in der EU schaffen**. Dies indizieren zahlreiche Marktzutritte von Netz- und Diensteanbietern in den verschiedenen EU-Ländern.

Ferner können Risiken für die Sicherheit der Netze und Informationen durch koordiniert zusammenarbeitende nationale Einrichtungen ebenso effektiv untersucht werden wie durch eine EU-Behörde. Daher sollten die Aufgaben der bestehenden Agentur ENISA nicht länger auf EU-Ebene ausgeführt werden, erst recht nicht durch eine neue EU-Behörde.

Verhältnismäßigkeit

Durch die Ausweitung des Vetorechts der Kommission, bei dessen Ausübung die EU-Behörde Unterstützung leistet, sollen die nationalen Regulierungsbehörden ihre bestehenden Letztentscheidungskompetenzen bei der Marktanalyse verlieren. Die **koordinierte nationale Regulierungspraxis** auf der Basis gemeinsamer Grundsätze **ist ein milderer Mittel zur Herstellung hinreichend gleicher Wettbewerbsbedingungen**. Daher ist die vorgeschlagene Ausweitung des Vetorechts unverhältnismäßig.

Vereinbarkeit mit europäischem Recht

Nach der Rechtsprechung des EuGH darf die EU keine unabhängigen Behörden mit eigenen Entscheidungsspielräumen einrichten, weil diese das in den Verträgen verankerte institutionelle Gefüge verändern würden. Zulässig ist nur die Übertragung genau umgrenzter Durchführungsbefugnisse (sog. „Meroni-Doktrin“). Die neue EU-Behörde soll unverbindliche Stellungnahmen abgeben und bekommt keine Letztentscheidungskompetenzen. Somit ist die Einrichtung der EU-Behörde mit EU-Recht vereinbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Verzicht auf die neue EU-Behörde, stattdessen Konkretisierung der Kriterien und/oder Festlegung von Zielwerten für einen Ausstieg aus der Regulierung zugunsten einer wettbewerbsrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Die bestehende EU-Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) sollte aufgelöst werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Derzeit nicht ersichtlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die geplante Zentralisierung der Kontrolle über Maßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden ist abzulehnen. Es besteht die Gefahr, dass sie zu sachlich nicht gerechtfertigten „Einheitslösungen“ führt, die unterschiedlichen Markt- und Netzstrukturen nicht gerecht wird. Zahlreiche Marktzutritte von Netz- und Diensteanbietern indizieren, dass die bisherige koordinierte Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden ausreicht. Vor allem aber ist die Verfestigung der Regulierung der Märkte der elektronischen Kommunikation ein Schritt in die falsche Richtung, weil der Stand des erreichten Wettbewerbs einen allmählichen Übergang zu einer rein wettbewerbsrechtlichen Aufsicht nahe legt. Die Verordnung sollte zurückgenommen werden.