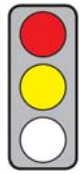


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Richtlinie soll die Wirksamkeit des europäischen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation erhöhen und die Regulierung EU-weit angleichen. Auch die Nutzung des elektromagnetischen Frequenzspektrums soll harmonisiert werden.

Betroffene: Netzbetreiber, Anbieter von Kommunikationsdiensten, nationale Regulierungsbehörden.



Pro: Die beabsichtigte vereinheitlichte Nutzung von Frequenzbändern und der Handel mit Frequenznutzungsrechten führen zu einer effizienteren Nutzung des Frequenzspektrums.

Contra: Die aufwendige und teure Vorabregulierung wird trotz steigenden Wettbewerbs fortgeschrieben und verschärft. Dabei wird der Einfluss der Kommission auf die nationale Regulierung weiter verstärkt, was die Gefahr unsachgemäßer „Einheitslösungen“ birgt.

Änderungsbedarf: Die sektorspezifische Regulierung sollte mittelfristig enden und in eine wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht übergehen.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2007) 697 vom 13. November 2007 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

Die Artikel verweisen – wenn nicht anders angegeben – auf die Rahmenrichtlinie 2002/21/EG.

► **Gegenstand von KOM(2007) 697 und Sachzusammenhang mit KOM(2007) 699**

- Die vorgeschlagene Richtlinie KOM(2007) 697 betrifft die gesamte elektronische Kommunikation, also insbesondere Festnetz- und Mobiltelefonie sowie Internet und TV über Telefon- und Kabelnetze.
- Mit dem Parallelvorschlag KOM(2007) 699 will die Kommission eine EU-Behörde für die elektronische Kommunikation einrichten, die sie bei der Regulierung unterstützen soll.

► **Analyse von Märkten der elektronischen Kommunikation**

- Die Kommission definiert regelmäßig die Märkte, die für eine Regulierung durch die nationalen Regulierungsbehörden in Frage kommen. Vor dem Erlass einer entsprechenden Empfehlung konsultiert sie die neue EU-Behörde, nicht jedoch die nationalen Regulierungsbehörden (geänderter Art. 15 Abs. 1).
- Um zu ermitteln, ob Regulierungsbedarf besteht, müssen die nationalen Regulierungsbehörden die von der Kommission empfohlenen Märkte regelmäßig analysieren (geänderter Art. 16 Abs. 6). Weitere Vorgaben zu Form, Umfang und Detailliertheit der Marktanalysen kann die Kommission in Abstimmung mit einem Ausschuss nationaler Experten festlegen (neuer Art. 7a).
- Führt eine Regulierungsbehörde ihre Marktanalysen nicht fristgerecht durch, kann die Kommission die neue EU-Behörde anweisen, die Marktanalyse durchzuführen. Die Entscheidung, ob ein Unternehmen auf einem bestimmten Markt über beträchtliche Marktmacht verfügt und welche Regulierungsverpflichtungen ihm auferlegt werden sollen, trifft anschließend nicht mehr die nationale Regulierungsbehörde, sondern die Kommission. (neuer Art. 16 Abs. 7)
- Die Kommission kann unter Beteiligung nationaler Experten grenzüberschreitende Märkte festlegen. Dies geschieht mit Kontrolle des Europäischen Parlaments und des Rates („Komitologie“; geänderter Art. 15 Abs. 4). Die Kommission kann dann die EU-Behörde anweisen, diese Märkte zu analysieren, und entscheidet anschließend über etwaige Regulierungsverpflichtungen (geänderter Art. 16 Abs. 5).

► **Letztentscheidungsrecht der EU-Kommission**

- Die Kommission kann Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden widersprechen, mit denen diese die Märkte der elektronischen Kommunikation abgrenzen, Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht bestimmen und für solche Unternehmen Regulierungsverpflichtungen auferlegen, ändern oder aufheben (sog. Vetorecht der Kommission). Voraussetzung dafür ist, dass die Kommission eine vorgeschlagene Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde als Hemmnis für den EU-Binnenmarkt oder als Verstoß gegen EU-Recht interpretiert. Die nationalen Regulierungsbehörden sind dann gezwungen, ihre jeweiligen Entscheidungen zu ändern. (geänderter Art. 7 Nr. 4)
- Die Kommission kann Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden sogar durch eigene ersetzen, wenn sie die nach ihrem Veto geänderte Entscheidung einer nationalen Regulierungsbehörde erneut nicht billigt (neuer Art. 7 Abs. 8).

► **Funktionale Trennung als besonderes Regulierungsinstrument**

- Die nationalen Regulierungsbehörden können Unternehmen dazu verpflichten, einen unabhängigen Geschäftsbereich für die Bereitstellung von Zugangsleistungen einzurichten, der von den übrigen Geschäftstätigkeiten getrennt ist. Eine eigentumsrechtliche Entflechtung ist nicht vorgesehen. Allen Kunden – auch dem „Mutterunternehmen“ – müssen Zugangsleistungen zu identischen Preisen und sonstigen Bedingungen angeboten werden. (neuer Art. 13a Abs.1 der Zugangsrichtlinie)
- Bevor eine nationale Regulierungsbehörde die funktionale Trennung auferlegen kann, muss sie der Kommission gegenüber nachweisen, dass die Auferlegung anderer Verpflichtungen nicht zu wirksamem Wettbewerb geführt hat. Eine funktionale Trennung schließt die Auferlegung weiterer Regulierungsverpflichtungen nicht aus. (neuer Art. 13a Abs. 2 und 4 der Zugangsrichtlinie)

► **Wegerechte, Zugang zu Netzelementen und zugehörigen Einrichtungen**

- Beantragt ein Netzbetreiber ein Wegerecht an einem öffentlichen oder privaten Grundstück, muss die zuständige nationale Behörde künftig binnen vier Monaten entscheiden (geänderter Art. 11 Abs. 1).
- Eine nationale Regulierungsbehörde kann Unternehmen künftig dazu verpflichten, Wettbewerbern auch Zugang zu Leitungsrohren sowie zu „inaktiven Netzelementen“ zu gewähren (geänderter Art. 2 lit. d und e i.V.m. Art. 12 der Zugangsrichtlinie). Zu den „inaktiven Netzelementen“ zählen insbesondere unbeschaltete Glasfaserkabel („dark fibre“).

► **Harmonisierung**

- Stellt die Kommission fest, dass durch unterschiedliche Umsetzungen der Richtlinien Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen, kann sie durch unverbindliche Empfehlungen und verbindliche Entscheidungen eine Harmonisierung herbeiführen (geänderter Art. 19 Abs. 1).
- Die Harmonisierung kann folgende Aspekte betreffen (geänderter Art. 19 Abs. 4):
 - einheitliche Anwendung von Regulierungskonzepten, einschließlich der Regulierung neuer Dienste;
 - Vergabe von Rufnummern, Domainnamen und IP-Adressen;
 - Verbraucherschutzaspekte wie z.B. den Zugang behinderter Endnutzer zu elektronischen Diensten;
 - Fragen der Rechnungslegung.
- Die nationalen Regulierungsbehörden können Betreibern von Telefon-, Mobilfunk- und IP-Netzen „verbindliche Anweisungen“ erteilen, um die Sicherheit der Telekommunikationsnetze und -dienste und eine „fortlaufende Verfügbarkeit“ der netzgebundenen Dienste sicherzustellen (neue Art. 13a und b).

► **Frequenzvergabe und -nutzung**

- Das verfügbare Frequenzspektrum soll möglichst weitgehend durch die Allgemeinheit frei genutzt werden oder einzelnen Nutzern in einem „objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden“ Verfahren zugeordnet werden. Nur ausnahmsweise dürfen Frequenzbänder für bestimmte im öffentlichen Interesse stehende Nutzungen reserviert werden (geänderter Art. 9 Abs. 1, 3 und 4). Insbesondere können die Mitgliedstaaten entscheiden, durch den Umstieg vom analogen auf digitalen Rundfunk freizuhaltende Frequenzbänder weiter für den öffentlichen Rundfunk freizuhalten (geänderter Art. 5 Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie).
- Über die Vergabe von Nutzungsrechten an Unternehmen entscheiden grundsätzlich die nationalen Regulierungsbehörden. Die Kommission kann aber – unter Beteiligung nationaler Experten – das Vergabe- und Auswahlverfahren EU-weit vereinheitlichen. Dies geschieht mit Kontrolle des Europäischen Parlaments und des Rates („Komitologie“; neuer Art. 6a Abs. 1 lit. c und f der Genehmigungsrichtlinie).
- Europäisches Parlament und Rat können die Kommission ermächtigen, einzelne Nutzungsrechte unmittelbar bestimmten Unternehmen zuzuweisen (geänderter Art. 6b Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie).
- Die Kommission kann im Komitologie-Verfahren für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich festlegen, dass Nutzungsrechte an bestimmten Funkfrequenzbändern frei gehandelt werden dürfen. Sie kann die Bedingungen und Verfahren für diesen Handel harmonisieren. (neue Art. 9b und 9c)
- Die nationalen Regulierungsbehörden können nicht genutzte Frequenznutzungsrechte entziehen oder ihren Verkauf anordnen (geänderter Art. 5 Abs. 6 der Genehmigungsrichtlinie).

► **Stellung der nationalen Regulierungsbehörden**

Der Leiter einer Regulierungsbehörde soll nur entlassen werden dürfen, wenn er eine „schwere Verfehlung“ begangen hat oder die Voraussetzungen nicht länger erfüllt (geänderter Art. 3 Abs. 3).

► **Sicherung einer einheitlichen Rechtsdurchsetzung**

- Entscheidungen von Regulierungsbehörden müssen sofort vollziehbar sein. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sonst schwere und irreversible Schäden drohen (geänderter Art. 4 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten müssen wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Richtlinien festlegen (neuer Art. 21a).

Änderung zum Status quo

- Künftig kann die Kommission auch gegen konkrete Regulierungsmaßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden ein Veto einlegen. Bisher galt das Vetorecht nur in Bezug auf Marktabgrenzungen und Entscheidungen, ob Unternehmen über eine beträchtliche Marktmacht verfügen. Neu ist ferner, dass die Kommission im äußersten Fall selbst Regulierungsmaßnahmen vorschreiben kann.

- ▶ Das EU-Recht verlieh den nationalen Regulierungsbehörden bislang nicht die Befugnis, die funktionale Trennung von Geschäftsbereichen zu erzwingen. Auch gab es keine Grundlage im EU-Recht, um den Zugang zu Leitungsrohren und ungenutzten Glasfaserkabeln anzuordnen.
- ▶ Die Nutzung von Frequenzbändern ist bisher nur in Ansätzen EU-weit harmonisiert, die Vergabe und Handelbarkeit von Frequenznutzungsrechten gar nicht.
- ▶ Die Möglichkeit der Kommission zur Harmonisierung der Anwendung der Richtlinien durch (rechtlich unverbindliche) Empfehlungen wird ergänzt um (rechtsverbindliche) Entscheidungen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission ist der Auffassung, der bisherige Rechtsrahmen führe zu inkonsistenter Regulierungspraxis und damit zu Verzerrungen des Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsdienste und -netze.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Transport, Telekommunikation und Energie“

Einige Mitgliedstaaten lehnten bei der Ratstagung am 29./30. November 2007 die Errichtung der neuen EU-Behörde für Telekommunikation und die Ausweitung der Kompetenzen der Kommission ab.

Stand der Gesetzgebung

13.11.07 Annahme durch Kommission

29.11.07 Diskussion im Rat

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), Berichterstat-ter N.N.; 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)

Formalien

Kompetenznorm:

Artikel 95 EGV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Dem EU-Rechtsrahmen für Telekommunikation fehlt es nach wie vor **an einer belastbaren wissenschaftlichen Begründung**. Eine Zugangsregulierung von Netzen darf aus ökonomischer Sicht nur stattfinden, wo natürliche Monopole bestehen, die von Wettbewerbern nicht angegriffen werden, weil dafür hohe Investitionen in nicht wieder verwendbare Anlagen nötig wären. Vor diesem Hintergrund ist die **Stärkung des Vetorechts** der Kommission gegen nationale Regulierungsentscheidungen **problematisch**.

Denn das erweiterte **Vetorecht stützt** erstens das bestehende, zur **Überregulierung** tendierende System der Vorabregulierung. Schon aufgrund der Eigeninteressen der Bürokratie ist zweifelhaft, ob dieses nun noch weiter intensivierte System der Vorabregulierung bei wirksamem Wettbewerb tatsächlich in eine wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht überführt wird.

Zweitens ist eine **Harmonisierung** der Verpflichtungen, die den regulierten Unternehmen auferlegt werden, für die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der EU **nicht notwendig**. **Es droht eine unsachgemäße Einheitsregulierung** unterschiedlich strukturierter nationaler Märkte.

Drittens ist es **nicht sachgerecht, einer Institution, die politische Ziele verfolgt, ein Veto** gegen Entscheidungen unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden **einzuräumen**.

Besonders deutlich wird dies bei der Möglichkeit der Kommission, im äußersten Fall die funktionale Trennung von Geschäftsbereichen selbst anzuordnen. Zwar kann die funktionale Trennung von Geschäftsbereichen als ultima ratio ordnungspolitisch vertretbar sein. Problematisch ist aber, dass die Entscheidung, ob wirksamer Wettbewerb nur mit diesem Mittel erreicht werden kann, im freien Ermessen der Kommission steht.

Die vorgesehene **Kompetenz** der Kommission, den **Verbraucherschutz** im Telekommunikationssektor **zu harmonisieren**, hat keinen ausreichenden Binnenmarktbezug und ist daher **systematisch wie ordnungspolitisch ein Fremdkörper** in der vorgeschlagenen Richtlinie.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die **marktnahe** Gestaltung der **Frequenzvergabe ist zu begrüßen**: Sie führt zu einer Steigerung der Effizienz und erhöht die Wahlmöglichkeiten für Anbieter von Dienstleistungen, die auf die Nutzung von Frequenzbändern angewiesen sind.

Einen weiteren Beitrag dazu könnten die Mitgliedstaaten leisten, indem sie darauf verzichten, freiwerdende Frequenzen für den öffentlichen Rundfunk zu reservieren. Auch die geplante **Handelbarkeit** von Frequenznutzungsrechten erhöht die Effizienz. Sie **sollte für alle Frequenznutzungsrechte zugelassen werden**.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein von nachhaltigem Wettbewerb geprägter Telekommunikationssektor zieht Investitionen an. Die vorgeschlagene Richtlinie senkt jedoch durch die Fortschreibung der Regulierung und der weiterhin drohenden Gefahr einer Überregulierung die Investitionsanreize im Telekommunikationssektor.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Fehlende Investitionsanreize wirken sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU-Kompetenz zur Angleichung von Vorschriften zur Errichtung eines Binnenmarktes (Art. 95 EG-Vertrag) reicht für die Errichtung einer Aufsicht der Kommission über die nationale Regulierungspraxis sowie die Harmonisierung der Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens grundsätzlich aus.

Subsidiarität

Es ist nicht erwiesen, dass das koordinierte Vorgehen der nationalen Regulierungsbehörden für die Schaffung hinreichend gleicher Marktzutrittsbedingungen in der EU nicht ausreicht. Das Gegenteil indizieren zahlreiche Marktzutritte von Netz- und Diensteanbietern in allen EU-Ländern. Eine weitere Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene zum Zweck einer Vollharmonisierung ist daher nicht sachgerecht.

Verhältnismäßigkeit

Durch die Ausweitung des Vetorechts der Kommission sollen die nationalen Regulierungsbehörden ihre bestehenden Letztentscheidungskompetenzen bei der Marktanalyse verlieren. Die koordinierte nationale Regulierungspraxis auf der Basis gemeinsamer Grundsätze stellt ein milderes Mittel zur Herstellung hinreichend gleicher Wettbewerbsbedingungen dar. Daher ist die vorgeschlagene **Ausweitung des Vetorechts unverhältnismäßig**.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Anordnung einer funktionalen Trennung von Geschäftsbereichen ist nach deutschem Recht bisher nur in Bezug auf Unternehmen zulässig, die in der elektronischen Kommunikation tätig sind, aber zugleich über Monopol- oder Sonderrechte in anderen Wirtschaftssektoren verfügen (§ 7 TKG).

Alternatives Vorgehen

Beibehaltung der teilweise harmonisierten Regulierung, solange und soweit nicht angreifbare natürliche Monopole bestehen, im übrigen Übergang zu einer wettbewerbsrechtlichen Missbrauchsaufsicht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission könnte Entscheidungen zur weiteren Harmonisierung treffen.

Zusammenfassung der Bewertung

Weiterverfolgt werden sollten nur die vorgeschlagene effizientere Nutzung des Frequenzspektrums sowie die Stärkung der Unabhängigkeit und Zwangsmittel der nationalen Regulierungsbehörden.