

Bundesrat

zu Drucksache **689/13** (Beschluss)

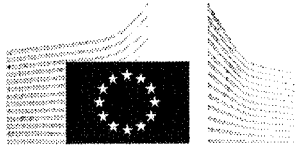
26.03.14

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag 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

C(2014) 1966 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 25.3.2014
C(2014) 1966 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents {COM(2013) 627 final}.

Die Weltwirtschaft entwickelt sich zu einer Internetwirtschaft, und die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sollten uneingeschränkt als Quelle intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums anerkannt werden. Der Binnenmarkt für elektronische Kommunikation garantiert die Freiheit, jedem Kunden in der Union elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anzubieten, und verleiht jedem Endnutzer das Recht, das beste Angebot auf dem Markt auszuwählen und dabei nicht durch die Fragmentierung der Märkte entlang der nationalen Grenzen behindert zu werden. Damit begünstigt der Binnenmarkt den Wettbewerb sowie Investitionen und Innovation mit neuen verbesserten Netzen und Diensten. Die aus dem Binnenmarkt für elektronische Kommunikation entstehenden Vorteile sollten auf das größere digitale Ökosystem ausgeweitet werden.

Die Kommission weiß zu schätzen, dass der Bundesrat die Stärkung des Telekommunikationssektors in Europa durch die Schaffung eines funktionsfähigen digitalen Binnenmarkts zum Vorteil der europäischen Unternehmen und Verbraucher begrüßt. Europa, einst führend im IKT-Bereich, bleibt heute zurück, und wir müssen schnell handeln, um diese Tendenz umzukehren.

Die vom Bundesrat geäußerten Bedenken nimmt die Kommission sehr ernst.

Bezüglich der spezifischen Bedenken im Hinblick auf die mögliche Übertragung nationaler Befugnisse auf die EU-Ebene, die in der Stellungnahme des Bundesrates geäußert wurden, möchte die Kommission betonen, dass es die Absicht des Vorschlags ist, für Ausgewogenheit zwischen der Sicherstellung einheitlicher Regeln und der Beachtung nationaler Zuständigkeiten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zu sorgen. Die Mitgliedstaaten sind nach wie vor uneingeschränkt zuständig für die Regulierung der Netze und Dienstleistungen

*Herrn Stephan WEIL
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
D-10117 Berlin*

der Betreiber in ihrem Hoheitsgebiet. Einige zielgerichtete Maßnahmen betreffen die Art und Weise, wie die nationalen Zuständigkeiten ausgeübt werden. Allerdings sind sie allein darauf ausgerichtet, für koordinierte Regulierungskonzepte entsprechend dem EU-Recht zu sorgen. Sie führen allerdings nicht zu einer Verlagerung der letztendlichen Entscheidungsgewalt der Mitgliedstaaten bei der Regulierung der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste und -netze. Der Grundsatz der Subsidiarität bleibt gewahrt, da EU-Maßnahmen auf Fälle beschränkt sind, in denen koordinierte Regulierungskonzepte entsprechend dem EU-Recht nötig sind, um die Freiheit zur Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste in der EU zu gewährleisten, sowie Endnutzern die Möglichkeit zu bieten, ohne grenzbedingte Beschränkungen oder ungerechtfertigte Zusatzkosten auf der Grundlage eines hohen Schutzniveaus Zugang zu elektronischen Kommunikationsdiensten zu erhalten, unabhängig davon, an welchem Ort in der Union diese angeboten werden. Zugleich begrenzen die vorgesehenen EU-Maßnahmen den Spielraum der nationalen Politik nicht mehr, als dies für das Erreichen der Binnenmarktziele unerlässlich ist.

Hinsichtlich der gewählten Rechtsform einer Verordnung möchte die Kommission betonen, dass sich der Vorschlag auf den Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze von 2009 stützt, dessen Grundprinzipien nach wie vor gültig sind. Die Kommission hat eine Verordnung vorgeschlagen, da diese für die Beseitigung von Binnenmarkthemmnissen sorgt, indem der bestehende Rechtsrahmen ergänzt wird. Sie beinhaltet besondere, unmittelbar anwendbare Rechte und Pflichten für Anbieter und Endnutzer sowie Koordinierungsmechanismen für bestimmte Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene, die die grenzübergreifende Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste erleichtern sollen. Eine Verordnung ist beispielsweise auf einem Gebiet wie dem offenen Internet und dem Verkehrsmanagement wichtig, wo ein wirklich gemeinsamer Ansatz notwendig ist, um von Beginn an den gegenwärtigen Trend hin zu unterschiedlichen nationalen Lösungen zu vermeiden, und um sowohl für das integrierte Netzmanagement als auch die Entwicklung von Online-Inhalten, Anwendungen und Diensten sicherzustellen, dass sie unionsweit auf einheitliche Art und Weise zur Verfügung gestellt werden können.

Was die Bedenken des Bundesrates hinsichtlich einer Verschiebung der politischen Zielsetzung hin zu einer Konsolidierung der europäischen Kommunikationsmärkte zugunsten großer nationaler oder transnationaler Unternehmen betrifft, so möchte die Kommission betonen, dass es sich hierbei nicht um ihr eigentliches politisches Ziel handelt. Ziel des Vorschlags ist es, den Betreibern zu ermöglichen, ihre Dienste in ganz Europa anzubieten und Geschäftsmöglichkeiten zu erschließen. Dementsprechend ist es nicht die Aufgabe der Kommission, die Beschaffenheit des künftigen EU-Marktes vorherzubestimmen, die Industriestruktur zu definieren oder technische Entscheidungen zu begünstigen. Es geht vielmehr darum, Innovationen zu fördern und es der Industrie zu ermöglichen, die vielversprechendsten Unternehmenschancen zu nutzen, und gleichzeitig Investitionen in Netze anzustoßen, den Wettbewerb zu verbessern und den größtmöglichen Nutzen für den Verbraucher zu gewährleisten.

Was die Bedenken des Bundesrates hinsichtlich Erwägungsgrund 38 und insbesondere seines letzten Satzes betrifft, möchte die Kommission klarstellen, dass dies nicht bedeutet, dass zwei vorhandene NGA-Netze ausreichen, um die Zugangsregulierung aufzuheben. Vielmehr wird die Rolle des Infrastrukturwettbewerbs für das Auslösen von Investitionsentscheidungen und einen besseren Wettbewerb im Einzelhandel, insbesondere im Hinblick auf die Netzqualität, anerkannt. Das Vorhandensein einer alternativen NGA-Infrastruktur sollte ein Element der Wettbewerbsanalyse des Marktes sein, schließt aber das Vorhandensein eines Duopols und eines unzureichenden Wettbewerbs im Einzelhandel im Hinblick auf alle einschlägigen Dimensionen (Preis, Wahlmöglichkeiten und Qualität) nicht aus. Eine Zugangsregulierung

kann nach wie vor notwendig sein, wobei die Intensität der Zwänge bei der Bestimmung angemessener Abhilfemaßnahmen sorgfältig zu berücksichtigen ist.

Darüber hinaus nimmt die Kommission die Bedenken des Bundesrates im Hinblick auf die europäischen virtuellen Zugangsprodukte zur Kenntnis. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission darauf hinweisen, dass harmonisierte Produkte ausreichend flexibel sein sollten, um in allen Mitgliedstaaten angewendet werden zu können. Die Produkte, die für eine Harmonisierung ausgewählt wurden, umfassen eine Reihe von Optionen, die die verschiedenen Investitionsentscheidungen widerspiegeln, die die Betreiber eventuell beim Eintritt in einen neuen Markt treffen, und sind im Hinblick auf das von ihnen gewählte Geschäftsmodell neutral. Dementsprechend kann der virtuelle entbündelte Zugang zum Teilnehmeranschluss nicht von den Harmonisierungsbemühungen ausgenommen werden, da er zunehmend an Bedeutung für Zugangsinteressierte gewinnt, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen der Einsatz von passiven optischen Gigabitnetzen oder Vektorisierungslösungen Probleme für andere Entbündelungsarten schaffen. In den besonderen Fällen, in denen das Harmonisierungsmittel nachweislich nicht angewendet werden kann, ist die nationale Regulierungsbehörde nach wie vor für den Nachweis zuständig, dass es sich entsprechend dem Rechtsrahmen nicht um die kostengünstigste bzw. angemessenste Abhilfemaßnahme handelt. In diesen Fällen ist das Gebot anderer nicht harmonisierter Abhilfemaßnahmen nach wie vor möglich, sofern entsprechend dem Rechtsrahmen gerechtfertigt.

In Bezug auf die Zuteilung der Frequenzen sieht der Vorschlag keine Übertragung der Zuständigkeit für die Frequenzen von der nationalen auf die europäische Ebene vor. Allerdings haben Verzögerungen bei der Vergabe von Frequenznutzungslizenzen bereits zu einer erheblichen Fragmentierung des europäischen Mobilfunkmarkts geführt. Das hat den auf dem EU-Markt tätigen Herstellern von Mobilfunkgeräten geschadet und das Angebot von Endgeräten der neuen Generation für die europäischen Verbraucher reduziert. Zudem wurde Neuanbietern der Marktzutritt in einer effizienten Größenordnung erschwert, was das Aufkommen gesamteuropäischer Anbieter behindert. Ein neues Konzept für die Koordinierung der Lizenzvergabe in Europa ist absolut notwendig. Auf der Grundlage dieses Konzepts kann die Kommission dann Durchführungsbestimmungen erlassen, um die Harmonisierung der verfügbaren Funkfrequenzen, der Zeitpläne für die Zuteilung und der Geltungsdauer der Funkfrequenznutzungsrechte für drahtlose Breitbandkommunikation sicherzustellen. Dies könnte gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Gruppe für Frequenzpolitik erfolgen, um zu gewährleisten, dass keine Binnenmarkthemmnisse geschaffen werden, aber auch nicht die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten bezüglich der Gewährung von Funkfrequenznutzungsrechten eingeschränkt werden.

Die Kommission teilt darüber hinaus völlig die Auffassung, dass es sich bei Funkfrequenzen nicht alleine um ein Wirtschaftsgut handelt. Wie im Programm für die Funkfrequenzpolitik von 2012 und in der Frequenzentscheidung von 2012 hervorgehoben, tragen Funkfrequenzen insbesondere zur Meinungsfreiheit und Pluralität der Medien bei. Funkfrequenzen sind eine äußerst wichtige öffentliche Ressource für Fernsehen und Hörfunk. Die vorgeschlagene Verordnung würde von diesen Grundsätzen nicht abweichen, da sie nur für drahtlose Breitbanddienste gilt, würde keinen künftigen Entscheidungen über die Nutzung spezifischer Bänder wie 700 MHz vorgreifen und auch die nationalen Zuständigkeiten entsprechend den EU-Verträgen nicht beeinträchtigen.

Was die Bestimmungen über sektorspezifische Regeln für die Endnutzer betrifft, so möchte die Kommission betonen, dass der vorgelegte Vorschlag eine Harmonisierung dieser Regeln auf sehr hohem Niveau vorsieht. Da im Binnenmarkt die Widerspruchsfreiheit der Verbraucherschutzregeln gewährleistet werden muss, wird grundsätzlich ausgeschlossen, dass die Mitgliedstaaten detailliertere sektorspezifische Regeln beibehalten. Allerdings ist

festzustellen, dass die geplante vollständige Harmonisierung einer allgemeinen Tendenz im EU-Verbraucherschutz der letzten Jahre entspricht. Angestrebt wird ein hohes Schutzniveau, damit die Mitgliedstaaten, die sich bisher schon dafür entschieden hatten, über das Mindestniveau oder die fakultativen Bestimmungen der geltenden Richtlinie hinauszugehen, so weit wie möglich in ihrer Wahl respektiert werden. Die Kommission ist der festen Überzeugung, dass ein solcher Schritt zur Harmonisierung sowohl durch den Schutz der Endnutzer als auch durch die Angleichung der Geschäftsbedingungen für die Anbieter gerechtfertigt ist.

Was die Bedenken des Bundesrates im Hinblick auf die EU-weite Genehmigung betrifft, so möchte die Kommission daran erinnern, dass trotz der Einführung des allgemeinen Genehmigungssystems durch den Rechtsrahmen ab 2002 die individuelle Meldung der Tätigkeiten gleichwohl in allen Mitgliedstaaten vorgeschrieben ist, mit entsprechenden nationalen Meldungen, die sich jeweils im Hinblick auf die Modalitäten und den Inhalt der verlangten Informationen voneinander unterscheiden. Darüber hinaus verknüpfen mehrere Mitgliedstaaten direkte und indirekte zusätzliche nationale Niederlassungs- und/oder Vollmachtsanforderungen mit den einzelnen nationalen Meldesystemen.

Das durch die Genehmigungsrichtlinie angestrebte System berücksichtigt daher nicht in ausreichendem Maße die Besonderheiten der gesamteuropäischen Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste (beispielsweise derjenigen, die den Bedarf zwischen Unternehmen abdecken) und von Konzernen (daher werden in der Regel von jedem Konzernunternehmen Einzelmeldungen verlangt). Folglich benötigt ein Unternehmen, das Dienste im Gesamtgebiet der EU anbieten will (obwohl es in jedem Mitgliedstaat eventuell nur einen Geschäftskunden hat), in jedem Mitgliedstaat eine Genehmigung. Dies führt zu Verwaltungsaufwand und erhöht die Kosten für die Bereitstellung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung^[1]. Die Frage der Heterogenität der Meldepflichten sowie der zusätzlichen Pflichten im Zusammenhang mit der Meldung wurde von den Interessenvertretern im Rahmen einer öffentlichen Anhörung angesprochen, die vom Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) im Hinblick auf die Auswirkungen administrativer Anforderungen bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen durchgeführt wurde^[2].

Andererseits würde die einzige EU-Genehmigung nicht die Art der allgemeinen Genehmigung ändern, die allen Anbietern von elektronischen Kommunikationsdiensten in den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, in denen sie tätig sind (und erfordert somit keine individuelle Genehmigung durch den betroffenen Mitgliedstaat), sondern soll lediglich eine einzige Anlaufstelle für EU-Betreiber schaffen und gleichzeitig für die Transparenz ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeiten sorgen.

^[1] Die Vorteile einer einzigen Genehmigung sind schwer zu quantifizieren, da der Umfang der Tätigkeiten je nach Unternehmensgröße variiert. Gleichwohl wird auf der Grundlage der Folgenabschätzung für die Dienstleistungsrichtlinie davon ausgegangen, dass sich Beratungsdienste zur Ermittlung der rechtlichen und regulatorischen Anforderungen im Hinblick auf die Werbung für die Dienstleistung auf mindestens 100 000 EUR belaufen könnten. Andere Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 3 600 000 EUR pro Jahr notwendig sind, um die laufende Beachtung der Verwaltungsvorschriften zu gewährleisten. Siehe erweiterte Folgenabschätzung eines Vorschlags für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, SEK(2004) 21, siehe insbesondere Abschnitt 4, verfügbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/impact/2004-impact-assessment_en.pdf.

^[2] GEREK-Bericht über den öffentlichen Aufruf zur Einreichung von Beiträgen über mögliche rechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse in Bezug auf die Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste für das Unternehmenssegment http://berec.europa.eu/files/doc/berec/bor/bor11_55_input_businessservices.pdf.

Die Kommission ist zuversichtlich, dass die einheitliche EU-Genehmigung zwar den grenzüberschreitenden Markteintritt erleichtert, allerdings nicht die Zuständigkeiten eines Gastmitgliedstaates beeinträchtigt, die auf jeden (rein nationalen oder europäischen) Betreiber anzuwendenden Betriebsbedingungen auf ihrem Hoheitsgebiet entsprechend dem EU-Recht zu definieren. Der Betreiber mit EU-Genehmigung unterliegt somit in jedem der betreffenden Mitgliedstaaten hinsichtlich der Regulierung und Aufsicht seiner Tätigkeiten und Betriebsbedingungen der gleichen Rechtsprechung wie andere rein „nationale“ Betreiber, mit Ausnahme der Extremsanktion des Entzugs/der Aufhebung der allgemeinen Genehmigung (auch in diesem Fall werden angemessene Vorkehrungen für Zwischenmaßnahmen des Gastmitgliedstaats gewährleistet).

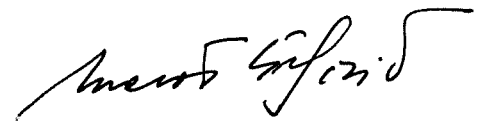
Allerdings können in letzterem Fall Entscheidungen einer nationalen Regulierungsbehörde mit Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten auch in anderen EU-Regulierungssystemen normal sein (beispielsweise Entscheidungen des Heimatmitgliedstaats, der die Genehmigung für Finanzmittler/Banken aufhebt, was Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten hat; bzw. Entscheidungen, die bestimmte geregelte Berufsgruppen, die Dienste in anderen Mitgliedstaaten erbringen, disqualifizieren und somit die Dienstleistungsfreiheit gemäß Richtlinie 2005/86/EG verhindern).

Darüber hinaus nimmt die Kommission die Bedenken des Bundesrates bezüglich der Netzneutralität zur Kenntnis. Mit den Bestimmungen betreffend die Netzneutralität soll durch das Verbot des Blockierens, Drosselns, der Beeinträchtigung oder Diskriminierung bei Datenvolumen und Geschwindigkeit im Rahmen des entsprechenden Tarifs der uneingeschränkte Zugang zum Internet garantiert werden. In dieser Hinsicht behauptet der Bundesrat, dass die in Artikel 23 des Vorschlags vorgenommene Unterscheidung zwischen „Spezialdiensten“ der Telekommunikationsanbieter und den sonstigen „Internetzugangsdiensten“ kurz- oder mittelfristig zur Etablierung eines Zwei-Klassen-Internets auf Anbieter- und Endnutzerseite führen könnte. Dagegen vertritt die Kommission die Auffassung, dass der Vorschlag neugegründete Unternehmen bei der Innovation unterstützen wird, weil deren Anwendungen und Dienste dann nicht mehr blockiert oder beeinträchtigt werden können, wie dies heute oft noch geschieht. Nach Auffassung der Kommission sind Vereinbarungen zwischen Inhalteanbietern und Internetanbietern notwendig, um dem Wunsch bestimmter Endnutzer nach hochwertigen Dienstleistungen wie Videokonferenzen oder Anwendungen der Online-Gesundheitsfürsorge nachzukommen. In diesem Sinne ist die Möglichkeit, dass Inhalteanbieter den Zugang mit garantierten Qualitätsstufen in Anspruch nehmen, um die Nachfrage der Endnutzer zu befriedigen, ebenfalls eine Voraussetzung für Innovation und beide, allgemeine Internetdienste und garantierte Dienstleistungsqualität, können koexistieren. Sicherheitshalber sollen die nationalen Regulierungsstellen darüber wachen, dass die Internetqualität dem technischen Fortschritt entspricht, damit ein hochwertiges Internet zur Verfügung steht und spezielle Dienste nicht die allgemeine Qualität des Internets beeinträchtigen. Die nationalen Stellen sind außerdem befugt, Betreibern elektronischer Kommunikation bestimmte Mindestanforderungen an die Dienstqualität aufzuerlegen. Darüber hinaus hat die Kommission Verständnis für die besonderen Bedenken des Bundesrates im Hinblick auf Artikel 24 des Vorschlags. Der Bundesrat behauptet, dass dieser Artikel keine eindeutigen Kriterien für viele Begriffe des Wortlauts enthält, zum Beispiel für „nichtdiskriminierende Internetzugangsdienste“ oder den Begriff einer „allgemeinen Einschränkung der Dienstqualität“. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission auf Artikel 24 Absatz 5 verweisen, wonach die Kommission ermächtigt wird, derartige Kriterien im Rahmen von Durchführungsrechtsakten festzulegen, die überprüft werden können, um die Bedingungen an die Marktentwicklung anzupassen. Folglich können diese Kriterien nicht in die Verordnung aufgenommen werden.

Schließlich begrüßt es die Kommission, dass der Bundesrat die geplante Abschaffung der Roaming-Gebühren grundsätzlich positiv bewertet. Die Kommission nimmt die Bedenken des Bundesrates im Hinblick auf möglich negative Folgen für die Verbraucher aufgrund der sogenannten „Wasserbett-Effekte“ zur Kenntnis, die eine Anhebung der Preise für andere Erzeugnisse zur Folge haben können. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der Roaming-Markt seit 2007 reguliert wird, wodurch die damals exorbitanten Roaming-Gebühren auf das jetzige Niveau gesenkt wurden. In diesem Zeitraum sind die inländischen Mobilfunkgebühren aufgrund des Wettbewerbs ebenfalls zurückgegangen. Nach Auffassung der Kommission stützt sich die Befürchtung einer Preiserhöhung bei anderen Erzeugnissen auf die Annahme, dass in anderen Marktsegmenten kein starker Wettbewerb herrscht und das Verhalten der Betreiber noch nicht auf Gewinnmaximierung unter Wettbewerbsbedingungen ausgerichtet ist. Eine solche Aussage ist jedoch nicht belegt.

Die Kommission hofft, dass die in der Stellungnahme des Bundesrates geäußerten Bedenken mit diesen Ausführungen ausgeräumt werden konnten, und sieht der Weiterführung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen



Maroš Šefčovič
Vizepräsident