EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.3.2013
SWD(2013) 74 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation

{COM(2013) 147 final}
{SWD(2013) 73 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation

1. PROBLEMSTELLUNG

Ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, wie es mit der Strategie Europa 2020 angestrebt wird, kann nur erreicht werden, wenn wir über ein Hochgeschwindigkeits-Internet verfügen, das allgemein genutzt wird. Eine hochwertige digitale Infrastruktur ist die Grundlage für fast alle Wirtschaftszweige einer modernen und innovativen Volkswirtschaft. Sie ist das Rückgrat des Binnenmarkts, eine wesentliche und immer noch weitgehend ungenutzte Wachstumsquelle und ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der EU.

In der Digitalen Agenda für Europa, einer der Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, werden für Breitbandversorgung und -geschwindigkeit ehrgeizige Ziele gesetzt. Die Unternehmen haben im Telekommunikationssektor zwar bereits erheblich investiert, die Bemühungen um einen rascheren Breitbandnetzausbau müssen jedoch noch verstärkt werden.

Diese Folgenabschätzung wurde für einen Legislativvorschlag vorgelegt, durch den im Falle seiner Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat der Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetzen kostengünstiger und einfacher würde. Erreicht würde dies durch die Gewährleistung eines verbesserten Zugangs zu passiven Infrastrukturen, die sich für den Breitbandausbau eignen, durch zusätzliche Möglichkeiten für die Zusammenarbeit bei Hoch- und Tiefbauarbeiten, eine Straffung der Genehmigungsverfahren und mehr hochgeschwindigkeitsfähige Gebäude. Der Vorschlag beruht auf einer Aufforderung des Rates vom Frühjahr 2012, als Teil der Anstrengungen zur Vollendung des digitalen Binnenmarktes bis 2015 auf EU-Ebene Maßnahmen für Kosteneinsparungen zu ergreifen, und ist Teil der Binnenmarktakte II.

Das Problem, dem diese Initiative begegnen soll, ergibt sich aus verschiedenen Effizienzverlusten und Engpässen beim Ausbau von Breitbandnetzen, die zu hohen Kosten und einem hohen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen geführt haben, die Netze errichten wollen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Kosten der Bauarbeiten den weitaus größten Anteil der Kosten (bis zu 80 %) beim Aufbau neuer Netze ausmachen.

Auf der Grundlage einschlägiger Studien und umfangreicher Rückmeldungen von Interessengruppen wurden vier Aktionsbereiche ermittelt: 1) Effizienzverluste oder Engpässe bei der Nutzung bestehender passiver Infrastrukturen (wie Leitungsrohre, Leerrohre, Einstiegsschächte, Verteilerkästen, Pfähle, Masten, Antennenanlagen, Türme und andere Trägerstrukturen), 2) Engpässe beim gemeinsamen Ausbau, 3) Effizienzverluste bei der Erteilung von Verwaltungsgenehmigungen und 4) Engpässe beim Ausbau im Inneren von Gebäuden zum Anschluss der Endkunden.

Es wird davon ausgegangen, dass mit einer Reihe aufeinander abgestimmter und sich gegenseitig verstärkender Maßnahmen in diesen Bereichen Einsparungen zwischen 20 und 30 % erreicht werden könnten.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Diese Maßnahmen sind auf der Ebene der Union als Ergänzung zu dem Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation erforderlich, um die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, damit

– die Hindernisse für eine gute Funktionsweise des Binnenmarkts beseitigt werden, die durch das Flickwerk an Regeln auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene entstehen; Letzteres behindert die weitere Entwicklung und das Wachstum der europäischen Unternehmen, wirkt sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit Europas aus, schafft Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen und eine grenzübergreifende Tätigkeit und beeinträchtigt so den freien Dienstleistungsverkehr im Bereich der elektronischen Kommunikationsdienste und -netze, der im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften der Union garantiert ist;

– eine flächendeckende Breitbandversorgung gefördert wird, die eine Voraussetzung für die Entwicklung des digitalen Binnenmarktes ist; damit wird ein Beitrag zur Beseitigung eines bedeutenden Hindernisses für die Vollendung des Binnenmarktes geleistet;

– die beträchtlichen, bislang ungenutzten Möglichkeiten in Bezug auf die Kostensenkung und Erleichterung des Breitbandnetzausbaus ausgeschöpft werden.

3. ZIELE

Spezifisches Ziel dieser Initiative ist es, die Kosten zu senken und den Ausbau der Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze effizienter zu gestalten. Die Kosten des Hochgeschwindigkeits-Breitbandausbaus sollten um 25 % verringert werden. Gleichzeitig wird durch ein Vorgehen auf EU-Ebene in diesem Bereich auch der Binnenmarkt konsolidiert.

Dieses doppelte Ziel ist vor dem allgemeinen Hintergrund der Förderung von Breitbandnetzen in der gesamten EU im Einklang mit den Zielen der digitalen Agenda zu sehen.

Die operativen Ziele der Initiative sind:

1) Förderung der Nutzung bestehender passiver Infrastrukturen, die sich für den Breitbandausbau eignen, durch Bereitstellung umfassenderer Informationen sowie eine kohärentere und effektivere rechtliche Regelung für den Zugang zu ihnen, und zwar ungeachtet des Eigentümers,

2) verstärkte Zusammenarbeit bei Bauprojekten, die für den Ausbau des Breitbandnetzes in der EU relevant sind, insbesondere durch Transparenz und durch die Erhöhung der Rechtssicherheit für die sektor-/versorgungsnetzübergreifende Zusammenarbeit,

3) Straffung der Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Netzausbau in der gesamten EU, vor allem durch höhere Transparenz und die Koordinierung der Genehmigungsverfahren, wobei gleichzeitig die Fristen durchgesetzt und Mindeststandards für „angemessene Bedingungen“ gewährleistet werden, und

4) verstärkte Ausrüstung von Gebäuden mit offenen, hochgeschwindigkeitsfähigen Infrastrukturen in der gesamten EU, um Kosten und Belastungen durch Nachrüstung zu verringern.

4. POLITIKOPTIONEN

Vier Politikoptionen wurden aufgrund ihres Potenzials zur Verringerung der Kosten des Breitbandausbaus und zu seiner Erleichterung, ihrer generellen Kohärenz und Vollständigkeit sowie ihrer Technologieneutralität für die weitere Analyse ausgewählt.

Bei Option 1 würde die Kommission wie bisher vorgehen, da entsprechende Maßnahmen nicht völlig neu sind und sich bewährte Verfahren bereits abzeichnen. Die Maßnahmen würden unter anderem die Überwachung, die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften und weitere Orientierungen zu bestimmten Artikeln umfassen.

Durch Option 2 würde eine intensivere, kohärentere und einheitlichere Anwendung der existierenden Bestimmungen und Instrumente des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation unterstützt. Konkret würde die Kommission eine Empfehlung zur Klärung der Anwendung dieser Bestimmungen veröffentlichen.

Bei Option 3 würde die Kommission ganzheitlicher angelegte und ehrgeizigere Kostensenkungsmaßnahmen für die gesamte EU vorschlagen, die auch für Akteure außerhalb des Telekommunikationssektors gelten würden. Konkret werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1) ein allgemeines Recht auf Angebot und Nutzung bestehender physischer Infrastrukturen für die Breitbandversorgung unter fairen Bedingungen, und zwar unabhängig davon, ob sie sich im Besitz von Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze befinden oder von diesen genutzt werden. Die Einzelheiten der Nutzung würden in kommerziellen Verhandlungen geregelt, wobei ein Streitbeilegungsmechanismus in den Fällen zum Tragen kommen könnte, in denen die Verhandlungen ohne angemessene Begründung fehlschlagen;

2) ein Recht auf Zugang zu transparenten Informationen über bestehende Infrastrukturen, die sich für den Breitbandausbau eignen, unabhängig von deren Eigentümern (Telekommunikationsunternehmen oder andere Unternehmen, öffentliche oder private Akteure);

3) besondere Rechte und Pflichten, mit denen eine verstärkte Koordinierung der Bauarbeiten erreicht werden soll (allgemeines Verhandlungsrecht in Bezug auf die Koordinierung von Hoch- und Tiefbauarbeiten sowie allgemeines Recht auf Zugang zu Informationen über geplante Bauarbeiten; zusätzliche Pflichten wären bei Arbeiten vorgesehen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden);

4) transparentere und raschere Genehmigungsverfahren, außerdem Vorkehrungen zur Gewährleistung nicht diskriminierender, transparenter, objektiv gerechtfertigter und verhältnismäßiger Anforderungen und/oder Bedingungen;

5) eine Verpflichtung zur Ausstattung neuer Gebäude sowie umfangreich renovierter alter Gebäude (Ausstattung der Gebäude mit hochgeschwindigkeitsfähiger Infrastruktur, z. B. ausreichend geräumigen kleinen Leitungsrohren), wobei die Technologieneutralität zu gewährleisten ist, und eine Verpflichtung, neue oder umfangreich renovierte Mehrfamilienhäuser mit einem Konzentrationspunkt innerhalb oder außerhalb des Gebäudes auszustatten.

Option 3 gliedert sich in die Unteroptionen 3a und 3b, die sich durch das zur Durchführung der oben beschriebenen Maßnahmen vorgeschlagene Instrument unterscheiden.

Im Rahmen der Option 4 würde die Kommission ein neues verbindliches Instrument vorschlagen, das die Erstellung von Infrastrukturatlanten auf der Grundlage von EU-Normen vorsieht, ferner die obligatorische Gewährung des Zugangs zu allen für Breitbandnetze geeigneten Infrastrukturen zu kostenorientierten Preisen, weitere Verpflichtungen zur Zusammenarbeit bei Bauarbeiten, die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für die Zusammenführung aller für den Aufbau neuer Infrastrukturen erforderlichen Genehmigungsverfahren sowie die obligatorische Ausrüstung aller Gebäude mit hochgeschwindigkeitsfähiger Infrastruktur bis zum Jahr 2020.

5. BEURTEILUNG DER AUSWIRKUNGEN

Es handelt sich in erster Linie um eine wirtschaftliche Initiative, da die wichtigsten Auswirkungen wirtschaftlicher Natur sind. Die gesellschaftlichen und ökologischen Folgen sind zumeist indirekter Art, denn sie hängen von den sich aus der Initiative ergebenden Investitionen in das Netz und den übrigen indirekten wirtschaftlichen Auswirkungen ab. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Grundrechte wurden ebenfalls untersucht.

Bei dem „Business-as-usual“-Szenario (Option 1) kann davon ausgegangen werden, dass weder die Kosten des europaweiten Breitbandausbaus erheblich zurückgehen werden, noch eine bedeutende Steigerung der Investitionen eintreten wird. Da EU-weit nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Investitionen erwartet werden könnten, wären deren Folgen ebenfalls begrenzt. Darüber hinaus ist es sehr wahrscheinlich, dass die derzeitige Fragmentierung des Regulierungsumfelds in der EU zunehmen wird. Angesichts der begrenzten Investitionswirkung wären auch die sozialen und ökologischen Folgen gering.

Im Rahmen der Option 2 werden in Anbetracht der Kosten und des Nutzens für die Hauptakteure und der stärkeren Wirkung einer Empfehlung im Vergleich zu Leitlinien und zum Austausch bewährter Verfahren insgesamt mäßige positive Auswirkungen auf die Investitionen in Netze erwartet. Folglich wäre mit einer etwas besseren Breitbandversorgung und einem leicht zunehmenden Wettbewerb zu rechnen. Bei dieser Option würde jedoch das Kostensenkungspotenzial einer versorgungsnetzübergreifenden Zusammenarbeit bei den Infrastrukturen (hinsichtlich der Bestandsaufnahme und gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen und der Koordinierung von Bauarbeiten) nicht ausreichend ausgeschöpft, was sich auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis der gesamten Initiative auswirken würde. Leicht positive makroökonomische Auswirkungen auf die Wirtschaft wären ebenfalls zu erwarten. Was den Binnenmarkt betrifft, dürfte durch eine Empfehlung die EU-weite Kohärenz – wenn auch nur bis zu einem gewissen Grad – zunehmen, da die Umsetzung der Bestimmungen des geltenden Rechtsrahmens weiterhin gefördert würde. Im gesellschaftlichen Bereich ist aufgrund der leicht positiven Auswirkungen auf Netzinvestitionen eine geringfügig positive Entwicklung im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erwarten. Eine größere Transparenz und Koordinierung der Bauarbeiten im Telekommunikationssektor würde sich in begrenztem Maße auch positiv auf die Umwelt auswirken (vor allem aufgrund der Vermeidung doppelten Bauarbeiten).

Option 3 („Ermöglichung von Effizienzgewinnen“) würde zu hohen Nettogewinnen für alle am Breitbandausbau interessierten Unternehmen in der EU führen, was vor allem auf erhebliche Einsparungen an Kapitalausgaben für Netzinvestitionen zurückzuführen ist, die aufgrund der größeren Transparenz, der Möglichkeiten zur verstärkten Nutzung bestehender passiver Infrastrukturen, der Möglichkeiten des sektorübergreifenden gemeinsamen Ausbaus und des schnelleren, einfacheren und billigeren Ausbaus (u. a. dank Straffung der Genehmigungsverfahren und Bereitstellung hochgeschwindigkeitsfähiger Gebäude) erzielt

werden. Eigentümer passiver Infrastrukturen wären bei dieser Option verpflichtet, Informationen bereitzustellen und Zugang zu ihren Infrastrukturen zu gewähren, was gewisse Kosten verursacht. Der Nutzen wäre jedoch größer als die Kosten, insbesondere, weil der Zugang aufgrund kommerzieller Verhandlungen gewährt würde, wodurch zusätzliche Einnahmen möglich sind. Im Bereich der Behörden sind trotz der auf den ersten Blick hohen Kosten zahlreiche Synergien zwischen diesen Maßnahmen und anderen im Rahmen der nationalen Politik (z. B. Katastrophenschutz) oder des EU-Rechts (z. B. INSPIRE-Richtlinie) erforderlichen Maßnahmen festzustellen, wodurch die Gesamtkosten sinken.

Im Rahmen der Option 3 sind daher insgesamt deutlich positive Auswirkungen auf die Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze und daher eine bessere Breitbandversorgung und ein stärkerer Wettbewerb zu erwarten. Breitbandnetze könnten in Gebieten eingeführt werden, die sonst als kommerziell uninteressant gelten. Aufgrund höherer Netzinvestitionen würden positive Makroeffekte für die Wirtschaft entstehen, nämlich Spillover-Effekte in verwandten Wirtschaftszweigen (Ausrüstungshersteller, Bauunternehmen) und eine höhere Innovationstätigkeit und Produktivität in allen Unternehmen (einschließlich KMU). Dies könnte sich durch schnellere intelligente Netze und intelligente Verkehrssysteme und die damit verbundenen Energieeffizienzgewinne insgesamt positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU auswirken.

Solche Harmonisierungsmaßnahmen würden auch die Markteintrittsschranken insbesondere für kleinere Betreiber senken und die Fragmentierung des digitalen Binnenmarktes verringern.

Was die gesellschaftlichen Folgen betrifft, wird durch Option 3 eine beträchtliche positive Wirkung auf die Investitionen und somit auch auf den Arbeitsmarkt erzielt. Durch eine verstärkte gemeinsame Infrastrukturnutzung und die Koordinierung der Bauarbeiten würden auch die entstehenden Belästigungen abnehmen.

Infolge des sektorübergreifenden Charakters der Maßnahme könnten sich außerdem zusätzliche Synergien äußerst positiv auf die Umwelt auswirken, da intelligente Netze und Verkehrssysteme schneller ausgebaut und dadurch Energieeffizienzgewinne bewirken würden.

Bei der Option 4 würde durch die obligatorische Gewährung des Zugangs zu passiven Infrastrukturen aller Versorgungsunternehmen zu kostenorientierten Preisen die gemeinsame Nutzung maximiert, es bestünde jedoch auch ein erhebliches Risiko, dass Investitionen in physische Infrastrukturen weniger interessant würden. Darüber hinaus erscheint die Umsetzung einiger Maßnahmen als zu schwierig, und es besteht das Risiko doppelter Kosten und eines doppelten Verwaltungsaufwands. Der wirtschaftliche Nutzen dürfte daher geringer sein als bei Option 3.

Andererseits bietet diese Option aus der Sicht des Binnenmarktes eindeutig Vorteile und einen gesellschaftlichen und ökologischen Nutzen.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Optionen wurden unter Berücksichtigung der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz (einschließlich Kosten und Nutzen, wie oben beschrieben) und Kohärenz (Gleichgewicht der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Folgen, Übereinstimmung mit den übergeordneten politischen Zielen der EU-Politik) verglichen.

Aufgrund mangelnder Wirksamkeit werden mit Option 1 die angestrebten Ziele nicht erreicht; sie erscheint daher nicht angemessen.

Option 2 fördert eine intensivere, kohärentere und einheitlichere Anwendung der geltenden Bestimmungen und Instrumente unter dem geltenden Rechtsrahmen für die Telekommunikation und hätte gewisse positive Wirkungen im Vergleich zum Basisszenario, würde jedoch nicht die erwarteten Effizienzgewinne bewirken; insbesondere würde das Kostensenkungspotenzial der sektorübergreifenden Zusammenarbeit und der Koordinierung der Genehmigungsverfahren nicht ausgeschöpft.

Im Gegensatz dazu wird bei Option 3 dieses Potenzial genutzt, indem der Anwendungsbereich der verbindlichen Maßnahmen auf alle Sektoren und alle Phasen des Breitbandausbaus erweitert wird. Gleichzeitig würden bei Option 3 kommerzielle Verhandlungen – die schon für sich genommen einen Anreiz darstellen – beibehalten und die organisatorische Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten würde gewahrt. Die Umsetzungskosten wären stark von den Strukturen und Systemen in den Mitgliedstaaten abhängig, wodurch Einsparungen erzielt werden können. Wichtiger noch ist, dass diese Kosten offenbar durch die beträchtlichen Vorteile eines immer effizienteren Breitbandausbaus durch die Betreiber und einer besseren Breitbandversorgung der Gesellschaft als Ganzes aufgewogen würden. Insgesamt ist festzustellen, dass mit Option 3 die Wirksamkeit im Hinblick auf die vorgegebenen Ziele (bei einem sehr guten Kosten/Nutzen-Verhältnis) und die Übereinstimmung mit den allgemeinen Zielen der EU-Politik (z. B. den Leitlinien für staatliche Beihilfen für Breitbandnetze und der INSPIRE-Richtlinie) gewährleistet ist.

Option 4 maximiert die Vorteile für Unternehmen, die Breitbandnetze ausbauen möchten. Allerdings wäre eine Reihe von Verpflichtungen und Zwängen die Folge, die möglicherweise im Hinblick auf die Erreichung der gewünschten Ziele unnötig oder unverhältnismäßig wären. Durch Option 4 würde ferner der institutionelle Rahmen wesentlich komplexer (u. a. wäre ein Transfer von Kompetenzen erforderlich). Darüber hinaus könnten die Wahlmöglichkeiten der Unternehmen stark eingeschränkt werden, wobei das Risiko besteht, dass Investitionen dadurch weniger interessant werden; dies wiederum verringert die Vorteile für Gesellschaft und Umwelt und ist damit nicht im Interesse der allgemeinen Ziele der EU und der Gesamtkohärenz dieser Option.

Angesichts obiger Ausführungen erscheint Option 3 als die beste Option, und zwar aufgrund ihrer Effektivität hinsichtlich der vorgegebenen Ziele, ihrer Effizienz und ihrer Kohärenz in Bezug auf die Ausschöpfung des Kostensenkungspotenzials unter Berücksichtigung der allgemeinen politischen Ziele der EU.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Eine Reihe von Indikatoren für die allgemeinen und spezifischen Ziele dieser Initiative werden im Rahmen des Fortschrittsanzeigers („Scoreboard“) der Digitalen Agenda beobachtet. Insbesondere das übergeordnete Ziel der Förderung von Breitbandnetzen und das spezifische Ziel der Steigerung der Effizienz und der Senkung der Kosten von Breitbandnetzen werden im Rahmen einer Analyse der jährlichen Netzinvestitionen überwacht.

Eine Evaluierung der Auswirkungen des Instruments soll auf der Grundlage der Informationen aus der Überwachung und aus Detailstudien alle drei Jahre stattfinden, um gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen vorzuschlagen.