

**Stellungnahme der REPUBLIK ÖSTERREICH
zur Mitteilung der Europäischen Kommission (EK) über die
Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische
Kommunikationsnetze und -dienste (KOM(2006)334 vom 29.6.2006)
samt Arbeitspapiere hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderungen
(SEC(2006)816 bzw. SEC (2006)817)
Wien, 27.10.2006**

Die Republik Österreich (Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz; Kommunikationsbehörde Austria, Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH sowie die Telekom-Control-Kommission als Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation) erstattet zur Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(2006)334 vom 29.6.2006 folgende Stellungnahme:

Grundsätzliche Bewertung der Mitteilung der Europäischen Kommission:

1.) Sowohl die Mitteilung der Europäischen Kommission KOM(2006)334 vom 29.6.2006 als auch die beiden diese Mitteilung ergänzenden Arbeitspapiere enthalten über weite Strecken brauchbare Vorschläge zur Anpassung des Rechtsrahmens. In einigen Bereichen könnte somit das Ziel der Vereinfachung der Verfahren, der Verringerung des Verwaltungsaufwandes und somit die Steigerung der Effizienz der nationalen Regulierungsbehörden erreicht werden. Auch wurden sich ändernde Technologien und Marktbedingungen entsprechend berücksichtigt.

2.) Nach Ansicht der Republik Österreich enthält die Mitteilung der Europäischen Kommission aber auch Vorschläge, die klar abzulehnen sind, da diese weder der Verwaltungsvereinfachung dienen noch mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen. Dazu zählen insbesondere die vorgeschlagene Ausweitung der „Vetorechte“ der Europäischen Kommission sowie Bestrebungen zur Errichtung einer europäischen Regulierungsbehörde.

3.) Für die Republik Österreich ist besonders wesentlich, dass dem Grundsatz der „Kontinuität der Wirtschaftspolitik“ Rechnung getragen wird: Änderungen des geltenden Rechtsrahmens sollten daher nur insoweit vorgenommen werden, als sie diesen – ausgehend von den derzeitigen Regulierungszielen – fortentwickeln. Die bisherigen Regulierungsziele sollten in den neuen Rechtsrahmen übernommen werden und sich problemlos in diesen einfügen. Wichtig ist auch, dass die Regulierungsziele insbesondere den Unternehmen die notwendige Sicherheit für längerfristige Investitionen bieten und das hohe Niveau des Konsumentenschutzes gewahrt bleibt.

4.) Die grundsätzlichen Bedenken der Republik Österreich hinsichtlich einer umfassenden Überarbeitung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation zum gegenwärtigen Zeitpunkt bleiben aufrecht: die Effektivität des Europäischen Rechtsrahmens hängt wesentlich von seiner harmonisierten und tatsächlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ab. Einige Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten haben aber noch nicht ausreichend Erfahrung mit dem gegenwärtigen Rechtsrahmen gesammelt.

Die Stellungnahme der Republik Österreich orientiert sich im Folgenden an der Gliederung der Mitteilung der Europäischen Kommission, in den jeweiligen Unterkapiteln folgt die Stellungnahme der Gliederung des Arbeitspapiers SEC (2006)816. Am Beginn jedes Kapitels werden die entsprechenden Vorschläge der Europäischen Kommission zusammengefasst wiedergegeben. Auf die teilweise abweichenden Positionen des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz wird in den jeweiligen Unterkapiteln explizit hingewiesen.

1. Verbesserung der Frequenzverwaltung im Bereich der elektronischen Kommunikation (Punkt 5.1. der Mitteilung der EK)

Summary of EC proposals (Doc SEC (2006)816)

- Ensure that the use of spectrum is subject to general authorisations only, whenever possible
- Introduce freedom to use any technology in a spectrum band (technology neutrality)
- Introduce freedom to use spectrum to offer any electronic communications service (service neutrality)
- Open selected bands to trading of rights of use
- Establish transparent and participative procedures for allocation
- Improve coordination at EU level through a wider application of committee mechanisms

Einleitung

Die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste beschreibt Maßnahmen, um die aus der Sicht der Europäischen Kommission bisher ineffiziente Nutzung des Spektrums zu verbessern¹.

Grundsätzlich wird die Absicht der Europäischen Kommission, die Nutzungsmöglichkeiten des Spektrums als generelles Ziel zu flexibilisieren, begrüßt. Allerdings werden einzelne Maßnahmen in den Dokumenten der Europäischen Kommission nicht oder nur andeutungsweise begründet². Insbesondere mangelt es der Mitteilung an einer Definition einer effizienten Frequenznutzung bzw. an Kriterien, an denen eine effiziente Nutzung gemessen werden könnte. Auch die Frage der technischen Machbarkeit und der Behandlung von Störungen zwischen konkurrierenden Funkanwendungen wird nicht beantwortet.

Darüber hinaus mangelt es der Mitteilung an einer klaren Abgrenzung, für welche konkreten Spektrumsnutzungen, das heißt für welche Funkdienste im Sinne der Vollzugsordnung für den Funkdienst, die vorgeschlagene „technological neutrality“ bzw. „service neutrality“ bzw.

¹ Zum 1. Absatz des Kapitels 3.1 des Arbeitspapiers SEC(2006)816 „... lack of flexibility.. bottleneck for new radio technologies...inefficient spectrum use.. artificially restrict innovation .. to the detriment of the internal markets“ wird bemerkt, dass diese Darstellung der bisherigen Entscheidungsfindungsprozesse im Frequenzmanagement aus österreichischer Sicht nicht verhältnismäßig ist und in dieser Form den Tatsachen nicht entspricht. Bezeichnenderweise wird keine tiefer gehende Begründung dieser Behauptungen gegeben, insbesondere wird auch im „impact assessment“ nicht konkret dargestellt, durch welche Mechanismen die vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer „besseren“ Nutzung des Spektrums führen.

² Etwa in der Form eines unspezifischen Verweises auf die Lissabon-Ziele.

die neuen marktbasierenden Spektrumsmanagement-Mechanismen zum Tragen kommen sollen. Aus der Sicht der österreichischen Behörden sollten diese neuen Ansätze nur für jene Frequenzen angewendet werden, welche für „*electronic communication services*“ (ECS)³ zur Zeit oder zukünftig zur Verfügung stehen. Dabei wäre darauf zu achten, dass die Verträglichkeit der Frequenznutzung für „*electronic communication services*“ mit anderen Spektrumsnutzungen (zB für Funknavigation, Flug- und Schiffsfunk, militärische Nutzungen) in benachbarten Spektrumsbereichen sichergestellt wird, ansonsten würde dies zwangsläufig zu inakzeptablen Störungen essenzieller Funkdienste führen.

Während die vorgeschlagenen Maßnahmen der vorliegenden Mitteilung für die Mehrzahl der Dienste (nicht jedoch für die technischen Parameter) durchaus schlüssig sind, sind diese zum Beispiel für Satellitenanwendungen weniger plausibel.

Zu unterstreichen ist die Feststellung, dass es keinen einheitlichen Ansatz gibt, der den Zugang zu Frequenzressourcen für die Marktteilnehmer in allen Situationen erleichtert⁴, mit anderen Worten: dass die vorgeschlagenen Verwaltungsprinzipien jeweils für bestimmte Teile des Spektrums durchaus Vorteile bringen und zu begrüßen sind, während in anderen Fällen die Nachteile überwiegen würden. Wesentlich wird daher der Prozess der Identifikation und Festlegung der jeweiligen Teile des Spektrums sein, auf die diese Prinzipien angewendet werden sollen.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission enthält in vielen Punkten nur Entscheidungskriterien und sieht für konkrete Festlegungen den Mechanismus der Komitologie⁵ vor, wodurch wesentliche Entscheidungsbefugnisse an die Europäische Kommission bzw. an die einzelnen Ausschüsse⁶ übertragen werden. Unter dem Gesichtspunkt unterschiedlicher Anforderungen durch neue Technologien und bisher nicht bekannter Nutzungsformen erscheint eine derartige flexible Vorgangsweise durchaus zielführend. Die Etablierung von weiteren Komitees wird jedoch aus österreichischer Sicht abgelehnt, da ein straffes Frequenzmanagement-Regime auch im Rahmen der bestehenden Komitologieverfahren machbar sein müsste.

Bei den einzelnen vorgeschlagenen Verwaltungsprinzipien wird jeweils angeführt, dass diese unter bestimmten, jeweils rechtfertigungsbedürftigen Voraussetzungen – etwa dem Vorliegen (anderer) öffentlicher Interessen – nicht zur Anwendung kommen müssen. Dennoch erscheint fraglich, ob die besondere demokratiepolitische und kulturelle Rolle des Rundfunks, dessen Spektrum in der vorliegenden Mitteilung der Europäischen Kommission offensichtlich als Teil des für „*electronic communication services*“ verfügbaren Spektrums betrachtet wird, adäquat berücksichtigt wird. So ist etwa festzuhalten, dass Rundfunkunternehmen in der Regel auf grundsätzlich anderen Finanzierungsmodellen als Unternehmen aus dem Bereich der Telekommunikation basieren. Ein gleichrangiger Zugang zum Spektrum würde daher dazu führen, dass die im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben des Rundfunks in ihrer gegenwärtigen Form nicht mehr im gebotenen Umfang erfüllt werden könnten.

³ im Sinne des Art. 3 Pkt. (c) der Rahmenrichtlinie (RL 2002/21/EG) *electronic communications service* means a service normally provided for remuneration which consists wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks, including telecommunications services and transmission services in networks used for broadcasting, but excludes -

(a) a service providing, or exercising editorial control over, content transmitted using electronic communications networks and services, and

(b) an information society service, as defined in Article 1 of Directive 98/34/EC, which does not consist wholly or mainly in the conveyance of signals on electronic communications networks.

⁴ Seite 12 des „staff working document“ (proposed changes)“.

⁵ System der Verwaltungs- und Expertenausschüsse innerhalb der Europäischen Union

⁶ insbesondere COCOM, RSCOM, TCAM

Vorgeschlagen wird daher, an allgemeiner Stelle die Rolle des Rundfunks (insbesondere hinsichtlich kultureller Vielfalt, Meinungsfreiheit und Demokratie) zu betonen und klarzustellen, dass diese bei der Anwendung der vorgeschlagenen Prinzipien jedenfalls zu berücksichtigen ist, damit diese Prinzipien auch weiterhin unangetastet bleiben.

Es soll dabei insgesamt nicht verkannt werden, dass sich die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Teil auch im Bereich des Rundfunkspektrums – möglicherweise vor allem bei neuen Diensten wie z.B.: dem mobilen Fernsehen – positiv auswirken würden.

Zu Punkt 3 des Arbeitspapiers “Ensure that the use of spectrum is subject to general authorisations only, whenever possible”

Grundsätzlich ist eine verstärkte Anwendung von generellen Bewilligungen und die Festlegung von gemeinschaftsweit harmonisierten Frequenzbändern, in denen generell bewilligte Funkanlagen arbeiten, zu begrüßen. Durch die auch von der Europäischen Kommission erwähnte Interferenzproblematik besteht jedoch die Notwendigkeit eines Impact-Assessment unter der Berücksichtigung von langfristigen Auswirkungen für den Fall der Anwendung von generellen Bewilligungen.⁷

Auf den Aspekt einer möglichen Wettbewerbsverzerrung bzw. auf den Entfall der (wirtschaftlichen) Planungssicherheit bei verstärkter Anwendung von generellen Bewilligungen für Frequenznutzungen, die zur Erbringung von Kommunikationsdiensten verwendet werden, wird in den von der Europäischen Kommission vorgelegten Dokumenten bedauerlicherweise nicht explizit eingegangen. Aus österreichischer Sicht wären diesbezüglich jedenfalls entsprechende Überlegungen anzustellen.

In den Kommissionsdokumenten wird auch nicht auf die Kosten eingegangen, die den Verwaltungen im Zusammenhang mit der Spektrumsnutzung auf Basis von generellen Bewilligungen entstehen. Erfahrungsgemäß führt die Frequenznutzung auf Basis von generellen Bewilligungen tendenziell zu einem vermehrten Kontrollaufwand der Verwaltungen, um die Einhaltung der technischen Voraussetzungen für generell bewilligte Funkanlagen bzw. die Verhinderung des Missbrauchs derartiger Funkanlagen sicherzustellen. Ein entsprechender Lösungsvorschlag, wie diese Kosten gedeckt werden sollen, ist aus den vorliegenden Dokumenten nicht erkennbar.

Die individuelle Bewilligung stellt hingegen ein wesentliches Instrument zur Vermeidung gegenseitiger Interferenzen dar, die eine der Kernaufgaben der Frequenzverwaltung darstellt. Zwar können „intelligente“ Systeme (z.B. solche, die eine selbständige Auswahl der jeweils optimalen Frequenz vornehmen⁸) zu einer Verbesserung der Frequenznutzungseffizienz beitragen. Der Verwendung solcher automatischer Koordinationsmechanismen sind jedoch nicht nur technische, sondern auch wettbewerbliche Grenzen gesetzt.⁹

Im Übrigen wird von der Europäischen Kommission davon ausgegangen, dass die Vergabe von individuellen Lizenzen nur in gerechtfertigten Fällen zulässig sei. Es wird jedoch völlig offen gelassen, wem gegenüber diese Rechtfertigung zu erfolgen hat. In diesem Zusammenhang benutzt die Europäische Kommission den Begriff „harmful interference“, es

⁷ Individuelle Bewilligungen werden grundsätzlich befristet erteilt, um die spätere Einführung neuer Festlegungen (refarming) zu ermöglichen. Da unlizenzierte Geräte kaum – bestenfalls über deren technische Lebensdauer – vom Markt zu entfernen sind, wird eine spätere andere – eventuell lizenzierte – Nutzung des Frequenzbandes faktisch unmöglich.

⁸ wie etwa bei zukünftigen Software Defined Radio-Anwendungen

⁹ wenn etwa die generell bewilligten Frequenzen durch konkurrierende Unternehmen genutzt werden und die Nicht-Verfügbarkeit zu einem Wettbewerbsnachteil für das betroffene Unternehmen führt (zB. Taxifunk zweier konkurrierender Taxiunternehmen)

scheint jedoch, dass hier eher das Konzept der „acceptable interference“ gemeint ist. Dies bringt nicht nur erhebliche Rechtsunsicherheiten mit sich, da der Grad des „acceptable“ niemals objektiv bestimmbar sein wird, sondern führt auch zu einer Dominanz der „wichtigeren“ Funkdienste, wobei auch dieses Kriterium einer objektiven Bestimmbarkeit kaum zugänglich ist.

Aus österreichischer Sicht wäre es von Vorteil, neben dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Störungen an dieser Stelle auch zu erwähnen, dass die Erteilung individueller Lizenzen auch dann gerechtfertigt ist, wenn die Nutzer einen bestimmten Grad der „Quality of Service“ (QoS) beanspruchen bzw. wenn ein bestimmter Grad der „Quality of Service“ für bestimmte Kommunikationsdienste aus übergeordneten Überlegungen (zB im Sinne des Verbraucherschutzes) unabdingbar ist.

Für klassische Rundfunk- und Mobilfunksysteme ist durch technische (z.B. Quality of Service) und wettbewerbliche Grenzen die Anwendung der generellen Bewilligung faktisch auszuschließen, für short-range-devices erscheint die generelle Bewilligung hingegen sinnvoll.

Die im Vorschlag der Europäischen Kommission angeführte Möglichkeit, bei der Anwendung einer generellen Bewilligung die Technologieneutralität einzuschränken, erscheint sachgerecht.

Zu Punkt 3.1. des Arbeitspapiers „Introduce freedom to use any technology in a spectrum band (technology neutrality)“

Technologieneutralität bedeutet, dass keine Festlegungen getroffen werden, die bestimmte Technologien bevorzugen bzw. ausschließen. Die Europäische Kommission führt als Vorteil dieser Flexibilisierung die raschere Einführung neuer Technologien, effizientere Nutzung des Spektrums, mehr Innovation und Vorteile für die Konsumenten an.

Als mögliche Gründe für Einschränkungen der Technologieneutralität führt die Europäische Kommission konkret schädliche Interferenz und „public exposure“ an.

Darüber hinaus können aber auch weitere Faktoren Technologieneutralität – je nach konkreter Anwendung – begrenzen:

- fehlende Möglichkeit, gemeinschaftsweite bzw. grenzüberschreitende elektronische Kommunikationsdienste zu entwickeln (z.B. GSM, UMTS) und dabei insbesondere positive Skaleneffekte¹⁰ auszunutzen; Die Bedeutung dieses Gesichtspunktes der „interoperable services“ wird in Punkt 5.3. des Arbeitspapiers SEC(2006)816 zu Recht unterstrichen. Es wird angeregt, darauf auch in den Punkten 3.1. und 3.2. des zitierten Dokumentes in entsprechender Form einzugehen;
- fehlende Kompatibilität (zwar haben/werden sich hier durch die Einführung digitaler Technologien große Vorteile ergeben, jedoch ist die technische Entwicklung derzeit noch nicht am Ziel des „software defined radio“ angelangt);
- kein Roaming (ergibt sich im Wesentlichen durch ein fehlendes Mindestmaß an Kompatibilität und Interoperabilität bzw. an fehlenden harmonisierten Services);
- Inkompatibilität neuer Anwendungen mit der Infrastruktur existierender Netze und Anlagen; Es ist davon auszugehen, dass noch für viele Jahre Funkanlagen in herkömmlicher Technik mit solch moderner Technologie ko-existieren werden;
- Einschränkungen für zukünftige Anwendungen (unterschiedliche – mitunter geringe – Robustheit einzelner Nutzungen gegenüber Interferenz);

¹⁰ Abhängigkeit der Produktionsmenge von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren; etwa durch gemeinschaftsweite Gerätemärkte

- inkompatible Topologie der zugrunde liegenden Netze (etwa klassische Rundfunknetze im Vergleich zu Mobilfunknetzen);
- völkerrechtliche Verpflichtungen.

Es überwiegen, wie oben ausgeführt, nicht in allen Fällen die Vorteile von Technologieneutralität: Technologieneutralität im Sinne einer vollkommenen Freiheit der Marktteilnehmer, eine beliebige Technologie in entsprechenden Bändern zu nutzen, kann daher nur unter spezifischen Rahmenbedingungen stattfinden. In den meisten Fällen erfordert die effiziente Nutzung des Spektrums eine vorhergehende Spezifikation der zulässigen Technologien¹¹, um die technische Koordination (Interferenzminimierung) in gemeinsam genutzten Bändern zu ermöglichen.

Die Wahlfreiheit der Technologie sollte daher nur zulässig sein, solange nicht andere Funkanwendungen und Frequenznutzungen innerhalb und außerhalb des betroffenen Frequenzbereiches beeinträchtigt werden (kurz: solange die „in-band“ und „out-of-band“ Kompatibilität gegeben ist).

In diesem Sinne sollte das von der Europäischen Kommission für das Frequenzmanagement im Zusammenhang mit der Technologieneutralität vorgesehene Prüfverfahren umgekehrt¹² werden, das heißt es sollte für jedes Frequenzband geprüft werden¹³, welche Form der Flexibilisierung (graduelles Konzept der Technologieneutralität) zur effizientesten Nutzung des Spektrums führt. Bei dieser Festlegung sollten neben den oben angeführten technischen und kommerziellen Kriterien auch die Prinzipien der Transparenz¹⁴, Fairness, Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden.

Zu Punkt 3.2. des Arbeitspapiers „Introduce freedom to use spectrum to offer any electronic communication service (service neutrality)“

Grundsätzlich ist der diesbezügliche Vorschlag der Europäischen Kommission zu begrüßen. In Österreich wurde dies auch bereits im Telekommunikationsbereich – etwa bei der Vergabe von Telekommunikationsfrequenzen im bestehenden Rechtsrahmen – umgesetzt.

Im Vorschlag der Europäischen Kommission werden mehrere Kriterien als Ausnahme zur Service-Neutralität explizit angeführt (rundfunkpolitische Ziele, Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt, Medienvielfalt). Diese Festlegung erscheint sachgerecht und wird ausdrücklich begrüßt. Es ist davon auszugehen, dass, wie schon bisher, vor allem Rundfunkdienste, die in der Regel auch auf der Diensteebene einer besonderen Regulierung unterliegen, einer Ausnahme vom Prinzip der Service-Neutralität bedürfen.

Eine konkrete Definition der Serviceneutralität sollte bestimmten Anforderungen an erbrachte Services (z.B. Zugang zu Notrufen bei Erbringung eines öffentlichen Telefondienstes) nicht entgegenstehen.

Zu Punkt 3.3. des Arbeitspapiers „Open selected bands to trading of rights of use“

Die harmonisierte Einführung von Frequenzhandel ist grundsätzlich zu begrüßen.

¹¹ Im Sinne der Verhältnismäßigkeit ist es wesentlich, bei der Prüfung der Interferenz nur jene Aspekte der Technologie zu berücksichtigen, welche für die Interferenz relevant sind und die entsprechenden Festlegungen auch nur auf dieser Ebene vorzunehmen (etwa Spektrumsmasken, Störabstände, Zeit- und Ortswahrscheinlichkeiten), nicht jedoch Service-spezifische Details (zB. Format und Art der übertragenen Informationen)

¹² dh. keine grundsätzliche Festlegung auf Technologieneutralität

¹³ impact assessment

¹⁴ z.B. durch die verpflichtende Durchführung einer Konsultation

In Österreich ist Frequenzhandel bereits möglich¹⁵ und wurde erfolgreich für eine Reihe von Übertragungen von Frequenznutzungsrechten (inkl. GSM und UMTS) genutzt. Dies gilt auch für Frequenzen, welche bereits vor Umsetzung des Rechtsrahmens (2002) zugeteilt wurden. Es ist allerdings festzustellen, dass der Frequenzhandel bisher eher ein Instrument zur Konzentration des Marktes (niedrigere Marktaustrittsschwelle) als ein Instrument für einen Markteintritt darstellte.

Das vorgeschlagene Komitologieverfahren zur Festlegung von handelbaren Bändern und vorgesehenen harmonisierten Übergangsbestimmungen für existierende Frequenznutzungsrechte würde hinter der derzeitigen österreichischen (mit dem bestehenden Rechtsrahmen konformen) Rechtslage zurückbleiben und könnte bestenfalls einen Mindeststandard für den Frequenzhandel darstellen. Zu ergänzen ist, dass neben der in der Mitteilung der Europäischen Kommission angeführten Sicherstellung des Wettbewerbs auch Verpflichtungen aus dem ursprünglichen Frequenznutzungsrecht durch die Übertragung nicht beeinträchtigt werden dürfen. Auf die grundsätzlich negative Haltung Österreichs zur Etablierung von weiteren Komitees wird nochmals hingewiesen.

Die in der Mitteilung der Europäischen Kommission vorgeschlagene Informationsmöglichkeit über genutzte/verfügbare Frequenzen (Transparenz) ist zu begrüßen und wurde im Rundfunkbereich durch das „Frequenzbuch“ (Privatradiogesetz – PrR-G, BGBl. I Nr. 20/2001 idF BGBl. I Nr. 169/2004) bereits umgesetzt.

Im Hinblick auf die Kompensation der Kosten für dem „Refarming“ unterliegende Spektrumsteile sollte klargestellt werden, wer diese Kosten tragen soll.

Zu Punkt 3.4. des Arbeitspapiers „Establish transparent and participative procedures for allocation“

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht im Wesentlichen eine verpflichtende Konsultation im Rahmen der Frequenzvergabe (der Ausschreibung) vor.

Eine solche Verpflichtung ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings sollte dabei sichergestellt werden, dass durch flexible Fristsetzungen, welche an die Komplexität und Novität des Verfahrens angepasst sind, die Vergabeverfahren nicht unverhältnismäßig verlängert werden.

Im Vorschlag der Europäischen Kommission wird in Bezug auf das Vergabeverfahren auf Artikel 9 der Rahmenrichtlinie verwiesen (Objektivität, Transparenz, Nicht-Diskriminierung, Verhältnismäßigkeit). Allerdings enthält der Vorschlag der Europäischen Kommission keinen Mechanismus zu einer weiteren Harmonisierung der Vergabeverfahren¹⁶. Es wird daher vorgeschlagen, diesbezüglich weitere Festlegungen, insbesondere in Bezug auf die ökonomische Effizienz zu treffen bzw. dem Komitologieverfahren zu überlassen.

Der hier verwendete Begriff der „allocation“ kann aus österreichischer Sicht zu Missverständnissen führen. Offensichtlich wäre an dessen Stelle eher der Begriff „designation“ angebracht, wie er auch in bisherigen Spektrumsentscheidungen der Europäischen Kommission zu finden ist. Der Begriff der „allocation“ von Spektrum (damit ist die Frequenzzuweisung für einzelne Funkdienste im Allgemeinen, zB für den Mobilfunkdienst, gemeint) ist erschöpfend in der Vollzugsordnung für den Funkdienst (ITU-

¹⁵ für von der Regulierungsbehörde vergebene Telekommunikationsfrequenzen, dh. insbesondere knappe Frequenzen; Rundfunklizenzen sind grundsätzlich vom Frequenzhandel ausgenommen

¹⁶ Etwa Vermeidung unterschiedlicher Mechanismen (Beautycontest, Auktion) für vergleichbare Güter in unterschiedlichen Ländern (wie etwa bei der Vergabe des primären UMTS-Bandes).

Radio Regulations) definiert. Es kann nicht Absicht der Europäischen Kommission sein, die von den Weltfunkkonferenzen durchgeführten „allocations“ einem zusätzlichen Stellungnahmeverfahren zu unterwerfen.

Zu Punkt 3.5. des Arbeitspapiers “Improve coordination at EU level through a wider application of committee mechanisms”

Grundsätzlich sind Maßnahmen zu einer vorausschauenden, koordinierten Frequenzpolitik innerhalb Europas zu begrüßen. In diesem Zusammenhang soll die Europäische Kommission ermächtigt werden, die europäische Frequenzpolitik zu entwickeln. Dabei soll auch auf eine stärkere und effizientere Zusammenarbeit und Nutzung von Synergien mit bestehenden Strukturen (wie CEPT und ITU) geachtet werden. Eine isolierte Koordinierung der Frequenzpolitik innerhalb der EU führt zu Koordinationsproblemen an den funktechnisch relevanten Außengrenzen. Physikalisch endet die Störreichweite von Frequenzen nicht an den EU-Außengrenzen. Aus diesem Grund ist es auch weiterhin notwendig, die Frequenzkoordinierung überregional zu gestalten, dies ist je nach eingesetzter Technologie der von der CEPT, den regionalen Funkkonferenzen und der ITU abgedeckte Raum. Ein ignorieren dieser Prinzipien könnte insbesondere hinsichtlich der ITU-Aufgaben weltweite Auswirkungen haben.

Wesentliche Elemente werden in der Mitteilung der Europäischen Kommission nur grob skizziert, detaillierte Festlegungen sollen in Komitologieverfahren getroffen werden. Damit wird wesentliche Kompetenz an die Europäische Kommission und die Ausschüsse übertragen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, den Handlungsspielraum der Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission exakt festzulegen. Auf die grundsätzlich kritische Haltung Österreichs zur Etablierung von weiteren Komitees wird nochmals hingewiesen, zusätzliche Komitees erhöhen nicht die Qualität der Entscheidungen. Die hier vorgeschlagenen Entscheidungsfindungsprozesse sollten in den bestehenden Strukturen stattfinden.

Darüber hinaus sollte bei der Festlegung des konkreten Verfahrenstyps¹⁷ auf die größtmögliche Einbindung der Mitgliedstaaten geachtet werden.

Ebenfalls stellt sich hier wieder die Frage, wer im Fall von Spektrumsrefarming und den zugehörigen Kompensationsmechanismen die Kosten trägt.

¹⁷ Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Europäischen Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, L 184/23, 1999/468/EG

2. Rationalisierung der Märkteüberprüfung (Punkt 5.2. der Mitteilung der EK)

Summary of EC proposals (Doc SEC (2006)816

- Relax notification requirements for Article 7 procedures
- Rationalise the market review procedures in a single instrument including timetables
- Introduce minimum standard for notifications
- Require re-notifications after vetoes

Einleitung

Eingangs ist festzuhalten, dass die Republik Österreich das Bestreben der Europäischen Kommission, den Prozess gemäß Art. 7 Rahmen-RL zu vereinfachen, grundsätzlich begrüßt. Gleichzeitig wird jedoch angemerkt, dass diese Bemühungen in einem Spannungsverhältnis zum Vorschlag der Europäischen Kommission stehen, das Vetorecht auf die von den nationalen Regulierungsbehörden vorgeschlagenen spezifischen Verpflichtungen auszudehnen (nähere Ausführungen dazu und Punkt 3. der Stellungnahme). Die Konzentration auf wesentliche Fälle würde eine erhebliche Erleichterung für die Regulierungsbehörden mit sich bringen.

Zu Punkt 4.1. des Arbeitspapiers „Relaxing notifications requirements for Article 7 procedure“

Zunächst ist festzustellen, dass sich das Verfahren gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie aus Sicht der Republik Österreich weitgehend bewährt hat. Der nunmehrige Vorschlag der Europäischen Kommission, bei der Notifizierung von Märkten, die in der vorangegangenen Marktanalyse als im Wettbewerb stehend angesehen wurden, sofern keine signifikanten Änderungen eingetreten sind bzw. von Märkten, in denen nur geringfügige Änderungen in den Maßnahmen vorgesehen sind (wie Details von spezifischen Verpflichtungen), ein „vereinfachtes Verfahren“ durch Verwendung eines Standardformulars mit einem bestimmten Umfang an Informationen zur Anwendung zu bringen, wird – als Akt zur Verringerung der administrativen Belastung – grundsätzlich begrüßt.

Darüber hinausgehend regt die Republik Österreich an, dass von Notifizierungen auch in den Fällen Abstand genommen werden sollte, die für den grenzüberschreitenden Handel weniger relevant sind und für die die Europäische Kommission zuvor eine „de-minimis-Grenze“ festgelegt hat. Dabei könnte grundsätzlich auch die Frage nach der Notwendigkeit der Durchführung von solchen Marktanalysen beleuchtet werden. Zudem erscheint es notwendig, den Begriff „geringfügige bzw. signifikante Änderungen“ näher zu spezifizieren, ebenso die Anwendungsfälle der „außergewöhnlichen Umstände“.

Soweit die Europäische Kommission ausführt, dass der vorliegende Vorschlag dazu führt, dass weniger Informationen von Marktteilnehmern eingefordert werden, ist dem entgegen zu halten, dass zwar der Prozess der Notifizierung vereinfacht wird, jedoch weiterhin eine (vollständige) Marktanalyse durchzuführen ist. Dies steht aus Sicht der Republik Österreich aber im Widerspruch zu der von der Europäischen Kommission im Impact Assessment auf Seite 23 angeführten „Option2“, dem zufolge „NRAs would still be obliged to conduct market reviews and undertake national and European consultations but for certain market analyses and notifications the current level of detail would no longer be required“. Wird nämlich nur

die Notifizierung vereinfacht, werden die Regulierungsbehörden jedenfalls nicht entlastet, da Marktanalyse und Konsultationen weiterhin durchzuführen sind.

Zu Punkt 4.2. des Arbeitspapiers „Rationalising the market review procedures in a single instrument“

Die Republik Österreich begrüßt die Zusammenführung von Bestimmungen des Artikels 7 der Rahmenrichtlinie und der (unverbindlichen) Empfehlung der Europäischen Kommission vom 23.7.2003 als wesentlichen Schritt in Richtung Konsolidierung des (europäischen) Rechtsrahmens.

Soweit die Europäische Kommission längerfristig die Durchführung von Marktanalyseverfahren in Form einer unmittelbar anwendbaren rechtsverbindlichen Verordnung (*„regulation“*) vorsieht, wird darauf hingewiesen, dass zum einen die Notwendigkeit eines „fixen, rechtsverbindlichen Zeitplanes“ für die Republik Österreich in Bezug auf die österreichischen Verfahren nicht erkennbar ist und zum anderen auch nicht der notwendigen zeitlichen Flexibilität für die Analyse von Märkten Rechnung getragen werden würde.

Die Republik Österreich regt daher an, den Zeitplan dahin gehend zu modifizieren, dass der gesamte Marktanalyse-Prozess (das heißt Marktdefinition und Analyse) innerhalb von zwei (bis maximal drei) Jahren nach einer neuen Märkte - Empfehlung abgeschlossen sein muss. Dies würde zur einer Erhöhung der Flexibilität führen und den Überlegungen der Europäischen Kommission hinsichtlich eines strafferen Zeitplanes ebenfalls Rechnung tragen. An dieser Stelle wird auch darauf hingewiesen, dass weitere Analysen deutlich schneller abgeschlossen werden sollten.

Zu Punkt 4.3. des Arbeitspapiers „Minimum standards for notifications“

Hinsichtlich des Vorschlages der Europäischen Kommission, wonach eine solche Verordnung auch verpflichtend vorsehen könnte, dass die nationalen Regulierungsbehörden den gesamten Marktanalyse-Prozess – Definition eines Marktes, Analyse desselben und gegebenenfalls Auferlegung einer (oder mehrerer) spezifischer Verpflichtungen – in einem Schritt durchführen und notifizieren müssen, weist die Republik Österreich darauf hin, dass dieser Vorschlag für die österreichische Situation (z. B. klar definierte unterschiedliche Zuständigkeiten von RTR-GmbH/Telekom-Control-Kommission sowie verschiedene Formen hoheitlicher Akte – Bescheid/Verordnung) umfassende Änderungen des nationalen Rechtsrahmens, möglicherweise auch in der Bundesverfassung, nach sich ziehen würde, ohne dass dadurch ein nennenswerter Zugewinn an rechtsstaatlichem Schutz erreicht werden würde.

Darüber hinaus spricht sich die Republik Österreich dagegen aus, dass Informationen nach einem standardisierten Schema abgefragt bzw. an die Europäische Kommission übermittelt werden, da diese Regelung dem nationalen Marktanalyseverfahren die Flexibilität nimmt und die Gefahr birgt, dass jedes Verfahren nach dem selben Muster durchgeführt wird, ohne den Besonderheiten eines Marktes Rechnung zu tragen.

Zu Punkt 4.4. des Arbeitspapiers „Re-notifications after vetoes“

Soweit die Europäische Kommission vorschlägt, dass nach einem „Veto“ eine neuerliche Überprüfung des Marktes und eine Notifizierung innerhalb einer bestimmten, vorgegebenen Zeitspanne (etwa sechs Monate) zu erfolgen haben, ist der Europäischen Kommission insoweit zuzustimmen, dass ein Verfahren nach einem „Veto“ tatsächlich zügig weiter geführt

und in Folge auch beendet werden soll. Die Vorschreibung einer verbindlichen Zeitspanne könnte jedoch einer neuerlichen, den Vorstellungen der Europäischen Kommission Rechnung tragenden und entsprechend tiefgehenden Marktanalyse entgegenstehen.

Darüber hinaus darf eine solche Regelung die nationale Regulierungsbehörde freilich nicht daran hindern, gegen ein „Veto“ der Europäischen Kommission Rechtsmittel zu ergreifen.

Zu Punkt 4.5. des Arbeitspapiers „Other streamlining that can be accomplished without any change in the legislation“

Hinsichtlich des Vorschlages der Europäischen Kommission, wonach die nationale Regulierungsbehörde zwischen zwei Märkteempfehlungen eine (neuerliche) Marktanalyse durchführen kann/soll, wenn es zu einer materiellen Änderung am „Markt“ gekommen ist, ist darauf hinzuweisen, dass das österreichische TKG 2003 bereits im geltenden Rechtsrahmen vorsieht, dass die Verordnung gemäß § 36 TKG 2003 „regelmäßig, längstens in einem Abstand von zwei Jahren“ überprüft werden muss.

Zu den zwischenzeitigen Marktanalyseverfahren ist festzuhalten, dass die Telekom-Control-Kommission als Regulierungsbehörde einen solchen Schritt bereits gesetzt hat und – wegen neuer Endkunden-Produkte – hinsichtlich der Leistungen der Mobil-Terminierung ergänzende spezifische Verpflichtungen auferlegt und hinsichtlich der Festnetz-Terminierung neue Marktanalyse-Verfahren eingeleitet hat.

Begrüßt wird, dass den Marktteilnehmern kein Antragsrecht hinsichtlich der Einleitung eines Marktanalyseverfahrens zukommt, sondern ausschließlich die Regulierungsbehörde über die Einleitung eines neuen bzw. zwischenzeitigen Marktanalyseverfahrens zu entscheiden hat. Der Vorschlag, die Marktteilnehmer über Entwicklungen am Markt zu informieren, entspricht weitgehend der Praxis, die Regulierungsbehörde wird hierdurch aber nicht davon entlastet, die materielle Wahrheit zu ermitteln.

Abschließend wird auf das anhängige Vorabentscheidungsverfahren – Rechtssache C-426/05 – vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hingewiesen, in dem die Frage einer Parteistellung alternativer Betreiber in Marktanalyseverfahren zu klären ist. Angesichts der unterschiedlichen Zugänge von einzelnen Mitgliedstaaten zu diesem Thema und der indifferenten Position der Europäischen Kommission wird eine Klarstellung in der Rahmenrichtlinie ausdrücklich begrüßt.

3. Konsolidierung des Binnenmarktes (Punkt 5.3. der Mitteilung der EK)

Summary of EC proposals (Doc SEC (2006)816

- Commission veto under the 'Article 7 procedure'
- Make appeals mechanism more effective
- Common approach to authorisation of services with pan-European or internal market dimension
- Amend Article 5 of the Access Directive: non-Significant Market Power access and interconnection
- Introduce a procedure for Member States to agree common requirements related to networks or services
- Broaden the scope of technical implementing measures taken by the Commission on numbering aspects
- Amend Article 28 of the Universal Service Directive on non-geographic numbers
- Improve enforcement mechanisms of the framework
- Strengthen the obligation on Member States to review and justify 'must carry' rules
- Adapting the regulatory framework to cover telecommunications terminal equipment, ensuring constancy with the R&TTE Directive

Zu Punkt 5.1. des Arbeitspapiers "Commission veto under the Article 7 procedure"

Einleitend ist aus Sicht der Republik Österreich deutlich festzuhalten, dass jede Einflussnahme der Europäischen Kommission auf nationale Regulierungsentscheidungen grundsätzlich abzulehnen ist.

Im Übrigen deuten die vorgeschlagenen Maßnahmen darauf hin, dass aus Sicht der Europäischen Kommission im Bereich der elektronischen Kommunikation der Bedarf nach einer noch stärkeren Harmonisierung in den einzelnen Mitgliedstaaten und damit nach einer Ausweitung der Befugnisse der Europäischen Kommission besteht.

Aus Sicht der Republik Österreich ist dazu anzumerken, dass jegliche Ausdehnung der bestehenden Vetorechte der Europäischen Kommission im krassen Widerspruch zu einem wesentlichen Ziel des Review selbst steht, nämlich der Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Regulierungsbehörden. Durch die vorgeschlagene Ausdehnung der „Vetorechte“ der Europäischen Kommission würde der Verwaltungsaufwand aber nicht reduziert, sondern – im Gegenteil – wesentlich erhöht und die Bürokratie weiter ausgedehnt.

Auch steht die im Arbeitspapier enthaltene Begründung der Europäischen Kommission mit dem Bedarf an einer einheitlicheren Vorgehensweise bei den spezifischen Regulierungsverpflichtungen im Widerspruch zur ihrer Mitteilung vom 29.6.2006. Dort hält sie fest, dass „Die Entwicklung der elektronischen Kommunikation in der Europäischen Union..... weiterhin überaus erfolgreich“ verläuft. „Seit der vollständigen Wettbewerbsöffnung der Märkte im Jahr 1998 kommen die Nutzer und Verbraucher in den Genuss einer größeren Auswahl, niedrigerer Preise und innovativer Produkte und Dienste...Die Gesamtumsätze der Branche zeigen ein starkes Wachstum, das weit über dem der gesamten EU-Volkswirtschaft liegt.“

Dieser Erfolg der Marktentwicklung ist in starkem Ausmaß in der Umsetzung der Ziele des Europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation durch die nationalen Regulierungsbehörden begründet, weshalb die sachliche Rechtfertigung für die Forderungen der Europäischen Kommission fraglich erscheint. Nach Ansicht der Republik Österreich besteht keine Notwendigkeit, von diesem erfolgreichen Modell abzugehen.

Eine Ausdehnung des „Vetorechts“ der Europäischen Kommission würde eine weit gehende Änderung des bestehenden regulatorischen Modells in Richtung zentralisierte EU-Regulierung bedeuten. Damit müssten die Mitgliedstaaten wesentliche Befugnisse von den Regulierungsbehörden (Verhängung von spezifischen Verpflichtungen, Artikel 5 der Zugangsrichtlinie) an die Europäische Kommission übertragen, obwohl es sich dabei um die Regulierung von nationalen Märkten handelt, die die jeweiligen nationalen Marktspezifika zu berücksichtigen hat.

Soweit die Europäische Kommission eine Ausdehnung ihres „Vetorechts“ damit argumentiert, dass ihre Kommentare zu den von den Regulierungsbehörden auferlegten spezifischen Verpflichtungen zeigen würden, dass beispielsweise betreffend die Angemessenheit oder die Effektivität von spezifischen Regulierungsmaßnahmen ein Vereinheitlichungsbedarf auf europäischer Ebene bestünde, ist anzumerken, dass die Europäische Kommission bereits schon jetzt die Möglichkeit hat, zu den Entscheidungsentwürfen der nationalen Regulierungsbehörden Stellung zunehmen (Artikel 7 der Rahmenrichtlinie). Diesen Stellungnahmen ist von den nationalen Regulierungsbehörden weitestgehend Rechnung zu tragen (vgl. Artikel 7 Absatz 5 der Rahmenrichtlinie) und wie die Praxis zeigt, wird der Rechtsrahmen schon jetzt in den Mitgliedstaaten einheitlich, entsprechend den nationalen Marktverhältnissen umgesetzt (so auch in Österreich bei der Mobilterminierung, wo der Stellungnahme der Europäischen Kommission umfassend Rechnung getragen wurde).

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass das jetzige Stellungnahmerecht der Europäischen Kommission als völlig ausreichend erachtet wird, um die Konsistenz bei der Auferlegung von spezifischen Regulierungsmaßnahmen in der EU voranzutreiben. Die Ausweitung des Vetorechts auf die von den Regulierungsbehörden aufzuerlegenden spezifischen Verpflichtungen wird jedenfalls als überschießender Eingriff in die Befugnisse der unabhängigen Regulierungsbehörden gesehen. Sollte die Europäische Kommission dennoch Bedarf an einer weiterführenden Harmonisierung sehen, wird vorgeschlagen, die European Regulators Group (ERG), in der die Expertise der nationalen Regulierungsbehörden konzentriert ist, stärker einzubinden und deren Vorschlägen Rechnung zu tragen.

Zu den von der Europäischen Kommission im Dokument SEC(2006)817 angeführten drei Optionen zur Neugestaltung des Prozesses nach Artikel 7 der Rahmenrichtlinie und zu den „Vetorechten“ ist von Seiten der Republik Österreich Folgendes anzumerken:

Die genannte Option 1 (Europäische Regulierungsbehörde) und die Option 2 (Vetorecht für spezifische Regulierungsmaßnahmen, einschließlich für Maßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Zugangsrichtlinie) sind nicht als zwei unterschiedlichen Optionen zu betrachten, da die Europäische Kommission bereits im Rahmen der Option 2 wesentliche Befugnisse der unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden übernimmt bzw. konkrete Entscheidungen steuern kann. Dies führt de facto zur Schaffung einer europäischen Regulierungsbehörde, die bereits im Rechtssetzungsverfahren des geltenden Rechtsrahmens durch die Mitgliedstaaten klar abgelehnt wurde.

Neben oben genannten Ausführungen hat die Republik Österreich auch grundlegende rechtliche Bedenken gegen eine Ausdehnung der Vetorechte der Europäischen Kommission. So widerspricht eine Ausdehnung der Vetorechte dem in Artikel 5 Satz 2 EGV festgelegten

Prinzip der Subsidiarität. Denn dieses erlaubt ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene nur dann, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht kommenden Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ Die genannten Voraussetzungen müssen kumulativ zur Anwendung kommen. Aufgrund der Tatsache, dass sich die europäischen Märkte der elektronischen Kommunikation – auch nach Angabe der Europäischen Kommission – höchst erfolgreich entwickeln (vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission zum review), liegt diese Voraussetzung (bessere Erreichung der Ziele auf Gemeinschaftsebene) nicht vor. Schon aus diesem Grund mangelt es an einer Rechtsgrundlage.

Schließlich widerspricht eine Ausdehnung der „Vetorechte“ auch dem in Artikel 5 Satz 3 EGV verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip, wonach *„die Maßnahmen der Gemeinschaft ... nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“* gehen. Durch eine Ausdehnung des bereits bestehenden „Vetorechtes“ der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Marktdefinition und Marktanalyse auf spezifische Verpflichtungen würde die Europäische Kommission nicht nur entscheiden können, ob in den Mitgliedstaaten ein Regulierungseingriff zu erfolgen hat, sondern auch die Intensität dieses Regulierungseingriffes diktieren. Damit würden alle wesentlichen Grundsatzkompetenzen für Regulierungseingriffe von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Kommission übergehen, was jedenfalls *„über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“* gehen würde und somit unverhältnismäßig ist.

Zu Punkt 5.2. des Arbeitspapiers “Making the appeals mechanism more effective”

Der Vorschlag der Europäischen Kommission, Kriterien für das Rechtsmittelverfahren und insbesondere für die Aussetzung von Regulierungsentscheidungen auf EU-Ebene vorzusehen, wird von der Republik Österreich abgelehnt. Abgesehen von grundsätzlichen rechtlichen Bedenken, besteht aus österreichischer Sicht auch kein Anpassungsbedarf hinsichtlich der Verbesserung der Rechtsmittelverfahren. Das gegenwärtige System und die Rechtsprechung im Bereich der elektronischen Kommunikation funktionieren in Österreich zufriedenstellend, die Höchstgerichte entscheiden regelmäßig über Entscheidungen der österreichischen Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation in angemessenen Zeiträumen.

Entsprechend Art. 4 der Rahmenrichtlinie ist der Grundsatz des Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung von Regulierungsentscheidungen im nationalen Recht vollständig verwirklicht. Die jeweils zuständige Berufungsbehörde bzw. das zuständige Höchstgericht ist lediglich dann befugt, die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, wenn mit dem Vollzug der Regulierungsentscheidung oder mit der Ausübung der mit der Regulierungsentscheidung eingeräumten Berechtigungen für den Berufungswerber ein unverhältnismäßiger Nachteil verbunden wäre. Die Rechtsprechung sowohl der Höchstgerichte als auch des Bundeskommunikationssenates ist hier äußerst restriktiv. Bislang wurde keine aufschiebende Wirkung von Regulierungsentscheidungen im Bereich der elektronischen Kommunikation zuerkannt, womit die Effektivität von Regulierungsentscheidungen sichergestellt ist.

Zu Punkt 5.3. des Arbeitspapiers “Common approach to the authorisation of services with pan-European or internal market dimension”

Grundsätzlich ist eine Harmonisierung der Anforderung an bestimmte paneuropäische Dienste zu begrüßen. Sollten im Bereich der Frequenz- oder Nummernverwaltung in einzelnen Staaten bestehende Nutzungen einer Umsetzung entgegenstehen, müssen entsprechende Übergangsmechanismen festgelegt werden. Frequenzrelevante Festlegungen sollten jedenfalls in Abstimmung mit RSPG und RSC erfolgen. Eine

weitgehende Miteinbeziehung der Mitgliedstaaten (etwa im Rahmen des Komitologieverfahrens) wird als unbedingt erforderlich angesehen.

Dem im letzten Absatz des Punktes 5.3. formulierten Gedanken, nach welchem die Genehmigung eines Dienstes in einem Mitgliedstaat automatisch für den gesamten EU-Raum gelten sollte, kann aus grundsätzlichen Erwägungen so nicht zugestimmt werden. Es könnte dadurch zu einem Wettrennen um den Ersterhalt von Lizenzen und zu ungewollten Monopolbildungen kommen (Lizenzhortung, Nivellierung).

Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz zu Punkt 5.3. und 5.7. betreffend Mehrwertdienste:

Die Entwicklungen hin zur Schaffung eines einheitlichen EU-Marktes im Bereich der „Premium Rate Services“ wird mit Besorgnis gesehen.

Wie die Erfahrungen zeigen ist dieser Markt besonders problematisch und äußerst beschwerdeanfällig, da gerade hier nicht selten unseriöse Anbieter zu finden sind. Durch ein enges rechtliches Korsett (z.B. Informationspflichten, Verpflichtung zur Trennung von Verbindungen nach Erreichen einer bestimmten Summe, Opt-in bei Dialern, etc.) ist es in Österreich in den letzten Jahren gelungen unseriöse Anbieter von Mehrwertdiensten zu beschränken.

Eine Liberalisierung dieses Marktes durch EU-einheitliche Mehrwertnummern wird unweigerlich zu einer Potenzierung dieser Problematik führen. Da eine Reglementierung wie sie derzeit in Österreich besteht auf EU-Ebene nicht gesichert ist, wird die Beibehaltung der heutigen rechtlichen Lage sehr empfohlen.

Zu Punkt 5.4. des Arbeitspapiers „Amendment to Article 5 of Access Directive: access and interconnection“

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zu Artikel 5 der Zugangsrichtlinie, wonach sämtliche Entscheidungen der Regulierungsbehörden einer Genehmigung durch die Europäische Kommission bedürfen, werden von der Republik Österreich abgelehnt. Die Notwendigkeit einer solchen Kompetenzerweiterung wird nicht ausreichend begründet. Darüber hinaus würden sich die Verfahren erheblich verlängern und der bürokratische Aufwand steigen.

Zu Punkt 5.5. des Arbeitspapiers „Introducing a procedure for Member States to agree common requirements related to networks or services“

Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird ausdrücklich begrüßt, wobei insbesondere angeregt wird, internationale Entwicklungen und Standards im Vorfeld zu berücksichtigen. Eine weitgehende Miteinbeziehung der Mitgliedstaaten (etwa im Rahmen des Komitologieverfahrens) wird als unbedingt erforderlich angesehen.

Zu Punkt 5.7. des Arbeitspapiers „Amendment to Article 28 of the Universal Service Directive on non-geographic numbers“

Grundsätzlich wird der Vorschlag der Europäischen Kommission begrüßt, der unter anderem die internationale Erreichbarkeit von nomadischen VoIP-Rufnummern unterstützen würde. Bei der Umsetzung sollte allerdings großes Augenmerk auf die Vermeidung von Missbrauchsmöglichkeiten (z. B. Dialer) gelegt werden. Eine definitorische Abgrenzung von nicht-geografischen Nummern zu Mehrwertdienstenummern sollte gefunden werden.

Zu Punkt 5.8. des Arbeitspapiers „Improving enforcement mechanisms under the framework

Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird ausdrücklich begrüßt, weil Defizite im Bereich der Durchsetzung jede effektive Regulierung verhindern.

Zu Punkt 5.9. des Arbeitspapierses “Strengthen the obligation on Member States to review and justify ‘must carry’ rules”

Hinsichtlich des Vorschlags der Europäischen Kommission, nunmehr eine Frist für die Überprüfung aller nationalen must carry-Verpflichtungen vorzusehen, ist grundsätzlich nichts einzuwenden.

An sich erscheint das must carry-Regime aus Sicht der Republik Österreich als zufriedenstellend und sollte beibehalten werden. In Entsprechung des den Mitgliedstaaten eingeräumten Gestaltungsspielraumes nach Art. 31 RL 2002/22/EG sind die nationalen Rechtsvorschriften so ausgestaltet, dass auferlegte Verbreitungspflichten einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den Interessen der Netzbetreiber bzw. der Rundfunkveranstalter und der Allgemeinheit schaffen. Die must carry-Verpflichtungen dienen der Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse und sie sind verhältnismäßig und transparent.

Zu Punkt 5.10. des Arbeitspapiers „Adapting the regulatory framework to cover telecommunications terminal equipment, ensuring consistency with the R&TTE Directive”

Der Vorschlag der Europäischen Kommission wird ausdrücklich begrüßt, weil es in vielen Fällen um das Gesamtsystem geht und im Zuge der digitalen Konvergenz und dem Vordringen von IP-basierten Netzen den Endgeräten teilweise erhebliche funktionale Bedeutung zukommt. Beispielsweise hat das Endgerät beim Internet-Notrufkonzept der IETF eine wesentliche funktionale Rolle.

4. Stärkung der Verbraucher- und Nutzerrechte (Punkt 5.4. der Mitteilung der EK)

Summary of EC proposals (Doc SEC(2006)816)

- Improve the transparency and publication of information for end-users
- Strengthen the obligation for network operators to pass caller location information to emergency authorities
- Separate the provision of access to public communications networks from the provision of telephone services
- Remove provisions on universal directories and directory inquiry services from the scope of universal service
- Adapt 'telephone service specific' provisions to technology and market developments
- Update the provisions on number portability to ensure transfer of all relevant data
- Ensure that regulators can impose minimum quality of service requirements
- Strengthen the right of disabled users to access to emergency services via the number '112'
- Introduce a Community mechanism to address eAccessibility issues

Einleitung

Zunächst wird festgehalten, dass die Stärkung von Verbraucher- und Nutzerrechten durch die Republik Österreich ausdrücklich begrüßt wird. Einige der vorgeschlagenen Änderungen sind in Österreich bereits zur Gänze umgesetzt, insbesondere Regelungen zur Transparenz. Dennoch wird die im Konsultationspapier ausgesprochene Absicht, die Transparenz im Bereich Telekommunikation zum Schutz der Verbraucher weiter auszubauen, als erforderlich erachtet und besonders unterstützt.

Zu Punkt 6.1. des Arbeitspapiers "Improving the transparency and publication of information for end-users"

Wie bereits eingangs erwähnt, sind derartige Verpflichtungen in Österreich bereits teilweise geregelt, wie beispielsweise durch die Einzelentgeltnachweis-Verordnung (EEN-V) oder die Kommunikationsparameter-, Entgelt- und Mehrwertdiensteverordnung (KEM-V, betreffend Mehrwertdienste). Darüber hinaus sind sämtliche Betreiber zur Anzeige der Tarife (und deren Änderungen) verpflichtet, welche folglich auf der Website der RTR-GmbH veröffentlicht werden.

"Improving caller location obligations related to emergency services"

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen werden grundsätzlich als notwendig und zweckmäßig erkannt. Die Republik Österreich weist aber darauf hin, dass diese Verpflichtung nur bei jenen Notrufdiensten als sinnvoll erscheint, die eine Hilfeleistung direkt am Aufenthaltsort des Anrufers zum Ziel haben (z. B. Rettung, nicht aber bei Telefonseelsorge und vergleichbaren Diensten).

Zu Punkt 6.2. des Arbeitspapiers „Updating Universal Service“

“Separation of Access and provision of services”

Die vorgeschlagene Maßnahme wird weitgehend begrüßt. In diesem Zusammenhang sollte klar gestellt werden, ob und wenn ja in wie weit die diskutierten Verpflichtungen auch für internetbasierte VoIP-Anbieter bzw. die ISP, die den Zugang zu solchen Diensten bereitstellen, gelten sollen.

Darüber hinaus erscheint es wesentlich klarzustellen, dass im Rahmen des Universaldienstes „Zugang zum Telefonnetz“ die umfassende Interoperabilität gewährleistet bleibt. Dabei ist klären, welche Anteile an der Interoperabilität der Netzebene und welche der Dienstebene zuzuordnen sind.

“Removing provisions on universal directories and directory inquiry services from the scope of universal service”

Die Republik Österreich begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich. Es sollte aber klargestellt werden, dass die so genannten „Weißen Seiten“ erst zu jenem Zeitpunkt nicht mehr Teil des Universaldienstes sind, zu dem in diesem Bereich ausreichender Wettbewerb sichergestellt ist.

Von der koordinierten Position Österreichs abweichende Meinung des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz zu Punkt 6.2.: Im heutigen Zeitpunkt sind die bestehenden Universaldienstverpflichtungen nach wie vor besonders wichtig, weshalb eine Zurücknahme von Verpflichtungen aus verbraucherpolitischer Sichtweise nicht befürwortet werden kann.

Im Gegenteil wird zu überlegen sein, ob in Zukunft neben dem Recht auf einen Festnetzanschluss nicht auch Mobilfunk und der Zugang zu einem leistungsfähigem Internetanschluss hinzukommen sollte.

Zu Punkt 6.3. des Arbeitspapiers „Other changes relating to consumers and users”

“Adapting ‘telephone service specific’ provisions to technology and market developments”

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden inhaltlich voll begrüßt. Die Republik Österreich sieht es aber als erforderlich an, dass die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der „committee procedure“ sichergestellt ist.

“Adapting the concept of Number Portability”

Die Republik Österreich vertritt die Auffassung, dass Portierung lediglich die Übertragung der Rufnummer (die vor dem Dienst liegenden Adressierungselemente), nicht jedoch die Übertragung der Dienste betrifft. Der vorgeschlagene Ansatz der Europäischen Kommission kann zu hoher technischer Komplexität führen, insbesondere vor dem Hintergrund der künftigen nicht-harmonisierten audiovisuellen Dienste Vielfalt. Die Republik Österreich verweist daher auf die primäre Notwendigkeit einer klaren Positionierung zur grundsätzlichen Thematik der Interoperabilität von Diensten zwischen unterschiedlichen (Kommunikations-) Dienstbetreibern.

Die Europäische Kommission führt schließlich aus, dass weitere Bestimmungen des Rechtsrahmens angepasst werden müssen, um „andere Kennungen als traditionelle Telefonnummern zu inkludieren“ („to include identifiers other than traditional telephone numbers“). Für die Republik Österreich ist hierbei jedoch nicht klar ersichtlich, welche konkrete andere Kennungen gemeint sind, insbesondere da die Europäische Kommission

scheinbar nicht auf IP-Adressen (Internetadressen bzw. Internetnamen zB bei SIP) abstellt („Internet naming and addressing will remain outside of the scope of the responsibilities of the NRAs under the existing framework (Recital 20, Framework Directive“).

Zu Punkt 6.4. des Arbeitspapiers “Net neutrality: Ensuring that regulators can impose minimum quality of service requirements”

Die von der Europäischen Kommission vertretene Auffassung wird inhaltlich voll unterstützt.

Zu Punkt 6.5. des Arbeitspapiers “Facilitating the use of and access to e-communications by disabled consumers”

“Introducing a Community mechanism to address eAccessibility issues”

Dieser Vorschlag der Europäischen Kommission wird inhaltlich unterstützt. Zu Punkt 9.2. des Arbeitspapiers („Net freedoms“) wird angeregt, dass sich die hier von der Europäischen Kommission vertretene Auffassung (“best regarded as general guidelines for use by regulators and policy makers“) zumindest als Erwägungsgrund im Richtlinientext wieder finden sollte.

5. Erhöhung der Sicherheit (Punkt 5.5. der Mitteilung der EK)

Summary of EC proposals (Doc SEC(2006)816)

- Oblige operators to take security measures, and grant powers to NRAs to determine and monitor technical implementation
- Require notification of security breaches by network operators and ISPs
- Future-proof network integrity requirements

Einleitung

Die Thematik der IKT-Sicherheit ist ein wesentliches Element auf der i2010-Agenda der Europäischen Kommission. IKT-Sicherheit umfasst allerdings eine Vielzahl von Bereichen, unter anderem Kommunikationsnetze und -dienste, Terminals (PCs, PDAs, Phones), Kommunikationsprotokolle, Server, Betriebssysteme, Dienste- bzw. Applikations-SW, operative Supportsysteme, Back Office Systeme und vieles mehr. Letztlich ist auch das Nutzerverhalten selbst ein ganz wesentlicher Schlüsselbaustein zur IKT-Sicherheit. Der Regelungsbereich der Rahmenrichtlinie für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste umfasst somit nur einen kleinen Teil dieser Thematik.

Die Republik Österreich weist daher darauf hin, dass vor einer spezifischen Regelung eines Teilbereiches, im Hinblick auf die potentiell nicht unbeträchtlichen damit verbundenen Kosten, eine Gesamtsicht vorliegen sollte, welche die generischen Systemelemente identifiziert, Schwachstellen und Bedrohungspotentiale in den einzelnen Bereichen aufzeigt, übergreifende Abhängigkeiten und Maßnahmenoptionen erkennt sowie Handlungsprioritäten auf Basis einer Kosten/Nutzenabschätzung festlegt. Auf Basis dieser Gesamtsicht wäre sodann der Anteil der Kommunikationsnetze und -dienste zu bestimmen. Das Fehlen einer solchen Gesamtsicht in der vorliegenden Mitteilung wird ausdrücklich bedauert.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass im Sinne des systemischen Ansatzes und der komplexen Natur dieses Bereiches ein Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Playern im Bereich der IKT-Sicherheit gefördert werden sollte. Zusätzlich sollten gezielte Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen werden, um das Problembewusstsein der Anbieter, Betreiber, insbesondere aber der privaten und kommerziellen Nutzer zu erhöhen.

Zu Punkt 7.1. des Arbeitspapiers "Obligations to take security measures and powers to NRAs to determine and monitor technical implementation"

Grundsätzlich werden die vorgeschlagenen Maßnahmen, wonach den nationalen Regulierungsbehörden mehr Rechte in Bezug auf die Anordnung und das Monitoring der technischen Umsetzung im Bereich IKT-Sicherheit eingeräumt werden, positiv bewertet. Gleichzeitig erscheint es ganz wesentlich, eine Beschränkung auf einen klar abgegrenzten Bereich sicherzustellen und die Angemessenheit im nationalen Kontext weitestgehend sicherzustellen. Eine weitgehende Miteinbeziehung der Mitgliedstaaten (etwa im Rahmen des Komitologieverfahrens) wird als unbedingt erforderlich angesehen.

Zu Punkt 7.2. des Arbeitspapiers “Notification of security breaches by network operators and ISPs”

Zusätzlich zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission wird vorgeschlagen, in diesem Bereich Anreize zur Selbstregulierung zu setzen (wie etwas die Schaffung von Gütezeichen etc.) bzw. im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit (etwa durch Informationskampagnen) ein höheres Problembewusstsein insbesondere bei den Nutzern zu erreichen (user demands security).

Zu Punkt 7.3. des Arbeitspapiers “Future-proof network integrity requirements”

Die Republik Österreich begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, die Regelungen hinsichtlich der Netzintegrität, die derzeit auf Festnetze (PSTN) fokussiert sind, so zu formulieren, dass der Migration in Richtung fester und mobiler (IP-)Netze Rechnung getragen wird.

Im Übrigen stellt sich die Frage nach dem etwaigen Zusammenhang zwischen den hier für die Rahmenrichtlinie vorgeschlagenen Änderungen und den Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene zum Schutz kritischer Infrastrukturen (siehe Grünbuch der Europäischen Kommission über ein europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen, KOM(2005) 576). Eine dahingehende Klarstellung erscheint erforderlich.

6. Bessere Rechtsetzung: Aufhebung alter Vorschriften (Punkt 5.6. der Mitteilung der EK)

Summary of EC proposals (Doc SEC(2006)816)

- Delete the minimum set of leased lines
- Withdraw Article 27(2) of the Universal Service Directive on ETNS
- Repeal Regulation 2887/2000 on unbundled access to the local loop
- Delete Annex I of the Framework Directive, Article 27 of the Framework Directive and Article 5(4) of the Access and Interconnection Directive

Die Republik Österreich begrüßt die Bereinigung des Rechtsrahmens durch die Aufhebung von veralteten Rechtsvorschriften ausdrücklich.

Sowohl die Bestimmungen der Universaldienstrichtlinie über das Mindestangebot an Mietleitungen als auch die Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss werden als entbehrlich angesehen, da diese Regelungen in die diesbezüglichen Marktanalysen Eingang gefunden haben.

Auch bestehen gegen die Aufhebung der Übergangsbestimmungen der Rahmenrichtlinie und der Märkteempfehlung (Anhang 1 der Rahmenrichtlinie) sowie des Artikels 5 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie und Artikel 27 Absatz 2 der Universaldienstrichtlinie keine Bedenken.