



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19/03/2008
KOM(2008) 153

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**BERICHT ÜBER DEN STAND DES EUROPÄISCHEN BINNENMARKTS DER
ELEKTRONISCHEN KOMMUNIKATION 2007 (13. Bericht)**

[SEK(2008) 356]

1. EINLEITUNG

In dieser Mitteilung berichtet die Kommission über die Entwicklungen, die sich im Sektor der elektronischen Kommunikation im Jahr 2007¹ vollzogen haben.

Der EU-Rechtsrahmen soll den Interessen der Nutzer und Verbraucher dienen, indem er dafür sorgt, dass infolge des Wettbewerbs und eines zunehmend integrierten europäischen Marktes stärker in innovative, attraktive und erschwingliche Dienste investiert wird. Ziel ist letztlich die allmähliche Rücknahme der wirtschaftlichen Vorabregulierung, sobald sich ausreichender Wettbewerb eingestellt hat.

Dieses Konzept hat sich als erfolgreich erwiesen. Es gibt jedoch noch beachtlichen Raum für weitere Verbesserungen, die aus einem gestärkten Binnenmarkt, einem intensiveren Wettbewerb und der Verringerung der Regulierungslasten erwachsen können.

Die Kommission hat daher eine überarbeitete Empfehlung über relevante Märkte² vorgelegt und Vorschläge³ zur Änderung der Richtlinien, die den EU-Rechtsrahmen bilden, unterbreitet. Sie dienen insbesondere der Konsolidierung des Binnenmarktes durch eine einheitlichere nationale Regulierung, aber auch der Stärkung des Verbraucherschutzes und der Nutzerrechte sowie einer wirksameren Frequenzverwaltung und -nutzung.

2. MARKTENTWICKLUNGEN

Der Telekommunikationssektor stellt den größten Einzelbereich des IKT-Sektors dar und macht allein beinahe 44 % des Gesamtvolumens dieser Branche aus⁴. Mit einem voraussichtlichen Wachstum von 1,9 %⁵ im Jahr 2007 wird er weiterhin eine Schlüsselrolle in der europäischen Wirtschaft spielen, zu der er mit einer Steigerung der Arbeitsproduktivität von rund 12 %⁶ beiträgt. Sein Gesamtumsatz ist von 289 Milliarden € im Jahr 2006⁴ auf geschätzte 293 Milliarden € gestiegen. Die Umsätze aus der Festnetz-Sprachtelefonie gehen weiter zurück, während sich der Mobilfunk weiterhin ausdehnt und Festnetz-Breitbanddienste ein fortgesetzt starkes Wachstum aufweisen.

Auch im Jahr 2007 konnten sich die Verbraucher über Preissenkungen vor allem bei Mobilfunk-Sprachtelefondiensten freuen. Daneben gab es eine größere Vielfalt von Angeboten wie mobile Breitbandverbindungen und noch schnellere Festnetzdienste, insbesondere über Glasfaseranschlüsse. Auf den meisten EU-Märkten sind steigende Absatzzahlen und fallende Preise zu verzeichnen, was den Schluss zulässt, dass der durchschnittliche europäische Verbraucher bei den elektronischen Kommunikationsdiensten 2007 insgesamt besser dastand als im Jahr zuvor.

Die Kommission beobachtet weiterhin aufmerksam jene Teilbereiche, in denen die Marktkräfte keine Preissenkungen und Leistungsverbesserungen hervorgebracht haben.

¹ Soweit nicht anders angegeben beziehen sich die Angaben zur Situation auf den 31. Dezember 2007 und die Marktdaten auf den 1. Oktober 2007.

² Empfehlung 2007/879/EG der Kommission.

³ KOM(2007) 697, KOM(2007) 698, KOM(2007) 699.

⁴ European Information Technology Observatory (EITO) 2007.

⁵ EITO Update 2007.

⁶ Schätzung auf der Grundlage von EU KLEMS.

Gegen hohe Preise für das Mobilfunk-Roaming in der EU (Sprachtelefondienst) wurde 2007 mit der sog. Roaming-Verordnung⁷ vorgegangen. Pessimistische Vorhersagen aus der Branche haben sich nicht bewahrheitet. Die Kommission wird die Entwicklung der Roaming-Preise für SMS- und Datendienste weiterhin beobachten und dem Rat und dem Europäischen Parlament im Jahr 2008 darüber berichten.

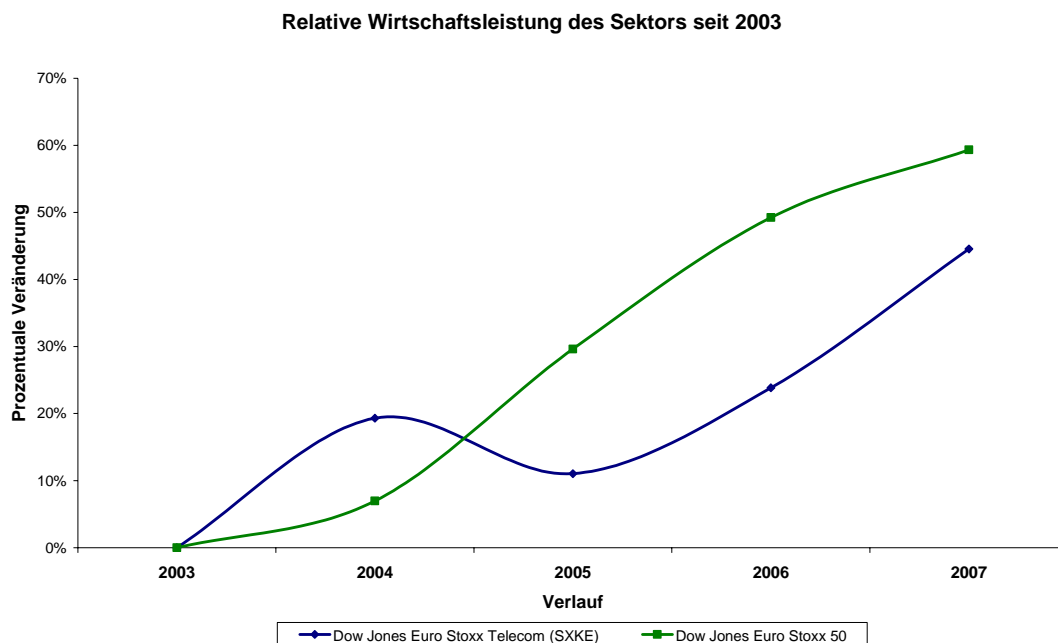
Investitionen

Die Gesamtinvestitionen des Sektors werden für 2007 – was die Kapitalausgaben betrifft – auf mehr als 50 Milliarden € geschätzt. Dies bedeutet eine erneute Zunahme gegenüber 2006, so dass im fünften Jahr hintereinander die Investitionsausgaben verglichen zum Vorjahr gestiegen sind.

Ähnlich wie schon 2006 haben die etablierten Festnetzbetreiber 2007 etwa 13,5 % ihrer Umsatzerlöse wieder investiert. Dieser Anteil fiel bei den alternativen Betreibern erneut noch höher aus: So haben beispielsweise führende alternative Betreiber in Frankreich und Italien etwa 30 % ihrer Umsatzerlöse wieder investiert. Die Gesamtinvestitionen der Markteinsteiger werden auf 25 % der Gesamtsumme geschätzt.

Finanzielle Aussichten

Nach einigen Jahren des Rückstands konnte der Sektor der elektronischen Kommunikation seit 2005 zur Gesamtwirtschaftsleistung aufschließen. Aufgrund von Merkmalen wie hohem Cash-Flow aus dem Festnetz- und Breitbandbereich in Verbindung mit Schuldenabbau über die letzten Jahre und hohen Dividendenrenditen wird der Sektor nun von vielen Finanzanalysten als besonders rentabel beurteilt.

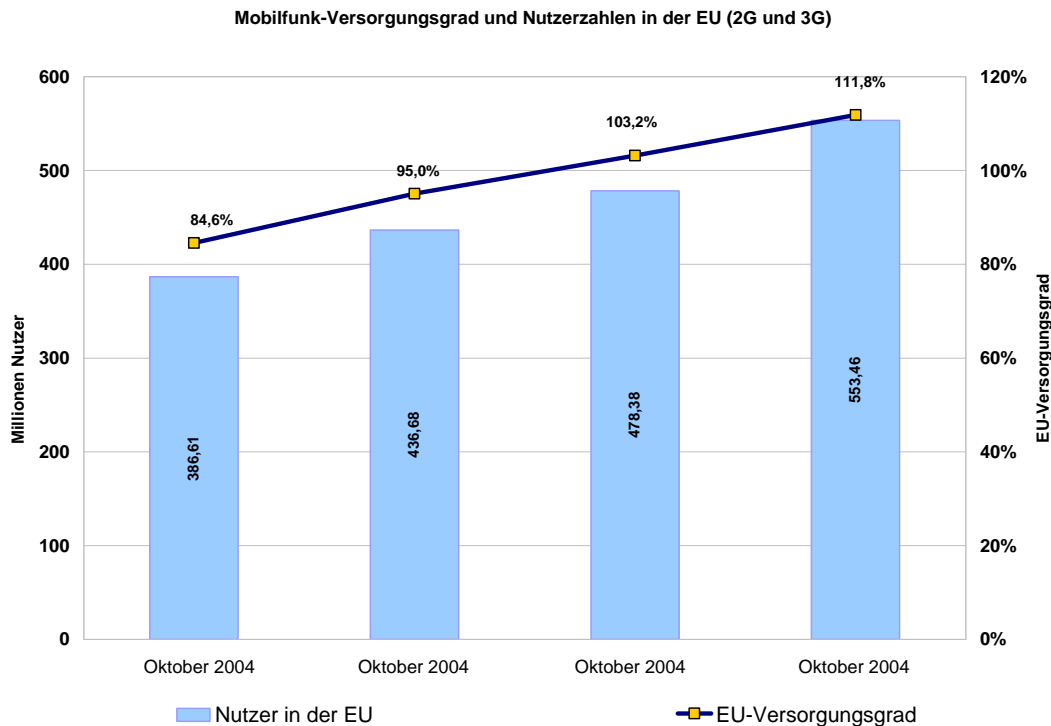


⁷ Verordnung (EG) Nr. 717/2007.

Mobilfunk

Die Mobilfunkumsätze sind von 133 Milliarden € im Jahr 2006⁴ auf schätzungsweise 137 Milliarden € gestiegen, was einer Zunahme von 3,8 % entspricht. Diese Steigerung hatte im Vorjahr 4,1 %⁵ betragen.

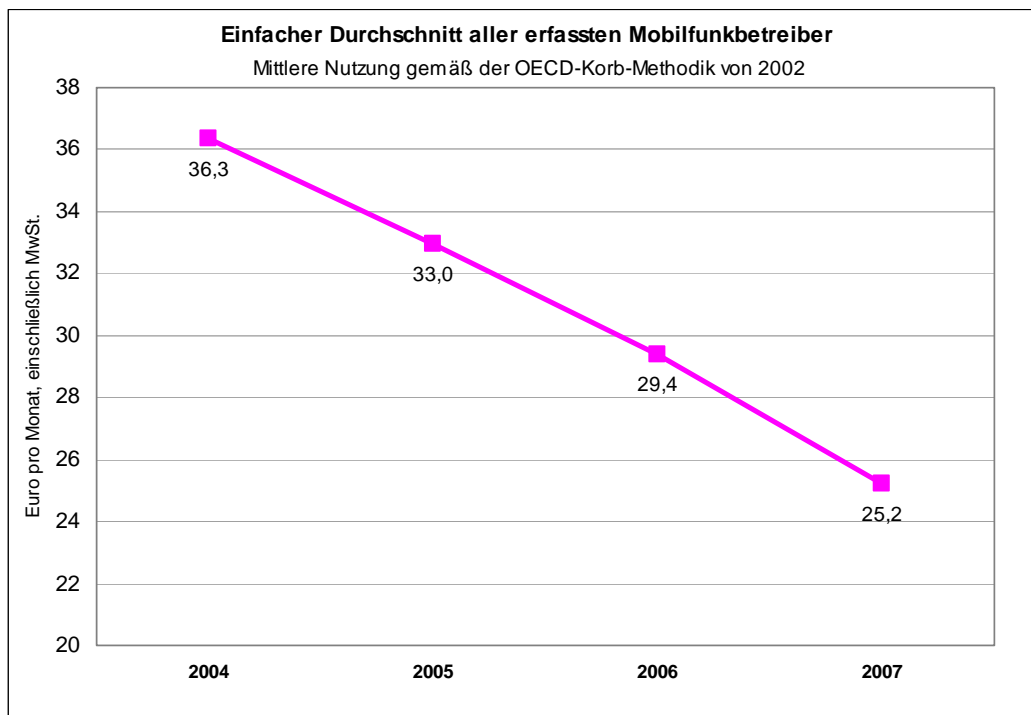
Der Versorgungsgrad hat weiter zugenommen und einen theoretischen Wert von 111,8 % der Bevölkerung (gegenüber 103,2 % im Vorjahr) erreicht.



Die geringere Umsatzsteigerung ist Ausdruck des verschärften Wettbewerbs und sinkender Endverbraucherpreise in Verbindung mit einer Marktsättigung in den meisten Ländern und sinkenden Terminierungsentgelten. Während die Preise bei geringer Nutzung⁸ um etwa 10 % sanken, fielen sie bei mittlerer und starker Nutzung um fast 14 %.

Die relativen Marktanteile der führenden Betreiber, ihrer Hauptkonkurrenten und der Neueinsteiger haben sich in den einzelnen Mitgliedstaaten seit 2004 nicht wesentlich verändert.

⁸ Gemäß der OECD-Methodik, die im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen erläutert wird.



Mobilfunk-Datendienste

Mit etwa 14 % des Gesamtumsatzes von 2007 stellt der SMS-Dienst (Kurznachrichtendienst) weiterhin eine wichtige Einnahmequelle dar. Andere Datendienste zeigen ein beträchtliches Wachstum und machen nun 7 % des Umsatzes aus, gegenüber 5 % im Jahr 2006.

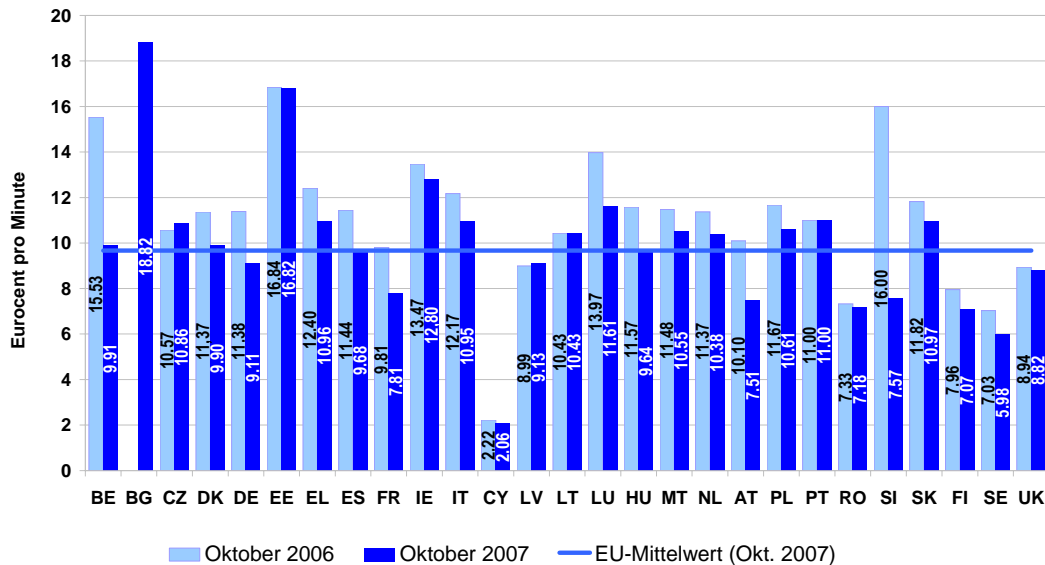
Der Mobilfunk der 3. Generation (3G) hat sich im Jahr 2007 rasant entwickelt. Derzeit gibt es in den Mitgliedstaaten 86 Betreiber, die kommerzielle 3G-Dienste anbieten, gegenüber 70 im Vorjahr. Der 3G-Versorgungsgrad ist von 11 % zum Jahresende 2006 auf geschätzte 20 % zum Jahresende 2007 gestiegen⁹, was über 88 Millionen Nutzer ausmacht. Datenkarten für den mobilen Breitbandzugang werden zu einer wichtigen Umsatzquelle (insbesondere in Österreich).

Mobilfunk-Terminierungsentgelte (MTR)

Die Regulierung wirkt zwar weiterhin preissenkend auf die Terminierungsentgelte (Anrufzustellungsentgelte) ein, das uneinheitliche Vorgehen stellt hierbei aber ein Hindernis für den Binnenmarkt dar. Der Mittelwert fiel dieses Jahr zum ersten Mal unter die Marke von 10 Cent, auf 9,67 Cent, was eine Verringerung um 12 % gegenüber Oktober 2006 bedeutet. Bei der Höhe der Terminierungsentgelte gibt es jedoch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, von 1,93 Cent in Zypern bis zu 22,37 Cent in Estland. In den Mobilfunknetzen ist das mittlere Terminierungsentgelt 8,7-mal höher als in den Festnetzen.

⁹ IDATE – PAC Consultants – Coe-Rexecode, November 2007.

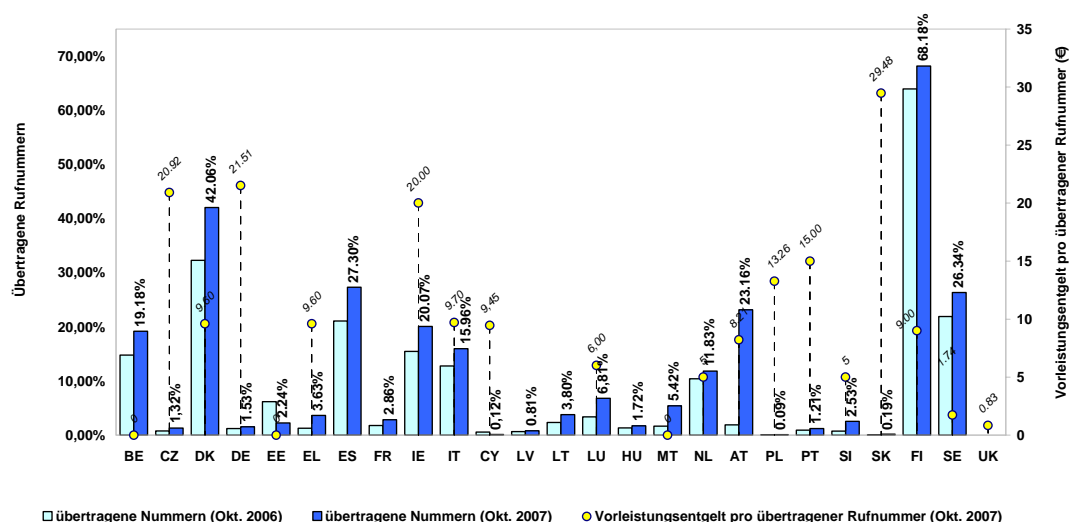
**Zusammenschaltungsentgelte für die Anrufzustellung in Mobilfunknetzen
(nationaler Mittelwert auf der Grundlage der Nutzerzahl)
EU-Mittelwert im Oktober 2007: 9,67 Eurocent**



Übertragbarkeit von Mobilfunknummern

Die Zahl der übertragenen Mobilfunk-Rufnummern hat im letzten Jahr um 7,1 Millionen zugenommen. Bis Oktober 2007 hatten 46 Millionen Nutzer (8,31 %) ihre Rufnummer übertragen lassen. Allein in Italien haben über 14 Millionen Mobilfunkkunden ihre Nummer mitgenommen. Dies entspricht 15,96 % der gesamten Mobilfunk-Rufnummern. Den höchsten Prozentsatz übertragener Rufnummern hat Finnland (68,18 %), gefolgt von Dänemark (42,06 %) und Spanien (27,3 %). Insgesamt bleiben die Ergebnisse aber uneinheitlich, denn in einer Reihe von Mitgliedstaaten gibt es überhaupt keine nennenswerten Übertragungen, wodurch das Wettbewerbspotenzial eindeutig ungenutzt bleibt. Die Kommission hat daher vorgeschlagen, die den Betreibern für die Durchführung der Nummernübertragung eingeräumte Frist auf einen Arbeitstag zu verkürzen.

Kumulierte Anzahl der übertragenen Mobilfunknummern als Prozentsatz aller Mobilfunknummern und Vorleistungsentgelt für die Nummernübertragung, Oktober 2007



Roaming

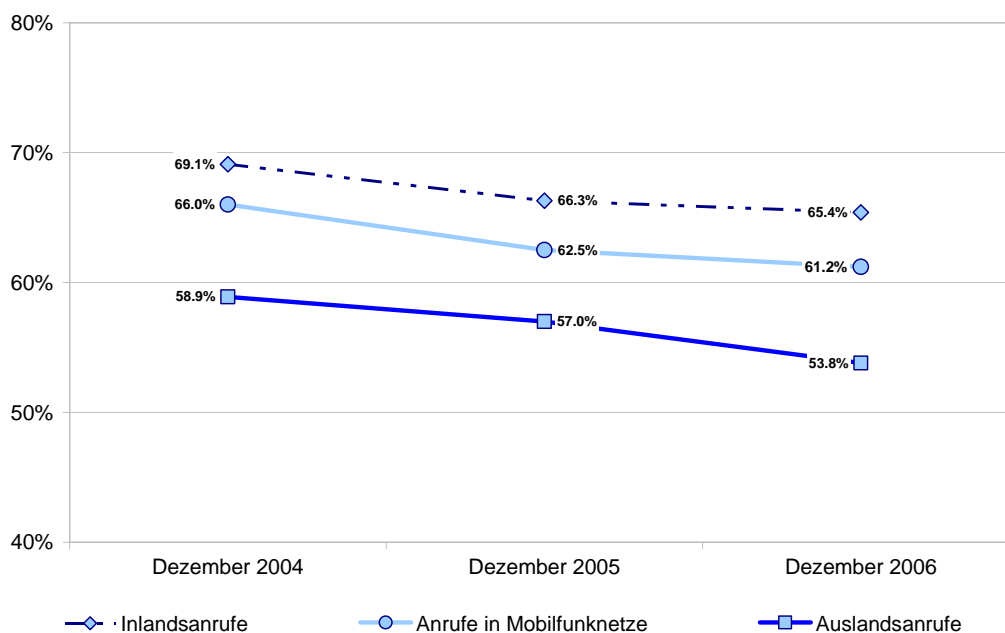
Die Roaming-Verordnung ist am 30. Juni 2007 in Kraft getreten und wird in allen Mitgliedstaaten angewandt, wobei keine größeren Probleme auftraten. Die Verbraucher erzielen jetzt bei Mobilfunkanrufen im EU-Ausland beträchtliche Einsparungen in Höhe von etwa 60 %. Die Kommission prüft derzeit das Funktionieren der Verordnung sowie die Frage, ob ihre Anwendung über den Juni 2010 hinaus verlängert werden sollte und ob es notwendig ist, auch die Roamingentgelte für SMS- und Datenabrufdienste zu regulieren.

Festnetz-Sprachtelefonie

Wie schon im Jahr 2006 sind die Umsätze mit Festnetz-Sprachtelefondiensten weiter um etwa 5 %⁴ zurückgegangen. Der Gesamtumsatz wird auf 79 Milliarden Euro⁴ geschätzt. Das sinkende Verkehrsaufkommen kann der fortgesetzten Umstellung auf IP- und Mobilfunkdienste zugeschrieben werden.

Die Anteile der etablierten Betreiber am Festnetzmarkt (Endkundenumsatz und Verkehrsvolumen) haben sich nun beinahe stabilisiert, außer bei den Auslandsgesprächen, die weiter rückläufig sind. Dagegen konnten in einigen Ländern die etablierten Betreiber auf einem noch immer stark konzentrierten Markt ihre Marktposition ausbauen. Dennoch hat die Zahl der von neuen Marktteilnehmern bereitgestellten direkten Teilnehmeranschlussleitungen zugenommen. Auch die Übertragbarkeit der Festnetznummern ist weiterhin ein wichtiger wettbewerbsfördernder Faktor.

Mittlerer Marktanteil der etablierten Betreiber am EU-Sprachtelefonmarkt (nach Umsätzen)



Angebotspakete

Mit zunehmender Konvergenz der Plattformen gibt es einen dauerhaften Trend zu gebündelten Diensten, bei denen die Betreiber verschiedene Kombinationen aus Festnetzsprachtelefon-, Breitband-, Fernseh- und Mobilfunkdienste im Paket zu einem Pauschalpreis anbieten. Hier kommt es darauf an, dass alternative Betreiber Zugang zu den erforderlichen Vorleistungsprodukten haben, um selbst wettbewerbsfähige Dienste anbieten zu können, und dass die Freiheit der Nutzer, ihren Anbieter zu wechseln, nicht unbillig eingeschränkt wird. Eine EU-Umfrage¹⁰ hat ergeben, dass 29 % der Privathaushalte zumindest ein solches Paket aus gebündelten Diensten abonniert haben, gegenüber 18 % im Vorjahr.

VoIP

Obwohl der Einsatz der VoIP-Technik (Sprachtelefondienst über das Internet) in mehreren Mitgliedstaaten zunimmt und beispielsweise in Frankreich 14 %, in Österreich 6,3 % und in Slowenien 5,6 % des gesamten Festnetzverkehrs ausmacht, könnte das Potenzial dieser Technik wegen des uneinheitlichen Vorgehens der nationalen Regulierungsbehörden ungenutzt bleiben. Offensichtliche Unterschiede bestehen bei Fragen hinsichtlich der Behandlung als herkömmlichen Sprachtelefondienst, der Zuteilung und Übertragbarkeit von Rufnummern, der Zusammenschaltung, der Dienstqualität und der Übermittlung des Anruferstandorts an Notdienste. Die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) hat kürzlich einen gemeinsamen Standpunkt zu einigen dieser Fragen¹¹ erzielt, der einem besser abgestimmten Vorgehen ein Stück weit den Weg bereitet.

¹⁰ Umfrage zur elektronischen Kommunikation in Privathaushalten (November–Dezember 2007).

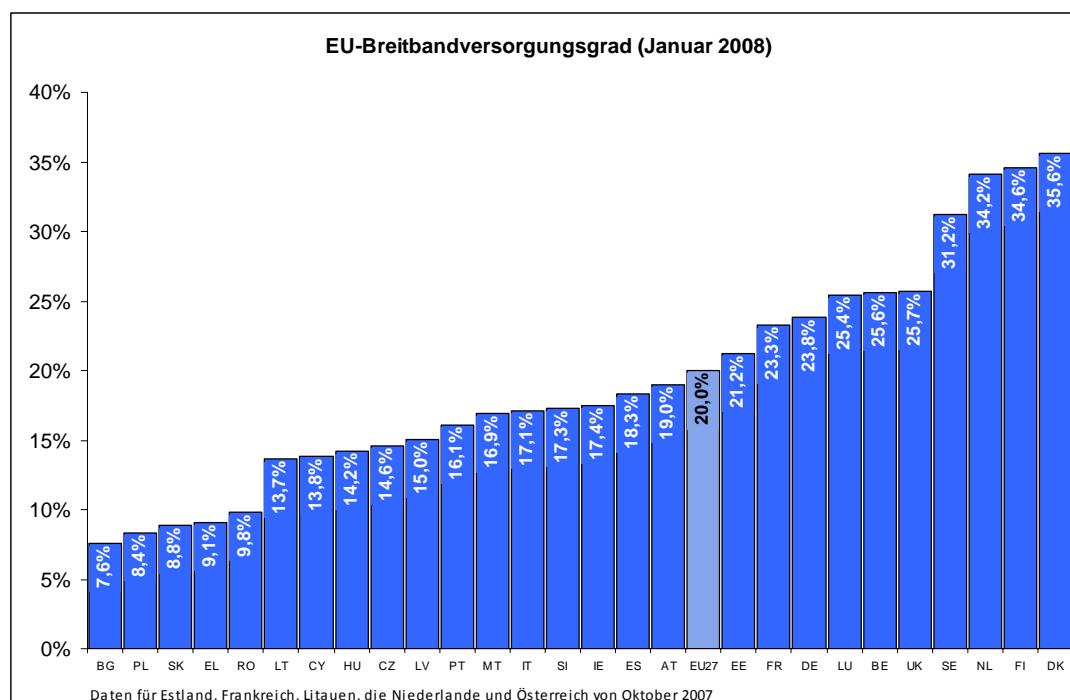
¹¹ ERG(07) 56 Rev. 2.

Breitband

Die Umsätze mit Datendiensten im Festnetz, vor allem mit Breitbanddiensten, erfahren weiterhin ein starkes Wachstum. In diesem Bereich beträgt der Gesamtumsatz schätzungsweise 62 Milliarden Euro, gegenüber 58,5 Milliarden Euro im Jahr 2006⁴.

Die Zahl der Festnetz-Breitbandanschlüsse lag am 1. Januar 2008 bei über 99 Millionen, gegenüber 80 Millionen im Januar 2007.

Der mittlere Versorgungsgrad stieg in der EU von 16,3 % im Januar 2007 auf 20,0 % im Januar 2008.



Der Abstand zwischen den Mitgliedstaaten mit der höchsten und der niedrigsten Breitbandverbreitung hat sich von 27,4 Prozentpunkten im Januar 2007 auf 28,0 Prozentpunkte im Januar 2008 vergrößert.

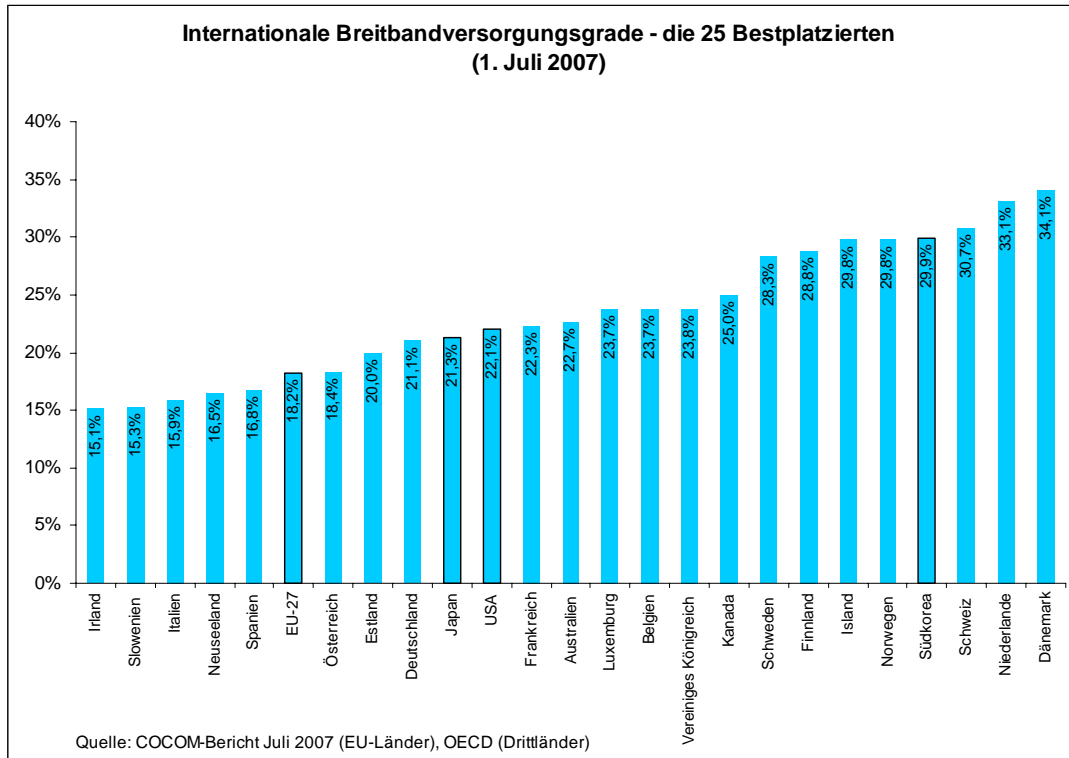
Beträchtliche Unterschiede bestehen auch zwischen der Breitbandversorgung städtischer und ländlicher Gebiete. So liegt beispielsweise die DSL-Verfügbarkeit in ländlichen Gebieten mit 71,3 % unterhalb des nationalen Durchschnitts von 89,3 % (94 % in den Städten). Bei Kabelanschlüssen ist der Unterschied sogar noch größer, denn es gibt sie nur in 7,4 % der ländlichen Gebiete, gegenüber einem nationalen Durchschnitt von 35,6 %. Besonders groß ist der Abstand bei der Verfügbarkeit von DSL- und Kabelanschlüssen zwischen ländlichen Gebieten und dem Landesdurchschnitt in der Slowakei, Lettland und Deutschland¹².

Die Reformvorschläge der Kommission werden zur Überwindung dieser Kluft beitragen, indem sie die Nutzung einiger der im Zuge der Digitalumstellung frei werdenden Frequenzen für die Verbesserung des Breitbandzugangs in ländlichen Gebieten mit Hilfe drahtloser Lösungen erleichtern.

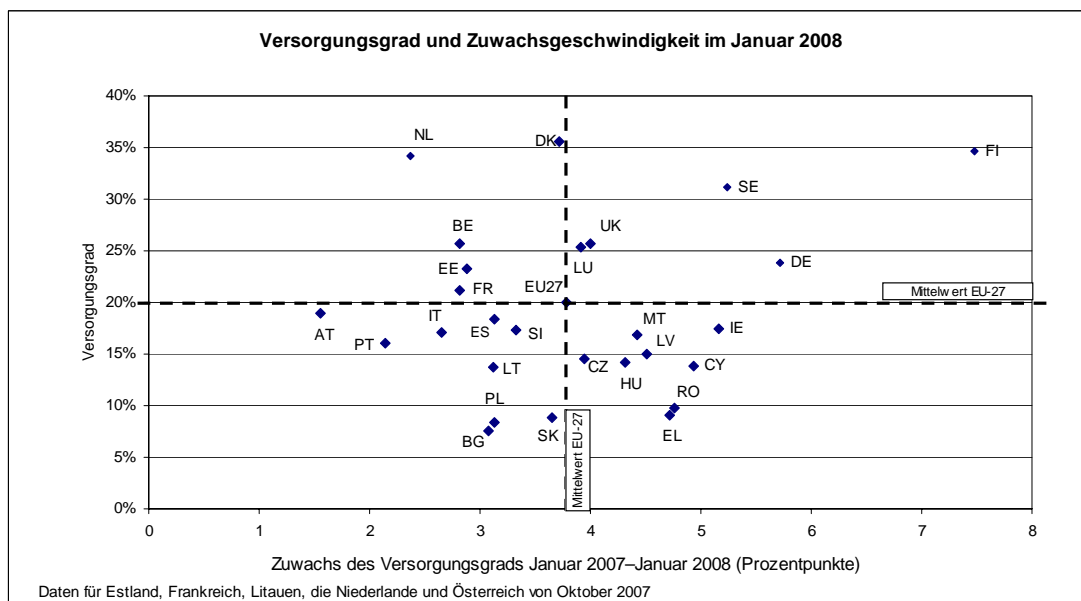
¹² IDATE, „Broadband Coverage in Europe“ 2007 (*Breitbandverbreitung in Europa*) (Stand am 31. Dezember 2006).

Internationaler Vergleich

Im Juli 2007 hatten Dänemark und die Niederlande die höchsten Breitbandversorgungsgrade der Welt, und eine Reihe anderer EU-Mitgliedstaaten waren ebenfalls international führend. Obwohl die USA und Südkorea ihre Leistung 2007 weiter verbessert haben, gibt es nun doch acht EU-Mitgliedstaaten mit einem größeren Breitbandversorgungsgrad als die USA.



Die höchsten Zuwächse in der EU haben Finnland, Deutschland, Schweden, Irland und Zypern zu verzeichnen. Während die Wachstumszahlen Finnlands und Schwedens bereits von einer vorderen Position ausgingen, haben die anderen drei Länder enorm „aufgeholt“.



Breitbandplattformen

DSL ist noch immer die deutlich vorherrschende Breitbandzugangstechnik in der EU, die bei etwa 80 % aller Anschlüsse eingesetzt wird. Angesichts einer Wachstumsrate von 22,4 % im Jahr 2007, gegenüber 34,5 % im Jahr 2006, hat sich die relative Position der DSL-Anschlüsse im Vergleich zu anderen Techniken aber gewandelt. Gleichzeitig versprechen alternative Techniken, vor allem Kabel-, aber auch Glasfaser-Hausanschlüsse (FTTH), Drahtloszugang und Mobilfunk zunehmend ein beträchtliches Potenzial für den Wettbewerb der Plattformen.

Die Zunahme der Kabel-Breitbandanschlüsse lag im Januar 2007 bei 21,7 % und war besonders stark in Deutschland, Polen, dem Vereinigten Königreich, Spanien, Ungarn und Belgien. In den Mitgliedstaaten mit dem größten Anteil von Glasfaseranschlussleitungen, Schweden, Litauen und Estland, hat der Marktanteil der FTTH-Technik im Vergleich zu Ende 2006 zugenommen. Der Drahtloszugang (WLL) ist eine wichtige Zugangstechnik in der Tschechischen Republik, Irland und der Slowakei, wobei letztere 2007 ein beträchtliches Wachstum verzeichnet hat.

Wettbewerb

Obwohl der Anteil der etablierten Betreiber am Breitbandmarkt offenbar zurückgeht (von durchschnittlich 46,8 % im Januar 2007 auf 46,3 % im Januar 2008), beruht ein großer Teil des Wettbewerbs noch immer auf dem Weiterverkauf der Anschlussleitungen des etablierten Betreibers. So beläuft sich beispielsweise im Vereinigten Königreich der Marktanteil des etablierten Betreibers ohne Anschlussweiterverkauf auf 25,8 %, verdoppelt sich aber fast, wenn weiterverkaufte Anschlüsse mit berücksichtigt werden. In Deutschland beträgt dieser Unterschied 18,0 Prozentpunkte, in Luxemburg 10,8 Prozentpunkte. Die Marktanteile der etablierten Betreiber reichen von 17,2 % in Rumänien bis zu 88,0 % in Zypern.

Obwohl sie bei der Erbringung von Breitbanddiensten für ihre Kunden noch beträchtlich vom Weiterverkauf abhängen, entfernen sich die Marktneulinge immer mehr vom einfachen dienstorientierten Wettbewerb. Zugenommen hat im letzten Jahr auf der Vorleistungsebene der Anteil der entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen, die heute 12,8 % der herkömmlichen analogen Telefonanschlüsse in der EU ausmachen („vollständig entbündelt“ um 54,2 %, „gemeinsamer Zugang“ um 33,8 %), während der Bitstromzugang um 10,5 % angestiegen ist. Die Tatsache, dass es nun 23,5 Millionen entbündelte Teilnehmeranschlussleitungen gibt (gegenüber 11,6 Millionen weiterverkauften Anschlüssen und 6 Millionen Bitstromanschlüssen) lässt erkennen, dass die Marktneulinge begonnen haben, die Investitionsleiter zu erklimmen.

3. REGULIERUNGSUMFELD

Institutioneller Rahmen

Befugnisse und Ausstattung der NRB

Die Kommission prüft gegenwärtig Bedenken, die nationalen Regulierungsbehörden hätten keine hinreichend wirksamen Durchsetzungsbefugnisse, insbesondere in Bezug auf den Höchstbetrag der finanziellen Sanktionen, die auferlegt werden können (Bulgarien, Estland, Österreich) und in Bezug auf Zweifel an der Fähigkeit der NRB, bei Zugangs- und Zusammenschaltungsproblemen einzugreifen (Polen, Schweden).

Die Wirksamkeit der NRB ist zwar in einer Reihe von Ländern verbessert worden (Italien, Irland, Ungarn, Schweden und Niederlande), die Kommission geht aber fortbestehenden Bedenken bezüglich einer mangelnden Mittelausstattung in Bulgarien, Griechenland, Luxemburg, Polen und der Slowakei nach.

Vor allem den NRB in den kleinen Mitgliedstaaten fällt es mitunter schwer, die Sachkenntnis und Mittel aufzubringen, die erforderlich sind, um die Marktanalysen durchzuführen und die Anwendung der Abhilfemaßnahmen in immer komplexeren Märkten zu überwachen.

Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der NRB ist eine Voraussetzung für Rechtssicherheit in der Regulierung. Maßnahmen zur Untermauerung der Unabhängigkeit der NRB sind in Lettland und Ungarn getroffen worden oder geplant. Bedenken bestehen weiterhin in Bulgarien und Luxemburg sowie insbesondere in Polen in Bezug auf die Vorschriften über die Abberufung des Leiters der NRB. Deshalb hat die Kommission in ihre Vorschläge zur Reform des Rechtsrahmens auch Bestimmungen zur Stärkung der Unabhängigkeit der NRB aufgenommen.

Rechtsmittel

Trotz der Bemühungen in einer Reihe von Ländern (Deutschland, Griechenland, Irland, Malta, Polen und Schweden) wird die wirksame Anwendung des Rechtsrahmens noch immer durch langwierige und systematische Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der NRB behindert. Die Reformvorschläge der Kommission für diesen Bereich sollten daher die Anreize dafür verringern, dass als Mittel zur Verzögerung der Umsetzung von Regulierungsentscheidungen systematisch Rechtsbehelfe eingelegt werden.

Anwendung der Regulierungsmaßnahmen

Marktprüfungen

Mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens ist die erste Runde der Marktprüfungen nun in allen Mitgliedstaaten im Wesentlichen abgeschlossen. Die Kommission hat daraufhin zwar Vertragsverletzungsverfahren gegen elf Mitgliedstaaten eingestellt, die Vorteile der gezielten Regulierung sind aber den Märkten in diesen Ländern eindeutig nicht genauso zugute gekommen wie in jenen Mitgliedstaaten, in denen die Marktprüfungen rechtzeitig durchgeführt wurden.

Jene Mitgliedstaaten, in denen die erste Runde der Marktanalysen zügig abgeschlossen und geeignete Regulierungsverpflichtungen auf der Vorleistungsebene auferlegt wurden, waren dadurch in der Lage, die Regulierung einiger Endkundenmärkte aufzuheben. Künftige Marktprüfungen seitens der NRB unter Berücksichtigung der neugefassten Kommissionsempfehlung über relevante Märkte dürften zu einer weiteren Deregulierung von Endkundenmärkten führen.

Anwendung der Abhilfemaßnahmen

Bei der Anwendung und Durchsetzung von Regulierungsverpflichtungen bzw. Abhilfemaßnahmen ist die Situation recht vielfältig. In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind noch keine endgültigen Maßnahmen getroffen worden (z. B. Ungarn, Polen). Die Verzögerung zwischen dem Abschluss der Marktanalyse und der Auferlegung endgültiger

Verpflichtungen bereitet z. B. in Deutschland, Estland, Irland und Luxemburg besondere Sorge.

Selbst wenn endgültige Verpflichtungen auferlegt worden sind, sind diese in vielen Fällen nicht detailliert genug, um eine solide Grundlage für Investitionen und Markteintritte zu gewährleisten. Das kommerzielle Engagement wird häufig solange hinausgezögert, bis entscheidende Einzelheiten im Wege des Rechtsbehelfs oder durch individuelle Streitbeilegungsverfahren geklärt werden.

Überdies bestehen möglicherweise wegen der Preisgestaltung der Standardangebote für bestimmte regulierte Produkte noch immer keine Anreize für alternative Betreiber, konkurrierende Dienste anzubieten (z. B. in Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Slowakei und Schweden). Zudem können auch Schwierigkeiten im Prozess der Bereitstellung von Vorleistungsprodukten (darunter außerpreisliche Diskriminierung im Verhältnis zum eigenen Endkundengeschäft des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht, Probleme mit Dienstqualitätsvereinbarungen (SLA), Kollokation, Umstellung zwischen Produkten oder Übertragbarkeit) zu Verzögerungen bei der Anwendung führen und die Wettbewerbsfähigkeit alternativer Endkundenangebote untergraben.

Zu den Gebieten, auf denen die mangelnde Konsistenz bei der Anwendung der Abhilfen am offensichtlichsten ist, gehören die Kostenorientierung und die Kostenrechnungsmethoden. Die Einführung der Kostenorientierung erfolgt bisweilen mit sehr unterschiedlichen Zeitvorgaben und Asymmetriegraden, die nicht unbedingt durch unterschiedliche Bedingungen in den nationalen Märkten gerechtfertigt sind.

Diese Unterschiede bilden eine zusätzliche Belastung für Betreiber, die europaweite Dienste anbieten möchten, und behindern die Vollendung eines Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsdienste. Ein weiterer Grund dafür, dass Abhilfemaßnahmen in der Praxis noch immer nicht Anwendung finden, sind unzureichende Durchsetzungsbefugnisse der nationalen Regulierungsbehörden oder deren mangelnder Wille, diese Befugnisse auszuüben.

Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten ist die Kommission zu der Überzeugung gelangt, dass sie bei Abhilfemaßnahmen ein Mitspracherecht haben sollte, und dass die NRB erweiterte Durchsetzungsbefugnisse brauchen. Beide Aspekte sind in den Reformvorschlägen der Kommission enthalten.

Aufgrund ihrer Schwierigkeiten, eine rechtzeitige und wirksame Durchsetzung des Diskriminierungsverbots auf allen regulierten Märkten zu gewährleisten, sahen sich mehrere NRB (z. B. Italien, Polen, Schweden) veranlasst, über eine funktionelle Trennung der Ortsnetz-Zugangsdienste des etablierten Festnetzbetreibers von dessen sonstigem Endkunden- und Vorleistungsgeschäft nachzudenken, um auf der Vorleistungsebene gleiche Zugangsbedingungen für dessen eigenes Endkundengeschäft und für alternative Betreiber sicherzustellen. In Irland hat der etablierte Betreiber selbst eine Art struktureller Trennung vorgeschlagen. Diese Entwicklungen zeigen, dass es notwendig ist, einen Mechanismus zu finden, der ein übereinstimmendes Vorgehen in allen Mitgliedstaaten sicherstellt.

Frequenzverwaltung

Dank mehrerer Harmonisierungsmaßnahmen auf EU-Ebene in Bezug auf die Nutzung von Funkfrequenzen ohne individuelle Nutzungsrechte (Geräte mit geringer Reichweite, RFID und Funk-LAN) sind im Jahr 2007 weitere Fortschritte auf dem Weg zu einem Binnenmarkt der Drahtloskommunikation erzielt worden. Der Trend zu stärker marktorientierten

Frequenzverwaltungskonzepten hat sich ebenfalls fortgesetzt. Die vorgeschlagenen Änderungen am Rechtsrahmen dürften diesen Trend festigen, was angesichts der schnellen Einführung neuer Technologien, der sich verändernden Nachfrage nach Diensten und der zunehmenden Globalisierung der Märkte auch erforderlich ist.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es Bestrebungen, die Frequenznutzungsgenehmigungen technologie- und diensteneutral zu gestalten, was den im Zusammenhang mit der Aufhebung der GSM-Richtlinie unterbreiteten Vorschlägen der Kommission und den vorgeschlagenen Änderungen am Rechtsrahmen entspricht. So haben beispielsweise die schwedische und die britische Regulierungsbehörde ihre Absicht bekundet, zumindest einen Teil der Frequenzen, die durch die Umstellung auf den digitalen Rundfunk frei werden, technologie- und diensteneutral zu machen. Ferner sind in einer Reihe von Mitgliedstaaten Verfahren angelaufen, die dazu führen würden, dass die derzeit für GSM-Dienste reservierten Frequenzen im 900-MHz-Band auch für 3G-Dienste genutzt werden könnten¹³. Auch Malta, Dänemark und Finnland bereiten eine große Frequenzverwaltungsreform vor.

Die von der Kommission aufgrund der Frequenzentscheidung 676/2002/EG im Zeitraum 2004–2007 erlassenen Entscheidungen zur Harmonisierung der Frequenznutzung werden zwar in den meisten Mitgliedstaaten umgesetzt, es sind aber noch beträchtliche Anstrengungen erforderlich, um diesen Prozess abzuschließen. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass sich die EU-Frequenzharmonisierungsvorschriften mit den innerhalb der CEPT getroffenen unverbindlichen zwischenstaatlichen Vereinbarungen überschneiden.

Im Anschluss an ihre Entscheidung 2007/98/EG zur Harmonisierung der Frequenznutzung für die Einrichtung von Satellitenmobilfunksystemen (MMS) unterbreitete die Kommission im August 2007 einen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung der Rechtsgrundlage für eine europaweite Auswahl und Genehmigung von MMS-Betreibern. Auch zur Erleichterung des Mobilfunks an Bord von Flugzeugen ist ein auf gesamteuropäischer Ebene koordiniertes Vorgehen eingeleitet worden.

Eindeutig notwendig sind weitere Harmonisierungsverfahren auf Gemeinschaftsebene, um dafür zu sorgen, dass Genehmigungen für Funkfrequenzen, die für die Erbringung europaweiter Dienste benötigt werden, in abgestimmter Weise rechtzeitig erteilt werden. Die Kommission hat daher vorgeschlagen, eine neue Einrichtung, nämlich die Europäische Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation, damit zu betrauen, den Prozess der Genehmigung europaweiter Dienste voranzubringen.

4. VERBRAUCHERINTERESSEN

Die nationalen Regulierungsbehörden haben sich zunehmend mit Verbraucheraspekten beschäftigt, was möglicherweise Ausdruck intensiveren Wettbewerbs in Verbindung mit konvergierenden Märkten, der Bündelung unterschiedlicher Dienste in Angebotspaketen und der damit einhergehenden Bemühungen der Betreiber um die Gewinnung und Bindung ihrer Kunden ist.

¹³ Dieser Vorschlag für eine EU-Entscheidung wurde noch nicht erlassen.

Tariftransparenz

Die Preistransparenz ist nach wie vor ein Problem, wenngleich immer mehr Regulierer eigene Hilfsmittel für den webgestützten Preisvergleich entwickeln, um den Verbrauchern die Auswahl des Dienstes, der ihren Bedürfnissen am besten entspricht, zu erleichtern.

Mehrere Mitgliedstaaten haben auch Maßnahmen zur Stärkung der Preistransparenz von Mehrwertdiensten und anderen, unter nichtgeografischen Nummern angebotenen Diensten getroffen, bei denen versteckte Kosten und fehlende Preisinformationen oft sehr bedenklich sind.

Die Kommission begrüßt diese Entwicklungen, die im Einklang mit den vorgeschlagenen Änderungen am Rechtsrahmen stehen.

Universaldienst

Deutschland und Luxemburg sind weiterhin die einzigen Mitgliedstaaten, in denen der Universaldienst unter normalen Marktbedingungen erbracht wird. Mehrere andere Mitgliedstaaten haben sich dazu entschlossen, einzelne Elemente aus dem Universaldienst herauszunehmen (z. B. Verzeichnisse und Teilnehmergebühdienste in Italien und Estland sowie Teilnehmergebühdienste in Irland und Österreich). Die Tschechische Republik schließt den Zugang an festen Standorten nicht mehr in den Universaldienst ein. Schweden und Finnland prüfen mobile Lösungen. Rumänien beschränkt den Universaldienst auf die Bereitstellung von „Telezentren“ für den Zugang in ländlichen Gebieten.

Nutzer mit Behinderungen und besonderen Bedürfnissen stehen weiterhin vor zahlreichen Einschränkungen bezüglich ihres Zugangs zu Diensten, die für das soziale und wirtschaftliche Leben unverzichtbar sind. Der Rechtsrahmen ermuntert die Mitgliedstaaten zum Ergreifen von Maßnahmen, die den Zugang zu den von der Mehrheit der Verbraucher genutzten Diensten erleichtern, doch die dazu ergriffenen Maßnahmen und die erreichten Ergebnisse unterscheiden sich in der EU von einem Land zum anderen bisweilen ganz erheblich.

Nummernübertragbarkeit

Die Übertragung der Rufnummern kann nun von den Festnetz- und Mobilfunknutzern in allen Mitgliedstaaten außer Bulgarien und Rumänien in Anspruch genommen werden. Einige Mitgliedstaaten sind tätig geworden, um die Nummernübertragbarkeit auch auf VoIP-Anbieter und Betreiber virtueller Mobilfunknetze (MVNO) auszudehnen, wenden dabei aber je nach Klassifizierung und Nutzungsweise der Nummern recht unterschiedliche Regeln an. Für den Wettbewerb entscheidend ist die Frist, in der die Nummernübertragung erfolgt (sowie auch damit verbundene Kosten). Hier sind zwar einige Verbesserungen zu vermelden (z. B. in Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich), in vielen Mitgliedstaaten wird der Wettbewerb aber immer noch durch Verzögerungen behindert. Aus diesem Grund hat die Kommission vorgeschlagen, für die Nummernübertragung eine Frist von einem Arbeitstag verbindlich vorzuschreiben.

112

Der europäische Notruf 112 steht überall in der EU, außer in Bulgarien, zur Verfügung, um die Notdienste gebührenfrei von Festnetz- und Mobiltelefonen aus zu erreichen.

Weiterhin problematisch ist die Übermittlung der Angaben zum Anruferstandort an die Notdienste. Die Kommission hat deshalb beschlossen, gegen sechs Mitgliedstaaten (Italien, Niederlande, Litauen, Slowakei, Lettland und Polen) Klage beim Europäischen Gerichtshof zu erheben. Außerdem hat sie gegen Rumänien ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil dort bei 112-Notrufen aus Mobilfunknetzen keine Angaben zum Anruferstandort bereitgestellt werden.

Bei der Qualität der Beantwortung der Notrufe gibt es in der EU erhebliche Unterschiede, denn dafür gelten keine einheitlichen Regeln. Bis zur Verabschiedung der Änderungen an den derzeitigen EU-Vorschriften, durch die ein Rahmen für bewährte Verfahren auf diesem Gebiet geschaffen werden soll, wird die Kommission über den Kommunikationsausschuss und dessen Expertengruppe für den Zugang zu Notdiensten sowie über den Ausschuss für Katastrophenschutz auf eine bessere Beantwortung von 112-Notrufen hinwirken.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Sektor verzeichnet weiterhin steigende Umsätze aufgrund des fortgesetzten Wachstums bei Festnetz-Breitbanddiensten und Mobilfunkdiensten. Gleichzeitig profitieren die Verbraucher von stärkerem Wettbewerb durch niedrigere Preise.

Das Regulierungsmodell der EU hat sich als tauglich erwiesen, bei solidem Verbraucherschutz und garantierter Grundversorgung für zunehmend wettbewerbsorientierte Märkte zu sorgen.

In den Mitgliedstaaten, in denen die Regulierung der besten Praxis entspricht, konnte auch das Potenzial für Vorteile der Verbraucher unter Beweis gestellt werden, beispielsweise durch die Einführung innovativer Breitbanddienste. Die Regulierung hat sich immer dann als besonders erfolgreich erwiesen, wenn die Marktanalyse rechtzeitig erfolgte, die dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auferlegten Verpflichtungen genau und detailliert genug waren, die Einspruchs- und Gerichtsverfahren effizient abliefen und die Regulierungsbehörden bei der aktiven Lösung nichtpreisbezogener Probleme nicht behindert wurden.

Doch der derzeitige Rechtsrahmen erlaubt eine große Spannbreite bezüglich der konkret zu erlassenden Vorschriften und der Art und Weise, wie diese schließlich anzuwenden sind. Das Regulierungsumfeld beruht somit oft auf uneinheitlichen Ansätzen, die ein großes Hindernis für die Verwirklichung eines echten EU-weiten Binnenmarkts und für die Nutzung der daraus erwachsenden Vorteile darstellen. Beispiele für eine derartige ungleichmäßige Regulierung sind Mobilfunk-Terminierungsentgelte und Gleitpfade, Kostenrechnungsmethoden, die Behandlung der VoIP-Technik, die Übertragbarkeit von Mobilfunkrufnummern sowie nichtpreisbezogene Diskriminierung durch marktbeherrschende Akteure.

Die Vorschläge der Kommission, die gegenwärtig dem Europäischen Parlament und dem Rat vorliegen, dienen der Lösung dieser Probleme. Sie greifen – soweit erforderlich – auf neue Ansätze zurück, behalten jedoch das mit dem Rechtsrahmen von 2002 geschaffene Gesamtkonzept bei.