



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 13.11.2007
SEK(2007) 1473

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinien 2002/19/EG, 2002/20/EG und 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinien 2002/22/EG und 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation

{KOM(2007) 697 final}

{KOM(2007) 698 final}

{KOM(2007) 699 final}

{SEK(2007) 1472}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

1. EINLEITUNG

Das vorliegende Papier ist eine Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts¹ zur Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, in dem die Analyse der ersten Folgenabschätzung vom Juni 2006 vertieft und präzisiert wird.

Im Rahmen dieser Überprüfung werden nun Änderungen vorgeschlagen, die den bis heute gesammelten Erfahrungen wie auch der zu erwartenden Markt- und Technologieentwicklung Rechnung tragen, damit der Rechtsrahmen noch besser seine Zielsetzungen erreichen und dazu beitragen kann, die politischen Ziele der i2010-Initiative zu verwirklichen.

Der Folgenabschätzungsbericht ist in drei große Hauptthemen gegliedert, die wiederum spezifischere Probleme und Zielsetzungen umfassen.

THEMA I – Bessere Rechtsetzung

1) Wettbewerb, Investitionen und Innovation: Bestimmung des besten Wegs, um Wettbewerb, Investitionen und Innovation in der elektronischen Kommunikation zu fördern und somit sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Nutzer befriedigt und die Verbraucherinteressen geschützt werden.

2) Frequenzverwaltung: Gewährleistung, dass Funkfrequenzen als knappe Ressource, nach der eine starke Nachfrage besteht, zum größtmöglichen Nutzen der Gesellschaft verwendet werden, und dass der technische Wandel und die veränderten Nachfragestrukturen zügig bei der Art und Weise der Nutzung dieser Ressource berücksichtigt werden können.

THEMA II – Vollendung des Binnenmarktes der elektronischen Kommunikation

3) Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Regulierung – institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte: Schaffung eines Regulierungsmodells, das dank einheitlicher und wirksamer Regulierung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu einem echten Binnenmarkt im Bereich der elektronischen Kommunikation führt.

THEMA III – Zuwendung zu den Bürgern

4) Nutzerrechte und Verbraucherschutz: Schaffung ausreichender Vorkehrungen, damit die Nutzerrechte, der Verbraucherschutz und die öffentlichen Interessen in einem von technologischer Konvergenz geprägten Umfeld ganz im Einklang mit den i2010-Zielen einer Informationsgesellschaft für alle gewahrt werden können.

¹ SEK(2007) 1472.

5) Datenschutz und Sicherheit: Beitrag zu einer höheren Sicherheit und Integrität der elektronischen Kommunikationsnetze in Europa, was spürbare Vorteile für alle Bürger und die Gesellschaft als Ganzes bringt und im Einklang mit den i2010-Zielen steht.

2. ÜBERBLICK ÜBER DIE PROBLEME UND ERWOGENE LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

2.1. *Wettbewerb, Investitionen und Innovation*

Im Hinblick auf Wettbewerb und Innovation in der elektronischen Kommunikation steht die EU mindestens auf gleicher Höhe mit ihren wichtigsten Handelspartnern. Dank der wirksamen Anwendung der EU-Vorschriften sind offene Märkte entstanden, die zu niedrigeren Preisen bei Sprachtelefon- und Breitbanddiensten für Unternehmen und Verbraucher geführt haben. Einige EU-Länder stehen bei der Mobilfunk- und Breitbandverbreitung sogar an der Weltspitze.

Die wichtigste Frage, die sich in den kommenden Jahren stellen wird, lautet: Gibt der Rechtsrahmen angemessene Anreize für Investitionen in neue Hochgeschwindigkeitsnetze, die innovative, inhaltsreiche Internetdienste ermöglichen? Im Mittelpunkt der politischen Diskussion steht dabei die Frage, ob der offene Zugang die Anreize für Investitionen in neue Infrastrukturen mindert.

Zu diesem Thema wurden drei Politikoptionen untersucht:

Option 1: Anwendung des „offenen Zugangs“ auf neue Netzinfrastrukturen (d. h. Trennung des Infrastrukturbetriebs von der Dienstleistung);

Option 2: Keine Regulierung: Aufhebung oder Einschränkung der sektorspezifischen Regulierung (zeitweiliger Regulierungsverzicht);

Option 3: Beibehaltung der derzeitigen Regeln des Rechtsrahmens.

Der gleichberechtigte Zugang der Diensteanbieter zu den Infrastrukturen, die den Engpass bilden, gehört bereits zu den Zielen des gegenwärtigen Rechtsrahmens (Option 3), der Bestimmungen enthält, die Diskriminierung verhindern und für einen offenen und wettbewerbsorientierten Markt sorgen sollen. Die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs bleibt jedoch vor allem bei außerpreislicher Diskriminierung schwierig, wenn es sich bei den Netzbetreibern um vertikal integrierte Diensteanbieter handelt.

Falls eine solche Diskriminierung andauert und durch verhaltensorientierte Abhilfemaßnahmen nicht behoben werden kann, so können Anreize zur Ungleichbehandlung der Diensteanbieter dadurch beseitigt werden, dass der integrierte Betreiber in voneinander getrennte Rechtspersonen aufgeteilt wird (Option 1). Der am besten geeignete Grad der Trennung hängt vom Wirtschaftszweig und der Art der betroffenen Netze (z. B. Telekommunikation, Energie, Eisenbahn) ab. Die vollständige strukturelle Trennung (Entflechtung der Eigentumsverhältnisse) ist ein entscheidender Schritt, der Diskriminierungsanreize durch die Veräußerung der nicht replizierbaren Netzanlagen beseitigt. In Bereichen mit erheblichem Innovationsgrad der Technologien und Dienste – wie dies in der elektronischen Kommunikation der Fall ist – gibt es allerdings auch einen weniger interventionistischen Ansatz, der darin besteht, die Anlagen, die den Engpass bilden, einem funktional getrennten Tochterunternehmen mit anderen Managementzielen zu übertragen,

weil dadurch die Flexibilität des gemeinsamen Gesamteigentums an Infrastrukturen und Diensten erhalten bleibt und gleichzeitig die Transparenz und die Nichtdiskriminierungsanreize gesteigert werden.

Option 2 – ein zeitweiliger Regulierungsverzicht – gefährdet die Wirksamkeit des Wettbewerbs in der Mehrzahl der europäischen Märkte der elektronischen Kommunikation. Empirische Erkenntnisse belegen, dass Investitionen und Innovation dort am größten sind, wo ein wirksamer Wettbewerb zwischen den Infrastrukturen herrscht. EU-weit gibt es jedoch in etwa 80 % der Ortsnetze noch immer keinen Infrastrukturwettbewerb. Deshalb kommt der Vorabregulierung, die die Bedingungen für den Zugang zur Infrastruktur des etablierten Betreibers bestimmt, auch weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und der Gewährleistung des Verbraucherschutzes zu.

Fazit

Die Tatsachen belegen, dass Diskriminierung zwar in einigen Märkten noch immer ein ernstes Problem ist, dass aber auf anderen Märkten mit Hilfe der vorhandenen Abhilfemaßnahmen ein hinreichend gleichberechtigter Zugang geschaffen wurde. Daher spricht die Analyse für eine Fortführung des derzeitigen Vorabregulierungsansatzes (**Option 3**) zur Aufrechterhaltung des offenen Zugangs. Allerdings hält es die Kommission für notwendig, die NRB mit den erforderlichen Befugnissen auszustatten, damit sie im Ausnahmefall eine **funktionale Trennung** anordnen kann, um gegen eine andauernde Diskriminierung, die mit den vorhandenen verhaltensorientierten Abhilfemaßnahmen nicht behoben werden kann, zu beseitigen.

2.2. Frequenzverwaltung

Die auf der Funkfrequenznutzung beruhenden Dienste machen in den EU-Volkswirtschaften bereits 250 Milliarden € aus, und die Tendenz ist steigend. Die Anzahl der Funkfrequenzen ist jedoch begrenzt, und die derzeitigen Zuweisungssysteme sind starr und innovationsfeindlich. Die Kommission strebt daher eine größere Flexibilität und Effizienz der Frequenznutzung an, wobei jedoch der Schutz der Frequenznutzer vor funktechnischen Störungen gewährleistet bleiben muss. Die folgenden Politikoptionen betreffen Änderungen zur Einbeziehung dieser Bemühungen in den Rechtsrahmen.

Infolge der öffentlichen Konsultation zu den Unterlagen der Kommission vom Juni 2006 über die Überprüfung des Rechtsrahmes wurde eine Option – nämlich die Gründung einer unabhängigen Stelle für die Koordinierung und Straffung der Frequenzentscheidungen – fallengelassen, so dass nur noch zwei Frequenzverwaltungsoptionen bestanden:

Option 1: Anpassung des Rechtsrahmens durch Einführung der Grundsätze der Technologie- und Dienstneutralität und eines koordinierten Frequenzhandels;

Option 2: Keine Änderung des Rechtsrahmens.

Dienst- und Technologieneutralität (die wichtigsten Grundsätze der Option 1) würden zur Aufhebung der meisten Regulierungsbeschränkungen führen, den Wettbewerb stärken und die Regulierungsbelastung der Frequenznutzer verringern. In Verbindung mit dem Frequenzhandel und der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts würde so ein offener Marktzugang für neue Technologien und neue Diensteanbieter sichergestellt.

Die Option 2 erlaubt grundsätzlich zwar ein Nebeneinander unterschiedlicher Verwaltungsmodelle, aber in der Praxis dürfte dadurch das heute vorherrschende, auf Technologien und Diensten beruhende Verwaltungsmodell erhalten bleiben, das die Anzahl der Lizenzen beschränkt und die Einführung neuer Technologien bremst.

Die Option 1 beinhaltet eine verstärkte Koordinierung, während die Option 2 auf einer freiwilligen Koordinierung beruht.

Fazit

Nach Ansicht der Kommission ist die **Option 1** für eine reformierte Frequenzverwaltung in Europa am besten geeignet.

2.3. *Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Regulierung: institutionelle und verfahrenstechnische Aspekte*

Europas größter weltwirtschaftlicher Wettbewerbsvorteil ist sein offener Markt mit fast 500 Millionen Verbrauchern. Die Nutzung der Vorteile dieses Binnenmarktes hängt davon ab, ob die Unternehmen dank einer verlässlichen und einheitlichen Regulierungspraxis tatsächlich Größeneinsparungen realisieren können.

Das durch den EU-Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation geschaffene System besteht aus 27 nationalen Märkten, die nach gemeinsamen Regeln koordiniert werden. Trotz der großen Fortschritte, die auf einigen Gebieten erzielt wurden, gibt es bei der einheitlichen Anwendung dieser Regeln nach wie vor hartnäckige Probleme.

Zur Lösung dieser Probleme wurden drei Hauptoptionen untersucht:

Option 1: Schaffung einer einzigen europäischen Regulierungsbehörde, die bei ihren Entscheidungen im Zuge der Marktüberprüfung über Ermessensspielraum verfügt und der die EU-Aspekte der Frequenzverwaltung übertragen werden;

Option 2: Schaffung einer europäischen Regulierungsbehörde ohne Ermessensspielraum, die die Anwendung verstärkter Gemeinschaftsverfahren unterstützt;

Option 3: Bessere Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.

Die in Option 1 vorgeschlagene zentralisierte Regulierung würde Betreibern zugute kommen, die sich EU-weit betätigen, und dadurch den zügigen Ausbau europaweit ausgerichteter Dienste und den grenzübergreifenden Wettbewerb fördern. Es gibt jedoch erhebliche Subsidiaritätsprobleme und rechtliche Beschränkungen, die gegen diese Option sprechen.

Die Option 2 gewährleistet eine einheitliche Regulierung unter Beibehaltung des gegenwärtigen Systems der dezentralen Regulierung. Sie verbindet erweiterte Befugnisse der Gemeinschaft mit einer Beratungsrolle für eine neue europäische Behörde, wodurch ein effizientes Vorgehen bei der Auswahl, Genehmigung und Harmonisierung europaweit ausgerichteter Dienste, die Frequenzen und/oder Rufnummern benötigen, ermöglicht wird.

Wie die Bewertung und die öffentliche Konsultation ergeben haben, muss die Netz- und Informationssicherheit effizienter gewährleistet werden. Daher würden in der Option 2 die Aufgaben der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) an die

europäische Regulierungsbehörde übergehen. Diese Aufwertung von ENISA durch ihr Aufgehen in der europäischen Regulierungsbehörde würde betriebliche Effizienzgewinne aus der Zusammenlegung beider Stellen erlauben.

Option 3 erfordert, dass sich die NRB zur Einhaltung gemeinsamer Leitlinien und zur Anwendung einheitlicher Abhilfemaßnahmen verpflichten. Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass eine solche freiwillige Koordinierung in der Praxis funktionieren würde.

Fazit

Unter den gegenwärtigen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen hält die Kommission die **Option 2** für am besten geeignet.

2.4. Nutzerrechte und Verbraucherschutz

Der Wettbewerb hat den Verbrauchern große Vorteile gebracht, denn er hat zu einer Senkung der absoluten Preise geführt. Aber Wettbewerb und Innovation erhöhen auch die Unübersichtlichkeit. Deshalb müssen weitere Schritte unternommen werden, um die Transparenz zu erhöhen, um die Anschlussmöglichkeiten und die Qualität der Kommunikationsdienste zu erhalten und um dafür zu sorgen, dass mit dem Entstehen neuer Märkte solche grundlegende Dienste wie Notrufe und die mit der digitalen Integration verfolgten Ziele nicht vernachlässigt werden.

Drei Politikoptionen wurden untersucht:

Option 1: Ermunterung zu einer vermehrten Selbstregulierung der Branche;

Option 2: Aktualisierung und Ausbau der derzeitigen Vorschriften;

Option 3: Keine Änderung des Rechtsrahmens.

Die Wirksamkeit der Option 1 beruht in hohem Maße auf dem Konsens aller Beteiligten. Gegenwärtig ist nicht zu erwarten, dass eine freiwillige Selbstregulierung zu einer wesentlichen Verbesserung des Verbraucherschutzes und zur Stärkung der Nutzerrechte führen würde.

Die Option 2 berücksichtigt den technischen Fortschritt und die Marktentwicklung. Sie gewährleistet, dass der Verbraucherschutz gesetzlich garantiert und nicht nur in Branchenvereinbarungen festgelegt wird. In der öffentlichen Konsultation wurde zwar deutlich, dass die ursprünglichen Kommissionsvorschläge präzisiert werden müssen, mit den entsprechenden Änderungen fände die Option 2 aber offenbar eine breite politische Zustimmung.

Die Option 3 erlaubt keine Lösung der Probleme auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes und der Nutzerrechte in der elektronischen Kommunikation und stünde daher nicht im Einklang mit den Zielen der i2010-Initiative.

Fazit

Die Kommission hält die **Option 2** für am besten geeignet, schließt aber nicht aus, dass es innerhalb des rechtlichen Rahmens, der von der Option 2 vorgegeben wird, zur Entwicklung

einer Selbstregulierung kommen kann, wenn dadurch die angestrebten Ergebnisse tatsächlich erzielt werden.

2.5. Datenschutz und Sicherheit

Zu diesem Aspekt wurden drei Politikoptionen ermittelt:

Option 1: Keine Änderung des Rechtsrahmens;

Option 2: Aktualisierung und Ausbau der derzeitigen Vorschriften;

Option 3: Einführung eines neuen, detaillierten Instruments für die Sicherheit und Integrität.

Option 1 bedeutet, dass die Anforderungen an die Netzintegrität nur noch für Telefonfestnetze fortgelten würden. Angesichts der Netzentwicklung hin zu einem vollständig IP-gestützten Umfeld würden sie dadurch stark an Bedeutung verlieren.

Mit Option 2 würden Fragen wie die Gewährleistung der Integrität und deren Durchsetzung in harmonisierter Weise angegangen. Es würde sichergestellt, dass der Rechtsrahmen an neue Bedürfnisse angepasst wird, ohne dass die Gefahr einer Überregulierung bestünde.

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zeigen, dass die Option 3 keine allgemeine Zustimmung bei den interessierten Kreisen findet. Es gab insbesondere Bedenken, dass neue ausführliche Vorschriften die Kosten der Geschäftstätigkeit erhöhen könnten und damit den Wettbewerb stören würden.

Fazit

Nach Ansicht der Kommission ist die **Option 2** am besten geeignet, um ein Gleichgewicht zwischen Harmonisierung, Vorhersehbarkeit und Flexibilität herzustellen, damit Sicherheitsbedrohungen rechtzeitig abgewendet werden können.

3. HAUPTSÄCHLICHE AUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN POLITIKOPTIONEN

In diesem Abschnitt werden die hauptsächlichen Auswirkungen der oben genannten bevorzugten Politikoptionen zusammengefasst.

THEMA I – Bessere Rechtsetzung

1) Die Beibehaltung der gegenwärtigen marktgestützten Vorabregulierung ist der beste Weg zur Förderung von Wettbewerb, Investitionen und Innovation in der elektronischen Kommunikation: Die NRB verfügen über die Mittel zur Stärkung des Wettbewerbs und berücksichtigen dabei, dass bei hohen Investitionsrisiken eine angemessene Rendite erwartet wird. Als letztes Mittel könnte das neue Instrument der funktionalen Trennung den Wettbewerb dann verbessern, wenn Wettbewerbsprobleme und Engpässe hartnäckig andauern und sich andere Abhilfemaßnahmen bei der Unterbindung von Diskriminierung als unwirksam erweisen.

Bei der Überarbeitung der Empfehlung über relevante Märkte von 2003 (die gleichzeitig zu dieser Überprüfung erfolgt) hat sich gezeigt, dass der gegenwärtige Rechtsrahmen bereits eine

beträchtliche Deregulierung ermöglicht hat, denn darin wird vorgeschlagen, 11 (hauptsächlich Endkundenmärkte) von den derzeit 18 Märkten, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, zu streichen. Die Regulierung kann sich daher auf die Vorleistungsmärkte konzentrieren, in denen die entscheidenden Engpässe, die einen wirksamen Wettbewerb verhindern, nach wie vor bestehen.

2) Die Reform der Frequenzverwaltung durch Einführung einer größeren Flexibilität im Markt wird den Wettbewerb stärken und die Regulierungsbelastung der Frequenznutzer verringern. Dies ermuntert zu Investitionen und erlaubt es den Betreibern, neue Technologien in den Frequenzbändern einzuführen, für die sie Nutzungsrechte innehaben. So wird es praktisch möglich, neue Technologien zu verbreiten und dank größerer Auswahl und niedrigerer Preise deren Übernahme durch die Verbraucher voranzutreiben.

THEMA II – Vollendung des Binnenmarktes der elektronischen Kommunikation

3) Das System der unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden bietet zwar eine umfangreiche Wissensgrundlage für die Regulierungstätigkeit, eine zusätzliche europäische Behörde mit beratender Funktion könnte aber in Verbindung mit der Aufsicht der Kommission über die Abhilfemaßnahmen einen wichtigen Beitrag zu einer effizienteren und schnelleren Entscheidungsfindung in der EU leisten. Dies wäre eine angemessene Lösung für die derzeitigen Probleme der uneinheitlichen Regulierungsansätze, die zu ungleichen Bedingungen für die Diensteanbieter in der EU führen. Eine einheitliche Regulierung ermuntert nicht nur die Betreiber zum Ausbau ihres grenzübergreifenden Geschäfts, sondern senkt auch die allgemeinen Kosten der Geschäftstätigkeit in Europa, indem europaweite Dienste gefördert werden.

THEMA III – Zuwendung zu den Bürgern

4) Die Aktualisierung und Stärkung der Nutzerrechte – auch behinderter Nutzer – und die Verschärfung der Verbraucherschutzvorschriften trägt der Technologie- und Marktentwicklung Rechnung und bewirkt für alle Nutzer eine größere Angebotsvielfalt und Rechtsicherheit. Die Verbraucher werden dadurch besser über Preise und Leistungen informiert. Eine stärkere Nutzung und der leichtere Zugang zu Kommunikationsdiensten wird zu einer größeren Teilnahme der behinderten Nutzer, der Nutzer mit besonderen Bedürfnissen und älterer Menschen am gesellschaftlichen Leben führen. Dank verbesserter Angaben zum Anruferstandort würde sich die Qualität der Notdienste erhöhen.

5) Durch die Aktualisierung und Verschärfung der gegenwärtigen Datenschutz- und Sicherheitsvorschriften kommen die Verbraucher in den Genuss von hochwertigeren und sichereren Netzen und Diensten, mehr Informationen und größerer Transparenz, so dass die Qualität und Sicherheit der Dienste zu einem Auswahlkriterium der Verbraucher werden. Mehr Informationen, Transparenz und Vertrauen werden die IKT-Einführung beflügeln.

Zusammenfassung

Die Kombination aller bevorzugten Optionen trägt zur Vereinfachung der den Unternehmen im Rahmen der Regulierung auferlegten Verpflichtungen bei, stärkt gleichzeitig die Rechte der Bürger und bringt Vorteile für die Verbraucher. Die hauptsächlichsten Vereinfachungen, die insgesamt zu einer Senkung der Verwaltungskosten führen, sind die Verringerung der Anzahl der relevanten Märkte in der Kommissionsempfehlung, die vereinfachten Marktüberprüfungsverfahren und die Reform der Frequenzverwaltung. Elektronische

Kommunikationsinfrastrukturen bilden das Fundament der gesamten Volkswirtschaft. Verbesserungen in diesem Sektor kommen deshalb auch der gesamten EU-Wirtschaft zugute.