132338/EU XXV.GP
Eingelangt am 09/02/17

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.9.2016
SWD(2016) 305 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Bewertung

Begleitunterlage zu

den Vorschlägen für

eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)
und
eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)

{COM(2016) 590 final}
{SWD(2016) 303 final}
{SWD(2016) 304 final}
{SWD(2016) 313 final}

Zusammenfassung der Bewertung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation

Zweck dieser Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist die Bewertung der regulatorischen Eignung der gegenwärtigen Vorschriften, die den Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation bilden, und die Überprüfung, ob diese dazu beigetragen haben, die Hauptziele des Rechtsrahmens zu erreichen. Darüber hinaus sollen mögliche Redundanzen und Ungereimtheiten sowie das Vereinfachungspotenzial festgestellt werden. Der Rechtsrahmen besteht aus einer Reihe sich ergänzender Instrumente, die sowohl die sektorspezifische wirtschaftliche Regulierung betreffen als auch Vorschriften zum Schutz der Endnutzer umfassen. Ziel ist die Förderung des Wettbewerbs, um so den größtmöglichen Nutzen für die Endnutzer zu erzielen, was vornehmlich durch einen regulierten Zugang zu den Netzen der etablierten Betreiber und durch Bestimmungen, die den Marktzutritt und einen effizienten Zugang zu wichtigen Ressourcen wie Funkfrequenzen garantieren, erreicht werden soll.

Diese Bewertung wurde im Arbeitsprogramm der Kommission angekündigt und ist aus zwei Gründen erforderlich. Erstens besteht eine rechtliche Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung der Funktionsweise des Rechtsrahmens. Zweitens haben seit der letzten Überprüfung im Jahr 2009 einige strukturelle Änderungen in dem Sektor stattgefunden. Die Bewertung beruht auf einer breit angelegten Konsultation der Interessenträger, auf der laufenden Überwachung durch die Kommission (z. B. Durchführungsberichte, Fortschrittsanzeiger zur Digitalen Agenda) sowie auf verschiedenen Untersuchungen mit Schwerpunkt u. a. auf der Bewertung und Überprüfung des Rechtsrahmens. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst.

Relevanz – Die Bewertung hat im Großen und Ganzen ergeben, dass die besonderen Ziele des Rechtsrahmens – nämlich Förderung des Wettbewerbs, Verwirklichung des Binnenmarkts und Schutz der Verbraucherinteressen – nichts von ihrer Gültigkeit eingebüßt haben. Das Binnenmarktziel hat sogar eine noch größere Bedeutung als vorher erlangt. Ein wirksamer und nachhaltiger Wettbewerb führt zu effizienten Investitionen und treibt die Entwicklung des Binnenmarkts voran. Indem die Innovation gefördert und größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität gewährleistet werden, dient dies letztlich den Interessen der Endnutzer.

Gleichzeitig hat sich die Netzanbindung als die maßgebliche Triebkraft für die digitale Gesellschaft und die digitale Wirtschaft erwiesen, was durch den technologischen Wandel und die sich entwickelnde Nachfrage der Verbraucher und Märkte untermauert wird. Sie ist zudem ein wichtiger Aspekt der politischen Zusagen der Juncker-Kommission im Hinblick auf die Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts. Es ist daher notwendig, eine Anpassung der gegenwärtigen Ziele und Regulierungswerkzeuge ins Auge zu fassen, um weiterhin den Ausbau der Infrastrukturen und eine breite Nutzung der entsprechenden Netzanbindungsdienste im Einklang mit dem künftigen Bedarf zu unterstützen.

Die meisten Regulierungsfelder sind heute genauso wichtig wie im Jahr 2009, wenn nicht sogar noch wichtiger. Das betrifft insbesondere die Frequenzverwaltung wegen der wichtigen Rolle der Funkfrequenzen als unverzichtbare, aber knappe Ressource für den Ausbau gegenwärtiger Mobilfunknetze und fester Drahtlosnetze und den Aufbau der entsprechenden Netze der nächsten Generation. Dies geht Hand in Hand mit einer Zugangsregulierung, die dem Problem der fortbestehenden Marktzutrittsschranken in den Netzen entgegenwirken soll. So wird infolge von Marktentwicklungen beispielsweise die Zweckmäßigkeit bestimmter Teile der Universaldienstvorschriften in Frage gestellt. Das Konzept eines Sicherheitsnetzes,

das dafür sorgen soll, dass alle Bürgerinnen und Bürger in eine vollständig entwickelte digitale Gesellschaft einbezogen werden, gewinnt dagegen im Zusammenhang mit dem digitalen Binnenmarkt sogar immer mehr an Bedeutung. In ähnlicher Weise mögen zwar einzelne Vorschriften, die dem Verbraucherschutz dienen, angesichts technischer, marktbezogener oder rechtlicher Veränderungen der Anpassung bedürfen, die grundlegenden Erfordernisse des Schutzes der Endnutzer, auf die diese Vorschriften abstellen, bleiben wie ihre besonderen Ziele aber weiterhin gültig.

Wirksamkeit – Es ist weithin unbestritten, dass der Rechtsrahmen insgesamt bei der Schaffung eines vom Wettbewerb geprägten Sektors seine Wirksamkeit unter Beweis gestellt hat. Dadurch sind die Endnutzer in den Genuss wichtiger Vorteile gekommen, wie beispielsweise weithin verfügbarer (grundlegender) Breitbandanschlüsse, erheblich sinkender Preise und größerer Auswahlmöglichkeiten.

Insbesondere die Zugangs- und Frequenzregulierung, aber auch die Marktzugangsvorschriften haben zu einem verstärkten Wettbewerb geführt. Dennoch hat die Zugangsregulierung vor allem auf der Ebene der Dienste und weniger auf der Ebene der Netze einen intensiveren Wettbewerb bewirkt. Des Weiteren ist zwar verstärkt in Netze mit sehr hohen Kapazitäten investiert worden, dies aber nicht gleichermaßen in allen Mitgliedstaaten in dem Tempo, das in den öffentlichen Plänen angestrebt worden war, und nicht immer entsprechend dem künftigen Bedarf. Zwar wurde eine beträchtliche Anzahl von Frequenzen für drahtlose Breitbandverbindungen bereitgestellt, die Fortschritte bei der Frequenzverwaltung blieben aber hinter den in der letzten Überprüfung formulierten Erwartungen zurück. Dies hat zu Verzögerungen und Fragmentierungen beim Auf- und Ausbau sowie bei der Nutzung der Netze geführt.

Die bei der Verwirklichung des Binnenmarktziels erreichten Ergebnisse sind nicht sonderlich beeindruckend. Eine einheitliche Regulierung ist nur in begrenztem Umfang erreicht worden, was die Arbeit grenzüberschreitend tätiger Anbieter beeinträchtigt und für alle Betreiber und ihre Investoren die Planbarkeit verringert. Die Instrumente der Zusammenarbeit und Abstimmung haben dazu geführt, dass nicht immer die besten Regulierungslösungen gewählt wurden, was die Ergebnisse für die Endnutzer schmälert. Eine auf EU-Ebene durchgeführte Kontrolle der Vereinbarkeit ergriffener Maßnahmen trägt zwar dazu bei, dass die Zugangsregulierung in der gesamten EU vorhersehbarer geworden ist, sie hat aber nur einen sehr begrenzten Einfluss auf geplante Abhilfemaßnahmen. Auch die mangelnde Einheitlichkeit der Frequenzverwaltung wirkt sich nachteilig auf die Endnutzer aus. So hat sich beispielsweise in den meisten Teilen der EU die Einführung von 4G-Netzen verzögert.

Trotz bedeutender Erfolge des Rechtsrahmens beim Schutz der Endnutzer und der Gewährleistung eines Sicherheitsnetzes (Universaldienst) gelingt es nur relativ langsam, auch die Zufriedenheit der Verbraucher zu steigern. Unbestritten ist auch, dass angesichts der technischen, marktbezogenen und rechtlichen Entwicklungen nicht mehr alle sektorspezifischen Schutzvorschriften noch zweckmäßig sind.

Effizienz – Eine präzise Kostenberechnung kann zwar nicht aufgestellt werden, die Bewertung hat aber gezeigt, dass die Vorteile des Rechtsrahmens – für die meisten Betreiber, die Endnutzer und die Gesellschaft insgesamt – die Kosten seiner Umsetzung bei Weitem überwiegen. Ein gewisses Maß an Komplexität mag für ein wohldurchdachtes Eingreifen (z. B. eine angemessene Zugangsregulierung) unumgänglich sein. Es sind jedoch mehrere Gebiete ermittelt worden, in denen die Verwaltungslasten verringert werden könnten, ohne dadurch die Wirksamkeit der Vorschriften zu beeinträchtigen – in bestimmten Fällen könnte ihre Wirksamkeit sogar gesteigert werden, z. B. durch längere Zyklen der Vorab-

Marktregulierung, vereinfachte Verfahren für die Analyse sehr stabiler Märkte oder die Straffung sich überschneidender Verbraucherschutzbestimmungen.

EU-Mehrwert – Der Rechtsrahmen ist nach wie vor das unverzichtbare Hauptinstrument für die Herbeiführung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, was ansonsten auf nationaler Ebene gleichsam unmöglich oder unwahrscheinlich gewesen wäre. Er hat die nationale Regulierungspraxis in diesem Sektor mit den EU-weit besten Modellen in Einklang gebracht, mit durchaus unterschiedlichem Erfolg auf verschiedenen Regulierungsgebieten. Das Vorgehen der EU hat auch zu einem umfassenderen, wenn nicht sogar einheitlichen Verbraucherschutz beigetragen, was ansonsten nicht der Fall wäre.

Kohärenz – Die verschiedenen Rechtsinstrumente, die den Rechtsrahmen bilden, haben sich im Allgemeinen in ihrer Wirkung gegenseitig verstärkt. Zwei Fragen sollten aber im Prozess der Überarbeitung besondere Beachtung finden. Dabei handelt es sich einerseits um die Kohärenz zwischen der Regulierung, die einen wettbewerbsorientierten Netzausbau anregen soll, und der EU-Förderung und den Vorschriften über staatliche Beihilfen in dem Sektor und andererseits um die potenziellen Überschneidungen zwischen bestimmten sektorspezifischen Bestimmungen und den horizontalen Rechtsvorschriften zum Schutz der Interessen der Verbraucher.

Insgesamt hat der Rechtsrahmen sein allgemeines Ziel erreicht, das darin besteht, den Endnutzern in einem vom Wettbewerb geprägten Sektor beträchtliche Vorteile zu sichern. Obwohl seine Hauptziele – Förderung des Wettbewerbs, Entwicklung des Binnenmarkts und Förderung der Interessen der Endnutzer – weiterhin gültig sind, ist dennoch eine Überarbeitung erforderlich, um dem steigenden Bedarf an verbesserter Netzanbindung im digitalen Binnenmarkt gerecht zu werden und um die Vorschriften unter Berücksichtigung der Markt- und Technologieentwicklung zu straffen.