



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 795 endgültig

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

**Universaldienst im Bereich der elektronischen Kommunikation: Bericht über die
Ergebnisse der öffentlichen Konsultation und die dritte regelmäßige Überprüfung des
Universaldienstumfangs entsprechend Artikel 15 der Richtlinie 2002/22/EG**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEK(2011) 1398 endgültig}

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

Universaldienst im Bereich der elektronischen Kommunikation: Bericht über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation und die dritte regelmäßige Überprüfung des Universaldienstumfangs entsprechend Artikel 15 der Richtlinie 2002/22/EG

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. ZWECK DER MITTEILUNG

Im Rahmen ihrer zweiten regelmäßigen Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes im Bereich der elektronischen Kommunikation im September 2008¹ sagte die Kommission eine Konsultation der interessierten Kreise zu mehreren langfristigen politischen Fragen zu. Im Vorfeld der Verabschiedung des Telekommunikationspakets im Jahr 2009 bekräftigte die Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament, dass sie eine breite Konsultation zu diesem Thema durchführen werde.

Im vorliegenden Dokument berichtet die Kommission über die Ergebnisse der Konsultation zu den Grundsätzen des Universaldienstes in der elektronischen Kommunikation, die von März bis Mai 2010 stattfand. Außerdem berichtet sie über die dritte regelmäßige Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes gemäß Artikel 15 der Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG². Schließlich erläutert sie einige Überlegungen über die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Universaldienstrichtlinie ergriffen werden müssen. Beigefügt ist ein kurzes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen³ mit einer Zusammenfassung der im Rahmen der öffentlichen Konsultation eingegangenen Antworten.

Die EU-Vorschriften über den Universaldienst im Bereich der elektronischen Kommunikation wurden im Zusammenhang mit der vollständigen Liberalisierung der Märkte in den 1990-er Jahren geschaffen. Die Universaldienstverpflichtungen sollten dabei als soziales Sicherheitsnetz für Fälle dienen, in denen die Marktkräfte allein keinen erschwinglichen Zugang zu grundlegenden Diensten für Verbraucher, insbesondere für jene in abgelegenen Gebieten, mit geringem Einkommen oder mit Behinderungen, hervorbringen. Zur Erreichung der drei mit dem Konzept des Sicherheitsnetzes verfolgten Ziele, nämlich Verfügbarkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit, können ein oder mehrere Unternehmen dazu verpflichtet werden, solche grundlegenden Dienste zu erbringen.

Die Mitgliedstaaten müssen dementsprechend dafür sorgen, dass alle Endnutzer an einem festen Standort Zugang zur Sprach- und Datenkommunikation haben, was auch einen „funktionalen Internetzugang“ einschließt, haben dabei aber Marktverzerrungen zu gering wie

¹ KOM(2008) 572.

² ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 51.

³ SEK(2011) 1398.

möglich zu halten. Die Universaldienstrichtlinie enthält keine Vorgabe in Bezug auf die Technik, mit der die Dienste erbracht werden können.

Falls die Erfüllung von Universaldienstverpflichtungen eine unzumutbare Belastung für die benannten Unternehmen darstellt, müssen diese für die ihnen entstandenen Nettokosten entschädigt werden. Eine solche Entschädigung kann aus öffentlichen Mitteln und/oder aus einem Fonds finanziert werden, in den die Marktteilnehmer aus dem Sektor der elektronischen Kommunikation Beiträge einzahlen. Gegenwärtig erfolgt in 22 Mitgliedstaaten die Finanzierung ausschließlich durch solche sektoralen Fonds⁴, in zwei Mitgliedstaaten durch öffentliche Mittel und sektorale Fonds, und in drei Mitgliedstaaten ausschließlich durch öffentliche Mittel.

Mehrere Mitgliedstaaten haben im Rahmen ihres Ermessensspielraums überhaupt kein Unternehmen als Universaldienstbringer benannt oder bestehende Verpflichtungen in Bezug auf bestimmte Dienstelemente gelockert, die vom Markt bereits ausreichend bereitgestellt werden (z. B. öffentliche Münz-/Kartentelefone und Teilnehmerverzeichnisse).

Während die Universaldienstrichtlinie von 2002 noch einen begrenzten „funktionalen Internetzugang“ zu Schmalspur-Übertragungsraten vorsah⁵, wurde den Mitgliedstaaten mit dem Telekommunikationspaket von 2009 die Flexibilität eingeräumt, nötigenfalls die Übertragungsraten auf nationaler Ebene selbst festzulegen, was auch eine Erhöhung von Breitbandgeschwindigkeiten bedeuten könnte⁶. Bislang haben Finnland, Spanien und Malta Vorschriften erlassen, mit denen ein Breitbandanschluss in den Umfang des Universaldienstes aufgenommen wurde.

Am 5. Juli 2011 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung⁷ an, in der es die große Bedeutung der Universaldienstverpflichtungen als Sicherheitsnetz für die soziale Integration hervorhob.

2. ERGEBNISSE DER ÖFFENTLICHEN KONSULTATION

Ziel der öffentlichen Konsultation war es zu untersuchen, ob es im heutigen, von Konvergenz und Wettbewerb geprägten Umfeld der elektronischen Kommunikation notwendig ist, das EU-Gesamtkonzept und die Grundsätze für den Universaldienst zu überarbeiten. Eine wichtige Frage war dabei, ob Universaldienstverpflichtungen zu einem proaktiven Instrument im Zusammenhang mit dem Breitbandausbau gemacht und somit eine Rolle beim Erreichen des Ziels „Breitband für alle“ spielen sollten, oder ob dies anderen politischen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten überlassen werden und der Universaldienst weiterhin nur als Sicherheitsnetz dienen sollte. Weitere wichtige Konsultationsfragen bezogen sich auf den Begriff des Universaldienstes, seine Finanzierung und die Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung.

⁴ In Lettland wurde die Einrichtung eines sektoralen Fonds auf den 1. Juni 2013 verschoben; bis dahin erfolgt die Entschädigung aus öffentlichen Mitteln.

⁵ Erwägungsgrund 8 der Universaldienstrichtlinie.

⁶ Erwägungsgrund 5 der Richtlinie „Rechte der Bürger“, ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 11.

⁷ Entschließung (P7_TA(2011)0306):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=DE>.

Im Rahmen der Konsultation wurde eine große Vielfalt von Ansichten geäußert, bei denen sich kein Konsens über die künftige Rolle des Universaldienstes bei der weiteren Verfolgung der europäischen Breitbandziele abzeichnet. Zahlreiche Beteiligte, insbesondere Regierungen und nationale Regulierungsbehörden (NRB) befürworten allerdings die bestehenden Grundsätze und sind für eine Beibehaltung der wesentlichen Merkmale des Universaldienstes. Das beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthält eine Zusammenfassung der eingegangenen Antworten⁸.

3. HERAUSFORDERUNGEN: UNIVERSALDIENST UND BREITBAND

Der EU-Rechtsrahmen hat mit seiner Politik des offenen Zugangs wettbewerbsbestimmte Märkte gefördert und damit zu besseren Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher und zur Senkung der Preise beigetragen, wodurch einige EU-Länder heute zu den Weltbesten im Breitbandbereich gehören. Innerhalb der EU hat sich die Breitbandtechnik am meisten in jenen Mitgliedstaaten durchgesetzt, in denen ein Infrastrukturwettbewerb stattfindet, in Verbindung mit einer wirksamen Vorabregulierung zur Förderung des Wettbewerbs auf der Ebene der Dienste, wo ein Infrastrukturwettbewerb unmöglich ist.

In der Digitalen Agenda für Europa (DAE)⁹ werden die sozioökonomischen Vorteile der Breitbandtechnik und ihre Bedeutung für die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben und für die Beschäftigung dargelegt. Nach der Zielvorgabe der Digitalen Agenda für eine „grundlegende Breitbandversorgung“ sollen 100 % der EU-Bürger bis 2013 Zugang zu Breitbandnetzen haben. Beim „schnellen“ und „ultraschnellen“ Internet soll gewährleistet werden, dass bis 2020 alle EU-Bürger mit 30 Mbit/s und mindestens 50 % der EU-Haushalte mit 100 Mbit/s angeschlossen sind. Dafür sind erhebliche private und öffentliche Investitionen erforderlich. Um diesen Prozess voranzutreiben, legte die Kommission im September 2010 ein „Breitbandpaket“ vor, bestehend aus i) der Breitbandmitteilung¹⁰ mit einem Handlungsrahmen und Vorschlägen an die Mitgliedstaaten, wie die Ziele verwirklicht werden können; ii) der NGA-Empfehlung¹¹ mit Vorgaben für die Regulierung im Hinblick auf die Erhöhung der Rechtssicherheit und die Förderung privater Investitionen; und iii) einem Vorschlag für ein mehrjähriges Programm für die Funkfrequenzpolitik¹², das die Koordinierung und Verwaltung der Funkfrequenzen in der EU verbessern und dadurch das Wachstum im Bereich der drahtlosen Breitbandnetze fördern soll.

Darüber hinaus stehen verschiedene Politikinstrumente für eine (Ko-)Finanzierung des Infrastrukturaufbaus zur Verfügung, darunter auch aus öffentlichen Mitteln (z. B. Darlehen, Finanzhilfen für öffentlich-private Partnerschaften). Durch die Breitband-Leitlinien¹³ wird klargestellt, wie öffentliche Mittel für den Breitbandausbau eingesetzt werden können, ohne gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen zu verstoßen, damit auch jene Gebiete versorgt werden, in denen sich dies aus wirtschaftlicher Sicht nicht lohnt. Das Strukturfondsprogramm für 2007–2013 sieht ebenfalls fast 2,3 Mrd. EUR für IKT-

⁸ Die Beiträge sind veröffentlicht unter:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/library/public_consult.

⁹ KOM(2010) 245.

¹⁰ KOM(2010) 472.

¹¹ ABl. L 251 vom 25.9.2010, S. 35.

¹² KOM(2010) 471.

¹³ ABl. C 235 vom 30.9.2009, S. 7. Im Rahmen dieses Instruments wurden bis Ende Oktober 2011 Finanzhilfen in Höhe von fast 3,5 Mrd. EUR für wettbewerbsfördernde Breitbandprojekte gewährt.

Infrastrukturen vor, von allem für Breitbandnetze. Darüber hinaus hat die Kommission in der Finanziellen Vorausschau 2014–2020 eine Fazilität „Connecting Europe“¹⁴ mit einem Budget von 9,2 Milliarden EUR vorgeschlagen, um wettbewerbsfördernde Investitionen, Finanzhilfen und die Bonitätsverbesserung für Breitbandprojekte und digitale Dienstinfrastrukturen zu fördern.

Die Digitale Agenda sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage vor, darunter die Förderung von elektronischen Gesundheits- und Behördendiensten und von Lizenzregelungen für die Online-Rechteverwaltung und die Online-Zugänglichkeit von audiovisuellen Inhalten¹⁵ sowie Initiativen zur Sicherstellung der digitalen Kompetenzen, Qualifikationen und Integration. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Förderung der Nachfrage nach Breitbanddiensten einen verstärkten Ausbau der Breitbandnetze auslösen wird, wodurch eine positive Aufwärtsentwicklung vorangetrieben wird.

Im Gegensatz zu den Telefoniemärkten der alten EU-15-Staaten vor über einem Jahrzehnt ist der Breitbandmarkt in der EU-27 noch kein reifer Markt, sondern zeichnet sich eher durch Innovation und eine dynamische Entwicklung aus. Die Entwicklungen in Technik, Wettbewerb und Regulierung, z. B. die sinkenden Kosten der Drahtlostechnik und die digitale Dividende, werden wahrscheinlich zu einer beträchtlichen Verbesserung der Breitbandversorgung führen.

Während feste Breitbandnetze im Durchschnitt für 95,1 % der EU-Bevölkerung zur Verfügung stehen, beträgt diese Zahl in ländlichen Gebieten für die gesamte EU nur 82,8 % und sogar nur 60 % oder weniger in den ländlichen Gebieten Bulgariens, der Slowakei, Polens, Rumäniens und Zyperns. Die Kosten des Auf- und Ausbaus der Breitbandinfrastruktur in unterversorgten Gebieten sind ganz erheblich. In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Untersuchung¹⁶ werden die gesamten EU-weiten Nettokosten der Verfügbarkeit (flächendeckende Versorgung) und Erschwinglichkeit (Subventionierung von Sozialtarifen) vom im Rahmen des Universaldienstes bereitgestellten 2-Mbit/s-Breitbandanschlüssen¹⁷ auf ungefähr 13,6 Mrd. EUR über einen Zeitraum von fünf Jahren geschätzt.

Der Untersuchung zufolge wären das 2,7 Mrd. EUR jährlich, was ungefähr 0,69 % des Umsatzes des gesamten EU-Telekommunikationssektors entspräche¹⁸. Dieser Prozentsatz unterscheidet zwischen den Mitgliedstaaten ganz beträchtlich und ist in Ländern mit geringer Bevölkerungsdichte, schwierigen geografischen Verhältnissen und weniger entwickelten Infrastrukturen noch höher. Die höchsten relativen Kosten entstünden in Rumänien (4,6 %), die niedrigsten in Luxemburg (0,08 %). In absoluten Zahlen beliefen sich die EU-Durchschnittskosten pro Haushalt auf ungefähr 14,40 EUR pro Jahr, wogegen es in Rumänien

¹⁴ KOM(2011) 500.

¹⁵ Siehe auch das Grünbuch zum audiovisuellen Sektor: KOM(2011) 427.

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision* (Auswirkungen der EU-Politikoptionen auf die Überprüfung der Universaldienstleistung), Van Dijk Management Consultants et al., Oktober 2010.

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/library/ext_studies/index_en.htm

¹⁷ Unter Zugrundelegung einer Mischung aus leitungsgebundener und drahtloser Technik.

¹⁸ Bei der in der Studie vorgenommenen Schätzung wird ein jährlicher Telekommunikationsumsatz von 394 Mrd. EUR zugrunde gelegt. Im Verhältnis zu dem 2009 in der EU-27 tatsächlich erzielten Umsatz (332 Mrd. EUR), der im Anzeiger zur Digitalen Agenda (*Scoreboard*) dokumentiert ist, würden die jährlichen Nettokosten etwa 0,81 % der Gesamtumsätze von 2009 im Telekommunikationssektor ausmachen.

bis zu 30 EUR wären. Dem stehen gegenwärtig jährliche Kosten pro Haushalt zwischen 0,05 und 4,19 EUR in den sieben Mitgliedstaaten, die einen Universaldienstfonds eingerichtet haben, gegenüber¹⁹.

Das Telekommunikationspaket von 2009 trägt der zunehmenden Vielfalt in den Ländern der EU-27 Rechnung, indem es den Mitgliedstaaten die Flexibilität einräumt, die unter den Universaldienst fallenden Übertragungsraten in Abhängigkeit von den nationalen Gegebenheiten selbst festzulegen und die damit verbundenen Nettokosten aus öffentlichen Mitteln und/oder aus einem vom Sektor zu finanzierenden Fonds zu decken.

Wenn der Universaldienst nun aber EU-weit auf Breitbandanschlüsse ausgedehnt werden sollte, würde dadurch auch die Notwendigkeit einer sektoralen Finanzierung und einer „Quersubventionierung“ zwischen verschiedenen Verbrauchergruppen in einem Land erheblich zunehmen, wobei die größte Belastung der Branche und die größten Auswirkungen auf die Verbraucherpreise in jenen Mitgliedstaaten zu erwarten wären, die gegenwärtig eine geringe Breitbandversorgung und ein geringes Einkommensniveau aufweisen. Zudem besteht die Gefahr, dass es zu Marktverzerrungen und zur Hemmung privater Breitbandinvestitionen kommt, wenn eine Breitbandversorgung auf EU- oder auf nationaler Ebene zu früh verbindlich gemacht wird. Von Telekommunikationsunternehmen kann zwar durchaus erwartet werden, dass sie in Gewinn versprechende neue Netze investieren, eine grundsätzliche Frage ist aber, ob Universaldienstverpflichtungen, mit denen im Interesse der sozialen Integration allein dem Sektor eine schwere Belastung auferlegt wird, ein geeignetes und dauerhaft tragfähiges Mittel sind, wenn man bedenkt, dass andere private und öffentliche Beteiligte sowie die Gesellschaft als Ganzes Vorteile aus einer allgegenwärtigen Verfügbarkeit von Breitbandnetzen ziehen.

4. DRITTE REGELMÄßIGE ÜBERPRÜFUNG DES UMFANGS DES UNIVERSALDIENSTES AUF EU-EBENE

Laut Universaldienstrichtlinie ist die Kommission verpflichtet, den Umfang des Universaldienstes alle drei Jahre im Hinblick auf soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung von Mobilität und Übertragungsraten zu überprüfen. In Anhang V der Universaldienstrichtlinie sind bestimmte Kriterien festgelegt, welche die Kommission berücksichtigen muss, wenn sie darüber entscheidet, ob bestimmte Dienste in den Umfang des Universaldienstes einbezogen werden sollten, nämlich:

1. ob bestimmte Dienste der Mehrheit der Verbraucher zur Verfügung stehen und von ihr genutzt werden und ob die Nichtverfügbarkeit oder Nichtnutzung durch die Minderheit der Verbraucher zu einer gesellschaftlichen Ausgrenzung führt;
2. ob die Verfügbarkeit und Nutzung bestimmter Dienste allen Verbrauchern einen allgemeinen Gesamtnutzen stiftet, so dass ein öffentliches Eingreifen unter Umständen angezeigt ist, unter denen bestimmte Dienste bei normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht für die Öffentlichkeit erbracht werden.

Darüber sollten solche Dienste, die in den Umfang des Universaldienstes einbezogen werden sollen, laut Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie bereits der großen Mehrheit der

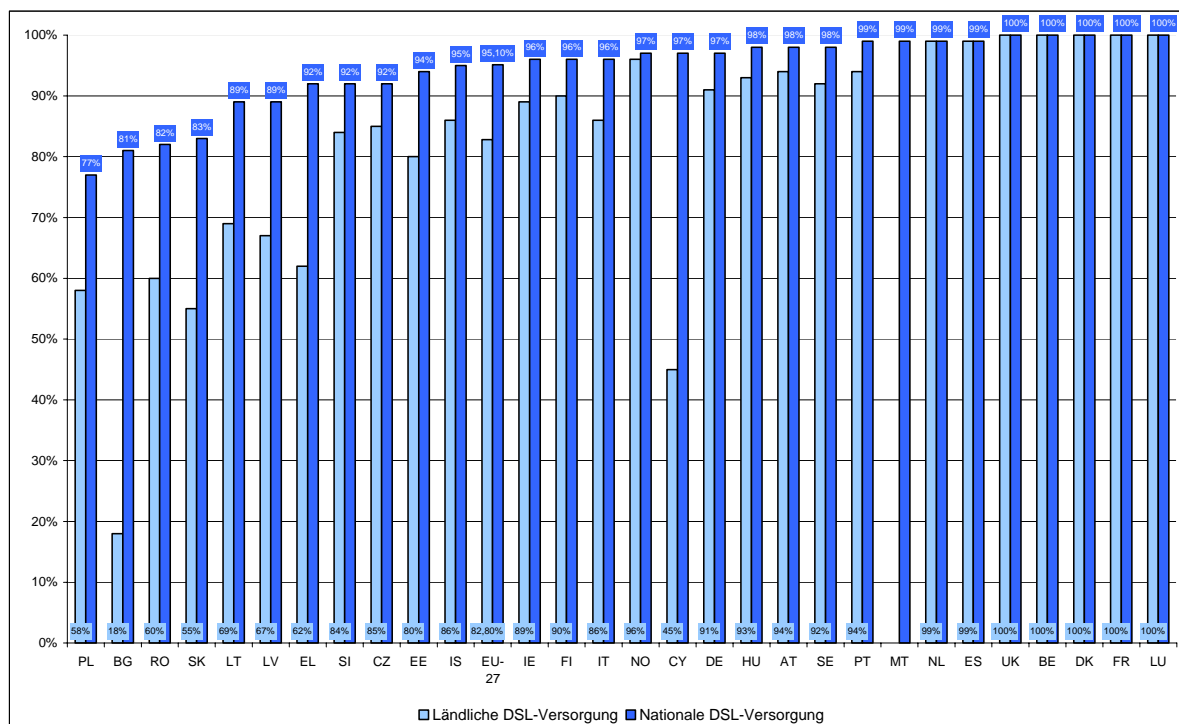
¹⁹ Die Gesamtkosten des Universaldienstes liegen in diesen Mitgliedstaaten zwischen 0,5 Mio. und 70 Mio. EUR.

Bevölkerung zur Verfügung stehen. Die letzten Überprüfungen in den Jahren 2005/06 und 2008²⁰ hatten ergeben, dass diese Kriterien weder in Bezug auf die Mobilität noch auf den Breitbandzugang erfüllt waren, so dass der Universaldienstumfang nicht geändert wurde.

4.1. Breitband

Feste (DSL-)Breitbandnetze waren Ende 2010 durchschnittlich für etwa 95 % der EU-Bevölkerung verfügbar²¹.

Abbildung 1. Verbreitung fester Breitbandnetze in der EU in Prozent der erreichten Bevölkerung, 2010



Quelle: IDATE, 2010

Anfang 2011 gab es in der EU ungefähr 133 Mio. feste und 36 Mio. mobile Breitband-Teilnehmeranschlüsse, was belegt, dass die Mobilfunknetze nun einen großen Anteil an der Breitbandverbreitung haben.

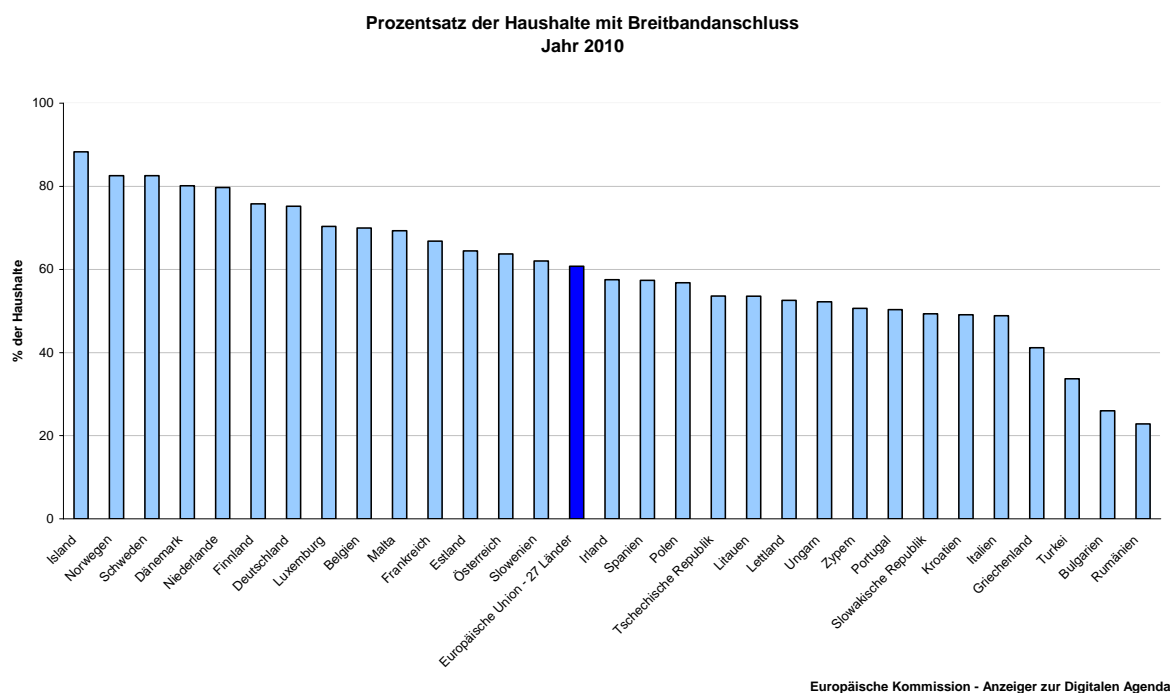
70 % der EU-Haushalte verfügen heute über einen Internetzugang, und 61 % über einen leitungsgebundenen oder drahtlosen Breitbandanschluss²². Allerdings gibt es bei der Breitbandnutzung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erhebliche Unterschiede. So reicht die Breitbandverbreitung von 23 % der Haushalte in Rumänien und 26 % in Bulgarien bis hin zu 80 % in den Niederlanden und in Dänemark und 83 % in Schweden.

²⁰ KOM(2005) 203; KOM(2006) 163; siehe auch Fußnote 1.

²¹ Wegen ihrer großen Reichweite kann die DSL-Verbreitung als vernünftiger Anhaltspunkt für die Festnetz-Breitbandversorgung dienen. Es gibt jedoch auch noch andere Festnetztechnik, mit der Breitbandanschlüsse realisiert werden können.

²² Diese Zahlen für die Breitbandversorgung der Privathaushalte beruhen auf der Eurostat-Erhebung zur IKT-Nutzung in Privathaushalten und schließen Haushalte mit mindestens einer Person im Alter von 16–74 Jahren ein (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

Abbildung 2. Breitbandversorgung in Prozent der erreichten EU-Privathaushalte, 2010²³



Demzufolge ist auf der Ebene der Haushalte der Schwellwert für die Breitbandnutzung durch eine (einfache) Mehrheit der Verbraucher in der EU erreicht worden, dies ist aber noch keine „große Mehrheit der Bevölkerung“, wie in Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie gefordert. Noch wichtiger ist zudem, dass angesichts der erheblichen nationalen Unterschiede bei der Breitbandversorgung, die in 5 Mitgliedstaaten noch unter 50 % liegt, die Kosten einer EU-weiten Universaldienstverpflichtung in Bezug auf Breitbandanschlüsse unverhältnismäßig zu Lasten der Telekommunikationsanbieter und somit letztlich der Verbraucher in den besagten Mitgliedstaaten ginge. Laut Umfragedaten²⁴, die auch Haushalte von Personen über 75 Jahren einschließen, liegen nämlich sogar 12 Mitgliedstaaten unter 50 %. Die Kosten der Gewährleistung einer flächendeckenden Breitbandversorgung wären besonders hoch in Ländern mit geringer Bevölkerungsdichte, schwierigen geografischen Verhältnissen und weniger entwickelten Infrastrukturen. Wie oben erwähnt, wären die Durchschnittskosten pro Haushalt in Rumänien voraussichtlich mehr als doppelt so hoch wie im EU-Durchschnitt. Deshalb würde eine Einbeziehung von Breitbandanschlüssen in den Umfang des Universaldienstes auf EU-Ebene zum gegenwärtigen Zeitpunkt das zweite Kriterium der Universaldienstrichtlinie verfehlen, nämlich allen Verbrauchern einen allgemeinen Gesamtnutzen zu stiften.

4.2. Mobilität

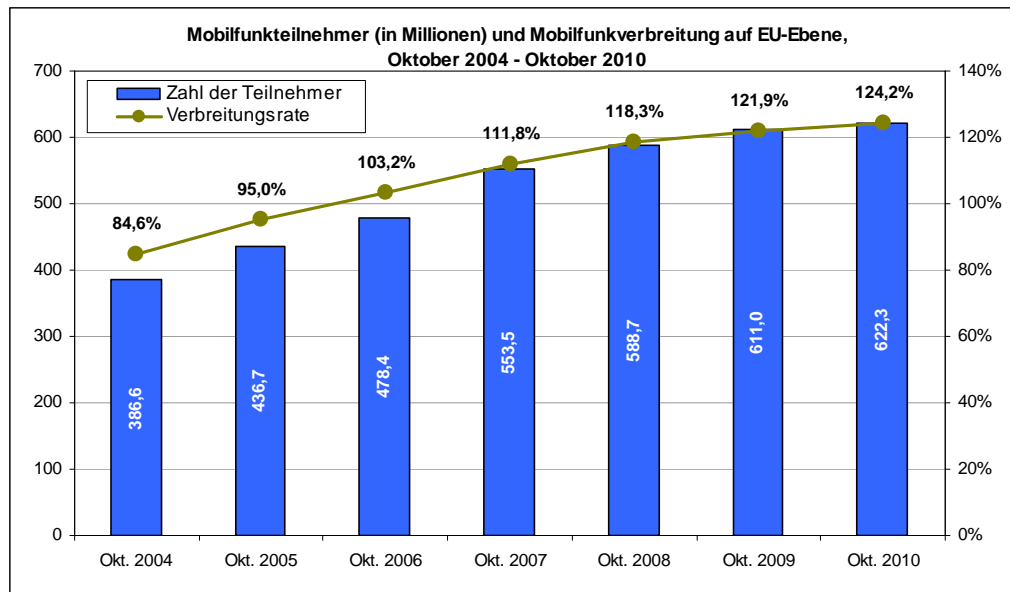
Mobilfunknetze erreichen über 95 % der EU-Bevölkerung auf der Grundlage von nationalen Mobilfunklizenzen²⁵. Im Oktober 2010 erreichte der Mobilfunk-Verbreitungsgrad 124,2 %.

²³ Zum Vereinigten Königreich liegen für 2010 keine Zahlen vor; 2009 waren es 69,5 %.

²⁴ Eurobarometer-Sonderumfrage 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporteb751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

²⁵ KOM(2005) 203.

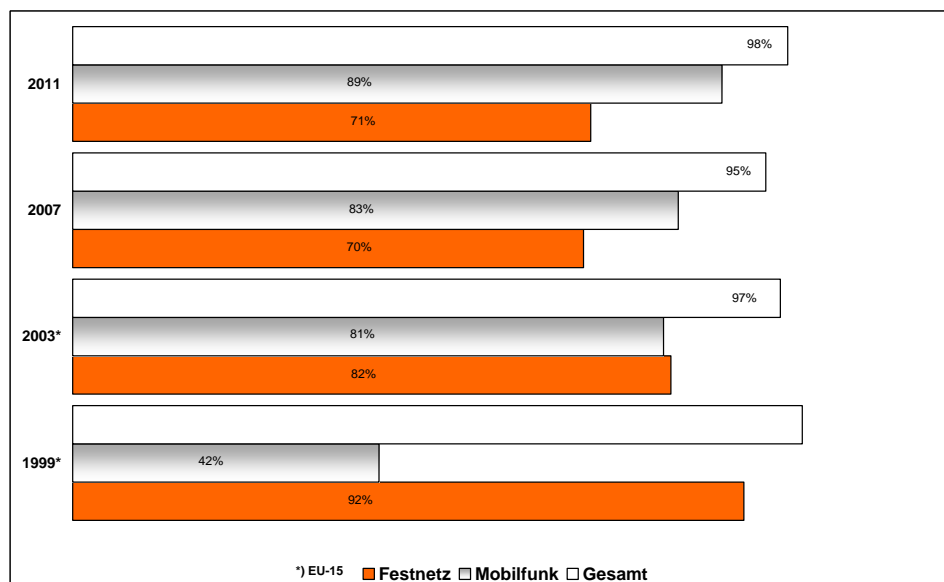
Abbildung 3. Mobilfunkteilnehmer und Mobilfunkverbreitung auf EU-Ebene, 2004–2010



Quelle: Anzeiger zur Digitalen Agenda 2011 – Indikatoren zum Markt der elektronischen Kommunikation

89 % der EU-Haushalte verfügen über einen Mobilfunkanschluss und 71 % über einen Telefon-Festnetzanschluss, so dass 98 % aller EU-Haushalte nun einen Telefonanschluss haben.

Abbildung 4. Versorgung mit Telefonanschluss, in Prozent der Privathaushalte in der EU, 1999–2011



Quelle: Umfrage zur elektronischen Kommunikation in Privathaushalten, Juli 2011

Was die Erschwinglichkeit angeht, betrug der monatliche Durchschnittspreis einer geringen Nutzung von Mobilfunkdiensten (mit vorausbezahlten Guthaben oder nachträglicher

Abrechnung) 2010 in der EU 9,07 EUR, was eine Senkung um 30 % gegenüber 2006 bedeutet²⁶.

Seit der letzten Überprüfung waren eine zunehmende Nutzung und sinkende Preise der Mobilfunkdienste zu beobachten. Dies bestätigt die in früheren Überprüfungen gezogene Schlussfolgerung, wonach der Wettbewerb im Bereich des Mobilfunks dazu führt, dass die Verbraucher über einen breiten und erschwinglichen Zugang zu diesen Diensten haben und kein Risiko der sozialen Ausgrenzung besteht. Die Kriterien für die Aufnahme der Mobilität in den Umfang des Universaldienstes auf EU-Ebene sind daher nicht erfüllt. Dies schließt allerdings nicht aus, dass Drahtlostechnik eingesetzt wird, um im Rahmen des Universaldienstes den Zugang an einem festen Standort bereitzustellen.

Die Kommission wird die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, darunter vor allem die Fragen im Zusammenhang mit Mobilfunk-Telefondiensten²⁷, weiter beobachten und im Zuge der nächsten Überprüfung über ihre Erkenntnisse berichten.

5. AUSBLICK

Angesichts der großen Summen, die nötig sind, um die Breitbandversorgung im Rahmen des Universaldienstes zu garantieren, und angesichts der potenziellen Auswirkungen auf die Unternehmen und die Verbraucher müssen die Mitgliedstaaten sorgfältig prüfen, ob ihre nationalen Gegebenheiten eine Einbeziehung von Breitbandanschlüssen in den Universaldienst erfordern, wobei sie das Risiko der sozialen Ausgrenzung sowie mögliche Wettbewerbsverzerrungen und die Gefahr einer übermäßigen Belastung des Sektors berücksichtigen sollten.

In Anbetracht der Gefahr einer unterschiedlichen Umsetzung des Universaldienstes und der möglichen finanziellen Auswirkungen auf die Branche hält es die Kommission für notwendig, weitere Vorgaben zu machen, damit die Anwendung der Universaldienstverpflichtungen im Einklang mit den einheitlich anzuwendenden Grundsätzen erfolgt und gleichzeitig dem unterschiedlichen Entwicklungsstand auf den Märkten der Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird. Solche Vorgaben werden helfen, dem Risiko der sozialen Ausgrenzung entgegenzutreten, ohne dass dies zu einer übermäßigen Belastung des Sektors führt.

Dies entspricht auch den von den Beteiligten in der Konsultation geäußerten Klarstellungswünschen sowie der Aufforderung des Europäischen Parlaments an die Kommission, „*Leitlinien für eine optimale Umsetzung und Durchsetzung der überarbeiteten Universaldienstverpflichtungen vorzulegen und dabei Marktverzerrungen zu vermeiden und gleichzeitig den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, jene Bestimmungen zu übernehmen, die den jeweiligen nationalen Gegebenheiten am ehesten entsprechen*“²⁸.

Nach der Auffassung der Kommission erfordert die einheitliche Umsetzung der Universaldienstverpflichtungen ein abgestimmtes Herangehen an die Kriterien in Bezug auf die Festlegung des Begriffs des „funktionalen Internetzugangs“ zu

²⁶ *Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010* (Bericht über die Entwicklung der Telekommunikationspreise von 1998 bis 2010), Teligen, Strategy Analytics Ltd, Dezember 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; laufendes EK-Pilotprojekt „Reach112“ zu barrierefrei zugänglichen Alternativen für die herkömmliche Sprachtelefonie (www.reach112.eu).

²⁸ Siehe Fußnote 7.

Breitbandgeschwindigkeiten, auf die Bennennungsverfahren, die Finanzierung und die Maßnahmen für Endnutzer mit Behinderungen. Die Kommission beabsichtigt die Aufnahme weiterer diesbezüglicher Gespräche mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Akteuren.

– *Umfang des Universaldienstes in Bezug auf einen „funktionalen Internetzugang“ zu Breitbandgeschwindigkeiten*²⁹

Wenn die Mitgliedstaaten erwägen, auf nationaler Ebene den Netzanschluss zu definieren, der einen „funktionalen Internetzugang“ zu Breitbandgeschwindigkeiten ermöglicht, könnte es hilfreich sein, eine Reihe abgestimmter Kriterien festzulegen, die die Voraussetzungen für die Änderung des Umfangs des Universaldienstes auf EU-Ebene³⁰ widerspiegeln, um dadurch ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen, Marktverzerrungen so gering wie möglich zu halten und eine soziale Ausgrenzung zu vermeiden.

So könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise aufgefordert werden, im Vorfeld zunächst die Auswirkungen einer solchen Entscheidung abzuschätzen, wozu die gesamte inländische Breitbandnutzung daraufhin zu prüfen wäre, wie hoch der Anteil der Privathaushalte mit Breitbandanschluss und der Anteil der Privathaushalte mit einer Breitbandgeschwindigkeit ist, die der geplanten Mindestgeschwindigkeit mindestens entspricht.

In Anlehnung an Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie, wonach die betreffenden Dienste „der großen Mehrheit der Bevölkerung zur Verfügung stehen“ sollen, könnten bestimmte Schwellwerte verwendet werden, um festzustellen, ob die erforderliche kritische Masse bei der Breitbandverbreitung erreicht ist. Nach Ansicht der Kommission könnten die Mitgliedstaaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt gebeten werden, eine Einbeziehung von Breitbandanschlüssen in den Universaldienst in Betracht zu ziehen, wenn die betreffende Übertragungsrate auf nationaler Ebene i) von mindestens der Hälfte aller Haushalte und ii) von mindestens 80 % der Haushalte mit Breitbandanschluss genutzt wird³¹.

Ferner könnte den Mitgliedstaaten empfohlen werden, im Hinblick auf die Entscheidungsfindung besondere soziale und wirtschaftliche Zielsetzungen und angestrebte Ergebnisse festzulegen. Dazu könnte Folgendes beurteilt werden:

- die erwartete Breitbandversorgung durch den Markt ohne öffentliches Eingreifen;
- die sozialen und wirtschaftlichen Nachteile, die all jenen entstehen, die über keinen Breitbandzugang verfügen, auch behinderten Endnutzern;
- die Kosten eines öffentlichen Eingreifens über Universaldienstverpflichtungen und ihr Vergleich mit den Kosten anderer Handlungsansätze;
- die Vorteile eines öffentlichen Eingreifens und dessen Auswirkungen auf Wettbewerb, Marktverzerrungen und übergeordnete Politikziele.

²⁹ Siehe das Auslegungspapier (COCOM10-31), das die Kommissionsdienststellen im Kommunikationsausschuss vorgelegt haben.

³⁰ Artikel 15, Anhang V und Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie.

³¹ Der Studie (siehe Fußnote 16) zufolge erreichen mehr als 80 % der Inhaber von Festnetz-Breitbandanschlüssen in der EU heute Breitbandgeschwindigkeiten von über 2 Mbit/s.

Ein Eingreifen wäre nur dann angezeigt, wenn der Gesamtnutzen die Gesamtkosten übertrifft.

– *Gemeinsame Konzepte für die Benennung*

Um Marktverzerrungen möglichst klein zu halten und die Effizienz zu steigern, kann es hilfreich sein, die am besten geeigneten Mechanismen für die Benennung der Universaldienstbetreiber zu finden. Durch territoriale Versorgungsanforderungen, die schon zu Beginn des Benennungsprozesses festgelegt werden, kann die Zahl der in Frage kommenden Unternehmen unangemessen eingeschränkt werden. Zudem dürfte ein Benennungsverfahren, das es den Mitgliedstaaten erlaubt, alle technischen Möglichkeiten für die Erbringung des Universaldienstes zu berücksichtigen, wahrscheinlich zu dem kostengünstigsten Ergebnis führen.

Durch eine unangemessen lange oder sogar unbefristete Benennungsdauer können von vornherein andere Betreiber von einer Benennung ausgeschlossen werden³². Transparenz und Nichtdiskriminierung können beispielsweise durch eine Befristung der Benennungszeiträume für Universaldienstbetreiber gefördert werden (wie z. B. in Griechenland und Polen). Eine sorgfältige Bewertung aller möglichen Optionen (einschließlich aller verfügbaren Technologien) und ihrer Auswirkungen hilft dabei, die effizientesten Mittel und Wege für die Universaldienstleistung zu ermitteln, was zu einer häufigeren Benennung alternativer Betreiber (wie z. B. in Estland) oder zur Benennung von mehr als einem Unternehmen (wie z. B. in der Tschechischen Republik und in Frankreich) führen kann. Zur Vermeidung jedweder Diskriminierung sollte eine Benennung so erfolgen, dass sie nicht länger dauert als notwendig, um die betreffenden Investitionskosten zu amortisieren, und jedenfalls eine Höchstdauer (von beispielsweise 10 Jahren) nicht übersteigen.

– *Einheitliche Ansätze für die Berechnung der Nettokosten der Universaldienstleistung*

Die Art und Weise, wie die nationalen Behörden die Nettokosten der Universaldienstleistung berechnen, ist von großer Bedeutung für die Gewährleistung der Kosteneffizienz und gleicher Wettbewerbsbedingungen in der gesamten EU. Die Effizienz sollte dadurch gesteigert werden, dass die Methoden für die Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes im Vorfeld jeglicher Benennungsverfahren und nach einer öffentlichen Konsultation festgelegt werden. Die Durchführung einer spezifischen Nettokostenberechnung für jedes benannte Unternehmen würde auch die Transparenz und Genauigkeit erhöhen. Der Europäische Gerichtshof hat bestimmte Elemente vorgegeben, die bei der Bewertung der aus der Universaldienstleistung erwachsenen immateriellen Vorteile zu beachten sind. Diese sollte entsprechend den Berechnungen zur Unternehmensbewertung vorgenommen werden und beispielsweise folgende Faktoren berücksichtigen: flächendeckende Präsenz, Auswirkung auf den Lebenszyklus, Vermarktungs-/Vertriebs-/Werbevorteile, Markenimage, Loyalität und Bekanntheit/Unternehmensruf, Vorteile aus der Erbringung anderer, kommerzieller Dienste, Zugriff auf Teilnehmerdaten sowie Informationen und technische wie geschäftliche Vorteile aus der größeren Reichweite des Netzes. Darüber hinaus ist es wichtig, die Grundsätze klarzustellen, auf die sich die nationalen Behörden stützen, wenn sie beurteilen, ob eine Universaldienstverpflichtung eine unzumutbare Belastung³³ für den Betreiber darstellt. In dieser Hinsicht sollten die NRB einzeln für jedes benannte Unternehmen alle einschlägigen Merkmale prüfen, z. B. die technischen und wirtschaftlichen Merkmale der zur

³² C-154/09 Kommission / Portugal.

³³ In Übereinstimmung im Artikel 12 der Universaldienstrichtlinie.

Universaldienstleistung verwendeten Ausrüstung, seine wirtschaftliche und finanzielle Situation und seine Marktanteile³⁴.

– Finanzierung

Sektorale Finanzierungsmechanismen für den Universaldienst müssen transparent, objektiv, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein und dürfen den Wettbewerb und Nutzernachfrage nur so wenig wie möglich verfälschen³⁵.

Eine Finanzierung des Universaldienstes aus allgemeinen Steuermitteln kann als weniger verfälschend angesehen werden als eine sektorale Finanzierung, weil sie den allgemeinen Charakter der Gewährleistung des sozialen und wirtschaftlichen Nutzens und der Zahlungsfähigkeit der Verbraucher besser widerspiegelt. Finnland, Schweden und die Tschechische Republik decken diese Kosten allein aus öffentlichen Mitteln, während Malta und Portugal eine Mischfinanzierung aus öffentlichen und sektoralen Mitteln erlauben.

Angesichts der potenziell höheren Kosten von auf Breitbandanschlüsse ausgedehnten Universaldienstverpflichtungen können die Mitgliedstaaten – wie bereits in einigen Ländern geschehen – eine angemessene Mischfinanzierung aus öffentlichen und sektoralen Mitteln erwägen, um die Kosten der Universaldienstleistung zu decken³⁶.

Ferner sollten sie die Beiträge der Telekommunikationsunternehmen zu einem sektoralen Entschädigungsfonds begrenzen.

Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Erstens steht den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 13 Absatz 3 der Universaldienstrichtlinie frei, von Unternehmen, deren Inlandsumsatz unterhalb einer bestimmten Grenze liegt, keine Beiträge zu erheben (Geringfügigkeitsschwelle). Mehrere Mitgliedstaaten machen von dieser Regelung Gebrauch. Eine gemeinsame Geringfügigkeitsschwelle könnte in Bezug auf den Umsatz der betreffenden Betreiber angewandt werden. Sie könnte entweder als fester Geldbetrag (z. B. 5 Mio. EUR) oder als Prozentsatz des vom gesamten nationalen Sektor gemachten Umsatzes festgesetzt werden.

Zweitens halten es mehrere Mitgliedstaaten für angemessen, eine Obergrenze für den Beitrag jedes einzelnen Betreibers festzusetzen, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf den ausdrücklich in Artikel 13 Absatz 3 der Universaldienstrichtlinie und in Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2002/77/EG Bezug genommen wird, Rechnung zu tragen. Eine gemeinsame Obergrenze könnte für die individuellen Beiträge der Betreiber festgesetzt werden, wobei der Restbetrag der Nettokosten dann aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren wäre. Diese Obergrenze könnte als Prozentsatz des inländischen Jahresumsatzes festgesetzt werden, den der betreffende Betreiber mit der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste erwirtschaftet hat. Der Prozentsatz könnte sich innerhalb einer bestimmten Spanne bewegen (z. B. 0,40–0,65 % des Jahresumsatzes), um die voraussichtlichen Kosten der Universaldienstleistung einschließlich Breitbandversorgung zu decken, die einem effizienten Betreiber entstehen, darf aber die tatsächlichen Nettokosten des Universaldienstes in einem gegebenen Land nicht übersteigen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bereits

³⁴ C-222/08 Kommission / Belgien, C-389/08 Base NV und andere / Ministerraad.

³⁵ Siehe Artikel 13 Absatz 3 der Universaldienstrichtlinie und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2002/77/EG.

³⁶ Die Finanzierung der Universaldienstverpflichtungen muss auf jeden Fall im Einklang mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen erfolgen.

nationale Vorschriften über eine Obergrenze der individuellen Beiträge erlassen, deren Festsetzung entweder in Bezug auf den Brutto- oder den Nettoumsatz erfolgt.

– Maßnahmen für Endnutzer mit Behinderungen

Im Hinblick auf die erweiterten Vorschriften der geänderten Universaldienstrichtlinie in Bezug auf behinderte Endnutzer könnten die Mitgliedstaaten auch dazu ermuntert werden, bei der Gestaltung ihrer nationalen Universaldienstverpflichtungen die Bedürfnisse solcher Nutzer nach dem Grundsatz der Sicherung der Gleichwertigkeit des Zugangs stärker zu berücksichtigen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission sieht derzeit keine Notwendigkeit, das Grundkonzept und die Grundsätze des Universaldienstes als Instrument zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung zu ändern. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre es nicht angemessen, auf EU-Ebene die Mobilität einzubeziehen oder Breitbandzugang mit einer bestimmten Übertragungsrate vorzuschreiben.

Das Telekommunikationspaket von 2009 gibt den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip eine ausreichende Flexibilität bei der Festlegung der angemessenen Übertragungsrate für Netzanschlüsse, die unter den nationalen Bedingungen einen „funktionalen Internetzugang“ ermöglichen. Ein grundlegender Breitbandzugang kann daher auf nationaler Ebene in begründeten Fällen in die Universaldienstverpflichtung einbezogen werden, vor allem wenn die Marktkräfte und andere Politik- und Finanzierungsinstrumente noch nicht zu einer flächendeckenden Breitbandversorgung geführt haben. Um Marktverfälschungen zu minimieren, sollten die Mitgliedstaaten andere Instrumente für ein öffentliches Eingreifen als Universaldienstverpflichtungen ausschöpfen, um die Breitbandversorgung sicherzustellen. So haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, aber keine Verpflichtung, die Bereitstellung von Breitbandanschlüssen in den Umfang des nationalen Universaldienstes aufzunehmen.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass ein unterschiedliches Vorgehen bei der nationalen Umsetzung im Breitbandbereich zu Marktverzerrungen und zu einer unzumutbaren Belastung des Sektors führen könnte.

Die Kommission hält es daher für ratsam, einen gemeinsamen Ansatz für die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Universaldienstrichtlinie im Breitbandbereich zu verfolgen. Dies erhöht die Wirksamkeit der Universaldienstregelungen und die Vorhersehbarkeit der Regulierung für den Sektor, so dass Investitionen und Wettbewerb im digitalen Binnenmarkt der Innovation, den Wahlmöglichkeiten der Verbraucher und der Erreichbarkeit zugute kommen. Im Lichte dieser Mitteilung wird die Kommission Gespräche mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Beteiligten aufnehmen.

Ferner wird die Kommission auf der Grundlage einer Prüfung der verschiedenen Optionen im ersten Quartal 2012 Vorschläge unterbreiten, die sicherstellen sollen, dass Internetseiten des öffentlichen Sektors und Websites, die grundlegende Dienstleistungen für Bürger bereitstellen, ab 2015 vollkommen barrierefrei sind.

Die Bedeutung des Breitbandzugangs für die europäischen Bürger wird voraussichtlich weiter zunehmen. Eine Einbeziehung von Breitbandanschlüssen in den Umfang des Universaldienstes wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar verfrüht, die Kommission wird

die Entwicklung der Breitbandmärkte auch in ihrem sozialen Kontext aber weiter beobachten. Bei ihrer nächsten Überprüfung des Umfangs des Universaldienstes wird sie diese Entwicklungen berücksichtigen.