



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 26. Mai 2014 (28.05)
(OR. en)**

10109/14

**Interinstitutionelles Dossier:
2013/0309 (COD)**

**TELECOM 119
COMPET 294
MI 447
CONSOM 121
CODEC 1340**

VERMERK

des Vorsitzes
für die Delegationen

Nr. Komm.dok.: 13555/13 TELECOM 232 COMPET 646 MI 753 CONSOM 161 CODEC 2000

Nr. Vordok.: 9950/14 TELECOM 112 COMPET 286 MI 436 CONSOM 117 CODEC 1314

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG)
Nr. 1211/2009 und (EU) Nr. 531/2012
– Fortschrittsbericht

Der vorliegende Bericht wurde unter Verantwortung des hellenischen Vorsitzes erstellt; er soll spezifischen Fragen sowie ausführlicheren Bemerkungen einzelner Delegationen nicht vorgreifen. In dem Bericht wird dargelegt, welche Arbeit in den Vorbereitungsgremien des Rates bereits geleistet worden ist und wie weit die Prüfung des eingangs genannten Vorschlags fortgeschritten ist.

EINLEITUNG

1. Die Kommission hat ihren Vorschlag für eine *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents*¹ am 11. September 2013 auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV angenommen. Dieser Vorschlag ist Teil eines Pakets, das zwei weitere Elemente umfasst: eine Mitteilung über den Telekommunikationsbinnenmarkt² und eine Empfehlung über einheitliche Nichtdiskriminierungsverpflichtungen und Kostenrechnungsmethoden zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung des Umfelds für Breitbandinvestitionen³.

Mit dem Vorschlag sollen die Regulierungsgrundsätze und Vorschriften zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation festgelegt werden. Zu den Kernelementen des Vorschlags gehören Bestimmungen, die Folgendes betreffen: Eine EU-weite Genehmigung für europäische Anbieter elektronischer Kommunikation, die Voraussetzungen auf europäischer Ebene, darunter die Koordinierung der Nutzung von Funkfrequenzen und Vorschriften für europäische virtuelle Zugangsprodukte, harmonisierte Rechte der Endnutzer, einschließlich der Netzneutralität, zur Erleichterung des Anbieterwechsels, die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden, das Roaming und das GEREK. Neben dem verfügbaren Teil der Verordnung sollen die Ziele des Vorschlags auch durch die Änderung von Teilen der geltenden Rechtsvorschriften erreicht werden, nämlich der Richtlinien 2002/20/EG⁴, 2002/21/EG⁵ und 2002/22/EG⁶ sowie der Verordnungen 531/2012⁷ und 1211/2009⁸.

¹ Dok. 13555/13.

² Dok. 13562/13.

³ Dok. 13566/13.

⁴ Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste.

⁵ Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

⁶ Richtlinie 2002/22/EG über den Universalienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros.

2. Das Europäische Parlament hat Frau Pilar del Castillo als Berichterstatterin benannt, wobei ITRE der federführende Ausschuss ist und IMCO, REGI, CULT, JURI und LIBE als mitberatende Ausschüsse fungieren werden. Vor Ablauf seiner Legislaturperiode hat das Parlament am 3. April 2014 seine Abänderungen in erster Lesung angenommen⁹. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen haben ihre Stellungnahmen am 21. Januar bzw. am 30./31. Januar 2014 abgegeben. Das GEREK hat zu dem Vorschlag am 17. Oktober 2013¹⁰ und zum Standpunkt des Parlaments in erster Lesung am 16. Mai 2014¹¹ Stellung genommen.
3. Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 24./25 Oktober 2013¹² im Rahmen seiner Beratungen über die digitale Wirtschaft auf den Vorschlag Bezug genommen. In diesem Zusammenhang hat er den Gesetzgeber ersucht, den Vorschlag im Hinblick auf eine rasche Annahme eingehend zu prüfen. In seinen Schlussfolgerungen vom 20./21. März 2014¹³ vertrat der Europäische Rat die Ansicht, dass die rasche Annahme des Vorschlags zur Verwirklichung des Ziels beitragen wird, das Potenzial des Binnenmarkts für Waren und Dienstleistungen, einschließlich der digitalen Wirtschaft, zu vollenden und voll auszuschöpfen und den Unternehmergeist zu fördern.

⁹ Dok. 8033/14.

¹⁰ BoR (13) 142.

¹¹ BoR (14) 50.

¹² EUCO 169/13.

¹³ EUCO 7/14.

STAND DER BERATUNGEN IM RAT

4. Der Vorschlag wurde dem AStV und der Gruppe "Telekommunikation und Informationsgesellschaft" (Gruppe TELE) im September 2013 vorgestellt; anschließend wurde die dazugehörige Folgenabschätzung geprüft. Bei den Beratungen in der Gruppe TELE reichten die Delegationen zahlreiche Fragen und Anmerkungen zu dem Vorschlag ein. Die Ergebnisse der Beratungen wurden dem Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) in einem kurzen Sachstandsbericht¹⁴ vorgestellt, der auch zwei Fragen für eine Orientierungsaussprache enthielt. Die Minister erörterten zentrale politische Aspekte der weiteren Integration des Telekommunikationsmarktes und mögliche Entwicklungen in anderen Bereichen der digitalen Wirtschaft, wie z.B. digitale Plattformen, Cloud-Computing und Big Data).
5. Der hellenische Vorsitz leitete eine eingehende Prüfung des Vorschlags ein, und in der ersten Jahreshälfte 2014 prüfte die Gruppe TELE den Vorschlag in mindestens zehn Sitzungen. Nach eingehender Erörterung der sechs Non-Paper der Kommission, die zu den während des vorherigen Vorsitzes eingereichten Fragen der Delegationen vorgelegt wurden, und nach den ersten Reaktionen der Delegationen begann die Gruppe TELE mit einer detaillierten Prüfung der einzelnen Artikel des Vorschlags. Aufgrund der zahlreichen Bedenken und Fragen der Delegationen und der langwierigen Aussprachen zu den meisten Themen wurden bei den Beratungen (die vor der Erstellung dieses Fortschrittsberichts geführt wurden) nur die Artikel 1 bis 23 behandelt. Bestimmungen, die nach der Erstellung des vorliegenden Fortschrittsberichts behandelt wurden, wurden nicht berücksichtigt. Der Vorsitz hat auf der Grundlage dieser Beratungen den vorliegenden Bericht erstellt, um die Minister über den Sachstand in Bezug auf den Vorschlag zu unterrichten und auf Aspekte hinzuweisen, bei denen ein weiterer Diskussionsbedarf besteht. Dieser Bericht sollte zusammen mit dem vom litauischen Vorsitz im Dezember 2013 vorgelegten und in Nummer 4 genannten Bericht gelesen werden, weil die darin aufgeführten Bedenken nach wie vor bestehen.

¹⁴ Dok. 16637/13.

Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 und 2)

6. Im Zusammenhang mit dem Ziel und Geltungsbereich (Artikel 1) schlugen Delegationen vor, verschiedene Teile des Artikels zu streichen, zu vereinfachen oder in die Erwägungsgründe zu verschieben. Das Hauptproblem waren die unklare Verknüpfung und mögliche Unstimmigkeiten mit dem geltenden Telekommunikationsrahmen und seinen Zielen; einige Delegationen kritisierten, dass die allgemeinen Ziele widersprüchlich seien. Die Fragen der Delegationen bezogen sich auf einige unklare Formulierungen, wie z.B. "globale Wettbewerbsfähigkeit", "nachhaltiger Wettbewerb" und "möglichst effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums" (mit denen die von den zuständigen nationalen Behörden zu berücksichtigenden Regulierungegrundsätze noch komplexer würden), und auch auf Unterschiede zwischen dem Wortlaut des Vorschlags und dem des geltenden Rechtsrahmens. Einige Delegationen wollten zusätzliche Ziele/Grundsätze aufnehmen, so z.B. die Erleichterung von Investitionen in neue Netze oder die Berücksichtigung nationaler oder lokaler Umstände. Es wird auch erforderlich sein, auf den Gegenstand (Artikel 1 Absatz 3) und die Begriffsbestimmungen (Artikel 2) zurückzukommen, die angepasst werden müssen, sobald sich eine endgültige Fassung des Haupttextes abzeichnet. Bei einigen Delegationen bestehen nach wie vor Zweifel hinsichtlich des Rechtsinstruments.

EU-weite Genehmigung (Artikel 3 bis 7)

7. Die meisten Delegationen äußerten sich skeptisch zu Kapitel II über die EU-weite Genehmigung. Es sei nicht klar, welche Probleme mit diesem Kapitel angegangen werden sollen und warum diese Probleme nicht mit einer besseren Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens gelöst werden könnten. Die Delegationen stellten den zusätzlichen Nutzen dieses Kapitels in Frage und befürchteten, dass es die Komplexität, den Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten erhöhen werde. Sie warnten auch vor der Gefahr der ungleichen Behandlung von EU-Anbietern und nationalen Anbietern, der Möglichkeit der Wahl des günstigsten Gerichtsstands und den Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden des Gast-/Heimatmitgliedstaats. Einige Delegationen könnten ein einfach gestaltetes System mit einer einmaligen Anmeldung unterstützen, bei dem ein einheitliches Muster verwendet wird und in das das GEREK auf die eine oder andere Weise einbezogen ist. Dennoch findet die Streichung des gesamten Kapitels anscheinend allgemeine Unterstützung.

8. Neben allgemeinen Zweifeln warfen die Delegationen auch eine Reihe spezifischer Fragen auf, so z.B. in Bezug auf die Obergrenzen der Verwaltungsabgaben oder Beiträge europäischer Anbieter elektronischer Kommunikation im Gastmitgliedstaat (Artikel 3 Absätze 3 und 4), auf die Beteiligung der Regulierungsbehörde des Heimatmitgliedstaats an Streitigkeiten, an denen europäische Anbieter elektronischer Kommunikation im Gastmitgliedstaat beteiligt sind (Artikel 3 Absatz 6), auf ungenaue Formulierungen (z.B. "objektiv gleichwertige Situationen" in Artikel 3 Absatz 5) oder auf die einseitige Übermittlung von Informationen über Maßnahmen für europäische Anbieter elektronischer Kommunikation von der nationalen Regulierungsbehörde eines Gastmitgliedstaats an die nationale Regulierungsbehörde des Heimatmitgliedstaats (Artikel 5 Absatz 2). Überhaupt keine Unterstützung gab es für Artikel 6 (Aussetzung und Entziehung von Rechten) und Artikel 7 (Koordinierung von Durchsetzungsmaßnahmen), weil davon ausgegangen wurde, dass mit ihnen ein sehr komplexes System mit unklaren Wechselwirkungen und möglichen Zuständigkeitskonflikten zwischen den nationalen Regulierungsbehörden des Heimatmitgliedstaats und des Gastmitgliedstaats eingeführt wird.

Koordinierung der Nutzung von Funkfrequenzen im Binnenmarkt (Artikel 8 bis 16)

9. Wenngleich die Delegationen Verständnis für die Anliegen der Kommission im Hinblick auf die Nutzung von Funkfrequenzen haben, sind viele von ihnen der Ansicht, dass die vorhandenen Instrumente und die bestehende institutionelle Struktur (RSD, RSPP, RSPG und RSC) wirksamer eingesetzt werden sollten, um die erwarteten Ergebnisse zu erzielen. Ihrer Einschätzung nach sind viele der neuen Bestimmungen zu präskriptiv und überschneiden sich häufig mit Bestimmungen von EU-Rechtsvorschriften oder nationalen Rechtsvorschriften oder stehen sogar im Widerspruch zu diesen (wobei sich die letztgenannten Bedenken vor allem auf Artikel 9 über die Regulierungsgrundsätze beziehen). Einige Delegationen könnten sich auch ein anderes Rechtsinstrument vorstellen, z.B. eine Empfehlung der Kommission, das geeigneter wäre, um diese Fragen zu behandeln. Außerdem sollte stets berücksichtigt werden, dass sich die Frequenzen in nationalem Eigentum befinden, so dass nationalen Umständen Rechnung getragen werden sollte.

10. Einige Mitgliedstaaten könnten zwar die Einführung einiger strenger Kriterien für die Funkfrequenznutzung akzeptieren, viele von ihnen halten jedoch Artikel 10 für zu präskriptiv und insbesondere seinen dritten Absatz für inakzeptabel, weil er in die Vorrechte der Mitgliedstaaten eingreife. Die Bedenken der Delegationen im Zusammenhang mit den zusätzlichen Bestimmungen über die Bedingungen der Funkfrequenznutzung (Artikel 11) bezogen sich u.a. auf die mögliche Unvereinbarkeit der Absätze 1 und 2 mit der Genehmigungsrichtlinie, den Verweis auf Entschädigungen (Artikel 11 Absätze 2 und 3) und Zweifel, ob die Festlegung eines Mindestniveaus für die technische Leistungsfähigkeit (Artikel 11 Absatz 4) technologienutral sei. Während einige Delegationen die mit der besseren Koordinierung bei den Frequenzen verbundenen Vorteile sehen, gehen die Artikel 12 und 13 nach Auffassung der meisten Mitgliedstaaten zu weit, insbesondere im Hinblick auf die vorgeschlagenen Zuständigkeiten und das Veto-Recht der Kommission, so dass sie eine Streichung dieser Artikel unterstützen könnten. Die Delegationen scheinen die Bestimmungen über den Zugang zu lokalen Funknetzen (Artikel 14) und über drahtlose Zugangspunkte mit geringer Reichweite (Artikel 15) nicht vollständig abzulehnen, doch viele von ihnen können nicht erkennen, welcher zusätzliche Nutzen damit verbunden ist und welche Probleme mit diesen Bestimmungen angegangen werden. Mehrere Mitgliedstaaten würden entweder den gesamten Artikel 16 über die Koordinierung von Frequenzen zwischen den Mitgliedstaaten oder zumindest dessen Absatz 3 streichen.
11. Schließlich haben die Delegationen auf zahlreiche unklare Begriffe/Formulierungen hingewiesen, so z.B.: "integrierte länderübergreifende Investitionen", "so wenig wie möglich belastendes System" (beide in Artikel 9 Absatz 2), "andere Unternehmen", "Gleichbehandlung" (beide in Artikel 9 Absatz 3), "kohärenter Bestand" (Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c), "liquiderer Markt" (Artikel 10 Absatz 6 Buchstabe d), "abgestimmt" (Artikel 12 Absatz 2) und "Initiativen, die sich zusammenschließen und die lokalen Funknetze öffentlich zugänglich machen" (Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b).

Europäische virtuelle Breitbandzugangsprodukte (Artikel 17 bis 20 und Anhänge I und II)

12. Dieser Abschnitt des Vorschlags wurde nur kurz erörtert und von den Mitgliedstaaten nicht unterstützt. Die Mitgliedstaaten hielten die Bestimmungen für zu detailliert und gleichzeitig unklar und betonten, dass eine genaue Marktanalyse durchgeführt werden müsse, bevor eine solche Regelung eingeführt werde. Sie äußersten Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die einzelnen Märkte und die Investitionen. Sie unterstützten nicht die vorrangige Förderung dieser besonderen Produkte und lehnten es ab, die Befugnisse der nationalen Regulierungsstellen in diesem Zusammenhang zu beschränken.

13. Was die Konnektivitätsprodukte mit zugesicherter Dienstqualität (Artikel 19) anbelangt, vertraten die meisten Mitgliedstaaten die Auffassung, dass es kein nachgewiesenes Marktvorschlagen gäbe, das einen neuen Regelungsaufwand rechtfertigen würde, und dass die Regelung von Geschäftsmodellen vermieden werden sollte. Die Entwicklung dieser Produkte sollte der Industrie überlassen und auf überflüssige regulatorische Eingriffe verzichtet werden.

Harmonisierte Rechte der Endnutzer (Artikel 21 bis 23¹⁵)

14. Die Delegationen beurteilten die Verbraucherbestimmungen positiver als die anderen Teile des Vorschlags. Allerdings würden sie eine Mindestharmonisierung unterstützen (im Gegensatz zur vollständigen Harmonisierung im Vorschlag), weil sie dadurch beim Verbraucherschutz auf nationaler Ebene weiter gehen und auf die sich wandelnden Bedürfnisse ihrer jeweiligen Märkte eingehen könnten und diese Mindestharmonisierung nicht einige bereits bestehende nationale Maßnahmen in Frage stellen würde, was andernfalls den Verbraucherschutz verringern anstatt verbessern würde. Damit verbunden ist die Frage nach dem angemessenen Rechtsinstrument, bei der mehrere Delegationen es vorziehen würden, dass der Verbraucherschutz im Rahmen einer Richtlinie, nach Möglichkeit der Universaldienstrichtlinie, geregelt wird.
15. Mehrere Delegationen sprachen sich gegen die Regulierung der Kommunikation für unionsinterne, in einem anderen Mitgliedstaat zugestellte Verbindungen (Artikel 21 Absatz 3) aus, wobei einige von ihnen befürchteten, dass diese Regulierung einen "Wasserbetteffekt" auf die Inlandspreise haben könnte.

¹⁵ Wie bereits in Nummer 5 dargelegt, werden in diesem Fortschrittsbericht die Artikel 1 bis 23 behandelt, die in der Gruppe TELE vor der Erstellung des Berichts erörtert wurden.

16. Alle Delegationen unterstützen zwar den Grundsatz des offenen Internets (Artikel 23), doch gingen die Ansichten bei der Frage auseinander, ob dies der richtige Zeitpunkt für die Regelung dieses Bereichs sei und sie im Rahmen der vorliegenden Verordnung oder der Universaldienstrichtlinie oder gar eines "weichen" Instruments, wie einer Empfehlung oder GEREK-Leitlinien, erfolgen solle. Die meisten Delegationen waren sich auf jeden Fall darüber einig, dass der Text nicht in seiner derzeitigen Fassung verbleiben könne und erheblich verbessert werden müsse. Zahlreiche Delegationen betonten, dass der Text zukunftsorientiert und innovationsfreundlich und gleichzeitig eindeutig und hinreichend verständlich für die Endnutzer, Dienstanbieter und nationalen Regulierungsbehörden sein müsse. Daher müssten die Definitionen für die Begriffe "Internetzugangsdienst" und "Spezialdienste" und die betreffenden Absätze in Artikel 23 verbessert werden, um die beiden Konzepte eindeutig voneinander abzugrenzen, und einige Formulierungen (wie "höhere Dienstqualität" oder "in wiederholter oder ständiger Weise" (beide in Artikel 23 Absatz 2)) näher bestimmt werden. Außerdem waren zahlreiche Delegationen der Ansicht, dass die Liste der erlaubten Verkehrsmanagementmaßnahmen in Artikel 23 Absatz 5 nicht zufriedenstellend sei, da sie Elemente enthalte, die dort nicht hingehörten (z.B. nach Ansicht mehrerer Delegationen die Bezugnahme auf "schwere Verbrechen") oder näher ausgeführt werden sollten (z.B. die Bezugnahme auf eine "vorübergehende oder außergewöhnliche Netzüberlastung"), wohingegen andere Elemente, die aufgenommen werden könnten, fehlten. Es wurde auch vorgeschlagen, die Bestimmung zu kürzen und zu vereinfachen und/oder eine nicht erschöpfende Liste vorzusehen. Die Delegationen waren sich zwar darüber einig, dass es eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Netzneutralität und einem sinnvollen Verkehrsmanagement bedarf, doch gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, wie dies zu erreichen sei. Einige Delegationen betonten zudem, dass auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten der Endnutzer einerseits und den Belastungen für die Anbieter andererseits gefunden werden müsse. Bevor ein neuer Text erstellt werden könne, müsse daher zunächst eine Einigung über die gemeinsamen Grundsätze erzielt werden.

FAZIT

17. Die intensiven Beratungen in der Gruppe TELE, wie sie in den vorstehenden Abschnitten zusammenfassend dargelegt wurden, haben gezeigt, dass die Mitgliedstaaten den derzeitigen Vorschlag für sehr problematisch halten. Die meisten Mitgliedstaaten sind besorgt über u.a. den bürokratischen Aufwand und die finanzielle Belastung, die unklare Verknüpfung mit dem geltenden Telekommunikationsrahmen, die Auswirkungen auf die bestehenden Strukturen und die Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsstellen, die Auswirkungen auf die Investitionen in die Infrastruktur, die Folgen für die Konsolidierung des Marktes zugunsten eines effektiven Wettbewerbs, der Verbraucher und der kleinen Anbieter sowie über die Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Es bestehen zwar noch zahlreiche offene Fragen und Anliegen insbesondere in Bezug auf die bislang analysierten Bestimmungen des Vorschlags, allerdings – was noch wichtiger ist – sehen auch viele Mitgliedstaaten überhaupt keine Notwendigkeit, sich mit einer Reihe anderer Aspekte des Vorschlag zu befassen. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen über die EU-weite Genehmigung, einige Bestimmungen über die Funkfrequenznutzung und die Bestimmungen über die europäischen virtuellen Zugangsprodukte.

Der Vorsitz ist der Auffassung, dass sich die künftigen Bemühungen auf diejenigen Bestimmungen des Vorschlags konzentrieren sollten, die von den Mitgliedstaaten zumindest teilweise unterstützt wurden und bei denen solide Fortschritte erzielt werden können, damit die Arbeiten an diesem Dossier erfolgreich fortgesetzt werden können.

*

* * *

Der Vorsitz wird dem Rat diesen Fortschrittsbericht zur Kenntnisnahme vorlegen, nachdem ihn der AStV am 28. Mai geprüft hat.