



Brüssel, den 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Begleitunterlage zum/zur

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

{COM(2013) 627 final}
{SWD(2013) 331 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu den Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents

A. HANDLUNGSBEDARF

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die Union ist in einzelne nationale Märkte aufgesplittet, so dass es keinen wirklichen Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsdienste gibt. EU-Vorschriften werden unterschiedlich umgesetzt, wodurch Zugangshindernisse entstehen und es für Betreiber schwierig und kostspielig wird, grenzübergreifende Dienste bereitzustellen. Diese Zersplitterung betrifft alle wichtigen sektorspezifischen Vorschriften: Erteilung von Betriebsgenehmigungen nach einheitlichen Regeln, Zugang zu den wesentlichen Vorleistungen für das Festnetz- oder Mobilgeschäft, Vorschriften zum Schutz der Endnutzer. Besonders auffallend sind ungerechtfertigte Kosten für die grenzübergreifende Kommunikation innerhalb der Union. Die Zersplitterung ist kein sektorspezifisches Phänomen, vielmehr sind davon zahlreiche andere Branchen betroffen, wie die Anbieter von Verkehrsdiensten und grenzübergreifenden Dienstleistungen (Handel, Tourismus, Finanzdienstleistungen).

Europäische Betreiber können Größenvorteile und neue Wachstumschancen nicht ausreichend nutzen. Sie haben die Möglichkeiten, die das Internet bietet, nicht voll ausgeschöpft. Gleichzeitig wird den Verbrauchern weniger Auswahl geboten, sie können weniger innovative Dienstleistungen von hoher Qualität nutzen und zahlen immer noch einen hohen Preis für Auslandsgespräche oder wenn sie auf Reisen in der Union telefonieren oder Daten verschicken.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Ziel der Initiative ist es, die Vollendung des Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation zu ermöglichen.

Indem die ermittelten Hindernisse für den Binnenmarkt durch gezielte Beseitigung der verschiedenen Aspekte der Zersplitterung im Rahmen einer gebündelten Initiative ausgeräumt werden, werden ein verstärkter Wettbewerb gefördert und Innovationen in neue Dienste und Anwendungen ermöglicht. Durch den Binnenmarkt erhalten die Unternehmen die Möglichkeit, ihre Geschäftstätigkeit in größerem Maßstab zu betreiben, was dazu beiträgt, dass europäische Betreiber sich im weltweiten Wettbewerb besser positionieren können und der Markteintritt neuer Marktteilnehmer begünstigt wird.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Maßnahmen auf EU-Ebene sind erforderlich, um die derzeitige Zersplitterung anzugehen, indem die ermittelten Engpässe beseitigt werden und die Betreiber sich auf eine einheitliche Regulierungspraxis und gemeinsame Voraussetzungen stützen können, wenn sie Dienste europaweit anbieten.

Maßnahmen auf EU-Ebene würden auch zu einer Verringerung des administrativen und regulatorischen Aufwands sowie zu einem durchgehend hohen Verbraucherschutzniveau führen, was das Vertrauen steigern und eine größere Auswahl für die Nutzer fördern

würde.

B. LÖSUNGEN

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird einer dieser Optionen der Vorzug eingeräumt? Warum?

Option 1 zielt darauf ab, die Vollendung des Binnenmarkts durch Koordinierung der Regulierungspraxis zu fördern. Die ermittelten Probleme sollen durch Rückgriff auf Empfehlungen (Artikel 292 AEUV und Artikel 19 der Rahmenrichtlinie) und durch die vorgesehene Überprüfung von Elementen des Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, z. B. der Universaldienstrichtlinie im Jahr 2014 und der Roamingverordnung im Jahr 2016, gelöst werden.

Option 2, die bevorzugte Option, umfasst eine Reihe integrierter Legislativmaßnahmen mit gezielten Maßnahmen zur Schaffung eines Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste, die durch verstärkte EU-Koordinierung unterstützt werden (durch Einführung einer EU-weiten Genehmigung für Anbieter elektronischer Kommunikation und die Bereitstellung von Diensten auf der Grundlage harmonisierter Verbraucherschutzvorschriften, vereinheitlichter regulatorischer Abhilfemaßnahmen, den Zugang zu gemeinsamen Vorleistungen und Voraussetzungen wie Funkfrequenzen, Mietleitungen und Bitstrom sowie eines europäischen Raums für Verbraucher, in dem Roaming und Entgelte für grenzübergreifende Kommunikation kein Hindernis mehr darstellen und in dem der Zugang zum offenen Internet gewährleistet wird). Bei dieser Option, die auf dem bestehenden Rechtsrahmen aufbaut, werden die wichtigsten Merkmale dieses Rahmens beibehalten (z. B. Marktanalyse, Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung und Verpflichtung zur Vorabregulierung um einen wirksamen Wettbewerb zu gewährleisten), wobei der Regulierungsdruck schrittweise verringert wird, wenn sich erwiesen hat, dass auf den Märkten Wettbewerbsbedingungen gegeben sind; zudem wird durch gezielte Veränderungen eine einheitlichere Regulierungspraxis insbesondere für in mehreren Mitgliedstaaten tätige Unternehmen angestrebt, während die Verbraucher in den Genuss der Vorteile eines vernetzten Kontinents kommen sollen.

Option 3 deckt sich hinsichtlich der Maßnahmen mit Option 2, sieht aber eine andere Verwaltungsstruktur vor. Bei dieser Option würde eine zentrale EU-Regulierungsbehörde eingerichtet, die für die Bereitstellung und Durchsetzung europaweiter Dienste zuständig wäre, unter anderem im Bereich der Funkfrequenzen, ggf. in Abstimmung mit den nationalen Regulierungsbehörden.

Wer unterstützt welche Option?

Es besteht weitgehend Übereinstimmung hinsichtlich der dringenden Notwendigkeit, die festgestellte Zersplitterung des Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste zu überwinden. Zu der Frage, wie dies am besten zu erreichen ist, gehen die Meinungen – je nach den Interessen der verschiedenen Akteure – allerdings auseinander.

Manche Akteure (insbesondere die etablierten Betreiber) sprechen sich für weitreichende Veränderungen aus, u.a. für eine einheitlichere Regulierungspraxis, sowohl bei den Festnetzen als auch bei den Mobilfunknetzen, für größere Berechenbarkeit und Kontinuität und für eine stärkere Deregulierung. Manche Betreiber äußerten Bedenken

hinsichtlich der Auswirkungen bestimmter Bestandteile dieser Vorschläge, insbesondere zu den Aspekten Roaming- und Auslandsgespräche, auf ihre Einnahmen. Andere Akteure der Branche (darunter die Zugangsinteressenten) fordern eine bessere Umsetzung und ein einheitlicheres Vorgehen bei der Bereitstellung sogenannter virtueller Zugangsprodukte.

Alle Telekombetreiber sind sich einig, dass die Koordinierung bei der Frequenzpolitik verbessert werden muss, um in einem stabilitätsfördernden und investitionsfreundlichen Regulierungsumfeld mehr Funkfrequenzen für Breitbanddienste freizugeben.

Verbraucherverbände argumentieren für die Abschaffung künstlicher Kosten (z. B. für das Roaming), die anfallen, wenn Verbraucher Dienste in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen. Viele Diensteanbieter (in den Bereichen Verkehr, Funknavigation und Logistik) sprechen sich ebenfalls für die Abschaffung der Roamingentgelte aus, um innovative Geschäftsmodelle entwickeln zu können.

Sie fordern zudem ausdrücklich, dass die Diskriminierung, die durch das Blockieren oder die Drosselung von Diensten entsteht, ausgeräumt wird. Gewerbliche Nutzer – Großunternehmen und KMU –, darunter Webunternehmen und Startups, betonen die Bedeutung des Zugangs zu einer hochwertigen Netzanbindung für die Wettbewerbsfähigkeit, da diese es ihnen z. B. ermöglicht, die Vorteile des Cloud-Computing und der Anwendungen für Machine-to-Machine-Kommunikationsdienste zu nutzen.

Zunehmend werden Bedenken hinsichtlich der mangelnden Breitbandabdeckung und die Überlastung der Mobilfunknetze vorgebracht.

In einer Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie vom 6. Juni 2013 unterstützte eine beträchtliche Zahl von Delegationen das Ziel der Vollendung eines Binnenmarkts der Telekommunikation, wobei der Schwerpunkt u. a. auf die Gewährleistung eines dynamischen Wettbewerbs gelegt wurde sowie auf die Verbesserung der Wahlmöglichkeiten für Verbraucher, Fragen der Netzneutralität, eine angemessene Regelung für Roamingdienste, die Sicherung einer einheitlicheren Regulierungspraxis, die Vermeidung regulatorischer Arbitrage und eine engere Koordinierung der nationalen Frequenzpolitiken. Zahlreiche Delegationen äußerten Bedenken in Bezug auf eine Zentralisierung der Politik durch die Einrichtung einer zentralen europäischen Regulierungsbehörde bzw. einer zentralen EU-Genehmigung und Frequenzzuteilung.

Das Europäische Parlament hat bereits drei Sitzungen zur Erörterung der bevorstehenden Vorschläge abgehalten. Dabei hoben die Abgeordneten vor allem die Notwendigkeit hervor, im Rahmen eines wirklichen Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste die Roamingentgelte abzuschaffen, klare und strenge Vorschriften zur Netzneutralität einzuführen und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten. Von den Abgeordneten wurde ferner betont, dass eine realistische Sicht erforderlich ist und dass die neuen Vorschläge unter Berücksichtigung der Erwartungen und der zeitlichen Vorgaben zu beurteilen sein werden.

C. AUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN OPTION

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)

Der wichtigste direkte Vorteil eines Binnenmarkts für elektronische

Kommunikationsdienste sind voraussichtliche Einsparungen in einer Größenordnung von rund 110 Milliarden EUR pro Jahr. Zudem wird davon ausgegangen, dass die positiven Spillover-Effekte auf andere Branchen sich in jährlichen Gewinnen in zweistelligen Milliardenbeträgen niederschlagen werden. Der Vorteil der bevorzugten Option gegenüber den anderen Optionen besteht darin, dass diese auf den bestehenden Rechtsvorschriften und Verwaltungsstrukturen aufbaut und sich auf die wesentlichen Aspekte der ermittelten Probleme im Zusammenhang mit den zersplitterten Märkten konzentriert, ohne eine übermäßige Zentralisierung einzuführen, so dass diese Option ein realistisches Konzept bietet, um diese Vorteile rascher und sicherer zu erzielen als dies mit den anderen Optionen möglich ist. Die bevorzugte Option ist eine pragmatische Antwort auf dringliche Probleme, die insbesondere die Funkfrequenzen betreffen, so dass eine rasche Verfügbarkeit gewährleistet und eine Überlastung bzw. ein Zusammenbruch von Netzen vermieden wird.

Erstens werden benachbarte Branchen wie die Hersteller von Telekommunikationsausrüstung, Anwendungsentwickler und die Inhalteindustrie unmittelbar von einem dynamischeren europäischen Telekommunikationsmarkt profitieren können.

Zweitens wird eine verbesserte Netzanbindung im Binnenmarkt Branchen wie der Automobilindustrie, der Logistikbranche und dem Energiesektor zugutekommen, die Produktivitätssteigerungen z. B. durch allgegenwärtige Cloud-Anwendungen, vernetzte Objekte und Möglichkeiten zur integrierten Erbringung von Dienstleistungen für unterschiedliche Bereiche der Unternehmen erzielen können.

Drittens werden sich auch für die öffentliche Verwaltung und allgemeine Dienste – insbesondere auch für das Gesundheitswesen – Vorteile ergeben, da elektronische Behördendienste und elektronische Gesundheitsdienste in größerem Maße verfügbar sein werden. Insbesondere bieten elektronische Gesundheitsdienste potenziell die Möglichkeit, eine hochwertigere Pflege zu deutlich niedrigeren Kosten bereitzustellen.

Schließlich kämen die europäischen Verbraucher in den Genuss einer größeren Auswahl, einer größeren Anzahl innovativer Dienstleistungen und einer besseren Dienstqualität. Mit der bevorzugten Option kann das angestrebte Ziel erreicht werden, ohne dass neue Verwaltungshindernisse geschaffen werden.

Was sind die Kosten der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)

Durch das vorgeschlagene vereinfachte Regulierungskonzept würden den Unternehmen keine zusätzlichen regulierungsbedingten und administrativen Kosten entstehen, diese Kosten würden vielmehr gesenkt.

Manche Maßnahmen könnten zu einer Verringerung bestimmter Einnahmequellen für die Betreiber führen. Würden Roaminganrufe und Auslandsferngespräche innerhalb der EU zu Inlandstarifen angeboten, würde dies im ungünstigsten Falle zu geschätzten jährlichen Einbußen in Höhe von 1650 Mio. EUR bei den Roamingeinnahmen und von 700 Mio. EUR bei internationalen Ferngesprächen führen (d. h. wenn Auswirkungen bei der Preiselastizität oder das Kriterium der üblichen Nutzung beim Roaming unberücksichtigt bleiben). Daher werden die tatsächlichen Auswirkungen wahrscheinlich deutlich geringer ausfallen. Außerdem wäre es in jedem Fall zu Einnahmeneinbußen für die Betreiber gekommen, insbesondere infolge der Roamingverordnung (nach der die Preisunterschiede zwischen den nationalen und den internationalen Roamingentgelte bis

2016 abzubauen sind) und infolge des gesteigerten Wettbewerbs und des technologischen Wandels (z. B. Voice over IP). Andererseits wird der neue Rahmen auch neue Einkommensquellen eröffnen und bessere Bedingungen für die Frequenznutzung sowie Größenvorteile mit sich bringen.

Wie werden sich die neuen Entwicklungen auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen auswirken?

Mit der bevorzugten Option wird durch die Beseitigung von Problemen bei der Netzanbindung die Produktivität gesteigert, und allen Marktteilnehmern werden neue Geschäftsmöglichkeiten geboten. Nach den neuen Regelungen wird es für die Anbieter von Webdiensten viel einfacher sein, die für den jeweiligen Dienst geeignete Netzanbindungsqualität zu erwerben, während die Gesamtqualität des Internetzugangs in Europa verbessert wird, was allen Anbietern und Nutzern internetgestützter Dienste zugutekommen wird.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Regierungen geben?

Wird als Rechtsinstrument eine Verordnung gewählt, entstünden den staatlichen Stellen keinerlei Kosten für die Umsetzung oder Anwendung der Rechtsvorschriften. Für die staatliche Verwaltung wären die langfristigen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen ebenfalls in der Regel vorteilhaft, da mit der Zeit dank der höheren Einnahmen aus der Frequenznutzung die Steuereinnahmen steigen werden. Allerdings könnten auch Probleme auftreten, wenn bewährte Praktiken nicht eingehalten werden.

Für eine intensivere regulierungsbezogene Koordinierung unter den Behörden dürften voraussichtlich keine zusätzlichen Ressourcen erforderlich sein.

Wird es andere relevante Auswirkungen geben?

Das Bestehen eines Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste bildet die Grundlage für den digitalen Binnenmarkt, so dass die positiven Auswirkungen auch in der digitalen Wirtschaft allgemein spürbar sein werden.

D. FOLGEMASSNAHMEN

Wann wird die politische Strategie überprüft?

Die Kommission wird die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen nach vier Jahren evaluieren, um bei Bedarf geeignete Anpassungen vorzuschlagen.