

### Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem

- „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste“
- „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“
- „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation“

KOM(2007) 697 endg. — 2007/0247 (COD).

KOM(2007) 698 endg. — 2007/0248 (COD).

KOM(2007) 699 endg. — 2007/0249 (COD).

(2008/C 224/11)

Die Europäische Kommission beschloss am 10. Dezember 2007, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

*„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste“*

*„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“*

*„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation“*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. Mai 2008 an. Berichterstatter war Herr HERNÁNDEZ BATALLER.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 445. Plenartagung am 28./29. Mai 2008 (Sitzung vom 29. Mai) mit 80 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt die Ziele der Kommission: größtmöglicher Nutzen für die Nutzer auf den Märkten der elektronischen Kommunikation, Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen, Förderung wirksamer Investitionen in die Infrastruktur und Förderung der Innovation sowie eine effiziente Funkfrequenz- bzw. Nummernverwaltung und -nutzung.

1.2 Wegen des hohen Niveaus der technischen Innovation und der sehr dynamischen Märkte im Bereich der elektronischen Kommunikation hält der EWSA das Regulierungsmodell des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation und die vorgeschlagenen Änderungen für ausreichend. Die Grundsätze für diese Änderungen lauten:

1.2.1 Dezentrale Regulierung in den Mitgliedstaaten, bei der die nationalen Behörden für die Beaufsichtigung der Märkte

nach gemeinsamen Grundsätzen und Verfahren zuständig sind. Gestärkt werden zudem die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden (NRB), ihr Tagesgeschäft und ihre Ermessensfreiheit, indem sichergestellt wird, dass sie über einen eigenen Haushalt und ausreichende personelle Mittel verfügen; überdies werden ihre Durchsetzungsbefugnisse gestärkt, um die effiziente Anwendung des Regulierungsrahmens zu verbessern.

1.2.2 Konsolidierung des Binnenmarktes, indem der Kommission auf transnationalen Märkten, die über die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten hinausreichen, bestimmte Befugnisse eingeräumt werden.

1.2.3 Verbesserung der Kohärenz der Rechtsvorschriften durch Aktualisierung bestimmter Einzelbestimmungen zur Angleichung an die Technologie- und Marktentwicklung sowie durch Streichung überholter oder überflüssiger Bestimmungen.

1.2.4 Aufstellung einer Strategie für eine effiziente Frequenzverwaltung als wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Informationsraum.

1.2.5 In Ausnahmefällen die Funktionstrennung, die mit vorheriger Zustimmung der Kommission von den NRB auferlegt werden kann, um die Bereitstellung vollständig gleichwertiger Zugangsprodukte für alle nachgelagerten Betreiber zu gewährleisten, einschließlich der nachgelagerten Bereiche des vertikal integrierten Betreibers selbst.

1.2.6 Das Ziel einer zuverlässigen und effizienten Kommunikation über elektronische Kommunikationsnetze. Dazu sollte die Europäische Behörde zur Harmonisierung geeigneter technischer und organisatorischer Sicherheitsmaßnahmen beitragen, indem sie sachkundigen Rat gibt.

1.2.7 Stärkung der Verbraucherrechte bezüglich bestimmter vertraglicher Aspekte, der Transparenz und Veröffentlichung von Informationen, der Verfügbarkeit von Telefon-, Auskunft- und Notdiensten und der Übertragbarkeit von Nummern. Ungeregt bleiben dagegen andere Aspekte wie der Kundendienst, Mindestvorgaben für die Qualität, Klauseln über Vertragsstrafen und die Fälle von kombinierten Verträgen über Kommunikationsdienste und Endgeräte, weshalb die Vorschläge nicht dem im Vertrag verankerten hohen Verbraucherschutzniveau gerecht werden.

1.2.8 Verbesserung des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes, wobei die Vorschläge allerdings nicht weit genug gehen, zum Beispiel was den Schutz vor *Spam* angeht, der nach Ansicht des EWSA unbedingt auf dem Prinzip der ausdrücklichen und vorherigen Zustimmung des Verbrauchers zum Erhalt von Werbebotschaften beruhen muss.

1.3 Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich, dass die Endgeräte in den Anwendungsbereich des Regulierungsrahmens aufgenommen wurden, was zu einer verbesserten Barrierefreiheit für Nutzer mit Behinderungen führen wird. Ebenfalls befürwortet wird die Festlegung verbindlicher Maßnahmen für behinderte Endnutzer, um deren Zugang zu Universaldiensten, öffentlich zugänglichen Telefondiensten, einschließlich Notdiensten, Verzeichnisauskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen sicherzustellen, wobei dieser Zugang dem den anderen Endnutzern eingeräumten Zugang gleichwertig sein muss; Unterstützung finden auch weitere besondere Maßnahmen.

1.4 Die Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands und der entsprechenden Kosten ist ein wichtiger Aspekt; durch die größere Flexibilität bei der Frequenzverwaltung werden die Verwaltungsverfahren vereinfacht und die Frequenznutzung durch die Betreiber erleichtert. Die von den Mitgliedstaaten zu gewährenden Ausnahmen technischer Art und umfangreicheren Ausnahmeregelungen für im allgemeinen Interesse liegende Ziele (z.B. kulturelle und sprachliche Vielfalt, Meinungsfreiheit, Pluralismus der Medien, Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts und Schutz des menschlichen Lebens) hält der EWSA für notwendig, wobei die technischen, sozialen, kulturellen und politischen Erfordernisse aller Mitgliedstaaten entspre-

chend den im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht erlassenen nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden müssen.

1.5 Die Einrichtung einer Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation als von der Kommission unabhängige Einrichtung, welche die Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden (NRB) stärkt, kann positive Ergebnisse bringen, da dadurch eine funktionierende Partnerschaft zwischen der Kommission und den NRB in Fragen ermöglicht wird, bei denen eine Abstimmung auf europäischer Ebene erforderlich ist: Marktdefinition, Analyse von Problemen und entsprechende Abhilfe, Harmonisierung der Frequenznutzung und Definition länderübergreifender Märkte.

## 2. Einleitung

2.1 Im Jahre 2002 wurde eine Reform des Telekommunikationsmarktes beschlossen, die zur Festlegung eines neuen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation führte. Dieser Rechtsrahmen erstreckt sich auf alle satellitengestützten und terrestrischen — einschließlich fester und drahtloser — Netze und umfasst die Rahmenrichtlinie, die Zugangsrichtlinie, die Genehmigungsrichtlinie, die Universaldienstrichtlinie und die Datenschutzrichtlinie mit den Bestimmungen für den Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten in diesem Bereich.

2.2 Dieser Gemeinschaftsrahmen zur Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und -netze wurde entwickelt, um neuen Betreibern den Zugang zu bestehenden Infrastrukturen zu erleichtern, Investitionen in alternative Infrastrukturen zu fördern und den Verbrauchern ein größeres Angebot und niedrigere Preise zu bieten.

2.3 Das Regulierungsmodell des Rechtsrahmens beruht auf dem Grundsatz der dezentralen Regulierung in den Mitgliedstaaten, bei dem die nationalen Behörden für die Beaufsichtigung der Märkte nach gemeinsamen Grundsätzen und Verfahren zuständig sind.

2.4 Dieser Regulierungsrahmen sieht ein *Mindestmaß an Harmonisierung* vor und überlässt die Festlegung der Durchführungsmaßnahmen den Nationalen Regulierungsbehörden (nachstehend NRB) bzw. den Mitgliedstaaten.

2.5 Gemäß der Rahmenrichtlinie wird das Ziel festgelegt, die Vorabregulierung der Märkte schrittweise in dem Maße zu verringern, wie sich der Wettbewerb in diesem Sektor entwickelt. Dies erfolgt durch eine Empfehlung der Kommission, in der diejenigen Produkt- und Dienstleistungsmärkte festgelegt werden, die eine Vorabregulierung rechtfertigen können.

2.5.1 Eine Vorabintervention zur Regulierung soll für mehr Wettbewerb auf den Einzelhandelsmärkten sorgen und ist daher immer auf Vorteile für die Verbraucher ausgerichtet. Wegen der sich weiterentwickelnden Produkt- und Dienstleistungsmerkmale und der sowohl nachfrage- als auch angebotsseitigen Substitutionsmöglichkeiten kann sich die Definition der „relevanten Märkte“ mit der Zeit ändern, wie in der Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 <sup>(1)</sup> festgestellt wurde.

<sup>(1)</sup> ABl. L 344 vom 28.12.2007, S. 65.

### 3. Vorschläge der Kommission

3.1 Die Kommission hat eine umfassende Änderung der geltenden EU-Rechtsvorschriften über die elektronische Kommunikation (nachstehend der „Regulierungsrahmen“) durch die Vorlage des folgenden Bündels von Vorschlägen auf den Weg gebracht:

- zwei Richtlinienvorschläge: einer zur Änderung der Rahmenrichtlinie (der Zugangs- und der Genehmigungsrichtlinie) und der andere zur Änderung der Universaldienstrichtlinie und der Datenschutzrichtlinie;
- einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation (nachstehend die „Behörde“).

3.2 Im Wesentlichen soll mit diesen Vorschlägen der „geänderte“ europäische Regulierungsrahmen für die elektronische Kommunikation definiert und an die Bedürfnisse der nationalen Regulierungsbehörden sowie der Betreiber und Verbraucher der Produkte und Dienstleistungen angepasst werden.

3.3 Es geht um die Festlegung eines kohärenten „geänderten Rechtsrahmens“ für die digitale Wirtschaft, die sich die Vorteile zunutze macht, die mit der Vollendung des Binnenmarktes verbunden sind. Die Vorschläge umfassen folgende Aspekte:

3.4 Vorschlag zur Änderung der Rahmenrichtlinie, der Genehmigungsrichtlinie und der Zugangsrichtlinie:

- a) Im Zusammenhang mit der Frequenzverwaltung wird gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten die Beteiligten konsultieren, wenn eine Ausnahme von den Grundsätzen der Technologie- und Dienstneutralität in Erwägung gezogen wird, und zwar auch dann, wenn Ziele von allgemeinem Interesse verfolgt werden.
- b) Die Einheitlichkeit der einschlägigen Rechtsvorschriften wird gestärkt durch Rationalisierung einiger Verfahrenselemente bei der Marktüberprüfung, einschließlich der Möglichkeit der Kommission, eine Marktanalyse zu übernehmen, falls eine NRB bei der Erfüllung ihrer Pflichten erheblich in Verzug ist.
- c) Die Netzsicherheit und -integrität wird vervollkommenet durch die Stärkung der bestehenden Pflichten und durch Ausdehnung der Integritätsanforderungen über Telefonnetze hinaus auf Mobilfunk- und IP-Netze.
- d) Die für die Beteiligten bestehenden rechtlichen Garantien werden gestärkt durch Festlegung verschiedener Kriterien für die Unabhängigkeit der NRB, die Möglichkeit von Rechtsbehelfen gegen die Entscheidungen der NRB sowie die Möglichkeit der Aufhebung von NRB-Maßnahmen bei einem dringenden Erfordernis, eine schwerwiegende und nicht wieder gutzumachende Schädigung zu verhindern.
- e) Die Bedürfnisse bestimmter benachteiligter Gruppen werden berücksichtigt, indem technische Anforderungen für Endgeräte in den Regulierungsrahmen aufgenommen werden, was zu einer verbesserten Barrierefreiheit für Nutzer mit Behinderungen führt, und indem die Ziele der NRB im Hinblick auf die Nutzergruppen älterer Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen auf den neuesten Stand gebracht werden.

f) Die NRB erhalten die Befugnis, mit vorheriger Zustimmung der Kommission eine Funktionstrennung aufzuerlegen.

g) Es wird ein gemeinsames Auswahlverfahren festgelegt.

h) Schließlich werden die Durchsetzungsbefugnisse der NRB gestärkt, die es ihnen ermöglichen, besondere Bedingungen an Allgemeinerechtigungen zu knüpfen, um die Zugänglichkeit für behinderte Nutzer zu gewährleisten, das Urheberrecht und Rechte an geistigem Eigentum zu schützen und um die Notfallkommunikation der Behörden gegenüber privaten Nutzern sicherzustellen.

3.5 Der Vorschlag zur Änderung der Vorschriften über den Universaldienst, die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre sowie die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz baut auf den Fortschritten auf, die durch den legislativen Ansatz der Kommission in diesem Sektor bereits erreicht wurden.

3.5.1 Dabei wird anerkannt, dass der Wettbewerb allein nicht ausreicht, um die Bedürfnisse aller Bürger zu befriedigen und die Rechte der Nutzer zu schützen, weshalb der Universaldienst, die Nutzerrechte und der Schutz personenbezogener Daten durch besondere Bestimmungen geschützt werden sollen.

3.5.2 Angestrebt wird insbesondere eine stärkere Preistransparenz und die Veröffentlichung der Informationen für die Endbenutzer, wobei die Betreiber verpflichtet werden, vergleichbare, angemessene und aktuelle Informationen in leicht zugänglicher Form zu veröffentlichen, und die NRB die Befugnis erhalten, diese Verpflichtungen von den Betreibern einzufordern.

3.5.3 Vorgesehen sind Maßnahmen zur Gewährleistung der Nummernübertragbarkeit, die den Verbrauchern einen Anbieterwechsel erleichtern (dazu wird festgelegt, dass die Nummernübertragung nicht länger als ein Werktag dauern darf, und die NRB werden ermächtigt, Maßnahmen der Anbieter, welche den Nutzer von einem Anbieterwechsel abschrecken sollen, zu verhindern). Die Auflagen in Bezug auf Angaben zum Anruferstandort für Notdienste werden ausgedehnt, zum Beispiel durch die Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen an die angerufenen Notrufdienste usw.

3.5.4 Die bloße *Möglichkeit* der Mitgliedstaaten, besondere Maßnahmen für behinderte Nutzer zu ergreifen, wird durch eine ausdrückliche diesbezügliche *Verpflichtung* ersetzt; zudem können die NRB von den Betreibern die Veröffentlichung von für Nutzer mit Behinderungen relevanten Informationen verlangen.

3.5.5 Die NRB werden ermächtigt, Mindestvorgaben für die den Endnutzern angebotene Qualität der Netzübertragungsdienste festzulegen, um dadurch eine Verschlechterung der Dienstqualität zu verhindern, und die Endkunder Tarife zu beobachten, wenn keine Unternehmen als Universaldienstbetreiber benannt wurden.

3.5.6 Überdies wird sichergestellt, dass den Endnutzern Sicherheitsverletzungen, die zum Verlust oder zur Gefährdung personenbezogener Daten der Nutzer führen, mitgeteilt werden, und dass sie über vorhandene/empfohlene Vorkehrungen aufgeklärt werden, wie sie mögliche Schäden so gering wie möglich halten können.

3.5.7 Im Einklang damit steht das Verbot des Einsatzes von Spähprogrammen und anderer Schadsoftware, und zwar unabhängig von der Art der Installation im Gerät des Nutzers, und die verstärkte Bekämpfung unerbetener Werbung (*Spam*) durch die Möglichkeit, dass Internet-Diensteanbieter gegen Spam-Versender rechtlich vorgehen.

3.6 Hervorzuheben ist schließlich auch der Vorschlag zur Einrichtung der *Europäischen Behörde*. Diese wird gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig sein, einen Regulierungsrat aus den Leitern der NRB aller EU-Mitgliedstaaten umfassen und die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) <sup>(2)</sup> ersetzen.

3.6.1 Diese „Behörde“ berät die Kommission bei bestimmten Entscheidungen, wird als EU-Fachzentrum für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste fungieren und die Aufgaben der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) übernehmen.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der EWSA begrüßt die Vorschläge der Kommission, insofern damit Lösungen angestrebt werden, die den Erfordernissen der Regulierung und Steuerung des europaweiten Marktes der elektronischen Kommunikation entsprechen.

4.1.1 Der Ausschuss befürwortet die von der Kommission verfolgten Ziele, die Telekommunikationsmärkte stärker für den Wettbewerb zu öffnen und Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze (für alle Technologien, d.h. Fest- und Mobilfunknetze und satellitengestützte Netze) zu fördern <sup>(3)</sup> sowie stärker auf das Internet der Zukunft, sprich das Internet der Dinge und semantischen Verknüpfungen zu setzen und im Zuge der Digitalisierung der audiovisuellen Dienste eine optimierte Frequenzverwaltung im Binnenmarkt sicherzustellen. Dies liegt im gemeinsamen Interesse der Verbraucher und Unternehmen, die hochwertige und leistungsfähige Telekommunikationsnetze und -dienste brauchen.

4.1.2 Der Ausschuss stellt fest, dass der bisher für den Telekommunikationssektor geltende Rechtsrahmen unter anderem Folgendes ermöglicht hat:

- substanzielle Fortschritte im Hinblick auf stärker geöffnete und dynamischere Märkte, wie die Kommission in ihrem Zwischenbericht „Elektronische Kommunikation in Europa — Regulierung und Märkte 2006 (12. Bericht)“ bilanziert;
- die Bekämpfung der starken Ungleichheiten zwischen den einzelnen Betreibern sowie der Vorzugsbehandlung der ehemaligen staatlichen Monopole.

4.2 Zu begrüßen ist ferner die Tatsache, dass die in den Vorschlägen enthaltenen Rechtsvorschriften auf den gesamten Bereich der elektronischen Kommunikation und damit auf alle damit verbundenen Übertragungsnetze und Dienstleistungen ausgedehnt wurden.

4.3 Neben den bereits genannten Verbesserungen bei Fragen rein technischer Natur bzw. bei Verwaltungsaspekten sind auch die umfassenden Bestimmungen zu erwähnen, mit denen die

<sup>(2)</sup> Die ERG wurde durch den Beschluss 2002/627/EG der Kommission vom 29.7.2002, geändert durch den Beschluss 2004/641/EG der Kommission vom 6.12.2007, eingerichtet (ABl. L 323 vom 8.12.2007, S. 43).

<sup>(3)</sup> Siehe Stellungnahme ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 50, Berichterstatter: Herr RETUREAU.

Rechte der Nutzer von elektronischen Kommunikationsdiensten gestärkt und den Betreibern verfahrens- und verwaltungsrechtliche Garantien eingeräumt werden sollen (Recht der Betroffenen auf Anhörung, Pflicht zur Begründung der Entscheidungen, Erlass einstweiliger Maßnahmen und Rechtsbehelfe). Mit der Einführung dieser Garantien wird die EU dem in Artikel 41 ihrer Grundrechtecharta vorgesehenen Recht auf eine gute Verwaltung gerecht.

4.4 Der EWSA befürwortet insbesondere die Berücksichtigung von Forderungen, die er in früheren Stellungnahmen vorgebracht hat und die folgende Aspekte betreffen:

- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, besondere Maßnahmen für behinderte Nutzer zu ergreifen <sup>(4)</sup>, um die Ziele der Europäischen Charta der Grundrechte und des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu erreichen;
- die allgemeinen Grundsätze der Frequenzverwaltung, da das Frequenzspektrum im öffentlichen Interesse liegt und aus wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und umweltrelevanter Sicht und unter Berücksichtigung der Technologie- und Dienstneutralität zu verwalten ist, um die kulturelle und sprachliche Vielfalt, die Meinungsfreiheit, den Pluralismus der Medien zu gewährleisten und dabei die technischen, sozialen, kulturellen und politischen Bedürfnisse aller Mitgliedstaaten zu berücksichtigen <sup>(5)</sup>.

4.4.1 Zur Gewährleistung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt gehört es auch, dass in E-Mails die mit diakritischen Zeichen versehenen Buchstaben einer Sprache oder die kyrillischen, griechischen oder anderen besonderen Buchstaben nicht unleserlich werden. Das Versenden von SMS mit solchen Buchstaben darf nicht teurer sein.

4.5 Ferner befürwortet der Ausschuss die Vorschläge der Kommission zu folgenden Aspekten:

- a) Vereinfachung des Verfahrens zur Marktanalyse, wodurch der Verwaltungsaufwand der NRB und die Verwaltungskosten der Betreiber verringert werden können;
- b) Verbesserung der Netzsicherheit und -integrität, um eine zuverlässige Nutzung der elektronischen Kommunikation zu gewährleisten;
- c) Stärkung der Unabhängigkeit der NRB durch Begrenzung der Möglichkeiten einer Beeinflussung der NRB-Tagesgeschäfte durch andere öffentliche Stellen und indem sichergestellt wird, dass die NRB über einen eigenen unabhängigen Haushalt und ausreichende personelle Mittel verfügen.

#### 5. Besondere Bemerkungen

5.1 Zweck der Kommissionsvorschläge ist einerseits der Erlass von „Maßnahmen zur Annäherung“ der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der elektronischen Kommunikation und andererseits die Schaffung einer neuen supranationalen Einrichtung. Deshalb weist der EWSA nachdrücklich darauf hin, dass ausschließlich Artikel 95 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen herangezogen werden sollte.

<sup>(4)</sup> Sondierungsstellungnahme zum Thema „Künftige Rechtsvorschriften zur eAccessibility“, ABl. C 175, 27.7.2007, S.91-95.

<sup>(5)</sup> ABl. C 151 vom 17.6.2008, S. 25.

5.1.1 Dieser Artikel bietet zweifellos eine geeignete und ausreichende Rechtsgrundlage, um die angestrebten Ziele bzw. ihre Verwirklichung zu begründen <sup>(6)</sup>, doch — wie der EuGH in seiner Rechtsprechung feststellt — muss die Kommission dafür sorgen, dass die für diesen Zweck erlassenen Maßnahmen sich auch tatsächlich auf die einzelstaatlichen Rechtsordnungen auswirken (und damit deren Änderung bewirken) und auf Gemeinschaftsebene alle jene Aspekte genau regeln, welche für die Stellung der Verbraucher und Benutzer der elektronischen Kommunikation Vorteile bringen, ebenso wie die in den Vorschlägen vorgesehenen rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien <sup>(7)</sup>.

5.1.2 Kurz gesagt darf der künftige supranationale Rechtsrahmen für diesen Bereich keine bloße Verschönerung der geltenden EU-Rechtsbestimmungen über die elektronische Kommunikation sein.

5.1.3 Diese Bemerkung trifft auch auf die Schaffung der „Behörde“ zu, die in dem Maße eine Daseinsberechtigung haben wird, wie es ihr gelingt, zur einheitlichen und wirksamen Anwendung der vorgeschlagenen Vorschriften beizutragen, für die sie aufgrund der ihr zugewiesenen Aufgaben prinzipiell zuständig ist.

5.1.4 Die Einrichtung dieser Behörde steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, denn das derzeitige System der Zusammenarbeit:

- a) ist kaum strukturiert und es mangelt ihm an effizienten Mechanismen, was zu einer Fragmentierung des Binnenmarktes führt;
- b) garantiert keine gleichen Bedingungen für die in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassenen Betreiber, und
- c) verhindert die Erzielung der Vorteile, welche der Wettbewerb und grenzübergreifende Dienste für die Verbraucher bringen würden.

5.1.5 Zugleich steht die Schaffung der Behörde auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang, da sie die Mittel bereitstellt für eine funktionierende Partnerschaft zwischen der Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden in Fragen, bei denen eine Abstimmung auf europäischer Ebene erforderlich ist.

5.2 Die Behörde sollte als alleiniges Forum für die Zusammenarbeit der NRB bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben innerhalb des Rechtsrahmens dienen.

5.2.1 Der EWSA will die vorgesehene Bewertung der Funktionsweise der Behörde abwarten, bevor er sich dazu äußert, ob sie transparent, verantwortlich und unabhängig arbeitet. Außerdem wurden die Befugnisse der NRB durch eine solide und transparente Verankerung im Gemeinschaftsrecht gestärkt.

5.3 In Bezug auf den legislativen Ansatz des vorgeschlagenen Rechtsrahmens ist die Zweckmäßigkeit der Anwendung sektorspezifischer Kriterien neben den Prinzipien und Regeln des freien Wettbewerbs im Binnenmarkt anzuerkennen <sup>(8)</sup>. Ein solches Vorgehen ist besonders angezeigt für diesen Sektor, den die Behörden vorab regulieren müssen, was komplizierte wirtschaftliche Analysen des relevanten Marktes beinhaltet — eine

Methode, die in anderen Sektoren des Binnenmarktes nicht erforderlich ist <sup>(9)</sup>.

5.3.1 Der EWSA unterstützt das im Regulierungsrahmen festgelegte Ziel, die Vorabregulierung der Märkte schrittweise in dem Maße zu verringern, wie sich der Wettbewerb in diesem Sektor entwickelt. Die Kommission tut dies bereits in Ansätzen, so zum Beispiel in ihrer Empfehlung vom 17. Dezember 2007. Der EWSA hofft, dass die dynamische Entwicklung des Marktes der elektronischen Kommunikation, die sich weiterentwickelnden Produkt- und Dienstleistungsmerkmale und die Substitutionsmöglichkeiten derartige Interventionsmaßnahmen überflüssig machen können.

5.3.2 Der EWSA sieht in der Funktionstrennung eine Maßnahme mit Ausnahmecharakter, die nur eingeschränkt angewendet werden sollte. Die Funktionstrennung darf nur von NRB und mit vorheriger Zustimmung der Kommission auferlegt werden, die dazu die Stellungnahme der neuen Behörde einholen muss.

5.3.3 Eine derartige Abhilfemaßnahme kann gerechtfertigt sein, wenn auf mehreren der betreffenden Märkte eine tatsächliche Nichtdiskriminierung wiederholt nicht erreicht werden konnte und es dort innerhalb einer zumutbaren Frist geringe oder keine Aussichten auf einen Wettbewerb bei der Infrastruktur gibt, nachdem zuvor auf eine oder mehrere für angebracht erachtete Abhilfemaßnahmen zurückgegriffen wurde.

5.4 In den vorgeschlagenen sektorspezifischen Bestimmungen bleiben jedoch eine Reihe von relevanten Fragen ausgespart, die einerseits effiziente und transparente Anwendung der Kriterien des freien Wettbewerbs zwischen Netzbetreibern bzw. Diensteanbietern auf dem europaweiten Markt und andererseits bestimmte substanzielle Aspekte der Rechte der Nutzer betreffen.

5.5 Zunächst muss die Reichweite des Begriffs der „nationalen Sicherheit“ geklärt werden, der in Artikel 3a Absatz 2 des EU-Vertrags (in der durch den Vertrag von Lissabon geänderten Fassung) verwendet wird, wobei den Mitgliedstaaten „die alleinige Verantwortung“ für den Schutz der nationalen Sicherheit eingeräumt wird.

5.5.1 Durch diese Anerkennung von nicht geregelten Befugnissen entsteht ein großer Ermessensspielraum für Festlegung der Fälle und Maßnahmen, die aus Gründen der nationalen Sicherheit Ausnahmen von der Anwendung der von der Kommission vorgeschlagenen sektorspezifischen Vorschriften und Grundsätze sowie des Wettbewerbsrechts begründen können.

5.5.2 Derzeit gibt es einzelstaatliche Rechtsvorschriften für den Sektor der elektronischen Kommunikation, wonach die Festlegung der Telekommunikationsnetze, -dienste, -einrichtungen und -geräte, die von wesentlicher Bedeutung für die nationale Verteidigung und den Schutz der öffentlichen Sicherheit sind, im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt <sup>(10)</sup>. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass das bei der Umsetzung des „Galileo“-Projekts angewandte Verfahren hier ein nützlicher Bezugspunkt sein kann.

<sup>(6)</sup> Urteil des EuGH vom 2.5.2006, Rechtssache C-436/03.

<sup>(7)</sup> Ebenda, Begründungserwägungen 44 und 45.

<sup>(8)</sup> Siehe BAVASSO, A: „Electronics Communications: A New Paradigm for European Regulation“, CML Rev. 41, 2004, S. 110 ff.

<sup>(9)</sup> De STREEL, A: „The Integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronics Communications“, *World Competition*, 26, 2003, S. 497.

<sup>(10)</sup> Für eine genauere Analyse dieser Fragen wird verwiesen auf: MOREIRO GONZALEZ, Carlos J.: „Las cláusulas de Seguridad Nacional“. Iustel, 207, S. 26-31 und 53-64.

5.6 Zur Gewährleistung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts bei der Einrichtung neuer Netzinfrastrukturen und insbesondere bei der Schaffung der neuen Generation von Kommunikationsnetzen müssen die Behörden in der Lage sein, unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und der Grundsätze der Demokratie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und ein hohes Beschäftigungsniveau zu fördern und so eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zu erreichen, damit sich ein technologisch hoch entwickelter Markt für die elektronische Kommunikation herausbilden kann.

5.6.1 Die Interventionsmaßnahmen müssen dazu dienen, mit öffentlichen Mitteln — insbesondere mit Finanzmitteln der lokalen Gebietskörperschaften — die künftige Entfaltung der Kommunikationsnetze der neuesten Generation zu fördern und sicherzustellen, dass die Technologieneutralität nicht beeinträchtigt bzw. im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eine unnötige Doppelung der Netzressourcen vermieden wird.

5.7 Bezüglich der Frage, inwieweit die Rechte der Nutzer durch den von der Kommission vorgeschlagenen Regulierungsrahmen beeinträchtigt werden, wird darauf hingewiesen, dass unter bestimmten Umständen eine spezifische Untersuchung über die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erfolgen muss<sup>(11)</sup>. Dieses Recht ist nicht nur in Artikel 36 der EU-Grundrechtecharta verankert, sondern wird auch in Artikel 16 des EU-Vertrags und im Protokoll Nr. 9 zu den Verträgen geregelt werden. Diese spezifische Untersuchung sollte sich auch auf den Schutz des freien Wettbewerbs erstrecken, der nicht als besonderes Ziel der EU in Artikel 3 des Vertrags von Lissabon aufgelistet, sondern ebenfalls Gegenstand einer *Ad-hoc-Regelung* nach dem Vorbild des Protokolls über den Binnenmarkt und den Wettbewerb im Anhang zu den Verträgen sein wird.

5.7.1 Der EWSA begrüßt zwar die Tatsache, dass in dem Vorschlag über den Universaldienst die Einrichtung eines Konsultationsmechanismus in den Mitgliedstaaten vorgesehen ist, der sicherstellt, dass in ihrem Entscheidungsprozess die Interessen der Verbraucher gebührend berücksichtigt werden, er bedauert allerdings, dass in keiner Bestimmung auf die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei dieser Konsultation und Beteiligung Bezug genommen wird. Dies gilt insbesondere für die Einbeziehung in die Beschlussfassung durch die zuständigen supranationalen Organe, welche geeignete Maßnahmen beschließen, die eine effiziente EU-weite Umsetzung garantieren.

5.7.2 Im Hinblick auf den materiellen Bereich des Universaldienstes wartet der Ausschuss den von der Kommission für dieses Jahr angekündigten diesbezüglichen Vorschlag ab, um sich dann definitiv dazu zu äußern. Vorläufig bekräftigt<sup>(12)</sup> er die Grundsätze, die seines Erachtens nach Anwendung finden sollten, nämlich:

- a) die Verfügbarkeit der Dienste zu gerechten, angemessenen und erschwinglichen Preisen;
- b) der rasche öffentliche Zugang zu den fortgeschrittenen Breitband-Informations- und Telekommunikationsdiensten in allen Regionen;

<sup>(11)</sup> Siehe Stellungnahmen CESE 267/2008, verabschiedet am 14.2.2008, Berichterstatter: Herr HENCKS.

<sup>(12)</sup> Stellungnahme des EWSA, verabschiedet auf der Plenartagung am 28. Februar/1. März 2001. ABl. C 139 vom 11.5.2001, S. 15.

- c) der einkommens- und standortunabhängige Zugang aller Verbraucher mit Anspruch auf Tarifierung;
- d) ein gerechter und nicht diskriminierender Beitrag aller Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Erhaltung und Weiterentwicklung des Universaldienstes;
- e) das Vorhandensein spezifischer, abschätzbarer und ausreichender Mechanismen zur Aufrechterhaltung und Ausdehnung des Universaldienstes in Abhängigkeit von der technischen und sozialen Entwicklung;
- f) die für den Schutz des öffentlichen Interesses durch die NRB notwendigen ergänzenden Grundsätze;
- g) die Einrichtung eines „Forums“ und einer „Telekommunikationsbeobachtungsstelle“ auf Gemeinschaftsebene, um die Standpunkte der betroffenen wirtschaftlichen und sozialen Akteure und der anderen Organisationen der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.

5.7.3 In Bezug auf den Universaldienst sollten in der Richtlinie folgende Aspekte behandelt werden:

- a) die notwendige Regelung des Kundendienstes der Betreiber und Anbieter einschließlich der Befugnis zur Einführung von verbindlichen Qualitätsnormen für den Kundendienst, wenn sich die Dienstqualität verschlechtert;
- b) die Definition von Vertragsstrafen, um hier für mehr Rechtssicherheit zu sorgen;
- c) Vertragsänderungen;
- d) Mindestqualitätsvorgaben für bestimmte Aspekte, wobei die NRB ermächtigt werden, ggf. Mindestqualitätsstandards für die Dienste festzusetzen;
- e) Einzelverbindungs nachweise (detaillierte Telefonabrechnungen) und Dienste mit höheren Gebühren, wobei grundsätzlich festgelegt werden sollte, dass alle Dienste, die keine elektronische Kommunikation darstellen, in den Rechnungen gesondert ausgewiesen werden müssen;
- f) kombinierte Verträge über Kommunikationsdienste und Endgeräte, für die mehr Transparenz bei der Vertragsgestaltung erforderlich ist.

5.7.4 Der im Vorschlag zum Universaldienst vorgesehene verstärkte Verbraucherschutz garantiert den Verbrauchern nicht vollständig das in Artikel 153 EG-Vertrag festgelegte hohe Verbraucherschutzniveau, da die Bestimmungen nicht das Recht der Teilnehmer vorsehen, einen bestehenden unbefristeten Vertrag mit Netzbetreibern oder Anbietern von Kommunikationsdiensten ohne Vertragsstrafe aufzulösen.

5.7.5 Der Vorschlag enthält jedoch Aspekte, die den Verbraucherschutz verbessern, so z.B.:

- transparente, aktuelle und vergleichbare Informationen über Tarife und die Art der angebotenen Dienste;
- die Änderung der Verordnung 2006/2004 zur Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verhinderung von unerwünschten Praktiken wie *Phishing*<sup>(13)</sup>, *Internetstalking* und *Spoofing*.

<sup>(13)</sup> Eine Form des Betrugs, bei der versucht wird, ohne Zustimmung des Benutzers an die Zugangsdaten für dessen Bankkonten zu gelangen, sich so Zugang zum Konto zu verschaffen und Geld abzuzweigen.

5.8 Hinsichtlich des Datenschutzes bei der elektronischen Kommunikation stellt der Ausschuss fest, dass der Vorschlag einen Fortschritt gegenüber den geltenden Vorschriften darstellt, und fordert die Kommission auf, die Vertraulichkeit der Kommunikation und des damit verbundenen Datenverkehrs über öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu stärken und dabei den vom EuGH in seiner Rechtsprechung <sup>(14)</sup> genannten Kriterien zu folgen.

5.8.1 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die im Zusammenhang mit der elektronischen Kommunikation stehenden Grundrechte wie der Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten, das Kommunikationsgeheimnis und die Vertraulichkeit sowie bestimmte kommerzielle Aspekte des geistigen Eigentums besser geregelt werden.

5.8.2 In Bezug auf die Sicherheit <sup>(15)</sup> müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Netzsicherheit <sup>(16)</sup> und die

Verwendung hinreichend zuverlässigen Verschlüsselungsmaterials zu gewährleisten und so den Schutz der Privatsphäre zu stärken.

5.8.3 Der Ausschuss begrüßt die Anwendung des in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzes auf öffentliche Kommunikationsnetze, die Datenerfassungs- und Identifizierungsgeräte (z.B. kontaktlos arbeitende RFID-Geräte) unterstützen <sup>(17)</sup>.

5.9 Bezüglich unerbetener Werbung (*Spam*) bekräftigt <sup>(18)</sup> der EWSA seine Ansicht, dass hier die Bestimmungen unbedingt auf dem Prinzip der ausdrücklichen und vorherigen Zustimmung des Verbrauchers zum Erhalt von Werbebotschaften beruhen müssen, da dem Recht, keine solche unerbetene Werbung zu erhalten, Vorrang einzuräumen ist. Dazu müssen alle erforderlichen Maßnahmen vorgesehen werden, um die Durchsetzung dieses Prinzips zu gewährleisten, wobei gegebenenfalls wirksame, abschreckende und angemessene Sanktionen festzulegen sind.

Brüssel, den 29. Mai 2008

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> Siehe insbesondere Urteil des EuGH vom 29.1.2008 in der Rechtssache C-275/06.

<sup>(15)</sup> Der EWSA erarbeitet derzeit die Stellungnahme (INT/417) DT R/CESE 80/2008 über die Bekämpfung von Betrug und Fälschung im bargeldlosen Zahlungsverkehr.

<sup>(16)</sup> Siehe Stellungnahme zum Thema „Sicherheit der Netze und Informationen“, Berichterstatter: Herr RETUREAU, ABl. C 48 vom 21.2.2002, S.20.

<sup>(17)</sup> Siehe Stellungnahme zum Thema „Funkfrequenzkennzeichnung (RFID)“, Berichterstatter: Herr MORGAN, ABl. C 256 vom 27.10.2007, S.66.

<sup>(18)</sup> Siehe Stellungnahme des Ausschusses, verabschiedet auf der Plenartagung am 24./25. Januar 2001. ABl. C 123 vom 25.4.2001, S. 53.