

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation

(Neufassung)“

(COM(2016) 590 final — 2016/0288 (COD))

(2017/C 125/08)

Alleinberichterstatte: **Jorge PEGADO LIZ**

Befassung	Europäisches Parlament, 24.10.2016 Rat, 9.11.2016
Rechtsgrundlage	Artikel 114 und 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.1.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.1.2017
Plenartagung Nr.	522
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	162/3/23

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den allgemeinen Tenor des Kommissionsvorschlags für den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, den Zeitpunkt der Veröffentlichung sowie die Art und Weise, wie die Europäische Kommission das Thema behandelt und die Kodifizierung und horizontale Neufassung der vier bestehenden Richtlinien (Rahmen-, Genehmigungs-, Zugangs- und Universaldienstrichtlinie) vornimmt. Diese werden in einer einzigen Richtlinie gebündelt, wodurch die aktuelle Struktur vereinfacht wird, um im Einklang mit dem Ziel der regulatorischen Eignung (REFIT) ihre Kohärenz und Zugänglichkeit zu verbessern.

1.2. Der EWSA hebt insbesondere die Schwierigkeit des Unterfangens der Neufassung dieser Richtlinien und die ausgezeichnete Qualität dieser erstmals durchgeführten juristischen Arbeit hervor, betont jedoch, dass eine sorgfältige Überarbeitung der einzelnen Sprachfassungen notwendig ist, um einige kleine Formulierungsprobleme zu beheben.

1.3. Der EWSA teilt die grundlegenden Ziele des Vorschlags im Hinblick auf die Gewährleistung eines besseren Internetzugangs für alle Bürger und Unternehmen in diesem Maßnahmenpaket, mit dem es für alle Unternehmen attraktiver gemacht werden soll, in neue qualitativ hochwertige Infrastrukturen in der gesamten EU, sowohl auf lokaler Ebene als auch grenzübergreifend, zu investieren.

1.4. Der EWSA bedauert jedoch die Entscheidung, die Datenschutzrichtlinie nicht zu berücksichtigen, die aus Sicht der Bürger ein leuchtendes Beispiel für die positiven Maßnahmen der EU zu ihren Gunsten sein sollte; somit fehlt in dem Vorschlag einer der wichtigsten Pfeiler für die Gewährleistung des Schutzes der wesentlichen Interessen der Netznutzer — ein Schwachpunkt.

1.5. Der EWSA bedauert außerdem, dass die Europäische Kommission sich für eine Richtlinie mit verschiedenen Harmonisierungsformen entschieden hat, wodurch die Entscheidung über viele wichtige Aspekte den Mitgliedstaaten überlassen und die Fragmentierung der Märkte nicht verhindert wird, anstatt eine Verordnung vorzuschlagen, die unmittelbar gilt und mit der Vorschriften für ein höheres Verbraucherschutzniveau und somit eine bessere Integration des Binnenmarkts festgelegt werden können.

1.6. Der EWSA unterstützt insbesondere folgende Aspekte des Vorschlags:

- a) den Fokus auf den Zugang von Nutzern mit Behinderungen zu den Diensten und die Notwendigkeit, „die notwendigen Endnutzerrechte [besser] festzulegen“ mit besonderem Augenmerk auf die Anwendung der EU-Verbraucherschutznormen, vor allem der Richtlinien 93/13/EWG, 97/7/EG und 2011/83/EU;

- b) die Relevanz der Festlegung neuer Konzepte und Begriffsbestimmungen zur Präzisierung und Auslegung des Rechtsrahmens;
- c) die Änderung der Marktanalyseverfahren und die Kodifizierung gegenwärtiger bewährter Verfahren, um zu gewährleisten, dass die Zugangsverpflichtungen nur auferlegt werden, wenn und wo sie nötig sind, um einem Marktversagen auf den Endkundenmärkten zu begegnen oder bestimmte Ergebnisse für die Endnutzer zu erreichen und gleichzeitig wettbewerbsfähige Ergebnisse zu sichern;
- d) die Erleichterung der gemeinsamen Frequenznutzung in 5G-Netzen und die Förderung des Zugangs der Endnutzer zu Wi-Fi-Netzen, da eine gemeinsame Frequenznutzung auf der Grundlage einer Allgemeinenehmigung oder individueller Nutzungsrechte die intensive und effizientere Nutzung dieses „knappen Guts“ ermöglichen kann;
- e) die Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden, die aus den besonderen Garantien heraussticht, die für die Auswahl, die Beschränkung der Amtszeiten, die eigenständige Verwaltung und die Entlassung der Mitglieder der jeweiligen Behörden festgelegt werden.

1.7. Dagegen hegt der EWSA große Vorbehalte und begründete Zweifel in Bezug auf folgende Aspekte:

- a) einige Innovationen in Bezug auf den Universaldienst, mit denen unter dem Vorwand einer angeblichen Modernisierung des einschlägigen Rechtsrahmens in Wirklichkeit Dienste ersetzt und sogar eine Reihe von Verpflichtungen, beispielsweise öffentliche Münz- und Kartentelefone, vollständige Teilnehmerverzeichnisse und Verzeichnisauskunftsdienste gestrichen werden, wodurch das vorgebliche Ziel redundant gemacht wird;
- b) die Definition des Begriffs „funktionale breitbandige Internetzugangsdienste“, da dies letztlich nichts weiter als eine beliebige Liste zugänglicher Internetdienste sein könnte — im Gegensatz zu neutralen Mindestqualitätsanforderungen für die Verbindungen —, was in Zukunft zu diskriminierenden Praktiken zum Nachteil der Endnutzer führen könnte;
- c) der Verweis auf Sozialleistungen, d. h. auf die Staatshaushalte mittels Steuern: Unterstützung für „einkommensschwache Endnutzer oder Endnutzer mit besonderen sozialen Bedürfnissen [...], um die Erschwinglichkeit funktionaler Internetzugang- und Sprachkommunikationsdienste zumindest an einem festen Standort sicherzustellen“, wodurch den Diensteanbietern diese Verpflichtungen abgenommen werden und ihnen die Möglichkeit an die Hand gegeben wird, nur mehr gewinnbringende Bereiche abzudecken; dadurch werden ihre Interessen gewahrt, gleichzeitig allerdings der Umfang des Universaldienstes eingeschränkt und die Verbraucherrechte beschnitten; in gleicher Weise werden auch die Kosten für die Universaldienstverpflichtungen auf den Staatshaushalt abgewälzt, da die bislang vorgesehene Möglichkeit zur Umlage der Kosten abgeschafft wird;
- d) die ausdrückliche Entscheidung für die Methode der Maximalharmonisierung mit einem geringen Schutzniveau in Bezug auf die Endnutzerrechte, was durch das Bestreben um Vereinfachung zur Aushöhlung der Rechte der Nutzer führt und im Widerspruch zu dem Standpunkt steht, den der EWSA systematisch vertreten hat;
- e) die Abschaffung bestimmter regulatorischer Verpflichtungen oder die Einschränkung früherer Rechte und Garantien unter dem (nicht überprüfbar) Vorwand, dass sie nicht mehr notwendig sind oder durch die allgemeinen Verbraucherschutzvorschriften abgedeckt werden. Dies betrifft beispielsweise die Aufhebung der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden, Endkundertarife von Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht direkt zu regulieren, oder die Streichung bestimmter Bestimmungen betreffend Verträge, die Transparenz, die Gleichwertigkeit des Zugangs behinderter Nutzer, Verzeichnisdienste und die Interoperabilität der Digitalfernsehgeräte;
- f) mangelhafte Regulierung in Bezug auf bestimmte Situationen, die als missbräuchliche Praktiken in den Verträgen mit den Nutzern gemeldet wurden, wie beispielsweise die Maximallaufzeiten von Verträgen oder die Vertragskündigungsfristen, die Vertragsverlängerung im Falle von Angebotspaketen, das Fehlen von Sanktionen zur Gewährleistung eines effizienten Anbieterwechsels für den Endnutzer und die Beibehaltung der Entschädigungsverpflichtung für den Endnutzer in Bezug auf den „zeitanteiligen Wert verbilligter Geräte, die bei Vertragsschluss an den Vertrag geknüpft waren, und eine zeitanteilige Rückzahlung etwaiger anderer Angebotsvorteile, die bei Vertragsschluss als solche ausgewiesen waren“;

- g) abschließend die Tatsache, dass dieser Vorschlag dem ausdrücklichen Wunsch des Rates für einen „Europäischen Kodex der Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsdiensten“ nicht Rechnung trägt, dessen Ziel es ist, „auf EU-Ebene über ein einfaches, benutzerfreundliches Instrument zu verfügen, in dem sämtliche Rechte der Nutzer elektronischer Kommunikationsdienste in den Bereichen IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) und Verbraucherschutz niedergelegt sind“.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Vorschlag für eine Richtlinie

2.1.1. Im Rahmen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt⁽¹⁾ sowie aufgrund der raschen und tiefgreifenden Veränderungen der Strukturen des elektronischen Kommunikationsmarkts in den letzten Jahren, des Entstehens bislang unbekannter Arten von Marktteilnehmern, die zu den herkömmlichen Telekommunikationsbetreibern in Konkurrenz getreten sind, in Verbindung mit der steigenden Zahl und immer größeren Beliebtheit von Online-Inhaltendiensten ist eine Überarbeitung und Aktualisierung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation aus dem Jahr 2009 erforderlich, um insbesondere zu gewährleisten, dass Privatpersonen und Unternehmen unter fairen Wettbewerbsbedingungen nahtlos Online-Aktivitäten nachgehen und Internetanwendungen nutzen können. Die Europäische Kommission verfolgt mit ihrem am 14. September 2016 veröffentlichten Vorschlag⁽²⁾ das grundlegende Ziel, einen besseren Internetzugang für alle Bürger und Unternehmen sicherzustellen.

2.1.2. Dieser Vorschlag ist Teil eines Pakets mit dem Ziel, Investitionen in neue qualitativ hochwertige Infrastrukturen in der gesamten EU, sowohl auf lokaler Ebene als auch grenzübergreifend, für Unternehmen attraktiver zu machen. Das Paket umfasst außerdem einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und eine Mitteilung der Kommission über „Konnektivität für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt — Hin zu einer europäischen Gigabit-Gesellschaft“. Außerdem wurden ein Aktionsplan für die Einführung von 5G in ganz Europa ab 2018 und ein Vorschlag für eine Verordnung im Hinblick auf die Förderung der Internetanbindung in Kommunen und öffentlichen Räumen (WIFI4EU) vorgelegt.

2.1.3. Diese Instrumente dienen den drei strategischen Konnektivitätszielen bis 2025:

- a) alle Bereiche mit besonderer sozioökonomischer Bedeutung müssen über eine äußerst leistungsstarke Internetanbindung von 2 GB verfügen;
- b) alle europäischen Privathaushalte sollten, unabhängig davon, ob sie sich auf dem Land oder in der Stadt befinden, einen Internetanschluss mit einer Empfangsgeschwindigkeit von mindestens 100 Mbit/s haben, die auf Gbit/s-Geschwindigkeit aufgerüstet werden kann;
- c) alle Stadtgebiete sowie alle wichtigen Straßen- und Bahnverbindungen sollten durchgängig mit einer 5G-Anbindung versorgt werden. Als Zwischenziel sollte bis 2020 mindestens eine Großstadt in jedem Mitgliedstaat auf gewerblicher Grundlage mit 5G-Technik ausgerüstet werden.

2.1.4. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als Rechtsgrundlage, da er auf die Verwirklichung des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation und dessen Funktionsfähigkeit ausgerichtet ist. Der Vorschlag besteht in einer Neufassung vier bestehender sektorspezifischer Richtlinien (Rahmen-, Genehmigungs-, Zugangs- und Universaldienstrichtlinie) und deren Bündelung in einer einzigen Richtlinie, wodurch die aktuelle Struktur vereinfacht wird, um im Einklang mit dem Ziel der regulatorischen Eignung (REFIT) ihre Kohärenz und die Zugänglichkeit zu stärken. Somit nimmt sie die Form eines echten Kodex für die elektronische Kommunikation an.

2.1.5. Je nach Themenbereich werden in dem Vorschlag verschiedene Arten der Harmonisierung der Rechtsvorschriften vorgeschlagen, die von einer gezielten oder selektiven Vollharmonisierung, beispielsweise für die Vorschriften für den Schutz der Endnutzer, bis zu einer Mindestharmonisierung der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden (NRB) mit einem hohen Schutzniveau bzw. einer Maximalharmonisierung in Bezug auf die Funkfrequenzen reichen.

2.1.6. Der Vorschlag beruht auf einer breit angelegten öffentlichen Konsultation der Interessenträger über einen Zeitraum von zwölf Wochen, auf dem externen fachlichen Rat des Europäischen Parlaments und des Rates, einer Reihe von Studien, die in der Folgenabschätzung im Detail aufgeführt und erläutert werden, sowie einer hochrangigen Sachverständigengruppe, die im Rahmen der Studie SMART 2015/0005 eingesetzt wurde.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7. Mit diesem Vorschlag will die Europäische Kommission folgende Ziele erreichen:

- a) mehr Wettbewerb und bessere Planbarkeit für Investitionen;
- b) bessere Nutzung von Funkfrequenzen;
- c) Stärkung des Verbraucherschutzes in den Bereichen, in denen die allgemeinen Verbraucherschutzbestimmungen den sektorspezifischen Anforderungen nicht genügen;
- d) ein sichereres Online-Umfeld für alle Nutzer und gerechtere Regeln für alle Marktteilnehmer.

2.1.8. Mit mehreren der vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere jenen in Verbindung mit den Frequenzen, dem Universaldienst, dem Zugangsdienst, den Endnutzern sowie der Nummerierung und den Verwaltungsstrukturen, sollen die Vorschriften präzisiert und dafür gesorgt werden, dass den Parteien ihre Rechte und Pflichten leicht ersichtlich sind und Überregulierung und Verwaltungsaufwand vermieden werden.

2.1.9. Die vorgeschlagenen Änderungen sehen im Einzelnen vor: gestraffte und geografisch gezielte Zugangsregulierung; Nutzung (wenn möglich) von Allgemeingenehmigungen statt Einzelgenehmigungen für Frequenzen; Förderung von Sekundärmärkten für Frequenzen; Aufhebung bestimmter Universaldienstverpflichtungen wie beispielsweise Auflagen zur Bereitstellung von öffentlichen Münz- und Kartentelefonen und physischen Teilnehmerverzeichnissen; Einengung des Umfangs der Universaldienstverpflichtungen; Klärung des Umfangs des Rechtsrahmens und Aufhebung redundanter Verbraucherschutzbestimmungen, sofern diese bereits durch horizontale Vorschriften geregelt oder durch den Markt bereits erfüllt werden; Harmonisierung und Klärung der Vorschriften und Nummernverwaltung im M2M-Kontext.

2.1.10. Die Europäische Kommission schlägt außerdem die Stärkung der Rolle der nationalen Regulierungsbehörden und des GEREK vor, um eine kohärente und transparente Anwendung der Vorschriften im gesamten Binnenmarkt zu gewährleisten und so die derzeitige Fragmentierung und die aktuellen Inkohärenzen im Hinblick auf eine effiziente Governance neuer Gremien zu begrenzen⁽³⁾.

2.2. Die Methode der „Neufassung“

2.2.1. Die Europäische Kommission beschränkt sich nicht auf eine reine „Kodifizierung“, sondern fasst den Inhalt mehrerer früherer Richtlinien in einer harmonisierten und kohärenten neuen Richtlinie zusammen, allerdings ohne ihn zu ändern, wie sie es in den meisten Fällen tut. Sie nimmt vielmehr die Möglichkeit in Anspruch, die ihr mit der am 28. November 2001 unterzeichneten interinstitutionellen Vereinbarung (IIV)⁽⁴⁾ eröffnet wird, um parallel zu der horizontalen Integration der verschiedenen früheren Rechtsvorschriften in einem einzigen Rechtsakt tiefgreifende und wesentliche Änderungen am Rechtsrahmen vorzunehmen (die sogenannten „wesentlichen Änderungen“).

2.2.2. Bei dieser Art der Vereinfachung der Rechtsvorschriften, Kodifizierung und wesentlichen Änderung des Rechtsrahmens für einen Rechtsakt wird das „übliche Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft [...] uneingeschränkt eingehalten“ (Ziffer 5 der IIV), d. h. der EWSA wird befasst, und der Vorschlag für eine Neufassung unterliegt einer Reihe von Anforderungen und Regeln, die in Ziffer 6 und 7 der interinstitutionellen Vereinbarung ausdrücklich aufgelistet werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Aspekte, die in dieser Stellungnahme nicht untersucht werden

3.1.1. Aufgrund der vorgegebenen Beschränkungen für den Umfang seiner Stellungnahmen sowie aufgrund der Art des Vorschlags will der EWSA nicht erneut zu Aspekten, die unverändert aus den ursprünglichen Rechtsvorschriften in diesen Vorschlag übernommen wurden, Stellung nehmen, sofern dies für das Verständnis bestimmter Aspekte nicht absolut erforderlich ist.

3.1.2. Der EWSA hatte bereits Gelegenheit, sich in früheren Stellungnahmen eingehend zu dieser Thematik in allen Aspekten zu äußern; er beschränkt sich daher darauf, seine einschlägigen Aussagen zu bekräftigen.

3.1.3. Er wird sich in dieser Stellungnahme auch nicht eingehend mit den Aspekten in Verbindung mit der Struktur und der Arbeitsweise des GEREK auseinandersetzen, die im Detail in der parallel zu dieser Stellungnahme erarbeiteten Stellungnahme erörtert werden.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ ABl. C 77 vom 28.3.2002, S. 1.

3.2. *Bewertung der allgemeinen Ausrichtung des Kommissionsvorschlags*

3.2.1. Der EWSA beglückwünscht zunächst die Europäische Kommission für die zeitgerechte Vorlage dieser Initiative, die aufgrund des Marktes, des technologischen Wandels und der Entwicklungen im Bereich Rechtsschutz für die Nutzer elektronischer Kommunikation völlig gerechtfertigt ist. Eine Überarbeitung des Rechtsrahmens ist erforderlich geworden, um zu gewährleisten, dass Privatpersonen und Unternehmen unter fairen Wettbewerbsbedingungen nahtlos auf Online-Aktivitäten zugreifen und Internetanwendungen nutzen können. Der EWSA begrüßt ebenfalls die Anwendung des Verfahrens der „Neufassung“, das ein äußerst angemessenes Instrument im allgemeinen REFIT-Rahmen ist, und bedauert lediglich, dass die Europäische Kommission so selten auf dieses Verfahren zurückgreift.

3.2.2. Diesbezüglich beglückwünscht der EWSA die Europäische Kommission, dass sie das schwierige Unterfangen der „Neufassung“ korrekt und unter genauer Beachtung der diesbezüglichen Bestimmungen durchgeführt hat; er bedauert indes, dass sie seiner wiederholten Empfehlung, gleichzeitig eine bereinigte und somit verständlichere Fassung vorzulegen, nicht Rechnung getragen hat.

3.2.3. Der EWSA stimmt außerdem den meisten in dem Vorschlag enthaltenen neuen Vorschriften sowie der Art und Weise zu, wie diese mit anderen EU-Vorschriften in Einklang gebracht werden, und zwar zum einen den geltenden sektorspezifischen Vorschriften und zum anderen insbesondere den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts und den horizontalen Rechtsvorschriften zum Verbraucherschutz.

3.2.4. Der EWSA ist jedoch der Ansicht, dass es der Klarheit und Rechtssicherheit gedient hätte, wenn sie anstatt der — übrigens nicht ausreichend begründeten — Entscheidung für eine derart umfassende und weitreichende Richtlinie, in der viele Aspekte einer Regelung durch die Mitgliedstaaten überlassen werden, eine Rahmenverordnung angenommen hätte, die direkt, unmittelbar und einheitlich in allen Mitgliedstaaten Anwendung findet. Dies hatte übrigens die Kommission selbst vorgeschlagen und hätte durch spezifische Richtlinien über einige der darin behandelten Aspekte ausgestaltet werden können, für die ein unterschiedliches Maß an Harmonisierung je nach Marktbedingungen und Art der Aspekte erforderlich ist. Aufgrund der erforderlichen Dauer für die Behandlung der Vorschläge (mindestens 18 Monate), die Umsetzung (mindestens zwei Jahre) und die Anwendung wird der neue Rahmen nicht vor 2021 oder 2022 in Kraft treten.

3.2.5. Außerdem blieb die Datenschutzrichtlinie, für die am 10. Januar 2017 ein Verordnungsvorschlag veröffentlicht wurde (COM(2017) 10 final), ausgeklammert — wenn dies auch aufgrund des Gesetzgebungszeitplans nachvollziehbar ist, es handelt sich jedoch um eines der zentralen und wichtigsten Themen des Pakets, ein Schwachpunkt des Vorschlags. Somit fehlt in dem Vorschlag einer der wichtigsten Pfeiler für die Gewährleistung des Schutzes der wesentlichen Interessen der Netznutzer. Damit wird die Harmonisierung der geltenden Rechtsvorschriften mit dem künftigen Rechtsinstrument für den Schutz der Privatsphäre auf eine ferne Zukunft verschoben, was wiederum erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Anwendung der Maßnahmen insgesamt verursachen wird.

3.2.6. Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union⁽⁵⁾ und bestimmte Aspekte der Mitteilung der Kommission zur Förderung der gemeinsamen Nutzung von Funkfrequenzen im Binnenmarkt⁽⁶⁾, die in den Kodex hätten aufgenommen werden sollen, bleiben ebenfalls ausgeklammert.

3.2.7. Schließlich wird auch deutlich, dass der Vorschlag weder dem ausdrücklichen Wunsch des Rates nach einem „Europäischen Kodex der Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsdiensten“ Rechnung trägt, dessen Ziel es ist, „auf EU-Ebene über ein einfaches, benutzerfreundliches Instrument zu verfügen, in dem sämtliche Rechte der Nutzer elektronischer Kommunikationsdienste in den Bereichen IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie) und Verbraucherschutz niedergelegt sind“⁽⁷⁾, noch der in der Digitalen Agenda explizit geäußerten Absicht, „bis 2011 einen Kodex der EU-Online-Rechte herauszugeben, der die geltenden digitalen Nutzerrechte in der EU in klarer und verständlicher Weise zusammenfasst“⁽⁸⁾.

4. *Besondere Bemerkungen*

4.1. *Gegenstand und Ziel*

Der EWSA begrüßt die Schwerpunktsetzung der Europäischen Kommission, die in Artikel 1 die Frage des Zugangs von Nutzern mit Behinderungen zu den Diensten und die Notwendigkeit, die Endnutzerrechte besser festzulegen, unterstreicht. In diesem Kontext ist der ausdrückliche Vorbehalt in Artikel 1 Absatz 4 besonders wichtig, wonach „die Endnutzerrechte betreffenden Bestimmungen dieser Richtlinie [...] unbeschadet der Verbraucherschutzvorschriften der Union, insbesondere der Richtlinien 93/13/EWG, 97/7/EG und 2011/83/EU und der mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden nationalen Vorschriften [gelten]“, zu denen der EWSA vor Kurzem Bewertungen vorgelegt hat (Informationsberichte INT/795 und INT/796, verabschiedet im Dezember 2016).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final.

⁽⁷⁾ 3017. Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie), 31. Mai 2010.

⁽⁸⁾ KOM(2010) 245 endg.

4.2. **Begriffsbestimmungen**

In Bezug auf die Begriffsbestimmungen betont der EWSA die Zweckdienlichkeit der Ausarbeitung neuer Konzepte wie „Netz mit sehr hoher Kapazität“, „interpersoneller Kommunikationsdienst“, „nummerngebundener interpersoneller Kommunikationsdienst“, „Sicherheit“ von Netzen und Diensten, „lokales Funknetz“ (Funk-LAN), „gemeinsame Nutzung von Funkfrequenzen“, „harmonisierte Funkfrequenzen“, „Notrufabfragestelle“, „am besten geeignete Notrufabfragestelle“, „Notruf“, „Notdienst“. Diese Begriffe sind für den Rechtsrahmen von Bedeutung.

4.3. **Ziele**

4.3.1. In Bezug auf die Ziele möchte der EWSA den Aspekt der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dem GEREK im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele herausstellen, obwohl die vom Ausschuss favorisierte Lösung in eine andere Richtung geht, wie er in seiner Stellungnahme zum neuen Status des GEREK darlegt.

4.3.2. In diesem Zusammenhang ist die Neudefinition der Verpflichtungen der nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden sowie des GEREK in Artikel 3 Absatz 2 besonders interessant.

4.3.3. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Mitgliedstaaten in der durch den Beschluss 2002/622/EG eingerichteten Gruppe für Funkfrequenzpolitik miteinander und mit der Kommission sowie mit dem Europäischen Parlament und dem Rat auf deren Ersuchen im Hinblick auf die strategische Planung und Abstimmung der Konzepte im Bereich der Funkfrequenzpolitik in der Union zusammenarbeiten.

4.4. **Bereiche von besonderem Interesse**

4.4.1. Da der EWSA in dieser Stellungnahme nicht alle Bestimmungen des Richtlinienvorschlags behandeln kann, beschränkt er sich auf diejenigen, die aus gesellschaftlicher Sicht besonders relevant sind.

4.4.2. **Zugangsbestimmungen**

4.4.2.1. Der EWSA begrüßt, dass die Vorschriften für den Zugang nicht wesentlich geändert wurden, und stimmt der Europäischen Kommission betreffend die Straffung der Verfahren und die Förderung einer allgegenwärtigen Netzanbindung mit sehr hoher Kapazität zu, die neben der Förderung des Wettbewerbs, der Verwirklichung des Binnenmarkts und dem Verbraucherschutz die grundlegenden Ziele des Rechtsrahmens für den Sektor sind.

4.4.2.2. Der EWSA unterstützt die spezifischen Änderungen der Marktregulierung, durch die die Regulierungsbehörden zur Erhebung von Investitionsabsichten verpflichtet werden und öffentlichen Behörden die Möglichkeit eingeräumt wird, eine offene Aufforderung an alle Investoren in den Gebieten mit Netzausbaufizit zu richten. Damit dürfte die Transparenz in Bezug auf die Pläne für den Netzaufbau erhöht, die Vorhersehbarkeit für die Investoren verbessert und den Regulierungsbehörden die Möglichkeit an die Hand gegeben werden, in ihren Marktanalysen die geografischen Besonderheiten besser zu berücksichtigen.

4.4.2.3. Der EWSA unterstützt die Europäische Kommission in Bezug auf die Änderung der Marktanalyseverfahren und die Kodifizierung gegenwärtiger bewährter Verfahren, um zu gewährleisten, dass die Zugangsverpflichtungen nur auferlegt werden, wenn und wo sie nötig sind, um einem Marktversagen auf den Endkundenmärkten zu begegnen oder bestimmte Ergebnisse für die Endnutzer zu erreichen und gleichzeitig wettbewerbsfähige Ergebnisse zu sichern. Nach Meinung des EWSA ist die Verlängerung der geltenden Frist für die Durchführung der Marktprüfung von drei Jahren auf fünf Jahre nicht gerechtfertigt.

4.4.2.4. Schließlich unterstützt der EWSA auch die Idee, dass der Infrastrukturwettbewerb eine der wirksamsten Möglichkeiten ist, um in Gebieten, in denen aufgrund der Bevölkerungsdichte mehr als ein Netz möglich ist, neue Netzanbindungen aufzubauen bzw. die bestehende zu verbessern.

4.4.3. **Frequenzzuteilung**

4.4.3.1. Obwohl die EU als erste Region drahtlose 4G-Technologien entwickelt hat, hinkt sie nun bei ihrer Umsetzung im Vergleich zu anderen Regionen hinterher. Die Frequenzzuteilung und -verwaltung obliegt grundsätzlich der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Dies wird allgemein als Ursache für die Fragmentierung der Märkte angeführt, die sich unmittelbar auf die Flächendeckung und Dichte von Drahtlosnetzen in ganz Europa auswirkt. Sollte diese Fragmentierung andauern, gefährdet sie die erfolgreiche Einführung von 5G-Diensten in Europa und die Entwicklung neuer innovativer Dienste.

4.4.3.2. Daher soll mit dem Vorschlag ein Bündel an gemeinsamen Bestimmungen festgelegt werden, u. a. in Bezug auf Mindestlaufzeiten für Lizenzen, um die Rendite des investierten Kapitals zu sichern, einen größeren Spielraum für den Frequenzhandel sowie die Kohärenz und Objektivität der regulatorischen Maßnahmen (Reservierung, Modalitäten für die Veranstaltung der Versteigerung, Höchstpreise und Funkfrequenzblöcke, außerordentliche Reservierung von Funkfrequenzen); außerdem wird ein Begutachtungsmechanismus (Peer-Review) zwischen den nationalen Regulierungsbehörden eingeführt, um die Kohärenz der Zuweisungspraktiken im Rahmen des GEREK zu gewährleisten. Ferner sind die Netzbetreiber dazu verpflichtet, die ihnen zugeteilte Frequenz effizient zu nutzen.

4.4.3.3. Der EWSA stimmt diesem neuen Ansatz dahingehend zu, dass die Investoren in die nächste Generation drahtloser Breitbandanbindungen zusätzlich zur Beschleunigung der Verfahren für die Zuweisung von Funkfrequenzen für elektronische Kommunikation (mit klaren Terminen, wann eine Frequenz auf dem Markt verfügbar gemacht werden muss) von einer besseren Vorhersehbarkeit und Kohärenz in Bezug auf künftige Lizenzmodelle und die grundlegenden Bedingungen für die Zuweisung oder Erneuerung nationaler Funkfrequenzbestimmungen profitieren sollen.

4.4.3.4. Der EWSA befürwortet die Erleichterung der gemeinsamen Frequenznutzung in 5G-Netzen und die Förderung des Zugangs der Endnutzer zu Wi-Fi-Netzen, da eine gemeinsame Frequenznutzung auf der Grundlage einer Allgemeingenehmigung oder individueller Nutzungsrechte die intensive und effizientere Nutzung dieses „knappen Guts“ ermöglichen kann. Die Nutzer von Funkfrequenzen im Rahmen einer Allgemeingenehmigung erhalten über einen besseren regulatorischen Schutz vor funktechnischen Störungen, wodurch die Hindernisse für den Aufbau von Wi-Fi-Zugangspunkten beseitigt und der Zugang für die Endnutzer zu gemeinsamen drahtlosen Internetverbindungen erleichtert wird.

4.4.4. *Überarbeitung der Regelungen für den Universaldienst*

4.4.4.1. Die „Modernisierung“ der Universaldienstregelungen sowie die Änderungen in Bezug auf die Dienste und Vorschriften für den Schutz der Endnutzer sind die Aspekte, zu denen der EWSA die größten Vorbehalte hegt. Der Universaldienst war im Übrigen einer der Aspekte, der bereits in früheren EWSA-Stellungnahmen im Mittelpunkt der Kritik stand.

4.4.4.2. Die Ausweitung des Universaldienstes auf andere Dienste wie Mobilfunkdienste und Breitbandinternetzugang ist seit Langem eine Priorität. Unter dem Vorwand einer Modernisierung der Universaldienstregelungen werden in dem Vorschlag jedoch in Wirklichkeit Dienste ersetzt und sogar eine Reihe von Verpflichtungen, beispielsweise öffentliche Münz- und Kartentelefone, vollständige Teilnehmerverzeichnisse und Verzeichnisauskunftsdienste aus dem verbindlichen Umfang des Universaldienstes gestrichen, wodurch das vorgebliche Ziel redundant gemacht wird. Für den EWSA ist noch nicht absehbar, ob die Marktreife des Sektors ausreichen wird, um die Erbringung dieser Dienste auch ohne Universaldienstverpflichtung zu gewährleisten. Die Bestimmung in Artikel 82, dass die Mitgliedstaaten „die Verfügbarkeit oder Erreichbarkeit anderer Dienste [...] weiterhin sicherstellen“ können, hängt nicht nur davon ab, ob „die Notwendigkeit solcher Dienste angesichts der nationalen Gegebenheiten hinreichend nachgewiesen ist“, sondern öffnet auch Tür und Tor für die Abschaffung solcher Dienste aufgrund der damit verbundenen Kosten.

4.4.4.3. Der EWSA stellt die Definition des Begriffs funktionale breitbandige Internetzugangsdienste infrage, da dies letztlich nichts weiter als eine beliebige Liste zugänglicher Internetdienste sein könnte — im Gegensatz zu neutralen Mindestqualitätsanforderungen der Verbindungen —, was in Zukunft zu diskriminierenden Praktiken zum Nachteil der Endnutzer führen könnte.

4.4.4.4. Gemäß Artikel 79 müssen die Mitgliedstaaten zwar sicherstellen, „dass alle Endnutzer in ihrem Gebiet zu einem erschwinglichen Preis zumindest an einem festen Standort Zugang zu verfügbaren funktionalen Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdiensten mit der in ihrem Gebiet angegebenen Qualität haben, einschließlich des zugrunde liegenden Anschlusses“, können aber „Unternehmen, die solche Dienste anbieten, verpflichten, diesen Endnutzern Tarifoptionen oder -bündel anzubieten, die von unter normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten gemachten Angeboten abweichen“, und von solchen Unternehmen verlangen, „dass sie einheitliche Tarife einschließlich geografischer Mittelwerte im gesamten Hoheitsgebiet anwenden“.

In Artikel 80 Absatz 4 und 5 des Vorschlags wird in Verbindung mit der Unterstützung für „einkommensschwache Endnutzer oder Endnutzer mit besonderen sozialen Bedürfnissen [...], um die Erschwinglichkeit funktionaler Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdienste zumindest an einem festen Standort sicherzustellen“ allerdings auf Sozialeleistungen, d. h. auf die Staatshaushalte mittels Steuern, verwiesen, wodurch den Diensteanbietern diese Verpflichtungen abgenommen werden.

4.4.4.5. Wenn die nationalen Regulierungsbehörden feststellen, dass ein Unternehmen unzumutbar belastet wird, ist das gesamte System der Finanzierung der Universaldienstverpflichtungen außerdem auf die Einführung eines Verfahrens beschränkt, „mit dem das Unternehmen für die ermittelten Nettokosten unter transparenten Bedingungen aus öffentlichen Mitteln entschädigt wird“, d. h., dass die Kosten für die Universaldienstverpflichtungen insbesondere aufgrund des Fehlens von Anbietern in Gebieten, in denen die Erbringung der Dienstleistung für die Öffentlichkeit nicht gewinnbringend ist, erneut auf den Staatshaushalt in Form der Besteuerung abgewälzt werden, da die bislang in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b der geänderten Richtlinie vorgesehene Möglichkeit zur Umlage der Kosten abgeschafft wird. (Darin hieß es: „b) die Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen unter den Betreibern von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten aufzuteilen.“)

4.4.5. Endnutzerrechte

4.4.5.1. Die größten Schwierigkeiten liegen nach Ansicht des EWSA jedoch in dem neuen Titel zu den Endnutzerrechten, da die gewählten Lösungen nicht der Grundausrichtung des Ausschusses zu dieser Thematik Rechnung tragen, die in den einschlägigen Stellungnahmen zum Ausdruck kommt, beginnend bei der in Artikel 94 vorgeschlagene Maximalharmonisierung. Der EWSA hat in Bezug auf die Rechte der Verbraucher stets den Standpunkt vertreten, dass entweder Richtlinien für eine Mindestharmonisierung oder aber Verordnungen zur Gewährleistung des höchstmöglichen Verbraucherschutzniveaus erlassen werden sollten.

4.4.5.2. Die Abschaffung bestimmter regulatorischer Verpflichtungen und die Einschränkung bestehender Rechte und Garantien unter dem Vorwand, dass sie nicht mehr notwendig sind oder von den allgemeinen Verbraucherschutzvorschriften abgedeckt werden, sind nach Ansicht des EWSA unannehmbar. Dies betrifft beispielsweise die Aufhebung der Befugnisse der nationalen Regulierungsbehörden, die Regulierung der Endkundertarife für Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht oder bestimmte Bestimmungen betreffend Verträge, Transparenz, Verzeichnisdienste und die Interoperabilität der Digitalfernsehgeräte (Artikel 95, 98, 103 und 105) direkt festzulegen.

4.4.5.3. Ebenso hätten bestimmte Situationen, die als missbräuchliche Praktiken in den Verträgen mit den Nutzern gemeldet wurden, nach Ansicht des Ausschusses in dem Kommissionsvorschlag besser reguliert werden können, wie beispielsweise die Maximallaufzeiten von Verträgen oder die Vertragskündigungsfristen, die Vertragsverlängerung im Falle von Angebotspaketen, das Fehlen von Sanktionen zur Gewährleistung eines effizienten Anbieterwechsels für den Endverbraucher und die Beibehaltung der Entschädigungsverpflichtung für den Endnutzer in Bezug auf den „zeitanteiligen Wert verbilligter Geräte, die bei Vertragsschluss an den Vertrag geknüpft waren, und eine zeitanteilige Rückzahlung etwaiger anderer Angebotsvorteile, die bei Vertragsschluss als solche ausgewiesen waren“.

4.4.5.4. Der EWSA begrüßt allerdings bestimmte neue Vorschriften wie die Verbesserung der Lesbarkeit der Verträge mittels eines Vertrags, in dem die wesentlichen Informationen auf vereinfachte Weise zusammengefasst werden, die Bereitstellung von Instrumenten für die Verbrauchskontrolle und von Werkzeugen für den Vergleich von Entgelten und Dienstqualität sowie das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes.

4.5. Regulierungsbehörden und andere zuständige Behörden

4.5.1. In Bezug auf die Befugnisse der Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden ist die Neufassung des jetzigen Artikels 5 Absatz 1 von besonderer Bedeutung.

4.5.2. Insbesondere betreffend die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden stehen die Bestimmungen von Artikel 7 bis 9 und die darin enthaltenen Garantien für die Auswahl, der Beschränkung der Amtszeiten, die eigenständige Verwaltung und die Entlassung der Mitglieder der jeweiligen Behörden heraus.

4.6. Gütliche Streitbeilegung

4.6.1. Der EWSA erachtet es als besonders wichtig, dass mit dem Vorschlag transparente, nichtdiskriminierende, schnelle, faire, einfache und kostengünstige Mechanismen für die außergerichtliche Beilegung von Streitfällen zwischen Verbrauchern und Anbietern von Netzen und/oder elektronischen Kommunikationsdiensten sowie anderen öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdiensten als nummernunabhängigen interpersonellen Kommunikationsdiensten in Bezug auf die Bedingungen und/oder die Ausführung der Verträge über die Bereitstellung solcher Netze und/oder Dienste gewährleistet werden sollen.

4.6.2. Noch wichtiger ist allerdings, dass die Mitgliedstaaten auch anderen Endnutzern, insbesondere Klein- und Kleinstunternehmen, Zugang zu diesen Verfahren gewähren können.

4.6.3. In Bezug auf grenzüberschreitende Streitigkeiten wird in dem Vorschlag jedoch eine Lösung unterbreitet, die an dem Fehlen von Mechanismen auf EU-Ebene für derartige Streitigkeiten krankt: So verstrickt sich der Vorschlag in einem komplexen Verfahren mit zweifelhaften Ergebnissen sowohl in Bezug auf seine Effizienz als auch die echte Garantie einer fristgerechten fairen Berücksichtigung der Interessen, wobei am Ende wieder nur eine Klage vor Gericht bleibt.

Brüssel, den 26. Januar 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS
