

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.9.2005
KOM(2005) 400 endgültig

-

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

Ein marktorientierter Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union

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

Ein marktorientierter Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALTSVERZEICHNIS

<u>1.</u>	<u>Zusammenfassung</u>	3
<u>2.</u>	<u>Effiziente Frequenznutzung – notwendige Änderungen</u>	4
<u>3.</u>	<u>Effizienzsteigerung durch den Markt</u>	6
<u>4.</u>	<u>Die EU Dimension von Frequenzmärkten</u>	7
<u>5.</u>	<u>Hauptaspekte der Einführung europäischer Frequenzmärkte</u>	8
<u>5.1.</u>	<u>Vereinbarung der Ziele</u>	8
<u>5.2.</u>	<u>Frequenzbänder</u>	8
<u>5.3.</u>	<u>Übergangsprobleme</u>	9
<u>5.4.</u>	<u>Festlegung der Frequenzrechte</u>	10
<u>5.5.</u>	<u>Informationskoordinierung</u>	10
<u>5.6.</u>	<u>Neutralität der Dienste und Technologien</u>	10
<u>6.</u>	<u>Weitere Schritte zur Schaffung von Frequenzmärkten</u>	11
<u>7.</u>	<u>Fazit</u>	12

1. Zusammenfassung

Die Abhängigkeit der modernen Gesellschaft von hoch entwickelten elektronischen Kommunikationssystemen führt zu einer immer größeren Nachfrage nach Funkfrequenzen. Ob für das Mobiltelefon, den drahtlosen Internetzugang oder die Fernsehübertragung: Funkfrequenzen sind zu einem unverzichtbaren Teil unseres Alltags geworden. Der **herkömmliche Ansatz** für die Regelung der konkurrierenden Frequenznachfrage beruht auf der Planung, wer welche Frequenzen wie nutzen darf, um auf diese Weise den vielfältigen politischen Zielsetzungen gerecht zu werden.

Die rasante Technologieentwicklung und die Konvergenz von Telekommunikation, medialen Inhalten und elektronischen Geräten lassen ein dynamisches Umfeld entstehen, in dem Frequenzen eine immer wichtigere Rolle spielen. Die Frequenzverwaltung hat jedoch mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Die Gesellschaft läuft daher mit dem herkömmlichen Ansatz zunehmend Gefahr, die Vorteile dieses neuen dynamischen Umfelds gar nicht nutzen zu können. Nachdem Europa die weltweite Entwicklung im Bereich der Mobilkommunikation angeführt hat, **besteht nun die Gefahr, dass Europa lediglich die woanders entwickelten Technologien nutzt, anstatt selbst die Innovation voranzutreiben**. Aus diesem Grund überprüfen die Mitgliedstaaten gegenwärtig ihre Frequenzpolitik. Eine mögliche Lösung bietet ein **marktorientiertes Modell**, das den Marktteilnehmern größere Freiheiten einräumt, wie sie die Frequenzen nutzen wollen, und das durch die Ermöglichung des Frequenzhandels die Zugangsschwelle zu Frequenzrechten senkt.

Außerdem besteht die Gefahr, dass aufgrund einer schlechten Abstimmung zwischen Regulierung und Marktdynamik im Bereich der drahtlosen Kommunikationsdienste eine effiziente Frequenznutzung verhindert wird, was den Zielen der EU-Politik – wie Entwicklung des Binnenmarkts, Wettbewerb, Innovation und Wachstum – entgegenlaufen würde. **Ein uneinheitliches Herangehen an die Reformierung der Frequenznutzung wird die Erreichung dieser Ziele weiter erschweren**. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission daher im Anschluss an eine bereits öffentliche Diskussion und Konsultation nun die koordinierte Einführung EU-weiter Frequenzmärkte vor.

Dieser Vorschlag dient der Steigerung von Wachstum und Beschäftigung und bedeutet eine konkrete Verwirklichung der mit der neugefassten Lissabonner Agenda verfolgten Ziele. Darüber hinaus ist er Teil einer in der i2010-Initiative vorgesehenen Strategie für eine effiziente Frequenzverwaltung, zu deren Kernpunkten die **gemeinsame und koordinierte Aufhebung der Beschränkungen** bei der Frequenznutzung in allen Mitgliedstaaten zur Förderung einer **offenen und wettbewerbsfähigen digitalen Wirtschaft** gehört. Dem europäischen Bürger kommt dies durch die schnellere Einführung neuer Technologien und niedrigere Preise im Bereich der Kommunikation direkt zugute.

Erhebliche Frequenzbereiche, darunter zum Beispiel etwa ein Drittel des Frequenzspektrums unter 3 GHz (das sich am besten für die terrestrische Kommunikation eignet), könnten möglicherweise bis 2010 für den Frequenzhandel und eine flexible Frequenznutzung zur Verfügung stehen. Diese Mitteilung schafft die Rahmenbedingungen für eine dynamische und anpassungsfähige Frequenznutzung.

Neben dem marktorientierten Frequenzkonzept wird jedoch das herkömmliche Regelungsmodell weiterhin eine Rolle spielen, wenn wichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen (z. B. Verteidigung, Luftfahrt oder Forschungsdienste wie Funkastronomie und Erdbeobachtungssatelliten). Ein anderer Ansatz ist das **lizenzfreie Modell**, das für zusätzliche Flexibilität sorgt, weil es unter bestimmten technischen Voraussetzungen den freien Frequenzzugang ermöglicht. Jedes Verwaltungsmodell ist sinnvoll, es kommt aber darauf an, diese richtig zu kombinieren, damit die Ziele der EU-Politik erreicht werden können¹.

Um diesen Prozess in der EU auf koordinierte Weise in Gang zu bringen, schlägt die Kommission vor, Frequenzmärkte zu schaffen, und strebt eine politische Einigung in Bezug auf folgende Ziele an:

Verwirklichung auf EU-Ebene im Zeitraum bis 2010:

- das Recht des Handels mit individuellen Frequenznutzungsrechten in ausgewählten Frequenzbändern, die für terrestrische elektronische Kommunikationsdienste reserviert sind,
- das Recht, diese Frequenzen flexibel zu nutzen.

Die Kommission hat die Absicht, ihre Vorschläge für die dazu erforderlichen Rechtsvorschriften im Zuge der Mitte 2006 beginnenden Überprüfung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikationsdienste zu unterbreiten. Gleichzeitig wird die Kommission **zur Erleichterung** einer frühzeitigen Entwicklung von Frequenzmärkten **einen Koordinierungsprozess** einleiten, um in der Übergangszeit bis zur Schaffung einer EU-weiten Lösung Verzögerungen und kostspielige Fragmentierungen zum Nachteil des Binnenmarktes zu verhindern.

2. Effiziente Frequenznutzung – notwendige Änderungen

Alle funkgestützten Geräte nutzen Funkfrequenzen zum Senden und Empfangen von Informationen. Die Zunahme der Anwendungen, die das Frequenzspektrum nutzen, hat zur vermehrten Nachfrage geführt, die im Rahmen der gegenwärtig geltenden starren Frequenzverwaltungsvorschriften kaum noch zu befriedigen ist. Funkfrequenzen gelten daher als knappe Ressource. Verfügbare Frequenzen sind jedoch die Voraussetzung nicht nur für Mobilfunk, Medienverbreitung und drahtlosen Internetzugang, sondern auch für zahlreiche andere Anwendungen wie Wettervorhersage, Astronomie und die Sicherheit des See- und Luftverkehrs. Unverzichtbar sind Funkfrequenzen auch für wichtige Dienste, die von öffentlichem Interesse sind, z. B. im Bereich der Sicherheit und Verteidigung sowie für Geräte des Alltags, z. B. Fernsteuerungen und Hörhilfen. Der Bedarf an Funkfrequenzen hat daher enorm zugenommen.

Das **herkömmliche Modell** der Frequenzvergabe beruht auf der Zuteilung **individueller Frequenznutzungsrechte** und der Zuweisung der verschiedenen Frequenzbänder für bestimmte Arten von Diensten, deren Hauptziel darin besteht, funktechnische Störungen zu vermeiden. Aufgrund der Größe der Frequenzbereiche und der Nutzungsbedingungen wird deren Nutzung häufig auf bestimmte Technologien beschränkt, z. B. GSM für einige

¹ In ihrer Mitteilung KOM(2005) 411 „Eine zukunftsgerichtete Frequenzpolitik in der Europäischen Union: Zweiter Jahresbericht“ gibt die Kommission einen Gesamtüberblick zu diesem Thema.

„Mobilfunk“-Bänder oder Fernsehen für einen Teil der „Rundfunk“-Bänder. Deshalb **schließen** individuelle Rechten **die Nutzung durch andere Technologien oder die Erbringung anderer Dienste ausdrücklich oder indirekt aus**.

In einer Welt, die von einer beschleunigten technischen Entwicklung geprägt ist und in der eine **Unterteilung der Dienste aufgrund ihrer Konvergenz immer schwieriger wird**, erweist sich dieser Ansatz zunehmend als ungeeignet. Die Einführung der Digitaltechnik bedeutet, dass mit einer bestimmten Technik durchaus eine Kombination von Kommunikationsdiensten wie Fernsehen, Telefonie und Breitbandzugang realisiert werden kann. Außerdem wird es dank der technischen Entwicklung immer billiger, die Geräte so zu bauen, dass sie auf unterschiedlichen Frequenzen betrieben werden können. Das herkömmliche Modell ist nicht flexibel und anpassungsfähig genug, um es der Gesellschaft zu erlauben, die Vorteile dieser Entwicklungen auch nutzen zu können. Dadurch bleiben wichtige Chancen für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die industrielle Weiterentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen, aber auch für die Innovation und die bessere Wahlmöglichkeiten der Bürger ungenutzt.

Zu viele Teile des Frequenzspektrums werden heutzutage nur unzureichend genutzt. Die unteren Frequenzbereiche werden weiterhin von älteren, weniger effizienten Technologien belegt, während **für neue Technologien nur höhere Frequenzbänder mit beschränkter Reichweite und höheren technischen Einrichtungskosten zur Verfügung stehen**.

Politischer Hintergrund

Nach Ansicht der Europäischen Kommission kann die Frequenzverwaltung erheblich effizienter gestaltet werden. Die Kommission hat die Reformierung der Frequenzverwaltung daher als einen strategischen Aspekt ihrer im Juni 2005 ergriffenen i2010-Initiative hervorgehoben. Außerdem hat sie in dieser Hinsicht eine ganze Reihe anderer Schritte eingeleitet, darunter eine umfangreiche Studie über den Frequenzhandel² öffentliche Konsultationen, Seminare und die Förderung von hochrangigen politischen Gesprächen.

Im November 2004 kam die Gruppe für Frequenzpolitik (RSPG)³ in ihrer aufgrund eines Beratungsersuchens der Kommission vorgelegten Stellungnahme zu dem Schluss, dass *„der Frequenzhandel in bestimmten Teilen des Frequenzspektrums von Vorteil sein könnte, sofern ausreichende Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden“* und *„dass ein hinreichend gemeinsames Herangehen der Mitgliedstaaten an den Frequenzhandel notwendig ist“*. Ferner stellte die Gruppe für Frequenzpolitik fest, dass *„es von Vorteil sein könnte, diese Nutzungsbedingungen (in den Lizenzen) möglichst weit zu fassen, um die technologische Neutralität und eine hohe Flexibilität bei der künftigen Nutzung der Frequenzen sicherzustellen“*.

In einem Beraterbericht⁴, den der niederländische Ratsvorsitz im September 2004 dem Rat vorlegte, wird vorgeschlagen, *„ein neues flexibles Modell für die Frequenzzuweisung einzuführen: die EU muss dringend ihr starres Frequenzzuweisungsmodell flexibler machen“*. Der Rat kam im Dezember 2004 zu dem Schluss, dass die *„Bewertung unterschiedlicher Frequenzmanagementmodelle mit Blick auf eine flexiblere und effizientere Frequenznutzung*

² Studie „Conditions and options in introducing secondary trading of radio spectrum in the European Community“,

http://europa.eu.int/information_society/policy/radio_spectrum/ref_info/studies/index_en.htm

³ <http://rspg.groups.eu.int>

⁴ „Rethinking the European ICT agenda: Ten ICT breakthroughs for reaching Lisbon goals“

auf europäischer Ebene und weltweit, und zwar unter Berücksichtigung der Entwicklung neuer und innovativer Technologien und marktorientierter Methoden“ fortgesetzt werden sollte⁵.

3. Effizienzsteigerung durch den Markt

Überlässt man den Märkten die Entscheidung über die Nutzung und Verteilung der für konvergente Kommunikationsdienste vorgesehenen Frequenzen, so dürfte sich daraus eine wesentlich effizientere Frequenznutzung ergeben und würde damit eines politischen Hauptziele des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation erfüllt werden. Die effiziente Nutzung ist auch ein zentrales Anliegen in anderen Bereichen der EU-Politik, insbesondere im Hinblick auf Innovation und Beschäftigung, und wirkt sich auch direkt auf das Funktionieren des Binnenmarktes aus.

Vorteile

Wie aus den Untersuchungen hervorgeht, bietet der marktorientierte Ansatz deutliche wirtschaftliche Vorteile und würde die Wahlmöglichkeiten der Bürger sowie deren Zugang zu den neuen Technologien und Diensten zu niedrigen Preisen verbessern.

Nach der im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie über den Frequenzhandel wird in den EU-Mitgliedstaaten und den EWR-Ländern **der Nettogewinn aus der Einführung des Frequenzhandels in Verbindung mit flexiblen Nutzungsrechten auf 8–9 Milliarden €** geschätzt. Der wichtigste Faktor, der zu einem Nutzen führt, ist nachgewiesenermaßen die verstärkte Innovation, gefolgt vom verstärkten Wettbewerb. Es wird geschätzt, dass der Nutzen einer Kombination aus **Frequenzhandel und flexibler Frequenznutzung** zehnmal höher liegt, als wenn der Frequenzhandel ohne Flexibilität eingeführt würde. In einer anderen Studie⁶ wird angeführt, dass die Frequenzreformierung in den USA sinkende Preise im Bereich der mobilen Sprachtelefonien zur Folge gehabt hat und für die Verbraucher einen Wohlstandsgewinn in der Größenordnung von 77 Milliarden US-Dollar ausmacht. Solche quantitativen Angaben sollten zwar eher als Hinweise auf die Größenordnung verstanden werden, sie machen aber dennoch den Handlungsbedarf auf europäischer Ebene deutlich.

Ein ausgewogener Ansatz

Die Erfahrungen mit der Anwendung der verschiedenen Frequenzverwaltungskonzepte werden die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Modelle deutlich machen und herauszufinden helfen, unter welchen Bedingungen und für welche Frequenzbänder sich die einzelnen Modelle am besten eignen. Der Aufbau von Frequenzmärkten in der EU muss nun vorangetrieben werden, um zu verhindern, dass diese Entwicklung zu einer Fragmentierung der darin geltenden Regeln und Bestimmungen führt.

4. Die EU Dimension von Frequenzmärkten

Die Funkfrequenzen werden hauptsächlich von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene verwaltet und international koordiniert. Dank des gewachsenen Bewusstseins für die

⁵ Entschließung des Rates vom 10.12.2004, siehe Dok. 15472/04 (Presse 345).

⁶ Jerry Ellig, „The economic costs of spectrum misallocation“, Mai 2005, <http://cadep.ufm.edu.gt/telecom/ingles/interior.asp?menu=lecturas>

Auswirkungen, die Einzelentscheidungen auf die EU-Politik haben können, sind bereits bestimmte Regulierungsvorschriften zur besseren Koordinierung und zur Effizienzsteigerung auf EU-Ebene erlassen worden⁷. Auch der Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation⁸ sieht eine marktorientierte Frequenzverwaltung als Möglichkeit vor und erlaubt die Einführung des Frequenzhandels durch die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen⁹.

Das Ziel der effizienteren Frequenzverwaltung war auch der Hauptgrund, warum zahlreiche Länder innerhalb und außerhalb der EU marktorientierte Reformen durchgeführt haben oder zumindest mit der Vorbereitung solcher Reformen begonnen haben¹⁰.

Ein gemeinsames Vorgehen

In einigen Frequenzbändern wurde die Frequenznutzung auf EU-Ebene erfolgreich harmonisiert, um die zügige Einführung neuer Technologien sicherzustellen und in den Genuss von Marktgrößenvorteilen zu kommen. Die meisten Frequenzen werden jedoch noch nicht auf EU-Ebene koordiniert, so dass der Ausbau des Binnenmarktes durch unterschiedliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten behindert wird.

Eine koordinierte Einführung von Frequenzmärkten in der EU würde solche Probleme verringern und de facto durch Harmonisierung zu einer effizienten Frequenznutzung führen. In der für die Kommission durchgeführten Studie wurde analysiert, wie sich die unterschiedlichen Maßnahmen auf die Einführung von Frequenzhandel und Flexibilität auswirken würden. **Demnach würde ein Land, das sich gegen die Reformierung seiner Frequenzpolitik und die Übernahme solcher Maßnahmen entscheidet, zusätzliche Kosten für die anderen Länder verursachen. Schließt sich aber ein Land dem Reformprojekt an, so bedeutet dies einen zusätzlichen Nutzen für alle anderen Länder.** 60–70 % der zu erzielenden Vorteile würden auf nationale Reformen zurückgehen, wogegen 30–40 % des Nutzens das Ergebnis des gemeinsamen Übergangs in allen EU-Ländern wären. Bei den quantitativen Erwägungen, die diesen Berechnungen zugrunde liegen, wird von ähnlichen Auswirkungen ausgegangen, die in der EU mit der Einführung des Binnenmarkts erreicht wurden.

Durch die Einführung des Frequenzhandels auf EU-Ebene würden gleichzeitig auch die Voraussetzungen für grenzüberschreitende Dienste auf der Grundlage gemeinschaftsweit einheitlicher Regeln geschaffen und einer der weltweit größten Märkte für frequenzgestützte Dienste entstehen. Die EU könnte dadurch rasch ihre Wettbewerbsposition verbessern und würde starke Impulse für die Innovation geben.

5. Hauptaspekte der Einführung europäischer Frequenzmärkte

Für die Einführung von Frequenzmärkten müssen bestimmte Probleme gelöst werden. Dies ist jedoch nur aufgrund EU-weit vereinbarter politischer Ziele und durch die Konzentration auf einige Hauptaspekte dieser Einführung möglich.

5.1. Vereinbarung der Ziele

⁷ Frequenzentscheidung 676/2002/EG.

⁸ Rahmenrichtlinie 2002/21/EG, Genehmigungsrichtlinie 2002/20/EG.

⁹ Die Regulierung der Funkfrequenzen ist neben der F&TEE-Richtlinie 1999/5/EG ein wichtiges Instrument zum Ausbau des Binnenmarktes für Geräte und Ausrüstungen.

¹⁰ Innerhalb der EU: DK, IT, NL, HU, AT, PT, SK, SI, SE und VK.

Politische Einigung sollte in Bezug auf die Schaffung funktionierender Frequenzmärkte bis 2010 erzielt werden, damit wesentliche Teile des Frequenzspektrums gehandelt und flexibel genutzt werden können. Dadurch könnten sich die betroffenen Marktteilnehmer auf die neue Frequenzverwaltung einstellen und für eine reibungslose Umstellung auf Märkte für frequenznutzungsabhängige Dienste sorgen.

5.2. Frequenzbänder

Um das oben genannte Ziel erreichen zu können, müsste ein wesentlicher Teil des Frequenzspektrums handelbar sein. Ein schrittweises Vorgehen mit zunächst nur einigen wenigen „Testfrequenzen“ würde nicht zu mehr Wettbewerb und Innovation führen. Werden nur wenige Frequenzbereiche zum Handel freigegeben, besteht sogar die Gefahr, dass es zu wettbewerbswidrigen Hortungen kommt. Außerdem würde ein solches Vorgehen die Möglichkeit durch Erfahrung zu lernen beeinträchtigen

Frequenzhandel betrifft auch nicht auf Frequenzen, die für Zwecke des öffentlichen Interesses wie Verteidigung und Wissenschaft genutzt werden, oder auf international verwaltete Frequenzen, z. B. für Luftfahrt und Satelliten.

Es ist allgemein unstrittig und wird auch von Studien und öffentlichen Konsultationen belegt, dass sich für terrestrische elektronische Kommunikationsdienste genutzten Frequenzbänder am besten eignen, um die sich aus den Märkten ergebenden Vorteile erzielen zu können. Diese Frequenzbänder stimmen weitgehend mit den ursprünglich von einigen Mitgliedstaaten in ihren nationalen Frequenzmarktkonzepten¹¹ ausgewählten Frequenzen überein und standen im Mittelpunkt der RSPG-Arbeiten zur Konvergenzstrategie.

Die Kommission schlägt vor, Märkte für **Frequenzen, die gegenwärtig für die nachfolgend aufgeführten Zwecke genutzt werden**, einzuführen, um eine wirksame Koordinierung und greifbare Ergebnisse auf EU-Ebene zu erreichen, zum Beispiel:

- **terrestrische Mobilfunkdienste**, einschließlich der Frequenzen für öffentliche Mobilfunkdienste wie GSM und 3G und für geschlossene Nutzergruppen wie PMR und PAMR;
- **terrestrische feste Drahtloskommunikationsdienste**, einschließlich der Frequenzen für drahtlose Teilnehmeranschlüsse, den drahtlosen Breitbandzugang und Mikrowellenverbindungen;
- **terrestrische Fernseh- und Hörfunkdienste**, einschließlich der lokalen, regionalen und nationalen Rundfunkfrequenzen.

Die endgültige Auswahl der Frequenzbänder wird im Rahmen des Koordinierungsprozesses zu bestätigen sein. Vor der Unterbreitung konkreter Legislativvorschläge müssten außerdem Folgenabschätzungen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang sollten die Kosten für kleine wirtschaftliche Betreiber sorgfältig berücksichtigt werden.

Es wird davon ausgegangen, dass die oben aufgeführten Frequenzbänder kurzfristig durch die Marktkräfte verwaltet werden können. Sie wurden häufig bereits in Form individueller

¹¹ Der Kommission ist bekannt, dass einige Mitgliedstaaten auch andere Frequenzbänder für eine marktorientierte Verwaltung freigeben wollen.

Nutzungsrechte für bestimmte „Frequenzblöcke“ in bestimmten geografischen Gebieten zugeteilt. Die Rechteinhaber sind oft auch für ihre eigene Netzplanung verantwortlich und mit dem technischen Ausbau und dem Verhalten auf Märkten gut vertraut. Die Neuzuweisung der durch die Analogabschaltung frei werdenden Frequenzen („digitale Dividende“) wird der effizienten Nutzung dieser Frequenzbänder weitere Impulse verleihen (selbst wenn ein Teil davon nach anderen Modellen verwaltet werden sollte)¹².

Dem besonderen Charakter des öffentlichen Rundfunks ist zwar Rechnung zu tragen, andererseits darf aber nicht vergessen werden, dass Möglichkeit, mit Frequenzen zu handeln und die Frequenzen flexibler zu nutzen, für die Frequenznutzer lediglich eine alternative Möglichkeit, aber keine Verpflichtung darstellt. Außerdem könnte notwendig sein die Annahme zu überprüfen, dass für den Rundfunk im Rahmen des öffentlichen Interesse auf jeden Fall terrestrische Frequenzen erforderlich sind, denn angesichts steigender Konvergenz und der Präsenz mehrerer Plattformen kann die Erbringung Abdeckungsverpflichtungen zunehmend auch auf anderen Wegen als der terrestrischen drahtlosen Übertragung sichergestellt werden. Dies steht auch nicht im Widerspruch zum Ziel der Gewährleistung des öffentlichen Rundfunks oder anderen weiterhin geltenden politischen Zielen.

Durch den angestrebten Umfang der handelbaren Frequenzen wird die Gefahr der Frequenzhortung auf ein Minimum verringert, weil die Betreiber weder die Mittel, noch Anreize hätten, eine marktbeherrschende Stellung anzustreben. Für den Fall, dass Wettbewerbsprobleme auftreten, sieht grundsätzlich das Wettbewerbsrecht geeignete und ausreichende Maßnahmen vor. Falls Marktzugangshürden das Ergebnis unnötiger Beschränkungen der Frequenznutzungsrechte sind, besteht die geeignete Gegenmaßnahme in der Aufhebung der betreffenden Beschränkungen.

5.3. Übergangsprobleme

Die Einführung von Frequenzmärkten wird sich voraussichtlich auf den Wert der bestehenden Lizenzen auswirken, unabhängig davon, ob diese handelbar sind oder nicht, sowie auf den Wert der einschlägigen Investitionen. Solche Auswirkungen dürften die verschiedenen Rechteinhaber in unterschiedlicher Weise betreffen. Auf jeden Fall hängen diese Auswirkungen von den derzeitigen und künftigen Lizenzbedingungen sowie von der Wettbewerbssituation in der Gemeinschaft ab.

Beim Übergang zu einem marktorientierten Ansatz sollten die Mitgliedstaaten den legitimen Interessen der Rechteinhaber Rechnung tragen, ohne dabei allerdings die Vorschriften des Wettbewerbsrechts und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu vernachlässigen. Um eine Benachteiligung der derzeitigen Rechteinhaber zu vermeiden, kann es notwendig sein, ihnen beispielsweise einen größeren Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Rechte einzuräumen oder ungerechtfertigte Nutzungsbeschränkungen aufzuheben. Dies sollte schrittweise und diskriminierungsfrei in dem Maße erfolgen, wie sich die Marktwerte der Frequenznutzungsrechte entwickeln.

5.4. Festlegung der Frequenzrechte

Bestimmte Aspekte der handelbaren Rechte müssten angeglichen werden, z. B. das

¹² Siehe die Mitteilung der Kommission über die Beschleunigung des Übergangs vom analogen zum digitalen Rundfunk, KOM(2005) 204, sowie das damit zusammenhängende Arbeitspapier SEK(2005) 661, S. 10.

gemeinsame Format (Dokument oder „Titel“) sowie eventuell die materiellen Vorschriften über die Freiheiten des Nutzers in Bezug auf die Nutzung und den Handel ihrer Rechte. Dies würde die Transaktionskosten verringern, die Markttransparenz erhöhen und die Rechtssicherheit in der gesamten EU verbessern. Außerdem würde dadurch die Übertragung der Rechte erleichtert und zur effizienten Frequenznutzung ermuntert, was wiederum einer groß angelegten Innovation und Größeneinsparungen förderlich wäre.

5.5. Informationskoordinierung

Eine wichtige Voraussetzung für funktionierende Frequenzmärkte ist die leichte Zugänglichkeit verlässlicher Informationen. Derartige Informationen werden derzeit in nationalen Datenbanken in unterschiedlichen Formaten gespeichert. Sie sollten künftig auf koordinierte Weise verfügbar gemacht werden, um den Vergleich der Frequenzrechte zu erleichtern und damit die Käufer mögliche Verkäufer EU-weit finden können. Deshalb ist es notwendig, einen EU-weit einheitlichen Anlaufpunkt („Portal“) aufzubauen, der Zugang zu den Informationen über Frequenzzuweisungen, zugeteilte Frequenzrechte (nationale Register), die Verfügbarkeit handelbarer Frequenzen, die noch nicht zugeteilt sind oder in absehbarer Zeit frei werden, sowie zu den einschlägigen nationalen Vorschriften und Regelungen gibt. Dazu können vorhandene Strukturen genutzt und erweitert werden, z. B. die vom Europäischen Büro für Funkangelegenheiten (ERO) betriebene EFIS-Datenbank.

5.6. Neutralität der Dienste und Technologien

Beschränkungen von Technologien und Diensten geraten zunehmend in Widerspruch zur Konvergenz. Deshalb ist es wichtig, die Kombination von Frequenzhandel und Flexibilität zu regeln, d. h. das Recht eines Frequenzinhabers, seine Frequenz für jeden beliebigen Dienst zu nutzen, solange die technischen Vorschriften eingehalten werden.

Die **Technologieneutralität** ist ein im geltenden EU-Rechtsrahmen verankerter Grundsatz, der in Bezug auf Funkfrequenzen bedeutet, dass möglichst wenige Vorgaben festgelegt werden, die Frage der technischen Störungen aber angemessen geregelt wird. In bestimmten Fällen kann es zur Vermeidung von Interferenzen jedoch notwendig sein, Beschränkungen vorzuschreiben, die in der Praxis einer bestimmten Technik eher entgegenkommen als einer anderen. **Dienstneutralität** bedeutet, dass der Rechteinhaber bestimmt, welche Dienste er in Wahrnehmung seiner Frequenznutzungsrechte anbietet. Eine Beschränkung der Dienste, für die eine Frequenz genutzt werden kann, lässt sich im Allgemeinen vom Standpunkt der technischen Frequenzverwaltung aus nicht rechtfertigen. Es gibt jedoch große Kategorien, die von der ITU in ihrer Vollzugsordnung für den Funkdienst festgelegt wurden, und für die Vorschriften zur Vermeidung grenzüberschreitender Störungen gelten. Im Bereich der terrestrischen elektronischen Kommunikation sind diese Kategorien jedoch schnell technisch überholt.

Es mag Fälle geben, in denen eine Beschränkung von Diensten Vorteile hat und gerechtfertigt ist (z. B. zur Gewährleistung der Interoperabilität von Diensten), und es gibt Beispiele für die sehr erfolgreiche Umsetzung dieses Ansatzes beim Aufbau von Dienstleistungsmärkten und der Befriedigung der Verbrauchernachfrage. Deshalb müssen Ausnahmekriterien festgelegt werden, nach denen bei der Zuteilung von Frequenznutzungsrechten Dienstbeschränkungen zulässig sind, wogegen ansonsten die Dienstneutralität die Regel sein sollte.

6. Weitere Schritte zur Schaffung von Frequenzmärkten

Diese Mitteilung dient hauptsächlich der Herbeiführung einer politischen Einigung auf EU-Ebene über das allgemeine Ziel der Schaffung von Frequenzmärkten bis 2010.

Um dies zu erreichen, möchte die Kommission einen EU-Rahmen für den Frequenzhandel mit folgenden Hauptmerkmalen ausarbeiten:

Handelbarkeit

- das Recht des Handels mit individuellen Frequenznutzungsrechten in bestimmten Frequenzbändern, die für terrestrische elektronische Kommunikationsdienste reserviert sind
- die Festlegung eines Verfahrens für die Festlegung handelbarer Frequenzbänder
- die Ausarbeitung einer ersten Auswahl von Frequenzbändern

Technologieneutralität

- Festlegung der Technologieneutralität auf der Basis von geringstmöglichen Beschränkungen

Dienstneutralität

- Festlegung der besonderen Bedingungen für Dienstleistungen, die künftig in einem engen Zusammenhang mit der Frequenznutzung stehen könnten

Frequenzrechte

- Angleichung der Frequenzrechte; ein gemeinsames Format, später auch gemeinsame Definitionen der verschiedenen materiellen Rechtsaspekte, die für die freie Ausübung der Rechte und den Handel damit notwendig sind

Transparenz

- Zugang zu den für Frequenzmärkte notwendigen Informationen, u. a. über Frequenzzuweisungen, zugeteilte Frequenzrechte (nationale Register), und zwar in einheitlicher Form über einen EU-weit einheitlichen Anlaufpunkt („Portal“)

Insbesondere Maßnahmen in Bezug auf Handelbarkeit, Technologieneutralität und Dienstneutralität werden bei der Mitte 2006 beginnenden Überarbeitung des Rechtsrahmens eine Rolle spielen. Das Gesetzgebungsverfahren muss durch Folgenabschätzungen und einen aktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten sowie einen Koordinierungsprozess begleitet werden, in dem auch Fragen berücksichtigt werden können, die nicht zur Überarbeitung des Rechtsrahmens gehören. Dies würde eine kurzfristige praktische Einführung des Frequenzhandels ohne kostspielige Verzögerungen und Fragmentierungen ermöglichen. Gegebenenfalls könnte die Kommission auch Empfehlungen dazu aussprechen. Es sollten so schnell wie möglich Koordinierungsgruppen gebildet werden, um die genannten Hauptaspekte auszuarbeiten. Für den Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung zwischen dem Koordinierungs- und dem Gesetzgebungsprozess sollte gesorgt werden.

Das oben dargelegte Verfahren würde systematisch durch öffentliche Konsultationen zu den konkreten Vorschlägen begleitet werden. Die Kommission hat die Absicht, in ihrem jährlichen Bericht über die Frequenzpolitik auf die erreichten Fortschritte einzugehen.

7. Fazit

Die Reformierung der Frequenzverwaltung in der EU und die Einführung einer marktorientierten Frequenzvergabe stellen eine große Herausforderung dar, der sich Europa stellen sollte, denn **die effektive Einführung von Frequenzmärkten wäre:**

- **vorteilhaft** für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, die Steigerung des Innovationspotenzials und die Stärkung des Binnenmarktes, sie trüge zur größeren Vielfalt der Dienstangebote an die Verbraucher bei und hätte positive Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Außenhandel;
- **rechtzeitig** und notwendig, denn die gegenwärtig praktizierte Frequenzverwaltung stößt aufgrund des technischen Fortschritts, des steigenden Frequenzbedarfs und der rasanten Veränderungen in der Geschäftswelt und auf den Märkten nun an ihre Grenzen;
- **durchführbar** im vorgeschlagenen Zeitrahmen.

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Ministerrat, den in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz zu billigen.