

Reform des europäischen Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation

Heinrich Otruba, Forschungsinstitut für
Regulierungsökonomie, Institut für Quantitative Ökonomie,
Wirtschaftsuniversität Wien



INHALT

- **Einleitung**
- **Spektrumspolitik**
- **Ökonomische Fragestellungen**
- **Institutionenreform**



Einleitung

- **Der derzeit gültige Rechtsrahmen für die Regulierung der Märkte für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste („Rechtsrahmen 2002“) durchläuft zur Zeit einen Reviewprozess, der zur Jahresmitte 2007 zu einem Vorschlag der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament führen wird.**
- **Ausführliche Konsultation seit Ende 2005 wurde im Spätherbst 2006 abgeschlossen.**
- **Zwei unterschiedliche Typen von Rechtsakten sind geplant: Neufassung der derzeit gültigen Richtlinien (Rahmenrichtlinie, Autorisierungsrichtlinie, Zugangsrichtlinie, Universaldienstrichtlinie), sowie eine Neufassung der sog. Märkteempfehlung.**

Einleitung (2)

- **Präsentation wird sich mit drei Themenbereichen befassen:**
 - Spektrumspolitik
 - Grundsätzliche ökonomische Probleme
 - Institutionenreform
- **Quellen: Arbeitsdokumente der Kommission, Beiträge zu den Konsultationen, Pressemitteilungen, andere Veröffentlichungen der Kommission**

Neue Spektrumspolitik

- **Allgemeine Nutzungsberechtigungen soweit wie möglich**
 - Weitgehende Einführung von nicht lizenziertem Spektrum
 - Besondere Nutzungsrechte nicht als allgemeiner Fall sondern als Ausnahme
 - Ausnahmen sind vor allem bei störenden Interferenzen von verschiedenen Anwendungen zulässig, ansonsten Vertrauen in das Coase Theorem
- **Ablösung von administrativen Zuteilungsverfahren durch Verfahren die auf dem Marktwert des Spektrums basieren**

Neue Spektrumspolitik (2)

- **Prinzip der Freiheit der Technologiewahl**
 - Zur Vermeidung von Inflexibilität und von daher rührender Ineffizienz der Verwendung von Spektrum
 - Korollar zum Prinzip der Technologieneutralität des regulatorischen Rahmens
 - Das gesamte für elektronische Kommunikationsdienste zur Verfügung stehende Spektrum würde dem Prinzip der Technologieneutralität untergeordnet werden.

Neue Spektrumspolitik (3)

- **Prinzip der Dienste-Neutralität**
 - Keine Einschränkung der besonderen Nutzungsbedingungen auf vordefinierte Dienste, wie derzeit üblich (Daten Sprache,...)
 - Ergänzung zum Prinzip der Freiheit der Technologiewahl
 - Ausnahmen möglich, wenn sie proportional, zeitlich beschränkt, nicht exklusiv, begründet und zur Erreichung von einigen wenigen Zielen von allgemeinem Interesse sind, wie z.B. Medienpluralismus, kulturelle Identität aber auch Paneuropäische Dienste.

Neue Spektrumspolitik (4)

- **Koordinierte Einführung des Handels von Nutzungsrechten an Spektrum**
 - Basiert auf RSPG's „Opinion on Secondary Trading of Rights to use Radio Spectrum“
 - Dient zur Optimierung der Nutzungseffizienz von Spektrum
 - Committee-Mechanismus zur Identifizierung von handelbarem Spektrum, Teilnehmer: Mitgliedsstaaten und EU-Kommission
- **Transparente und partizipative Allokationsmechanismen**
 - Falls spezielle Allokation von Spektrum auf bestimmte Dienste oder Technologien dennoch notwendig sein sollten, könnte dies unter Anwendung von transparenten Verfahren, Konsultationen ähnlich Art. 6 FD geschehen, aber auch unter Beachtung von Art.7 AD.

Neue Spektrumspolitik (5)

- **EU weit koordiniertes Spektrumsmanagement**
 - Die genannten geplanten Veränderungen setzen Entscheidungsmechanismen voraus, welche die nationale Spektrumspolitik der Mitgliedsstaaten stark einschränken. EU Kommission schlägt eine Prozedur vor, an der RSC und Cocom zur Vorbereitung von Kommissionsentscheidungen teilnehmen.
 - Liste der möglichen Anwendungsgebiete schließt mit ein:
 - Spektrumbänder für europaweite Allgemeinzulassungen
 - Spektrumbänder, bei denen Handel zulässig sein soll
 - Gemeinsame Kriterien zur Lösung von Legacy Problemen (bereits bestehende Lizenzen im Mobilfunk,...)

Ökonomische Fragestellungen 1

- **Welche Märkte sollen der Regulierung unterliegen („relevante Märkte“)?**
- **Wie sollen neue Technologien behandelt werden? (Investitionshemmnis Regulierung?)**
- **Reicht die institutionelle Einbettung aus, die notwendige Harmonisierung zu erreichen?**

Relevante Märkte

- **Regulierung besteht in einer Reihe von ex-ante Verpflichtungen, die dominanten Unternehmungen auferlegt werden, und die weit über die Regeln und Sanktionen des allgemeinen Wettbewerbsrechts hinausgehen.**
- **Welche ökonomischen Umstände können solche massiven Eingriffe in das Eigentumsrecht und das Recht der freien Ausübung eines Gewerbes rechtfertigen?**
- **Die ökonomische Begründung basiert ganz offensichtlich auf den statischen und dynamischen Effizienzeigenschaften von Wettbewerbsmärkten:**
 - Statisch: kein Wohlfahrtsverlust im Sinne des Deadweight loss
 - Dynamisch: Wettbewerb als Prozess erodiert übernormale Profitraten und zwingt zu Innovation und Investition.

Relevante Märkte

- **Bei freiem Marktzutritt und niedrigen Zutrittsschranken ist Regulierung demnach kein adäquates Instrument, da es dem Markt und den Wettbewerbsregeln überlassen werden kann, für den entsprechenden Wettbewerb zu sorgen. Das gilt auch für „contestable markets“.**
- **Erst bei dauerhaften und massiven Marktzutritts- und Marktaustrittsbarrieren (versunkene Investitionen) ist nicht mit dem Entstehen von Wettbewerb zu rechnen.**
- **Die Barrieren können wirtschaftlicher Art (subadditive Technologien) oder rechtlich/administrativer Art (Lizenzen, Nutzungsrechte,...) sein.**

Relevante Märkte

- 1. Kandidaten für zu regulierende Märkte sind demnach Märkte in denen ein großer Teil der Wertschöpfung subadditive Kostenstrukturen aufweisen, insbesondere Märkte in sog. Netzwerkindustrien.**
- 2. Dieses ökonomische Thema wird im RR 2002 nur sehr am Rande, in einem Working Document der EC zur Märkteempfehlung behandelt. Der dort entwickelte 3C-Test fasst das Thema adäquat zusammen und ergänzt es mit Praktikabilitätserwägungen:**
 1. Hohe und persistente Eintrittshürden verbunden mit versunkenen Kosten
 2. Keine ausreichende Dynamik hinter diesen Eintrittsbarrieren
 3. Wettbewerbsrechtliche Massnahmen nicht ausreichend.

Regulierung und Investitionen

- **Ein wichtiges Thema des Reviews ist der Zusammenhang zwischen Regulierung und Investitionen.**
- **Die Meinungen gehen hier vollständig auseinander.**
 - Ehemalige Monopolisten stehen auf dem Standpunkt, dass Regulierung, insbesondere Zugangsverpflichtungen verbunden mit Preisregulierung ein massives Investitionshindernis darstellt und Innovationen verhindert. (FTTH, VDLS,...), kontrollierter Ausstieg aus der Regulierung verlangt
 - Neue Wettbewerber verweisen auf einen positiven empirischen Zusammenhang zwischen Umsetzung des Regulierungsrahmens und dem Investitionsvolumens und von Innovationen, Beibehaltung und teilweise Vertiefung gewünscht..

Regulierung und Investitionen

- **Besondere Bedeutung erhält diese Frage angesichts von dynamischen technologischen Entwicklungen in der elektronischen Kommunikation:**
 - Neue Breitbandtechnologien mit Bandbreiten >10MB/sec
 - Mobilkommunikation, Datendienste mit operationaler Bandbreite
- **Wie soll der Regulierungsrahmen in Zukunft für solche Fälle gestaltet werden?**
 - Regulierung von Technologien soll kein Thema sein (Technologieneutralität)
 - Märkte sind Ausgangspunkt für Regulierung, 3CT liefert Entscheidungshilfe, wenn 3CT nicht durchführbar, weil Markt nicht klar abgrenzbar (emerging market), abwarten bis 3CT Resultate liefert.

Regulierung und Investitionen

- **Flankierende Maßnahmen zur Vermeidung der Schaffung neuer dominanter Marktpositionen?**
 - Wegerechte im urbanen Gebiet klar regeln
 - Mitbenutzung von Kabeltrassen, Kabelkanälen etc
 - Koordinierte Durchführung von Investitionsprojekten
- **Funktionelle oder sogar strukturelle Trennung von Unternehmensbereichen wie Verteilnetze, Kernnetze und Vertrieb?**
 - Heftige Diskussionen, Beispiel BT, die Ofcom sogar die funktionelle Trennung der lokalen Netze als „undertaking“ unter dem Monopoly Act und andere Trennungsmaßnahmen angeboten haben. Offen ist die Frage der langfristigen Auswirkungen auf Qualität und Innovation in den Verteilnetzen. Sehr weitgehender Eingriff, sehr umstritten!

Regulierung und Investitionen

- **Unterschied zu Energiewirtschaft, wo die funktionelle Trennung Bestandteil des Regulierungsrahmens ist?**
 - Bisher nicht in dieser Form diskutiert.
 - Innovationstempo geringer als in ITC Märkten
 - Wichtiges Forschungsthema, sowohl theoretisch als auch empirisch

Harmonisierung

- **Ungleichmäßige Implementierung des Regulierungsrahmens kann nachhaltige Folgen für den europäischen Wettbewerb haben.**
 - Beispiel: ungleich hohe Terminierungsentgelte bei annähernd gleichen Kosten erlauben in verschiedenen Ländern der EU unterschiedliche Profitabilität von in ihrem Land dominanten Unternehmen. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen bei M&A Aktivitäten führen und einzelnen Unternehmen eine raschere Expansion im gemeinsamen Markt ermöglichen.
 - Massive Kritik seitens eines Teiles der Marktparteien an ungleicher Anwendung von ex-ante Verpflichtungen, die als Expansionshemmnis gesehen werden.

Harmonisierung

- **Implementierung und Harmonisierung gehören zu den wichtigsten Aufgaben der EC.**
- **Der Regulierungsrahmen sieht auf dem Gebiet der „Remedies“ nur Kommentare der Kommission zu Regulierungsmaßnahmen vor. EC drängt auf eine Verstärkung ihrer Kompetenz in Richtung Veto und Anordnung von Marktanalysen.**
- **Gleichzeitig wird das Verfahren nach Art. 7 der RR von allen Marktteilnehmern und den NRAs als zu aufwändig kritisiert.**

Harmonisierung

1. Auswege:

1. Veto der EC bei der Anwendung von Remedies, bei gleichzeitiger Vereinfachung der Verfahren
 2. Verstärkung der institutionalisierten Zusammenarbeit der NRAs in der ERG, bis hin zu eigener Rechtspersönlichkeit und Entscheidungskompetenzen, die für die NRAs bindend sein sollen.
- **Notenwechsel zwischen Komm. Reding und ERG im Frühjahr zu diesem Thema, vorsichtige Zustimmung seitens der ERG aber deutliches Zögern spürbar.**
 - **Europarechtlich nicht unproblematisch, politisch kaum im ER und im EP durchsetzbar, sehr nahe an einem Euroregulator!**
 - **Keine dokumentierte Reaktion der Marktteilnehmer**

Kontakt Daten

Heinrich Otruba

Institut für Quantitative Ökonomie

Wirtschaftsuniversität Wien

Augasse 2-6

- **Tel: +43 1 31336 4564**
- **Email: heirich.otruba@wu-wien.ac.at**

Danke für Ihr Interesse!!!!