

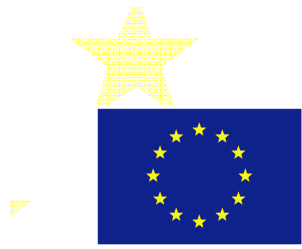
European Commission
Information Society and Media

Das Regulierungskonzept der EU für Netzwerkindustrien

Heinrich Otruba

Europäische Kommission

**Berater des GD für Informationsgesellschaft
und Medien**



European Commission
Information Society and Media

Inhalt

Es war einmal.....

The times, they are a'changing...

Regulierungsziele

Wettbewerbshindernisse

Regulierungsmethoden

Rechtlicher Rahmen

Organisation

Es war einmal.....

Versorgung mit Basisdiensten war aus verschiedenen Gründen Aufgabe des Staates oder von Unternehmungen mit ausschließlichen Rechten

In vielen Fällen (Netzwerkindustrien) führte die eingesetzte Technologie zu subadditiven Kostenstrukturen (natürlichen Monopolen)

Vorteile aus damaliger Sicht:

Nationale Kontrolle über Schlüsselsektoren

Versorgungssicherheit

Ausschöpfung von economies of scale



Es war einmal.....

Entwicklung in den 80'er Jahren

Ineffiziente Dienstebereitstellung

Geringe Innovationsdynamik

Statische und dynamische Wohlfahrtverluste

Häufig zu geringe Betriebsgrößen

Behinderungen für die Entwicklung des EU
Binnenmarktes

Wettbewerbsverzerrungen allgemein und in der
Standortpolitik



The times, they are a'changing...

Massive Technologieänderungen

Digitale Revolution

ITC als Alltagstechnologie

**führen zur Veränderung von Kostenstrukturen
und Abschwächung von natürlichen Monopolen**

**Erste Erfahrung mit Wettbewerb in
Infrastruktursektoren in den UK**

**Massive Wettbewerbschwächen im
internationalen Vergleich**



The times, they are a'changing...

EU beschließt schließlich die schrittweise Einführung von Wettbewerb in den Sektoren

Telekommunikation

Elektrizität

Gas

Schienenverkehr

Mit unterschiedlichem Intensitätsgrad, Zielen, Mitteln und Zeitplan:

Telekommunikation: ONP Richtlinien wirksam zuerst für Endgeräte, Mobil und Satellitenfunk und schließlich 1.1.98 für den gesamten Sektor

Strom: RL 96/92/EG Stromliberalisierung

Gas: RL 98/30/EG Gasliberalisierung



The times, they are a'changing...

EU revidiert den Rechtsrahmen in den einzelnen Sektoren nach Maßgabe erster Erfahrungen:

NRF für elektronische Kommunikation 2002: RL 2002/19/EG – 2002/22/EG

Beschleunigungsrichtlinie Elektrizität: Elektrizitätsbinnenmarkt, RL 2003/54/EG

Beschleunigungsrichtlinie Gas: Gasbinnenmarkt RL 2003/55/EG

aus vollkommen unterschiedlichen Gründen:

Telekommunikationsliberalisierung: erfolgreich, Flexibilisierung und Anpassung an Marktgegebenheiten erforderlich

Elektrizität und Gas: Umsetzungsintensität und Tempo nicht den Zielen angemessen



Regulierungsziele

Wenn über Regulierung gesprochen wird, muss auch über ihre ökonomische Begründung und Regulierungsziele gesprochen werden.

Ziele:

Wohlfahrtmaximierung für EU Bürger

Versorgungssicherheit

Sozialer Zusammenhalt (inclusion)

Geografisch

Sozial

Wohlfahrtsmaximierung bedeutet Beseitigung von rechtlich und ökonomisch bedingten Monopolstellungen und wenn das nicht möglich ist, Regulierung der verbleibenden Monopole um **statische und dynamische Wohlfahrtseffekte** zu lukrieren

Versorgungssicherheit und soz. Zusammenhalt eher keine Regulierungsziele sondern Rahmenbedingungen für die Regulierung



Wettbewerbshindernisse

Was be(ver)hindert den Wettbewerb in Netzwerkindustrien?

Allgemeine Meinung: "hohe und dauerhafte Eintrittsbarrieren vor allem im Hinblick auf die Größe der Nachfrage und das hohe Risiko von versunkenen Kosten".

Stellt im wesentlichen auf das Vorliegen von subadditiven Kostenstrukturen in einzelnen Infrastrukturbereichen ab.

Wo finden sich diese subadditiven Kostenstrukturen in der Wertschöpfungskette?

In den Anschluss (-verteilnetzen) und manchmal auch in den Übertragungsnetzen und

eher nicht in der Energieproduktion oder in Telekommunikationsdiensten (außer Anschlussdiensten)



Wettbewerbshindernisse TK

KN₁

KN₂ KN₃ KN₄

AN₁ AN₂ AN₃ AN₄ AN₅

Endkunden



Wettbewerbshindernisse

Zustand vor Liberalisierung

KN₁

AN₁ AN₂ AN₃ AN₄ AN₅

Endkunden



Wettbewerbshindernisse

Zustand nach Liberalisierung

KN₁

KN₂ KN₃ KN₄

Keine subadditiven Kostenstrukturen

AN₁ AN₂ AN₃ AN₄ AN₅

Subadditiv im Festnetz, nicht im Mobilnetz

Endkunden



Wettbewerbshindernisse Energie

EP1, EP2, EP3

ÜN₁ ÜN₂ ÜN₃ ÜN₄

Subadditiv?

VN₁ VN₂ VN₃ VN₄ VN₅

Subadditiv

Endkunden



Wettbewerbshemmnisse

Es zeigt sich, dass es in Netzwerkindustrien auf einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette langfristige Wettbewerbshemmnisse gibt, die auf subadditive Kostenstrukturen zurückzuführen sind.

Anders ausgedrückt: eine Replizierung dieser Infrastruktur ist ökonomisch nicht möglich.

Wenn nur eine Infrastruktur sinnvoll und die Entscheidung für Wettbewerb gefallen ist, steht die Öffnung dieser Infrastruktur für alle Wettbewerber, die zur Erbringung ihrer Dienste diese Infrastruktur benötigen als Variante zur Verfügung.



Regulierungsmethoden

Grundsätzlich zwei Zugänge:

Allgemeines Wettbewerbsrecht
Ex ante Regulierung

Wettbewerbsrecht stellt auf Missbrauch von marktbeherrschenden Stellungen ab und betrachtet prinzipiell die Verweigerung des Zugangs zu essentieller Infrastruktur als Missbrauch (Oscar Bronner Case)

Wettbewerbsrecht ist ex post, d.h. langsam und nicht schlagkräftig genug um Marktöffnungen und Liberalisierung voranzutreiben



Regulierungsmethoden

Ex ante Regulierung arbeitet mit Auflagen für Unternehmen mit signifikanter Marktmacht, die es Wettbewerbern erlauben mit den etablierten Unternehmungen zu konkurrenzieren.

Drei kritische Fragen:

Welche Märkte kommen in Frage?

Wie wird signifikante Marktmacht gemessen?

Welche Auflagen sind zielführend?



Regulierungsmethoden

Märkte: In TK und Energie zur Zeit unterschiedliche Methoden zur Bestimmung der relevanten Märkte:

Energie: Endkundenmärkte und Großhandelsmärkte implizit in den einschlägigen Richtlinien festgelegt: „zugelassene Kunden“, Verteilnetze, Übertragungsnetze, Produzenten

Telekom: Märkte durch Empfehlung der EU-Kommission bestimmt, Basis der Marktabgrenzung ist Wettbewerbsrecht, Regulierungsrelevanz durch 3 Kriteriumstest bestimmt (Eintrittsbarrieren, fehlende Dynamik, Effektivität des Wettbewerbsrechts)

Zur Zeit 18 Märkte, Revision im Gange, Reduktion auf ca. die Hälfte, vorwiegend Großhandelsmärkte ist zu erwarten



Regulierungsmethoden

Signifikante Marktmacht:

Energie: Methodik zur Bestimmung von Unternehmen spielt keine besondere Rolle, Richtlinien schreiben vor wer und wie zum Unternehmen mit SMP erklärt werden kann: z.B. Ü-Netze: „ die Mitgliedstaaten oder ein von ihnen beauftragtes Unternehmen.....“(Art. 8, 13 RL Elektrizitätsbinnenmarkt)

Telekom: Anwendung der üblichen wettbewerbsrechtlichen Methoden zur Bestimmung von SMP



Regulierungsmethoden

Massnahmen

Energie: auch hier mehr oder weniger vorgegeben, welche Maßnahmen zu treffen sind. Zugangsverpflichtungen, Preiskontrolle und **Entflechtung von vertikal integrierten Unternehmen. Übertragungsnetzbetrieb muss von anderen Unternehmensteilen hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig sein. Das selbe gilt für den Verteilnetzbetrieb. Zur Ergänzung existieren auch entsprechende Regelungen für Rechnungstrennung ect.**

Telekom: Die Richtlinien sehen eine Liste von „Remedies“ vor, die zur Anwendung gelangen sollen. Diese schließen Zugang, Preiskontrollen, Gleichbehandlung, Transparenz etc. ein. Die Remedies müssen proportional und geeignet sein, das festgestellte Wettbewerbshindernis zu bekämpfen. Remedies werden von den nationalen Regulierungsbehörden (NRA) „verordnet“. Entflechtung ist nicht vorgesehen.



Rechtlicher Rahmen

Rechtsrahmen baut in allen Bereichen auf den sog. Binnenmarkt-Kompetenzen auf.

Es handelt sich um Richtlinienrecht, das in das Recht der Mitgliedsstaaten umzusetzen ist.

EU Kommission ist als Hüter des EU Vertrages verpflichtet die Umsetzung formell und materiell zu überprüfen und die Harmonisierung zur Entwicklung des Binnenmarktes zu gewährleisten.

Im Rahmen der ihr zustehenden sekundären Rechtssetzung kann sie mit Kommissionsentscheidungen, Empfehlungen, Erläuterungen („Guidelines“) die Umsetzung steuern und gestalten und

In manchen Fällen Vertragsverletzungsverfahren anstrengen um die Umsetzung zu erzwingen.



Organisation

In allen genannten Bereichen sind in den Mitgliedsstaaten „unabhängige“ Regulierungsbehörden, NRAs einzurichten, die für die Umsetzung der Liberalisierung durch Regulierung zuständig sein sollen

Wegen der starken Determinierung durch Richtlinienrecht sind die NRAs im Energiebereich inhaltlich stärker gebunden als in der Telekommunikation.

Rechtszüge gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörden sind vorzusehen



Organisation

Die NRAs sind zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit verpflichtet (ERG, ERGEG), der Schwerpunkt liegt in der Erarbeitung von gemeinsamen Position für die Anwendung von Remedies.

Die Erarbeitung und Anwendung von best regulatory practice gehört zu den Kerngebieten der Zusammenarbeit der NRAs

Die Kommission hat in der TK weitgehende Befugnisse einschliesslich eines Vetorechts im Interesse der Harmonisierung und der Entwicklung des Binnenmarktes.



Danke fürs Zuhören

Kontakt:

Heinrich Otruba
European Commission, DG INFSO and Media

Heinrich.otruba@cec.eu.int

Tel: 0032 2 2968879

oder:

Institut für Quantitative Volkswirtschaftslehre
Wirtschaftsuniversität Wien
Augasse 2-6, 1090 Wien
Tel: 0043 1 31336 4564

