



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

TEN/497
Gemeinsame Nutzung von
Funkfrequenzen im
Binnenmarkt

Brüssel, den 13. Februar 2013

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu der

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und
Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:**

Förderung der gemeinsamen Nutzung von Funkfrequenzen im Binnenmarkt

COM(2012) 478 final

—————
Berichtersteller: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**
—————

Am 3. September 2012 beschloss die Europäische Kommission, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Förderung der gemeinsamen Nutzung von Funkfrequenzen im Binnenmarkt
COM(2012) 478 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 23. Januar 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 487. Plenartagung am 13./14. Februar 2013 (Sitzung vom 13. Februar) mit 89 Stimmen bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA stimmt dem Ansatz der Kommission zu, die gemeinsame Nutzung von Funkfrequenzen im Binnenmarkt zu fördern, da Drahtlosverbindungen wirtschaftlich immer wichtiger werden.
- 1.2 Der EWSA hofft, dass diese Strategie letztlich tatsächlich den EU-Bürgern zugute kommen wird und diese sämtliche Fortschritte werden nutzen können, wobei eine Nutzung der zugewiesenen Frequenzen in größtmöglichem Umfang sowie die Sicherheit und der Datenschutz zu gewährleisten sind.
- 1.3 Jedwede verabschiedete Rechtsvorschrift muss für ein hohes Verbraucherschutzniveau sowie den wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt sorgen, um zu vermeiden, dass die digitale Kluft vertieft wird und eine Zweiklassen-Informationsgesellschaft entsteht.
- 1.4 Mit der Verwaltung der gemeinsam genutzten Funkfrequenzen sollte auf einen hohen Beschäftigungsgrad hingewirkt und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gesteigert werden, ohne dass der freie Wettbewerb verfälscht wird. Ferner sollte diese Gelegenheit genutzt werden, um sich verstärkt der Forschung und innovativen Technologien zu widmen. Der Ausschuss fordert die Kommission auf sicherzustellen, dass ein stärkerer Wettbewerb unter den im Frequenzspektrum aktiven Betreibern zu einer Nettoarbeitsplatzschaffung führt, bevor sie eine Liberalisierung des Frequenzspektrums betreibt. In diesem Zusammenhang sollte im Einklang mit der Europa-2020-Strategie der Lage der Staaten besondere Aufmerk-

samkeit geschenkt werden, die von dem wirtschaftlichen und finanziellen Schock getroffen wurden.

- 1.5 Der EWSA hofft, dass die Kommission die Empfehlung eines gemeinsamen Formats für die Erteilung von gemeinsamen Zugangsrechten zu Funkfrequenzen und einer gemeinsamen Terminologie für die Dokumentation von Bedingungen und Regeln für die gemeinsame Nutzung annehmen wird.

2. **Einleitung**

- 2.1 Das Frequenzspektrum ist eine öffentliche Ressource für wesentliche Bereiche und Dienstleistungen, darunter der Mobilfunk, drahtlose Breitband- und Satellitenverbindungen, Hörfunk und Fernsehen, Verkehr, Funkortung und Anwendungen wie Alarmanlagen, Fernbedienungen, Hörgeräte, Mikrofone und medizinische Geräte.
- 2.2 Es trägt zum reibungslosen Funktionieren öffentlicher Dienste bei, wie Schutz- und Sicherheitsdienste, einschließlich des Zivilschutzes, sowie zu wissenschaftlichen Tätigkeiten wie Meteorologie, Erdbeobachtung, Radioastronomie und Raumforschung.
- 2.3 Ein leichter Zugang zu Funkfrequenzen spielt auch eine Rolle bei der Bereitstellung von elektronischen Kommunikationsnetzen, insbesondere in Bezug auf Nutzer und Unternehmen in entlegenen oder dünn besiedelten Gebieten, beispielsweise im ländlichen Raum oder auf Inseln.
- 2.4 Sämtliche Regulierungsmaßnahmen im Bereich des Frequenzspektrums können sich auf die Sicherheit, die Gesundheit und das öffentliche Interesse auswirken, sowie auch wirtschaftliche, kulturelle, wissenschaftliche soziale und ökologische Auswirkungen haben.
- 2.5 Mit der Frequenzentscheidung von 2002 wurde der grundlegende Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik festgelegt, der 2012 durch den Beschluss über ein Mehrjahresprogramm für diese EU-Politik ergänzt wurde, zu dem der Ausschuss sich bereits in einer Stellungnahme geäußert hat.
- 2.6 Der Rechtsrahmen der Union bezweckt einen leichteren Zugang zu Frequenzen auf der Grundlage eines möglichst unkomplizierten Genehmigungssystems. Er begünstigt die Erteilung von Allgemeingenehmigungen, außer in Fällen, in denen zweifelsfrei Einzellizenzen erforderlich sind. Er basiert auf den Grundsätzen effiziente Nutzung, wirksame Verwaltung von Funkfrequenzen sowie Technologie- und Diensteneutralität.

Es ist eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Untersuchung der Frequenzverwaltung durch die Kommission vorhanden wie etwa der Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation sowie die Vorschriften zum Binnenmarkt, zum Verkehr und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

2.7 Da die Verwaltung der Funkfrequenzen eine wesentliche Voraussetzung für den digitalen Binnenmarkt ist, trägt diese Initiative direkt zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie bei. Die Kommission strebt im Einklang mit dem Programm für die Funkfrequenzpolitik einen möglichst breiten Konsens hinsichtlich der vorgeschlagenen Maßnahmen an, um Funkinnovationen in der EU zu fördern und somit sicherzustellen, dass die derzeit zugewiesenen Frequenzen in größtmöglichem Umfang genutzt werden.

3. **Die Mitteilung der Kommission**

3.1 In der Mitteilung werden die Antriebsfaktoren und zu schaffenden Voraussetzungen für die gemeinsame Funkfrequenznutzung wie drahtlose Breitbanddienste, die drahtlos verbundene Gesellschaft sowie Forschung und innovative Technologien untersucht. Hierbei hebt sie besonders Folgendes hervor:

- die gemeinsame Nutzung lizenzpflichtiger oder -freier Frequenzen für die drahtlose Breitbandkommunikation ermöglicht Kosteneinsparungen für Mobilfunknetzbetreiber, macht Internetverbindungen erschwinglich und eröffnet Chancen für die gemeinsame Infrastrukturnutzung;
- der Trend zu einer verbundenen Gesellschaft belegt den Mehrwert niedriger Zugangshürden in lizenzfrei gemeinsam genutzten Frequenzbändern als Einsatzfeld für Funkinnovationen, die die Entwicklung und Einführung robusterer Funktechnik voranbringen;
- Forschungsergebnisse haben es ermöglicht, dass Frequenzen auf der Grundlage einer gemeinsamen Nutzung zugänglich gemacht werden, wobei gewährleistet wird, dass die primären Dienste geschützt sind. Die Entwicklung kognitiver Funktechniken schreitet heute mit Hilfe von Aufträgen für harmonisierte Normen und durch Erprobungen in europäischen Forschungsprojekten voran. Es sind weitere Fortschritte im Bereich der Erkennung und der Nutzung von Basisstationen kleiner Zellen zu erwarten.

3.2 In der Mitteilung werden die Herausforderungen auf dem Weg zu einer verstärkten gemeinsamen Frequenznutzung angesprochen und Überlegungen zur Beseitigung von Unsicherheiten durch Beherrschung funktechnischer Störungen, zur Schaffung ausreichender Anreize und Schutzvorkehrungen für alle Beteiligten sowie zur Kapazität lizenzfreier Frequenzbänder angestellt.

3.2.1 Diese stärkere gemeinsame Frequenznutzung erfordert:

- eine gemeinsame Verantwortung von Nutzern hinsichtlich akzeptabler Grenzwerte für Störungen und angemessene Minderungsstrategien;
- die Schaffung von Rechtssicherheit für geltende Regeln und Bedingungen sowie Durchsetzungsverfahren, als auch Transparenz der Kompatibilitätsannahmen und Schutzrechte;
- Anreize für Investitionen in bessere Technologien, die etablierten und zusätzlichen Nutzern Vorteile bringen, wobei der Wettbewerb zu wahren und zu fördern ist;

- die Ausweisung breiter Frequenzkanäle für die RLAN-Entwicklung sowie die Erstellung von Überlastungsprognosen, um die Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit der wichtigsten gemeinsam genutzten Frequenzbänder zu erhöhen und
 - die Gewährleistung, dass bei einer Umstellung von ausschließlichen Nutzungsrechten auf die gemeinsame Nutzung der Wettbewerb durch zusätzliche Nutzer gestärkt wird und insbesondere derzeitigen oder künftigen Rechteinhabern keine ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteile entstehen.
- 3.3 Die Kommission schlägt vor, zwei Instrumente zu entwickeln, um eine stärkere und effizientere Nutzung bestehender Funkfrequenzen zu ermöglichen:
- ein EU-Konzept zur Ermittlung von vorteilhaften gemeinsamen Zugangsmöglichkeiten in harmonisierten und nicht harmonisierten Frequenzbändern und
 - gemeinsame Zugangsrechte zu Funkfrequenzen als Regulierungsinstrumente, mit denen eine lizenzierte gemeinsame Nutzung mit garantiertem Störungsschutzniveau genehmigt werden kann.
- 3.4 Angesichts der Tatsache, dass der technische Fortschritt eine größere Zahl von Möglichkeiten für eine *vorteilhafte gemeinsame Nutzung* (VGN) im Binnenmarkt schafft, hält es die Kommission für erforderlich, Investitionen zu fördern und Frequenznutzer dazu zu ermuntern, ihre Frequenzressourcen besser zu nutzen, indem in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene ein Verfahren und Schlüsselkriterien zur Ermittlung von VGN festgelegt werden (z. B. in einer Empfehlung).
- 3.5 Der Kommission zufolge können Verträge über die gemeinsame Frequenznutzung den Nutzern größere Rechtssicherheit geben bei gleichzeitiger Schaffung marktgestützter Anreize, einschließlich eines finanziellen Ausgleichs, um mehr VGN im Binnenmarkt zu ermitteln, wenn die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) in einem Frequenzband zusätzlichen Nutzern gemeinsame Zugangsrechte zu Funkfrequenzen erteilen.
- 3.6 Die Kommission schlägt vor, für die nächsten Schritte folgende Maßnahmen vorzusehen:
- 1) Ermittlung vorteilhafter gemeinsamer Möglichkeiten zur Nutzung lizenzpflichtiger oder -freier Frequenzbänder/gemeinsamer Nutzungsmöglichkeiten sowohl bei lizenzpflichtigen als auch lizenzfreien Frequenzbändern;
 - 2) Überlegungen zur Verfügbarmachung ausreichender, auf EU-Ebene harmonisierter lizenzfreier Frequenzen für Funkinnovationen;
 - 3) Festlegung (in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten) eines gemeinsamen Wegs zu mehr Möglichkeiten einer gemeinsamen Nutzung auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen zwischen Nutzern und
 - 4) Abschluss vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Nutzern, die ihnen größere Rechtssicherheit geben können.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

- 4.1 Der Ausschuss wertet den Inhalt der Kommissionsmitteilung insofern positiv, als mit ihr für eine künftige Anpassung des EU-Rechtsrahmens an die Ziele des Mehrjahresprogramms für die Funkfrequenzpolitik erforderliche Überlegungen eingeleitet werden.
- 4.1.1 In dieser Hinsicht werden in der Mitteilung Möglichkeiten untersucht, den Mangel an freien Frequenzen zu beseitigen und die mit einer Neuzuweisung von Frequenzen verbundenen Kosten zu senken, die die Nutzung von Drahtlosverbindungen stark einschränken, und plädiert für grundlegende Änderungen bei der Frequenzverwaltung.
- 4.2 Um die derzeitigen Regulierungshindernisse für den Einsatz innovativer Funkzugangstechnik abzubauen und die gemeinsame Funkfrequenznutzung zu ermöglichen, wählt die Kommission einen ganzheitlichen Ansatz, demzufolge die kollektive und gemeinsame Nutzung durch die nationalen Regulierungsbehörden und Vereinbarungen zwischen den etablierten und den neuen Frequenznutzern aktiv erleichtert werden soll.
- 4.3 Zudem beabsichtigt sie, auf der Grundlage des für elektronische Kommunikation geltenden EU-Rechtsrahmens zu handeln und die Grundsätze effiziente Nutzung, wirksame Verwaltung von Funkfrequenzen sowie Technologie- und Diensteneutralität weiterzuentwickeln und umzusetzen, was der Ausschuss für äußerst sachdienlich hält. Die Kommission will demnach ihre Befugnisse in diesem Bereich in vollem Umfang nutzen, um soweit als möglich die Nutzung der Funkfrequenzen zu verbessern und zu verbreiten. Es gilt, sich den freien Wettbewerb und die Übereinstimmung der Genehmigungskriterien der nationalen Regulierungsbehörden zunutze zu machen und dabei den Schwerpunkt ganz besonders auf einen Zugang mittels gemeinsamer Lizenzen zu legen.
- 4.4 Der Ausschuss möchte jedoch einige inhaltliche Aspekte der Kommissionsmitteilung unterstreichen, um soweit wie möglich den Weg für die nächsten Schritte des Regulierungsprozesses in Bezug auf die Funkfrequenzen zu ebnen, sodass diesen solide Grundsätze zugrunde gelegt werden, zumal die der Demokratie, Transparenz und Achtung der Grundrechte sowie der Rechte der Verbraucher und der Nutzer elektronischer Kommunikationsdienste. Es müssen insbesondere die Rechte der Verbraucher und Nutzer klar und deutlich vor Betrug geschützt werden. Hierzu sind Kriterien aufzustellen, die die Festlegung eines fairen Preises, einen allgemeinen Zugang zum Frequenzspektrum sowie effiziente Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen erleichtern. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass die unabhängigen Aufsichtsstellen die Möglichkeit besitzen, transnationale Konflikte über die Frequenznutzung beizulegen, sodass funktechnische Störungen vermieden werden. Die Kommission sollte regelmäßig über die im Zusammenhang mit den genannten Rechten und Pflichten ergriffenen Maßnahmen und erreichten Ziele berichten.

- 4.5 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, im Hinblick auf die künftige Entwicklung des einschlägigen Rechtsrahmens eine möglichst vollständige Liste der "rechtlichen Hemmnisse" innovativer Technologien für den Zugang zu Funkfrequenzen zu erstellen.
- 4.6 Es muss vermieden werden, dass unter dem Vorwand eines falschen übermäßigen Schutzes der Nutzer in Wirklichkeit aus Gründen der Staatszugehörigkeit oder anderen ähnlichen Gründen protektionistischer Art versucht wird, eine maximale Öffnung des Frequenzspektrums zu verhindern, die die Integration anderer Nutzer und innovativer Technologien erleichtert. Nach Ansicht des EWSA sollte mit der Umsetzung der Mitteilung Menschen mit Behinderungen ein leichter Zugang zu neuen Technologien garantiert werden.
- 4.7 Dies würde darüber hinaus zu höheren Einnahmen aus den für die Nutzung von Funkfrequenzen erhobenen Gebühren führen, deren Nutzen auf der Hand liegt. Allerdings ist hervorzuheben, dass das Frequenzspektrum physisch begrenzt ist und die vorgesehenen Maßnahmen einen größeren Benutzerverkehr bewirken werden und somit sorgfältig verschiedene Sachverhalte abzuwägen sind, wie die Ausgleichszahlungen für die derzeitigen Lizenznehmer, die Frage, wie sich ein Zusammenbruch oder eine Einengung des Frequenzspektrums infolge einer übermäßigen Nutzung verhindern und die Einführung innovativerer Technologien sicherstellen lassen usw. Zwar steht der Gegenstand dieser Stellungnahme nicht im Einklang mit einigen früheren Stellungnahmen zur Anwendung von EU-Maßnahmen in Bezug auf den technologischen Wandel wie beispielsweise die so genannte digitale Dividende, doch sollte in diesem Zusammenhang den tatsächlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen Beachtung geschenkt werden, um die durch die Entwicklung der Funkfrequenzpolitik der EU geweckten Erwartungen ins rechte Licht zu rücken.
- 4.8 Andererseits plädiert der Ausschuss dafür, die Vergabe von Einzellizenzen durch die NRB möglichst zu begrenzen, und spricht sich für einen weitaus offeneren Zugang aus, sofern dies die materielle Verfügbarkeit und die Wahrung der von den Frequenznutzern erworbenen Rechte zulassen. Deswegen fordert er die NRB auf, Einzellizenzen nur in begrenztem Maße und in begründeten Fällen zu vergeben, um einen deutlich breiteren Zugang zu ermöglichen.
- 4.9 Aus der Mitteilung geht neben anderen einschlägigen Zielen auch die Notwendigkeit hervor, die technologische Kluft zwischen den Geräte für die elektronische Kommunikation produzierenden europäischen Herstellern und den Herstellern aus Drittstaaten zu verringern, deren Ursache teilweise in der Fragmentierung des geltenden Rechtsrahmens liegt. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, eine Folgenabschätzung hinsichtlich der Vorteile beizufügen, die eine Öffnung des Spektrums im Hinblick auf eine Verringerung der digitalen Kluft zwischen den EU-Mitgliedstaaten haben könnte. Der Ausschuss tritt folglich für eine dringende Anpassung dieses Rahmens ein, wobei er auf die Regulierungsmöglichkeiten der Kommission im Wege der Komitologieverfahren vertraut.
- 4.9.1 Andererseits bekräftigt der Ausschuss das starke Engagement der EU für die Grundrechte und fordert die Kommission auf, bei der Ausarbeitung der entsprechenden Anpassungsregeln, im

Hinblick auf den Schutz dieser Grundrechte wie Privatsphäre, Berufsgeheimnis oder die Verarbeitung von Daten, die von Anbietern elektronischer Kommunikationsdienstleistungen gespeichert werden könnten, größte Umsicht walten zu lassen.

- 4.9.2 Darüber hinaus erscheint es ratsam, eine wirksame Überwachung des lizenzfreien Zugangs neuer Nutzer der Frequenzbänder einzuführen, wenn für diese der dank ihrer technologischen Innovationen erbrachte Mehrwert von ausschlaggebender Bedeutung ist, insbesondere dann, wenn diese Nutzer die friedliche Nutzung der Frequenzen durch Dritte beeinträchtigen, deren Recht auf Schutz nicht durch eine NRB gewährleistet wird. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stellt mit Sorge fest, dass diese Liberalisierung Auswirkungen auf die Anwendung des Grundsatzes des Zugangs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Polizei, Krankenwagen, Rettungsdienst usw.) haben kann.
- 4.9.3 Gleichmaßen sollte sorgfältig die Situation von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringenden Nutzern geprüft werden, die auf die Frequenzen zugreifen möchten. Im Wege einer supranationalen Bestimmung oder eventuell der Erlassung entsprechender Vorschriften könnte ihre Befreiung von der Entrichtung einer finanziellen Vergütung vorgesehen oder für sie nur ein symbolischer Betrag festgelegt werden.
- 4.9.3.1 Die obigen Ausführungen ändern nichts an der Pflicht, im Einklang mit dem EU-Recht – insbesondere was die Rechtsvorschriften über Inhalte und die Politik im audiovisuellen Bereich anbelangt – und mit dem Recht der Mitgliedstaaten, ihre Funkfrequenzen so zu organisieren und zu nutzen, dass die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewahrt werden, Ziele von allgemeinem Interesse zu fördern.
- 4.10 Aus Gründen der Unabhängigkeit und Rechtssicherheit schlägt der EWSA außerdem vor, die Verantwortung für die Überwachung und Mitteilung der Existenz der zwischen den Nutzern geschlossenen Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung und deren Übereinstimmung mit den Wettbewerbsvorschriften der NRB und dem Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zuzuweisen. Dies gilt für den Fall, dass sich eine strategische Planung, Koordinierung und Harmonisierung – insbesondere von Verfahren für die Erteilung allgemeiner Genehmigungen oder die Gewährung von individuellen Funkfrequenznutzungsrechten – als erforderlich erweist, um der Entwicklung des Binnenmarkts im Wege stehende Hindernisse zu beseitigen.
- 4.11 Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit Vertretern der Verbraucherverbände und Unternehmen einen "Verhaltenskodex" über die Bereitstellung von Informationen auf EU-Ebene über die Anträge auf eine vorteilhafte gemeinsame Nutzung und deren Ergebnisse erarbeiten. Hierdurch würde die Verbreitung transparenter Verfahren und eine optimale Verwaltung der vorhandenen Frequenzressourcen bei der "Frequenzbestandsaufnahme" erleichtert.
- 4.12 Schließlich fordert der Ausschuss die Kommission auf, auf der Grundlage der Arbeiten der Gruppe für Frequenzpolitik (RSPG) wie in Art. 291 AEUV vorgesehen einen Durchführungs-

rechtsakt auszuarbeiten, der zur Verwirklichung der Ziele in Bereichen wie ein gemeinsames Konzept für die Lizenzen für eine gemeinsame Nutzung beitragen würde, sowie die Bedingungen der Empfehlungen zur Förderung der Verwendung gemeinsamer Kriterien bei der Vergabe dieser Lizenzen in der EU, damit in allen Mitgliedstaaten deren Anwendung erleichtert wird.

- 4.12.1 Dieses Regelwerk sollte neben anderen wichtigen Aspekten den Schutz der Grundsätze des freien Wettbewerbs beinhalten sowie den Schutz der Sicherheit und der Rechte der Nutzer elektronischer Kommunikationsdienste zum Gegenstand haben, wobei besonderes Gewicht auf die Senkung der Kosten für die von den Anbietern erbrachten Dienstleistungen gelegt werden sollte.
- 4.13 Der Ausschuss ist überzeugt, dass die technologischen Innovationen, die sich eventuell aus der größeren Zahl von im Frequenzspektrum aktiven Betreibern ergeben, mit Mitteln aus den EU-Fonds finanziert werden könnten, um der Technologie in den weniger entwickelten EU-Mitgliedstaaten Impulse zu verleihen.

Brüssel, den 13. Februar 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
