



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/781
Portabilität von Online-
Inhaltediensten

Brüssel, den 27. April 2016

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im
Binnenmarkt**

COM(2015) 627 final - 2015/0284 (COD)

Berichterstatter: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Der Rat und das Europäische Parlament beschlossen am 8. Januar bzw. am 21. Januar 2016, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 114 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt

COM(2015) 627 final - 2015/0284 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 13. April 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 516. Plenartagung am 27./28. April 2016 (Sitzung vom 27. April) mit 162 Stimmen bei 6 Gegenstimmen und 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, sich mit der sog. grenzüberschreitenden Portabilität auseinanderzusetzen. Grenzüberschreitende Portabilität bedeutet, dass die Nutzer und Verbraucher auf audiovisuelle Online-Inhaltedienste, zu denen sie in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat rechtmäßig Zugang haben, zugreifen können, wenn sie sich vorübergehend in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten.
- 1.2 Der EWSA erachtet ferner das Rechtsinstrument einer Verordnung zur Regelung der Portabilität als angemessen, da es sich um ein grenzübergreifendes Anliegen handelt. Auch die vorgesehene Legislative, nach deren Ablauf die restriktiven Klauseln der bestehenden Verträge nicht mehr gelten, erscheint sinnvoll. Sechs Monate sind ein angemessener Zeitraum, innerhalb dessen die Diensteanbieter ihr Angebot an die neue Situation anpassen können.
- 1.3 Der EWSA hält es für erforderlich, den Begriff „Wohnsitzmitgliedstaat“ des Abonnenten klar einzugrenzen, so dass die übrigen EU-Mitgliedstaaten zwangsläufig für einen vorübergehenden Aufenthalt in Frage kommen. Das bloße Kriterium des gewöhnlichen Aufenthalts gemäß Artikel 2 des Verordnungsvorschlags kann sich als unzureichend erweisen, und deshalb sollten weitere Kriterien wie u.a. Zeitweiligkeit, Lebensumfeld usw. einbezogen werden, um den Begriff des Wohnsitzes in einen zeitlichen Zusammenhang zu stellen. Wenn Nutzer als Kunden oder Abonnenten eines Dienstes einem Mitgliedstaat zugeordnet und über ihre IP-Adresse, ihren Internetzugang o.ä. identifiziert werden, sollte

nach Meinung des EWSA dadurch die grenzüberschreitende Portabilität sichergestellt werden.

- 1.4 Bezüglich Art und Bedingungen der portablen Dienste erstreckt sich der Vorschlag auf kostenpflichtige und kostenfreie Dienste, wobei in letzterem Falle der Wohnsitzmitgliedstaat zu prüfen ist. Die Portabilität der kostenfreien Dienste sollte gewährleistet sein, wenn der Mitgliedstaat überprüfbar ist, d.h., überprüft werden kann, ohne dem Dienstleister Mehrkosten zu verursachen.
- 1.5 Im verfügenden Teil sollte ausdrücklich festgelegt werden, dass jedwede Einschränkung oder Verschlechterung des Angebots hinsichtlich der Leistungen, Repertoires, Zugänglichkeit über Geräte und Anzahl der Nutzer als Nichterfüllung gilt. Ferner sollte eine Mindestqualität des Zugangs gewährleistet werden, die mindestens der Standard- oder Referenzqualität des Zugangs über Ortsleitungen im Aufenthaltsland entspricht, um missbräuchlichen Praktiken und Bedingungen wie der an einen Aufpreis gebundenen Gewährung eines „Premium“-Zugangs entgegenzuwirken. Es reicht nicht aus, die Nutzer lediglich über die zu erwartende Qualität zu informieren. Auch diese Verpflichtungen sollten nicht nur in die Erwägungsgründe, sondern ausdrücklich in den verfügenden Teil der Verordnung aufgenommen werden.

2. **Einleitung**

- 2.1 Priorität Nr. 2 der am 15. Juli 2014 veröffentlichten politischen Leitlinien der Europäischen Kommission lautete „Ein vernetzter digitaler Binnenmarkt“. Davon ausgehend legte die Kommission ihre Mitteilung über eine „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ vor¹. In seiner einschlägigen Stellungnahme² befürwortete der EWSA diese Priorität als neuen Impuls für eine Digitalisierungsstrategie in der EU.
- 2.2 Die Kommission schlug darin vor, „ungerechtfertigtes Geoblocking abzustellen“, damit „die Verbraucher und Unternehmen in der EU vollen Nutzen aus dem Binnenmarkt in Gestalt eines breiteren Warenangebots und niedrigerer Preise ziehen können“.
- 2.3 Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) hat jüngst eine Aktualisierung der UN-Richtlinien zum Verbraucherschutz befürwortet, um sie an die technische Entwicklung wie den elektronischen Geschäftsverkehr und den sog. digitalen Konsum anzupassen, den Schutz der Privatsphäre im Internet zu verbessern und den Grundsatz eines angemessenen Schutzes der Verbraucher zu verankern.
- 2.4 Im Rahmen ihrer Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat die Kommission zudem eine Mitteilung zur Modernisierung des EU-Urheberrechts sowie zwei Richtlinienvorschläge über

¹ COM(2015) 192 final.

² [ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 65.](#)

bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Online-Warenhandels und der Bereitstellung digitaler Inhalte vorgelegt, zu denen der EWSA Stellung beziehen wird.

- 2.5 Unter diese Strategie fällt auch der Verordnungsvorschlag zur sog. grenzüberschreitenden Portabilität, der zum Ziel hat, dass der Abonnent eines Online-Inhaltedienstes in einem bestimmten EU-Mitgliedstaat zu diesen Diensten auch während eines vorübergehenden Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat Zugang hat. Die Sicherstellung dieser Portabilität gilt als wichtiger Schritt hin zu einem breiteren Zugriff der Nutzer auf audiovisuelle Inhalte, einem zentralen Ziel der Kommissionsstrategie für den digitalen Binnenmarkt.
- 2.6 Die Schwierigkeiten bzw. die Unmöglichkeit für die europäischen Bürger, die Online-Inhalte abonniert haben, derzeit im EU-Ausland auf diese Dienste zuzugreifen, sind nicht auf technische Ursachen, sondern auf Geoblocking aufgrund der Praxis der Lizenzvergabe durch die Rechteinhaber bzw. der Handelspraktiken der Diensteanbieter zurückzuführen. Die grenzüberschreitende Portabilität wird auch durch die den europäischen Verbrauchern und Anwendern aufgelasteten hohen Roaminggebühren erschwert, deren Abschaffung aufgrund der angenommenen Neuregelung absehbar ist.

3. **Inhalt des Vorschlags**

- 3.1 Ziel des Verordnungsvorschlags gemäß seines Artikels 1 ist die Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität für Online-Inhaltedienste im Binnenmarkt. Das bedeutet, dass jeder Anwender in der Union, der in seinem Wohnsitzmitgliedstaat rechtmäßig Zugang zu diesen Inhalten hat, darauf auch zugreifen kann, wenn er sich vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten der Union aufhält.
- 3.2 Artikel 2 enthält verschiedene Begriffsbestimmungen betreffend die Art der Dienstleistung und die beteiligten Akteure: „Abonnent“, „Verbraucher“, „Wohnsitzmitgliedstaat“, „vorübergehender Aufenthalt“, „Online-Inhaltedienst“ und „portabel“. Bei Online-Inhaltediensten kann es sich um audiovisuelle Mediendienste oder um Dienste handeln, die den Zugang zu Werken, anderen Schutzgegenständen oder Übertragungen von Rundfunkveranstaltern bereitstellen. Die Bereitstellung dieser Dienste kann linear oder „à la carte“, gegen Zahlung eines Betrags oder frei erbracht werden.
- 3.3 Artikel 3 des Vorschlags zufolge beinhaltet die Verpflichtung der Anbieter von portablen Diensten, diese Portabilität in anderen Staaten zuzulassen, nicht, dass dabei auch die im Wohnsitzmitgliedstaat gebotene Qualität zu gewährleisten ist, es sei denn, der Anbieter garantiert diese ausdrücklich. Er ist aber gehalten, den Abonnenten über die Qualität der Leistung zu informieren.
- 3.4 Artikel 4 zufolge gelten sowohl die Bereitstellung des portablen Dienstes als auch der Zugriff darauf und seine Nutzung durch den Abonnenten als im Wohnsitzmitgliedstaat erfolgt, und

zwar im Sinne der Rechtsvorschriften über audiovisuelle Mediendienste, geistiges Eigentum und Datenschutz.

- 3.5 In Artikel 5 ist festgelegt, dass Vertragsbestimmungen zwischen Rechteinhabern und Diensteanbietern sowie zwischen Diensteanbietern und ihren Kunden, die gegen die Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Portabilität verstoßen, nicht durchsetzbar sind. Die Rechteinhaber können von den Diensteanbietern verlangen, mit Hilfe geeigneter – zumutbarer und verhältnismäßiger – Maßnahmen zu überprüfen, dass der Dienst im Einklang mit der Verordnung erbracht wird.
- 3.6 Gemäß Artikel 6 muss die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Abonnenten im Einklang mit den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften erfolgen ([Richtlinie 95/46/EG](#) und [Richtlinie 2002/58/EG](#))³.
- 3.7 Nach Artikel 7 gilt diese Verordnung nicht nur für Verträge ab ihrem Inkrafttreten, sondern auch rückwirkend für davor abgeschlossene Verträge und erworbene Rechte, sofern sie für die Bereitstellung eines Dienstes, den Zugriff darauf oder seine Nutzung relevant sind.
- 3.8 Artikel 8 zufolge tritt die Verordnung sechs Monate nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

- 4.1 Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission zur sog. grenzüberschreitenden Portabilität, die im Wesentlichen zum Ziel hat, dass die Nutzer und Verbraucher auf audiovisuelle Online-Inhaltedienste, für deren Nutzung sie in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat registriert sind, zugreifen können, wenn sie sich vorübergehend in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten.
- 4.2 Nach Auffassung des EWSA ist dies ein wichtiger Schritt im Rahmen der Strategie der Kommission zur Verwirklichung des digitalen Binnenmarkts, um Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr und für den freien Wettbewerb zwischen den Unternehmen auszuräumen. Aufgrund der kommerziellen Aspekte können auch der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt und die Integration der verschiedenen Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft gefördert werden.
- 4.3 Der von der Kommission am 9. Dezember 2015 vorgelegte Verordnungsvorschlag hebt diesbezüglich darauf ab, Hindernisse für die grenzüberschreitende Portabilität zu beseitigen, indem die Diensteanbieter verpflichtet werden, diese Dienste bereitzustellen, wenn sie im Wohnsitzmitgliedstaat rechtmäßig bereitgestellt werden und portabel sind.

³ [ABl. L 281 vom 23.11.1995, S.31](#), und [ABl. L 201 vom 31.7.2002, S.37](#).

- 4.4 Die Wahl des Rechtsinstruments (Verordnung) ist gerechtfertigt, da es sich um ein überstaatliches Anliegen handelt und das Instrument in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden und gleichzeitig in Kraft treten soll. Der Vorschlag steht im Einklang mit Art. 56 AEUV: „Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind [...] verboten“.
- 4.5 Der EWSA ist damit einverstanden, das Binnenmarktrecht (Art. 114 AEUV) zugrunde zu legen, und zwar aufgrund des Anwendungsbereichs und grenzübergreifenden Charakters der Dienste, die Gegenstand des Verordnungsvorschlags sind, sowie der notwendigen Kohärenz mit anderen Maßnahmen der EU, insbesondere in Bezug auf die kulturellen Aspekte (Art. 167 AEUV) und den Schutz der Verbraucherinteressen (Art. 169 AEUV). Diese Verordnung sollte daher im Einklang mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten, der Freiheit der Meinungsäußerung sowie der unternehmerischen Freiheit ausgelegt werden.
- 4.6 Der Vorschlag erstreckt sich auf Dienste, die durch Rundfunkveranstalter oder IT-Dienstleister übertragen, linear erbracht oder on-demand abgerufen, heruntergeladen oder gestreamed oder auf andere Weise nutzbar gemacht, von großen oder kleinen Unternehmen gegen Entgelt (Abonnement) oder unentgeltlich bereitgestellt werden, im letzteren Fall vorausgesetzt, dass der Wohnsitzmitgliedstaat des registrierten Nutzers überprüft wird (über die IP-Adresse oder den Internetanschluss). Die vorgeschlagene Verordnung gilt nicht für Güter und Dienstleistungen, die Gegenstand grenzüberschreitender Transaktionen sind und bei denen rein audiovisuelle Medieninhalte lediglich zu Nebenzwecken genutzt werden.
- 4.7 Ziel des Verordnungsvorschlags ist daher, den Wünschen und Bedürfnissen der Bürger im digitalen Umfeld wirksamer gerecht zu werden und sie in die Lage zu versetzen, bei Aufenthalt in anderen EU-Mitgliedstaaten diejenigen audiovisuellen Inhalte zu nutzen, zu denen sie berechtigt Zugang haben. Gleichzeitig sollen die Entwicklung des Markts für audiovisuelle Inhalte, ein erhöhtes Schutzniveau für die Rechteinhaber (Urheberrechte und verwandte Schutzrechte) und auch die Übertragung wichtiger Ereignisse und Informationen miteinander vereinbart werden.
- 4.8 Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Initiative sowohl für die Nutzer als langfristig auch für die Anbieter Vorteile bringen kann. In der Präambel des Verordnungsvorschlags wird festgestellt, dass die grenzüberschreitende Portabilität nicht nur im Interesse der Verbraucher liegt. Sie bringt auch verschiedene Vorteile für die Inhaber von Rechten für die Schaffung, Interpretation und Aufführung, Vervielfältigung, öffentliche Wiedergabe und Bereitstellung audiovisueller Inhalte, die über mehr Rechtssicherheit verfügen und so besser auf Nutzerforderungen reagieren können.
- 4.9 Die Kommission weist – vermutlich infolge von während der Konsultationsphase vorgetragenen Bedenken – spezifisch auf die Rechte und Tätigkeiten der Diensteanbieter und

Rechteinhaber hin. Es wird dargelegt, dass diese Verordnung keine erheblichen Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Lizenzen für die Rechte vergeben werden, oder auf die Geschäftsmodelle hat, dass die Nichtdurchsetzbarkeit von Vertragsbestimmungen, die gegen die Portabilität verstoßen, nicht zur Neuaushandlung von Lizenzen verpflichtet und dass die Portabilität (für die Übertragung audiovisueller und Sport-Premiuminhalte) nicht das Spektrum der Nutzer ausweitet und damit auch die Territorialität der Lizenzen nicht in Frage stellt.

4.10 Artikel 5 Absatz 2 sollte dahingehend ergänzt werden, dass die „wirksamen Mittel“ zur Überprüfung der angemessenen Bereitstellung der Online-Inhaltedienste nicht nur angemessen und verhältnismäßig sein, sondern auch im Einklang mit den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten Grundsätzen und Rechten stehen müssen, die ausdrücklich genannt werden sollten.

4.11 Die Bereitstellung des Dienstes über grenzüberschreitende Portabilität wird mit der Bereitstellung im Wohnsitzmitgliedstaat gleichgesetzt. In Bezug auf die Urheberrechte und verwandten Schutzrechte, Vervielfältigung, öffentliche Wiedergabe, Bereitstellung oder Wiederverwendung, Content-Kataloge, Geräteformate, zulässige Nutzerzahl und Funktionalitätenspektrum käme dies einer Fiktion gleich. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass der Grundsatz der Technologieneutralität gelten muss. Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung sollten geklärt werden, vor allem hinsichtlich des subjektiven Anwendungsbereichs. Dieser muss in jedem Fall auf objektiven und klar erkennbaren Kriterien beruhen, um Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Vorschriften zu gewährleisten.

4.11.1 Aber:

- diese Verpflichtung ist bestimmten Bedingungen der Verhältnismäßigkeit unterworfen, falls dem Diensteanbieter unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen. Auch ist Portabilität nicht verpflichtend, wenn die Diensteanbieter den Wohnsitzmitgliedstaat ihrer Abonnenten nicht überprüfen;
- ferner wird die Verpflichtung, die Ansprüche der Rechteinhaber zu gewährleisten, eingeschränkt;
- vor allem wird nicht verlangt, dass die Qualität der Bereitstellung der Dienste im Aufenthaltsland mit den Qualitätsanforderungen im Wohnsitzland übereinstimmt, es sei denn, der Anbieter hat sich dazu verpflichtet; indes sollte die Qualität mindestens der Referenzqualität des Zugangs über Ortsleitungen im Aufenthaltsland entsprechen. Ein Einwand lautet, dass diese Qualitätsgarantie für die Diensteanbieter aufgrund der unterschiedlichen Kapazitäten der Telekommunikations-Infrastruktur der verschiedenen Mitgliedstaaten unverhältnismäßig hohe Kosten verursacht.

- 4.12 Die fehlende Verpflichtung, einer Qualitätsnorm zu genügen, und die gleichzeitige Möglichkeit, gegen Aufpreis Premiumdienste mit Qualitätsgarantie anzubieten, könnte missbräuchlichen Praktiken der Diensteanbieter Vorschub leisten. Dadurch könnte die Qualität des Basisdienstes abgewertet oder ausgehöhlt und der Inhalt praktisch zu einem Grundstoff werden, dessen Bereitstellung gewinnorientiert ist. Zumindest sollte im Verfügungsteil der Verordnung ausdrücklich verankert werden, dass die gebotene Qualität in jedem Fall mindestens der Qualität des Zugangs über Ortsleitungen im Aufenthaltsland entsprechen muss.
- 4.13 Schließlich ist die Absicht der Kommission erkennbar, die Verordnung rückwirkend anzuwenden. Das bedeutet, dass Bestimmungen in zuvor ausgehandelten Vereinbarungen, die Portabilität verhindern oder einschränken, nicht durchsetzbar sind. Ferner wird zum Abschluss von Vereinbarungen ermutigt, die grenzüberschreitende Portabilität beinhalten.
- 4.14 Der EWSA schlägt eine neue Definition für „teilweise portable“ Dienste vor, die auf hochwertige sensible Onlinedienste in den Fällen anzuwenden ist, in denen Abonnenten Online-Inhaltedienste in bestimmten Gebieten wegen der geringen Qualität des lokalen Internets nicht nutzen können. Auf Seite 8 der Folgenabschätzung⁴ wird dieser Begriff in ähnlicher Weise verwendet.

Brüssel, den 27. April 2016

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Georges DASSIS

4

SWD(2015) 270 final.