

Die behördliche Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden und im Rahmen von BEREC

Dr. Annegret Groebel, BNetzA

Abteilungsleiterin

Internationales / Regulierung Post

Workshop zum Telekommunikationsrecht

FU Berlin, 10. April 2013

Überblick

1. Arten der Zusammenarbeit
2. Darstellung BEREC
3. Stellung zu anderen EU-Institutionen
4. Struktur / Organisation / Governance
5. Entscheidungsprozesse / Verfahren
6. Aufgaben und Verfahrensregulierung
7. Beispiele aus der Praxis
8. Ergebnis und Fazit
9. Diskussion (Q&A)

Arten der Zusammenarbeit

Art des Zusammenschlusses	Zweck / Ausrichtung
NRB-Plattform (Netzwerk) Informelle Zusammenarbeit	Erfahrungsaustausch (horizontal)
Privatrechtlicher Verein Formalisierte Zusammenarbeit	Erfahrungsaustausch und Interessenvertretung
KOM-Beratungsgruppe Officialisierte Zusammenarbeit (KOM-Entscheidung)	Beratung der KOM + <i>Best-practice</i> -Entwicklung (vorwiegend vertikal ausgerichtet)
Gremium / Behörde (Agentur) Institutionalisierte Zusammenarbeit (EG-Verordnung)	Beteiligungsgremium in Harmonisierungsverfahren (vertikal + horizontal)

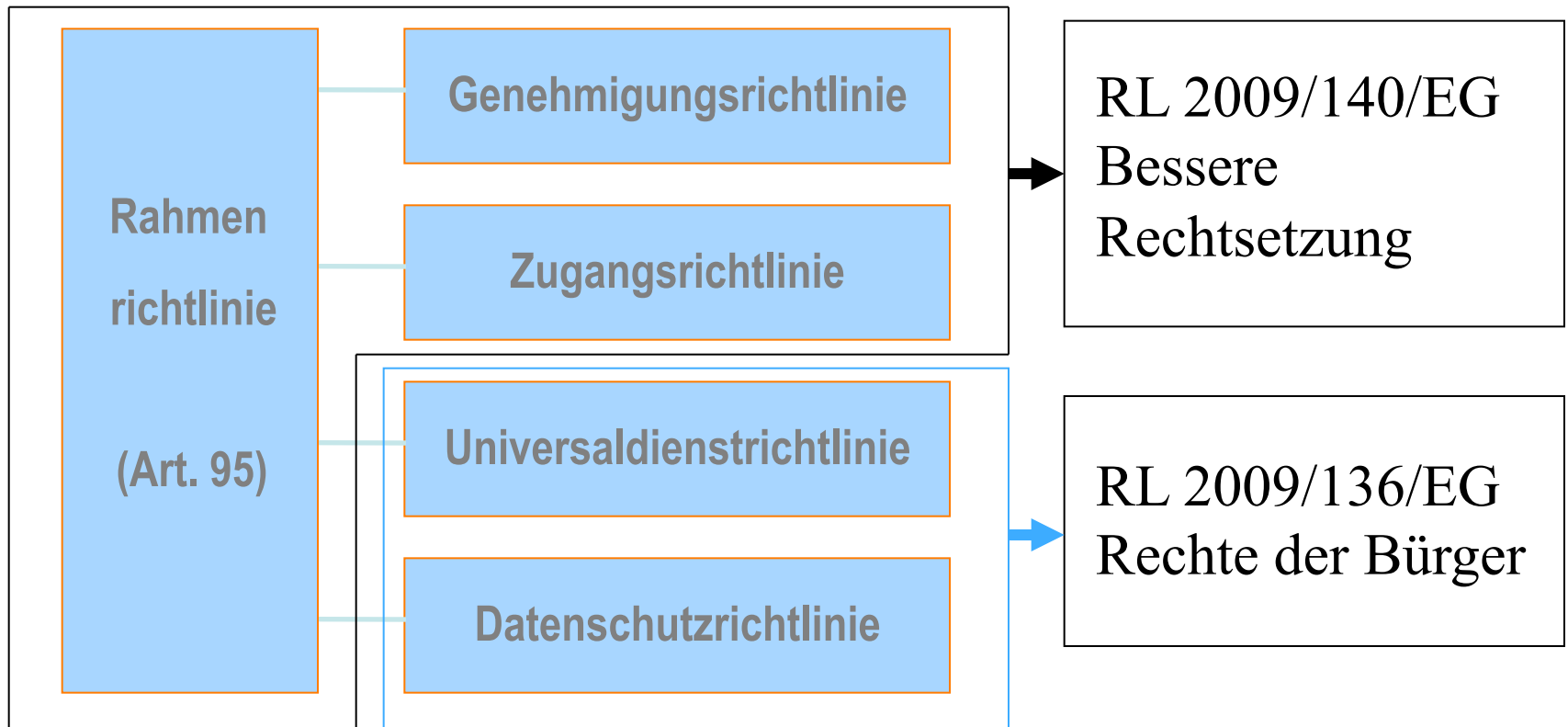
Beispiele für Zusammenarbeit (1)

Telekommunikation	Energie
IRG - Independent Regulators Group	CEER – Council of European Energy Regulators
ERG – European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services	ERGEG – European Regulators Group for Electricity and Gas
BEREC – Body of European Regulators for Electronic Communications + the Office	ACER – Agency for the Cooperation of Energy Regulators

Beispiele für Zusammenarbeit (2)

	TK-Bereich	Energie-Bereich
Informelle NRB-Plattform / Verein (ASBL)	IRG 1997 / Mai-2008	CEER 2000 / Juni-2003
Offizielle KOM-Beratungsgruppe	ERG Juli 2002	ERGEG November 2003
KOM-Vorschläge: Europ. Reg.behörde Verfahrensregulierg.	EECMA (13.11.07) Ausdehnung Veto	ACER (19.09.07) Komitologieverfahr.
2009 Rechtsrahmen EG-Verordnungen	BEREC (25.11.09) Board of Reg. / Office (1211/2009)	ACER (13.07.09) Agenturlösung EG-VO 713/2009
2010	IRG parallel zu BEREC	CEER parallel zu ACER

Überarbeiteter Rechtsrahmen (2009)



Neue VO: Gremium Europäischer
Regulierungsstellen für elektronische
Kommunikation (GEREK) u. des Büros

VO 1211/2009
GEREK + Büro

Regulatory Balance – 2009

**Effektiv implementierte
wettbewerbsfördernde Regulierung,
die sich auf wettbewerbsrechtliche
Prinzipien stützt**

**Chancengleicher
Wettbewerb**

Ermessensspiel-
raum bei
Abhilfemaßnahmen

NRBs

Art.7-Veto für
Marktanalysen

Euro. Kommission

GEREK

Art.7a-Verfahren für
Remedies

**Förderung effizienter
Investitionen u. d.
Verbraucherwohls**

**Harmonisierung
und Förderung des
Binnenmarktes**



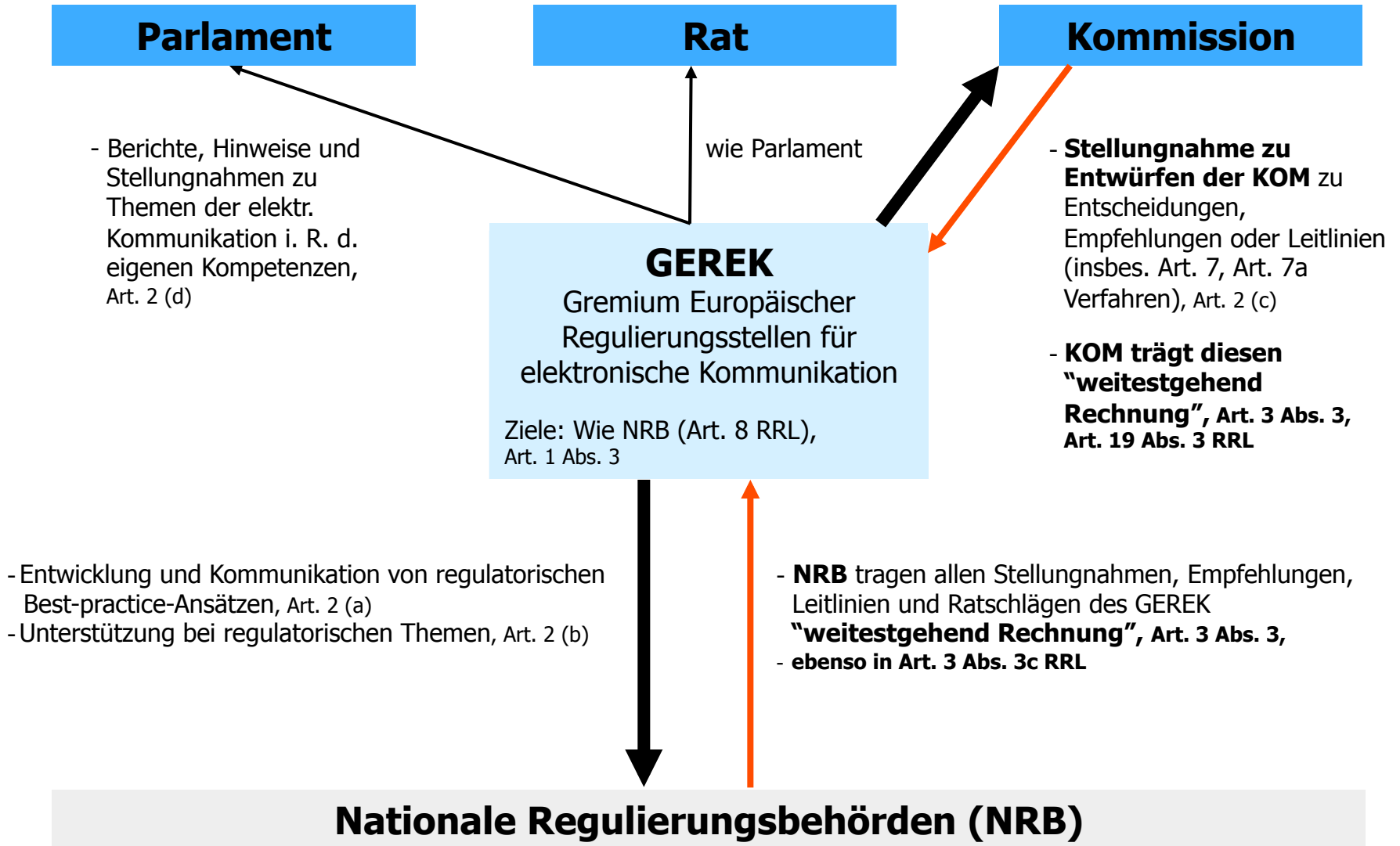
Verfahren ist komplexer geworden,
aber kein Veto on remedies

Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)

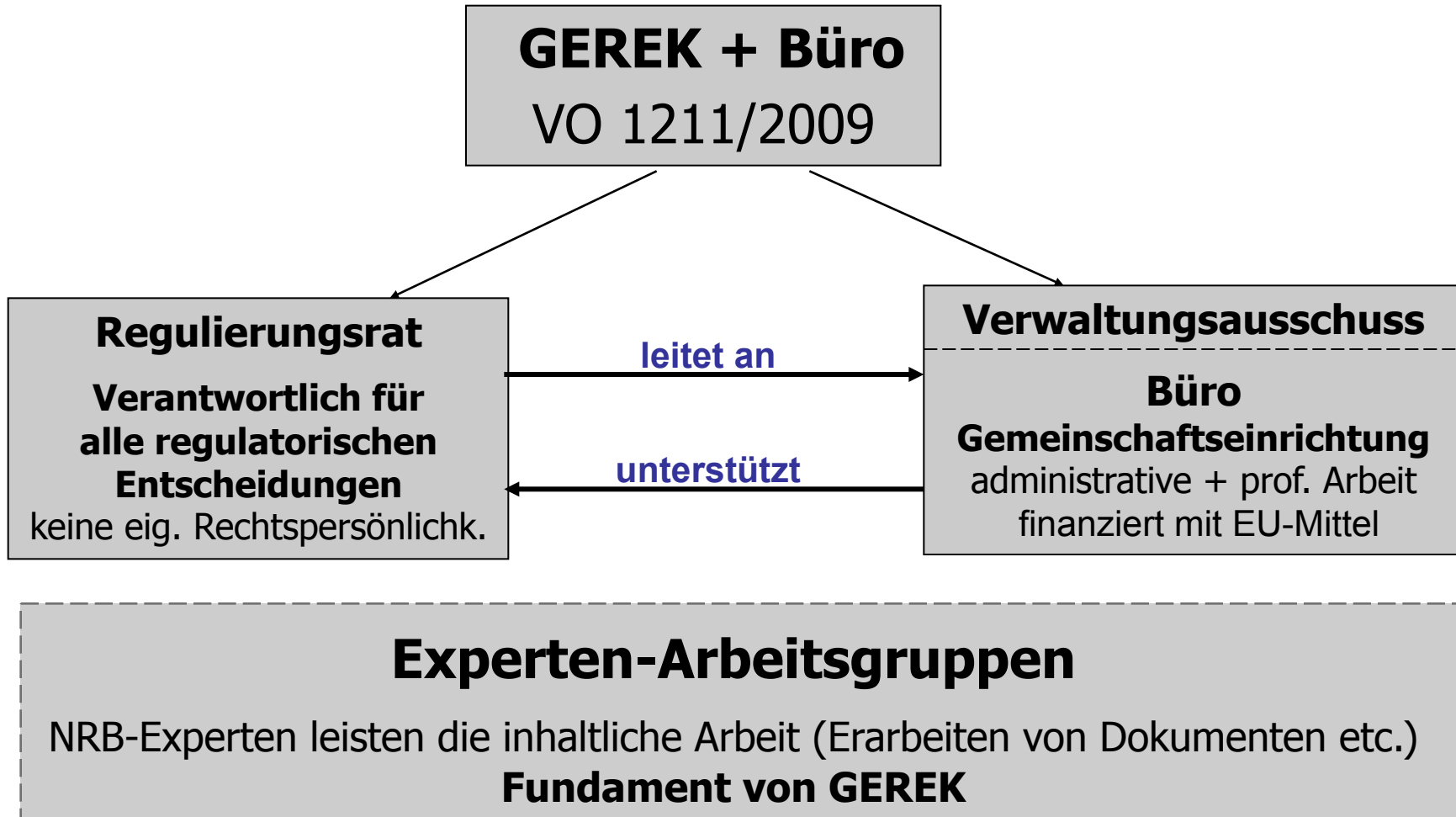
- Historie: KOM-Vorschlag: EECMA; EP-Vorschlag: BERT; Rats-Vorschlag: GERT, Kompromiss: GEREK (Rat/EP gegen Agentur mangels grenzüberschreitender Probleme – anders als im Energiesektor: ACER)
- **2-Strang-Modell** (siehe übernächste Folie)
- Keine Agentur (Erwägungsgrund 6 GEREK-VO)
- GEREK (Regulierungsrat) ersetzt bestehende ERG, hat keine eigene Rechtspersönlichkeit (‘Gruppe’), aber mit **VO** stärkere Rechtsgrundlage
- Beratungs- und Kooperationsgremium: engere Zusammenarbeit der NRB untereinander und mit der KOM **institutionalisiert**, auch Art. 7.2 RRL
- Vorrangiges Ziel: Stärkung der Binnenmarktentwicklung durch konsistente Anwendung des Rechtsrahmens durch NRB u. Entwicklung einheitlicher Regulierungspraxis („*best practice*“ / gemeinsame Prinzipien), auch Art. 8.5 RRL
- **Getrenntes** Büro (in Riga) unterstützt Regulierungsrat administrativ + professionell, das eine aus EU-Budgetmitteln finanzierte **Gemeinschaftseinrichtung** ist.
- Inhaltliche Arbeit wird weiterhin in den Experten-Arbeitsgruppen geleistet, an denen NRB-Experten teilnehmen (wie jetzt), d.h. NRB tragen BEREC
- Abstimmungserfordernis, 1 NRB = 1 Stimme, 2/3 Mehrheit aller Mitglieder
- Stellung und institutionelle Rolle der NRB im Rahmen von BEREC **gestärkt**

GEREK

- Rolle im Rahmen der Institutionen -



GEREK – Zwei-Strang-Modell





GEREK + Büro

Regulierungsrat

(27 NRAs)

Verantwortlich für alle regulatorischen Entscheidungen

leitet an

unterstützt

Verwaltungsausschuss

(27 NRAs + 1 KOM)

Büro

Gemeinschaftseinrichtung
administrative Arbeit

Contact Network

Vorbereitung der Vollversammlungen (Senior advisors)

Experten-Arbeitsgruppen (Expert Working Groups - EWG) - 2013

Benchmarking (ES)

Convergence (ES, FR)

Remedies (UK)

BEREC-RSPG Cooperation (IT, DE)

Framework Implementation (IT)

Regulatory Accounting (IT, DE)

Roaming (ES/DE)

End-User (RO, PT)

Termination Rates (FR, IT)

Net Neutrality (NO, FR)

Next Generation Networks (DE)

BEREC Evaluation (NL)

GEREK

- Aufgaben (1/3) -

Mit Bezug zum Aufgabenbereich der NRB:

- **Stellungnahmen** zu Entwürfen der NRB zu **Marktdefinition** und **Marktanalyse** und zur Auferlegung entsprechender **Verpflichtungen** („remedies“, **Art. 7/7a RRL**), Art. 3 Abs. 1 a)
- Erarbeitung bewährter Regulierungspraktiken (gemeinsame Standpunkte)
- Auf Ersuchen der NRB Unterstützung bei der Marktanalyse, Art. 3 Abs. 1 e)
- Konsultation und Stellungnahme bei grenzüberschreitenden Streitfällen nach Art. 21 RRL, Art. 3 Abs. 1 g)
- Auf Ersuchen Unterstützung bei Belangen des Rufnummernmissbrauchs insbes. bei grenzüberschreitenden Diensten, Art. 3 Abs. 1 l)
- Stellungnahmen, um gemeinsame Regeln für Anbieter von grenzüberschreitenden Geschäftskunden zu erreichen, Art. 3 Abs. 1 m)
- Beobachtung und Bericht über die Entwicklung des Sektors, inkl. Jahresbericht, Art. 3 Abs. 1 n)

BEREC Art. 7/7a-Stellungnahmen

- Bei Eröffnung der Phase-II mit dem Ernsthaften-Zweifel-Schreiben der KOM wird ein BEREC-Expertenteam zusammengestellt, das die BEREC-Stellungnahme erarbeitet und auf Basis der Notifizierung und des KOM-Schreibens die KOM-Zweifel teilt oder ihnen widerspricht, teilweise auch zusätzliche Anmerkungen macht
- Seit Inkrafttreten der neuen Art. 7/7a-Regelungen hat BEREC ca. 20 Stellungnahmen abgegeben, überwiegend wurden die KOM-Zweifel geteilt
- In einer Reihe von Fällen haben die betroffenen NRB die Notifizierung zurückgezogen, ansonsten arbeiten NRB, BEREC und KOM zusammen an Überarbeitung d. Entscheidung
- Wenn BEREC die KOM-Zweifel nicht teilt, kann KOM in d. sog. Phase-III eine „*Einzelempfehlung*“ an die NRB erlassen, wenn NRB bei Entscheidung bleibt, hat sie dies zu begründen.
- Bislang 2 Beispiele für „*Einzelempfehlung*“: UKE-Notifizierung M5-Remedies und OPTA-Notifizierung MTR/FTR.
- Zusammenarbeit der NRB im Rahmen der Expertenteams ist sehr intensiv, ebenso im Fall der Kooperation bei Überarbeitung der Entscheidung.
- BEREC-Stellungnahmen, die KOM-Zweifel teilen, zeigen, dass Notifizierungen anderer NRB durchaus auch kritisch gesehen werden, v.a. wenn diese nicht in Einklang mit verabschiedeten BEREC *Common Positions* (s.u.) sind
- Als Folge lässt sich feststellen, dass über diese „*peer-group-pressure*“ eine stärkere Beeinflussung der nationalen Entscheidungen und insofern auch eine Annäherung der Regulierungspraxen stattfindet

BEREC Broadband CPs (1)

Ziele der Überarbeitung 2012

- 2007 ERG 3 Broadband Common Positions (CPs):
 - WLA – Wholesale Local Access (Market 4 SMP remedies)
 - WBA – Wholesale Broadband Access (Market 5 SMP remedies)
 - WLL – Wholesale Leased Lines (Market 6 SMP remedies)
- Fokus der Überarbeitung war es, die neueren Entwicklungen insbesondere im Hinblick auf die Regulierung von NGA-Netzen in die 2007 ERG-CPs einzubeziehen
- Überarbeitete CPs wurden im Oktober 2012 öffentlich konsultiert und auf dem BEREC-Plenary im **Dezember 2012** angenommen, teilweise Überlappung mit ND/Kosten-Empfehlg.

BEREC Broadband CPs (2)

Umfang der Überarbeitung

- BEREC CPs sind das zentrale Instrument zur Harmonisierung der Regulierungspraxis, die somit der Weiterentwicklung des gemeinsamen Markts dienen, indem *“best practice remedies”* angewendet werden
- CPs müssen *“weitestgehend”* berücksichtigt werden und BEREC erwartet, dass *“NRAs give reasons when their regulatory solutions depart from the best practice remedies identified in the CPs”*
- CPs sollten also *“fit for purpose”* gemacht werden, indem sie
 - Klarer und konkreter formuliert wurden;
 - Neue *“regulatory best practice”* aufgenommen wurden;
 - **Technologische Entwicklungen (NGA)** aufgegriffen wurden

BEREC Broadband CPs (3)

Vorgehen bei der Überarbeitung

- **Konsistenz** über alle CPs hinweg durch einheitliche *Struktur*
 - Wettbewerbsziele (s. nächste Folie), d.h. **Wettbewerbsprobleme**, die wahrscheinlich auftreten, werden identifiziert und “Best-practice-remedies” zu ihrer Behebung erarbeitet
- **Konsistenz** über alle CPs hinweg – im Hinblick auf den *Inhalt*, d.h.
- Gleiche **Best Practice-Regeln** für z.B. *non-discrimination, pricing und migration*
 - **Marktspezifische Punkte werden entsprechend Relevanz behandelt**
 - “Assurance of access” – produktspezifisch für WLA resp. WBA
 - “Reasonable quality of access product – technical issues” - produktspezifisch für die 3 CPs
- **Konsistenz** mit BEREC-Antworten zur KOM-Konsultation zu ND/ Kostenrechnungsmethoden zu zentralen NGA-Vorleistungsprodukten

BEREC Broadband CPs (4)

Die Struktur der BEREC-CPs im Überblick...

	WLA	WBA	WLL
Assurance of access	✓	✓	✓
Assurance of co-location at the access point (e.g. MDF, street cabinet, concentration point) and other associated facilities	✓	✓	✓
Level playing field	✓	✓	✓
Avoidance of unjustified first mover advantage	✓	✓	✓
Transparency	✓	✓	✓
Reasonable quality of access products - technical issues	✓	✓	✓
Reasonable quality of access products – operational aspects	✓	✓	✓
Assurance of efficient and convenient wholesale switching	✓	✓	✓
Assurance of efficient migration processes from legacy to NGN/NGA network	✓	✓	✓
Fair and coherent access pricing	✓	✓	✓

GEREK

- Aufgaben (2/3) -

Mit Bezug zum Tätigkeitsbereich der KOM:

- **Stellungnahmen** zu Entwürfen bzgl. **Empfehlungen** / Leitlinien der KOM zu Form, Inhalt und Detaillierungsgrad von Notifizierungsverfahren, (Art. 3 Abs. 1 b)
- Konsultation beim Entwurf neuer Märkte-Empfehlungen, Art. 3 Abs. 1 c), vgl. auch Art. 15 Abs. 1 RRL
- Stellungnahme beim Entscheidungsentwurf bzgl. länderübergreifender Märkte, Art. 15 Abs. 4 RRL, Art. 3 Abs. 1 d)
- Stellungnahme bei Empfehlungen/Entscheidungen im Rahmen des Harmonisierungsverfahrens, Art. 19 RRL, Art. 3 Abs. 1 f); eigenes Initiativrecht des GEREK für Beratung der KOM, Art. 19 Abs. 3 RRL
- Stellungnahme zu Entscheidungsentwürfen, die eine NRB zu außerordentliche Maßnahmen ermächtigen oder diese Maßnahmen verbieten (Auferlegung von Verpflichtungen außerhalb des Katalogs in Art. 9 – 13 ZRL, Art. 8 Abs. 3 ZRL), Art. 3 Abs. 1 h)
- Konsultation bei technischen Durchführungsmaßnahmen zum Zugang zum Notruf "112" bzw. zu 116er Nummern, (Art. 26 Abs. 7 URL, Art. 27a Abs. 5 URL, Art. 3 Abs. 1 i) und j))

3 Beispiele

- Empfehlung zu den Terminierungsentgelten (sowohl MTR/FTR, 2009/396/EG) v. 07.05.09
 - Gibt (zu) detailliert Kostenrechnungsmethoden vor, wie MTR/FTR zu berechnen sind
 - Spielt eine Rolle in MTR/FTR-Entgeltenehmigungs- u. Notifizierungsverfahren
 - ERG-Stellungnahme: „eine unter vielen“
- NGA Empfehlung (2010/572/EU) v. 20.09.10
 - Erste Empfehlung unter dem neuen RL-Paket
 - Präzisiert Grundsätze in Bezug auf die Zugangs- und Entgeltregulierung von NGA
 - BEREC-Stellungnahme: KOM musste diese weitestgehend berücksichtigen, **stärkere Einflussmöglichkeit** der NRB über BEREC
- ND/Kostenmethoden-Empfehlung: BEREC-Stellungnahme v. 26.03.13, zwar grundsätzliche Unterstützung der Prinzipien der Empfehlung, aber technische Analyse zeigt Verbesserungsmögl. auf u. Änderungsvorsch.

 Durch Möglichkeit der KOM, Entscheidungen nach Art. 19 Abs. 1 RRL zu erlassen, ergibt sich eine **stärkere Verbindlichkeit**

GEREK

- Aufgaben (3/3) -

Mit Bezug zum Tätigkeitsbereich der KOM:

- Unterstützung bei der Überarbeitung der Mindestangaben des Standardangebotes (Annex II ZRL), (Art. 3 Abs. 1 k)

Öffnungsklausel für Aufgabenkatalog:

- Ersuchen der KOM
- Einstimmige Entscheidung des GEREK
- Aufgabe innerhalb der TK-RLen

(Art. 3 Abs. 2)

Umsetzung TKG 2012

- § 123a Abs. 1 enthält **Zusammenarbeitsverpflichtung** nach Art. 3 Abs. 3b + Art. 7 Abs. 2 RRL, d.h. mit der KOM und den anderen NRB
- § 123a Abs. 2 enthält die Ziele: bessere regulatorische Koordinierung und mehr **Kohärenz** bei der Anwendung des Rechtsrahmens in der regulatorischen Praxis entscheidend für Binnenmarktförderung
- § 123a Abs. 3 enthält die Verpflichtung, Empfehlungen der KOM nach Art. 19 RRL weitestgehend Rechnung zu tragen, ebenso
- § 12 Abs. 2 Nr. 2 enthält im Rahmen des Art. 7 RRL-Verf. die Verpflichtung den Stellungnahmen der KOM und des GEREK weitestgehend Rechnung zu tragen sowie
- § 13 Abs. 3ff. enthält im Rahmen des Art. 7a RRL-Verf. die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit GEREK und die den Stellungnahmen der KOM und des GEREK weitestgehend Rechnung zu tragen
- § 123b – Einzelheiten der Informationsübermittlung/-austausch
- Darüber hinaus gilt die BEREC-VO unmittelbar

Fazit (1)

- 2 Charakteristika für europäische Regulierungsverbände:
 - Voraussetzung für Mitgliedschaft in europäischen Regulierungsverbänden ist in allen Fällen die **Unabhängigkeit** der NRB
 - Allen Formen der Zusammenarbeit von NRB auf europäischer Ebene ist gemeinsam, dass sie dazu dienen, durch **konsistente Anwendung** des Regelungsrahmens und der Entwicklung sog. „*Best-practice-Prinzipien*“ (common positions) die **Binnenmarktentwicklung** fördern zu wollen
- Bei *Bottom-up*-Zusammenarbeit in Netzwerken (Bsp. IRG, CEER, IRG-Rail) erfolgt dies freiwillig (freiwillige Einengung des Ermessensspielraums), Binnenmarktförderung durch effektivere nationale Regulierung.
- Bei *Top-down*-Ansätzen nach Vorgaben des europäischen Rechts ist ein von der KOM gewollter höherer Grad der Harmonisierung festzustellen, was mit der Gefahr der Vereinheitlichung einhergeht
- Zunahme des „*Top-down*-Elements“ in den institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit des GEREK und der ACER
- Zunehmende **Europäisierung** der nationalen Entscheidungen durch **institutionalisierte** Zusammenarbeit im Zusammenspiel mit **Verfahrensregulierung** (Art. 7/7a-Verfahren bei GEREK bzw. Rahmenleitlinien- und Komitologieverfahren bei ACER): Gefahr einer Vermischung von Zuständigkeiten (Verwischung von Verantwortlichkeiten)

Fazit (2)

- Zunächst wurden sowohl Telekommunikations- als auch Energieregulierungsverbund als Plattform für den Erfahrungsaustausch gegründet, haben jetzt aber durch **Institutionalisierung** auch beratende und beeinflussende Rolle (sowohl untereinander als auch ggü. Dritten).
- Einfluss der NRB nach innen wird durch die Struktur des Gremiums u. stärker formalisierte Abstimmungsregeln bestimmt.
- Einfluss der NRB nach außen wird durch Stellung ggü. anderen EU-Institutionen und Wahrnehmung der neuen Position bestimmt.
- Einfluss der NRB aufeinander durch Entscheidungen des Gremiums wird durch Vorgaben, diese weitestgehend zu berücksichtigen bestimmt (Angleichung der Regulierungspraxis durch „**peer group pressure**“), dies geht einher mit **Einengung** der nationalen Entscheidungsspielräume, nur gerechtfertigt, wenn Binnenmarktwirkung eintritt
- Zusammenspiel der Regulierergremien mit Verfahrensregulierung bestimmt Effektivität der Aufgabenerfüllung
- Wachsende Verfahrenskomplexität, langwierige Prozeduren: Gefahr der Bürokratisierung

Fazit (3a)

- GEREK kommt Vorstellung der I/ERG nach einer Stärkung der Rolle der I/ERG („Bottom-up-Kooperationsmodell“) und einer **institutionellen Verankerung** (VO anstelle KOM-Entscheidung) nahe
- GEREK/Büro wird von NRB kontrolliert
- **2-Strang-Modell** muss durch aktive Beteiligung „gelebt“ werden
- Wichtig: inhaltliche Arbeit bleibt bei den Experten-Arbeitsgruppen mit NRB-Teilnehmern als Fundament erhalten
- Durch **Stellungnahmerecht von GEREK** bei Art.7/7a-Verfahren wird Ziel der Binnenmarktförderung durch konsistente Anwendung des Regulierungsrahmens bei Erhalt der **Letztentscheidungsbefugnis** der NRB erreicht, d.h. keine Zentralisierung, aber intensivere Zusammenarbeit wird durch engere Abstimmung der NRB untereinander und stärkere Rückkoppelung mit KOM auch für Regulierungsmaßnahmen sichergestellt, denn GEREK-Stellungnahmen müssen weitestgehend berücksichtigt werden.
- KOM muss GEREK-Stellungnahmen **weitestgehend berücksichtigen**
- Betonung des **Kooperationsgedankens** (horizontal), nicht mehr nur Beratungsgremium der KOM (vertikal)
- Stellung der NRB gestärkt, um **effektivere Regulierung** sicherzustellen, zur Bewältigung neuer Aufgaben sind mehr Personalressourcen bei NRB erforderlich und in Art. 3 Abs. 3a RRL auch vorgesehen!

Fazit (3b)

- Der überarbeitete ECNS-Regulierungsrahmen erhält die Balance zwischen europäischer Harmonisierung und Freiraum für Entscheidungen auf nationaler Ebene, aber die Verfahren werden wesentlich komplexer
- Konzept der **wettbewerbsfördernden Regulierung** im liberalisierten Markt bleibt auch im überarbeiteten Rechtsrahmen erhalten, Anpassung an Märkte- und Technologieentwicklung
- Stärkere **Harmonisierung** durch Art. 7/7a-Verfahren und Art. 19 RRL-Kompetenzen der KOM sowie GEREK bewirken engere Zusammenarbeit, die zu einer Beschleunigung der Binnenmarktenwicklung führen soll.
- Die dynamische Entwicklung der TK-Märkte in den letzten zehn Jahren belegt, dass gerade Wettbewerb zu Investition und Innovation führt.
- Die technologische Entwicklung stellt die Regulierung europaweit vor neue Herausforderungen, erfordern aber keinen „*one size fits all*“-Ansatz, Gefahr einer zu großen Harmonisierung: „*one size fits none*“
- Denn die Anpassung der Verpflichtungen an technologische Entwicklungen erfordern Flexibilität der NRB, d.h. Einengung des Ermessens durch Art. 7/7a-Verfahren darf nicht zu einer vollständigen Harmonisierung führen

Fazit (4)

- Neues Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Ebene
- Auf europäischer Ebene grundsätzliche **Tendenz** zu neuen Agenturen (Bsp: Finanzmarkt), zunehmende **Institutionalisierung**, steigender **Einfluss** der EU-Ebene auf nationale Regulierung (**Europäisierung**)
- **Mitwirkungsmöglichkeiten** der nat. Regulierungsbehörden in Gremien (Regulierungsrat und WGs) grundsätzlich gewachsen (im Vergleich zu älteren Agenturen); sollte aber „Größe und Bedeutung“ des jeweiligen regulierten Marktes widerspiegeln (Defizit: wegen 1 NRB = 1 Stimme)
- Stärkere Verbindlichkeit der Festlegungen und Empfehlungen, mehr und stärker formalisierte Abstimmungsprozesse, erhöhte Verfahrenskomplexität u. –dauer: Gefahr der **Bürokratisierung** steigt
- Steigende Bedeutung der Kooperation auf europäischer Ebene, die mit **Intensivierung der Zusammenarbeit** der NRB untereinander und zwischen NRB und KOM (engere Verzahnung) verbunden ist, aber auch Gefahr der Vermischung von Kompetenzen der nationalen und der europäischen Ebene bzw. der Verlagerung – Vereinbarkeit mit Subsidiaritätsprinzip?
- Entscheidend: Ausgestaltung des Verhältnisses der beiden Ebene
- Einfluss über *Peer-Review* vs. Zentralisierung
- Suche nach dem Ausgleich zwischen einem *Top-down*- und einem *Bottom-up*-Ansatz: Verhältnis zwischen EU-Regulierergremien und NRB

Fazit (5)

- § 123a enthält **Zusammenarbeitsverpflichtung** + Verpflichtung, Art. 19 Empfehlungen weitestgehend Rechnung zu tragen, bei Abweichung Begründungspflicht
- §§ 12 u. 13 enthalten Verpflichtung, KOM und GEREK-Stellungnahmen weitestgehend zu berücksichtigen und mit KOM u. GEREK im Rahmen des Art. 7a RRL-Verfahrens eng zusammenzuarbeiten
- § 123b und Art. 19 GEREK-VO stellen Informationsaustausch sicher
- Art. 3 Abs. 3 GEREK-VO stellt sicher, dass NRB und KOM GEREK-Stellungnahmen etc. weitestgehend Rechnung tragen
- **Intensivierte Zusammenarbeit** wird konsistente Anwendung des Rechtsrahmens weiter fördern, aber nationale Entscheidungsspielräume werden eingeengt
- Zunehmende Bürokratisierung und komplexere Verfahren (Art. 7/ Art. 7a-RRL) führen zu längeren Verfahrensdauern und weniger Transparenz

ANNEX

Regulatory Balance – 2002

**Effektiv implementierte
wettbewerbsfördernde Regulierung,
die sich auf wettbewerbsrechtliche
Prinzipien stützt**

**Chancengleicher
Wettbewerb**

Ermessensspiel-
raum bei
Abhilfemaßnahmen

NRBs

Art.7-Veto für
Marktanalysen

Euro. Kommission

**Förderung effizienter
Investitionen u. des
Verbraucherwohls**

**Harmonisierung
und Förderung des
Binnenmarktes**

Effektive Regulierung auf nationaler Ebene verhindert Verzerrungen, die Barrieren für den Binnenmarkt aufstellen und effektiv regulierte nationale Märkte tragen zur Entwicklung des Binnenmarktes bei; Balance der dezentralen Implementierung muss erhalten bleiben

Rolle der Regulierergruppen

- Regulierergruppen
 - spielen eine wichtige Rolle für die Schaffung des Binnenmarktes; Harmonisierung bei dezentraler Implementierung von Regulierungsmaßnahmen,
 - tragen zu einer effektiveren Regulierung der nationalen Märkte bei,
 - entsprechen dem Subsidiaritätsprinzip.
- Zunächst wurden sowohl Telekommunikations- als auch Energieregulierungsverbund als Plattform für den Erfahrungsaustausch gegründet, haben jetzt aber auch beratende und beeinflussende Rolle (sowohl untereinander als auch ggü. Dritten).
- Mitarbeit in den europäischen Regulierungsverbänden gewinnt zunehmend an Bedeutung: Institutionalisierung, stärkere Verbindlichkeit der Festlegungen und Empfehlungen, formalisierte Abstimmungsprozesse, Sekretariat, Anhörungen, Verlautbarungen.

Geographische Verteilung der EU-Agenturen (1)

- **Austria: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)**
- **Belgium: European Defence Agency (EDA), European GNSS Supervisory Authority (GSA)**
- **Denmark: European Environment Agency (EEA)**
- **Finland: European Chemicals Agency (ECHA)**
- **France: Community Plant Variety Office (CPVO), European Railway Agency (ERA); European Union Institute for Security Studies (ISS)**
- **Germany: European Aviation Safety Agency (EASA)**
- **Greece: Eur. Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), European Agency for Reconstruction (EAR); Eur. Network and Information Security Agency (ENISA)**
- **Hungary: European Institute of Innovation and Technology (EIT)**
- **Ireland: Eur. Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)**
- **Italy: European Food Safety Authority (EFSA), European Training Foundation (ETF)**

Geographische Verteilung der EU-Agenturen (2)

- **Latvia: Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC, no EU Agency)**
- **Lithuania: European Institute for Gender Equality (under preparation)**
- **Luxembourg: Translation Centre for the Bodies of the European Union (CdT)**
- **The Netherlands: Eur. Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST), European Police Office (EUROPOL)**
- **Poland: Eur. Agency for the Operational Cooperation Management of at the External Borders (FRONTEX)**
- **Portugal: Eur. Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), European Maritime Safety Agency (EMSA)**
- **Slovenia: Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)**
- **Spain: Community Fisheries Control Agency (CFCA), Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM), European Agency for Safety and Health at Work (OSHA), Eur. Joint Undertaking for ITER, European Union Satellite Centre (EUSC)**
- **Sweden: European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)**
- **United Kingdom: European Medicines Agency (EMA), European Police College (CEPOL)**

VO-Vorschläge der KOM (1)

- Gestützt auf **Art. 95 EGV** (u. ENISA-Urteil C-217/04 v. 2006, organisatorische Vollzugskompetenzen auf Basis Art. 95):
- VO-Vorschlag zur Errichtung der **ACER** – *Agency for the Cooperation of Energy Regulators* (KOM(2007)530endg v. 19.09.07)
- VO-Vorschlag zur Errichtung der **EECMA** – *European Electronic Communications Markets Authority* (KOM(2007)699endg v. 13.11.07)
- Zwar unterschiedliche Bezeichnungen, aber Aufbau und Struktur sowie Aufgaben ähnlich, beide haben in der Hauptsache *beratende* Funktion, wenig bis keine eigenen Entscheidungsbefugnisse
- Entscheidungskompetenz wird bei der KOM konzentriert, im Energiebereich über Komitologieverfahren, im TK-sektor über Ausweitung des Vetorechts auf Remedies

VO-Vorschläge der KOM (2)

- Vorschläge der KOM folgen dem Muster klassischer europäischer Agenturen
- Neuerung: **Regulierungsrat**, in dem die Präsidenten der NRB vertreten sind
- Soll Einbindung / Beteiligung der NRB sicherstellen
- Ersetzt bestehende Regulierergruppen ERG und ERGEG als KOM-Beratungsgremien
- **Top-down-Ansatz:** Zentralisierung von Regulierung und zusätzliche Bürokratieebene – Binnenmarktmehrwert oder nur mehr Regulierung?
- KOM-Vorschläge folgen MERONI-Rechtsprechung von 1958 in einer (zu) restriktiven Auslegung, führt im Ergebnis zu
- Kompetenzverlagerung auf KOM

MERONI-Rechtsprechung (1)

Kriterien der MERONI-Entscheidungen von 1958:

EuGH, Urteil v. 13.06.1958, Rs. 9/56, Slg. 1956, 11 (Meroni I); Urteil v. 13.06.1958, Rs. 10/56, Slg. 1956, 53 (Meroni II)

1. Die übertragende Behörde kann nur solche Befugnisse übertragen, die ihr selbst zustehen.
2. Die übertragende Behörde muss eine Entscheidung erlassen, aus der die Übertragung der Befugnisse ausdrücklich hervorgeht.
3. Es dürfen nur *Ausführungsbefugnisse* übertragen werden, die genau umgrenzt sind und vom übertragenden Organ beaufsichtigt werden. Eine Übertragung von Ermessensbefugnissen, die eine Verlagerung der Verantwortung mit sich bringen, würde zu einer Störung des Gleichgewichts der Gewalten (**institutionelle Balance**) führen und wäre somit unstatthaft.
4. Entscheidungen der vertragsfremden Einrichtungen müssen der Nachprüfung durch den Gerichtshof zugänglich sein, d. h. diese müssen begründet und veröffentlicht werden.

MERONI-Rechtsprechung (2)

- **Meroni-Doktrin des EuGH: Übertragung von Kompetenzen** auf vertragsfremde Einrichtungen (z.B. eine Agentur) sind **enge Grenzen** gesetzt
- **Grundsatz:** Nur demokratisch legitimierte Organe sollen rechtsverbindliche Ermessensentscheidungen treffen; „**Institutionengefüge**“
- Übertragung unterliegt besonderen **Bedingungen:**
 - genau bestimmte und abgegrenzte Ausführungsbefugnisse, **keine weitgehenden Ermessensentscheidungen.**
 - **Keine** Übertragung von „**Legislativbefugnissen**“
 - übertragende Organ muss **Kontroll- und Überwachungsfunktion** nachkommen können.
 - Entscheidungsempfänger muss den Übertragungsvorgang **erkennen** können.

Vergleichende Gegenüberstellung

Bewertungs- kriterien	BEREC 2-Strang-Modell	ACER Agentur-Modell
Stellung zu anderen EU-Institutionen	++	++
Einfluss	↑↑	↑
Verhältnis/Kontrolle d. Verwaltung/Organisation	++	0
Governance-/ Entscheidungs- u. Verfahrenseffektivität	++ ↑	+ →
Aufgaben	+	++
Einfluss auf NRB	↑	↑
Verfahrensregulierung	++	+
Ergebnis:	++	+
Angleichung Regulierung	↑	?
Binnenmarktwirkung	?	+

Gründung ERGP (1)

- Gründung der European Regulators Group for Postal Services (**ERGP**) zur Sicherstellung eines europaweiten „*regulatory level playing field*“ und Entwicklung von „*Best-practice*“-Prinzipien
- Entscheidung der EU-KOM v. 10.08.10 als offizielle Beratungsgruppe nach dem Vorbild der **ERG** im TK-Bereich bzw. **ERGEG** im Energiebereich und als „Forum für Reflexionen und Diskussionen“ zur
- Förderung des Binnenmarkts durch KOM-Beratung und Zusammenarbeit der NRB der Mitgliedstaaten
- Behördenleiter der BNetzA und 26 NRB anderer EU-Mitgliedstaaten sind Mitglieder, 3 Beitrittsländer- + 4 EFTA-NRA als Beobachter (angehängte Liste)

Gründung ERGP (2)

- Sekretariat wird von KOM (DG Binnenmarkt) gestellt
- Gründungsversammlung fand am 1.12.10 in Brüssel statt (im Vorfeld des IRG/BEREC-Plenary, da ca.3/4 aller TK-NRB auch Postregulierer sind)
- Verabschiedung der Geschäftsordnung
- Wahl der Vorsitzenden: Joelle Toledano (ARCEP) + 2 Vice-Chairs (Postcomm, PTS) für 1 Jahr
- Verabschiedung des Arbeitsprogramms 2011
- Anfang 2011: Aufnahme der Arbeiten in 5 Arbeitsgruppen
- Veröffentlichung verabschiedeter Dokumente auf der Website der ERGP: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp

Gründung ERGP (3)

- Voraussetzung für Mitgliedschaft: Unabhängigkeit der NRB
- Vorsitz: gewählter NRB-Leiter
- Jeder NRB hat eine Stimme (keine Gewichtung), vorrangig Konsensprinzip, bei Abstimmung 2/3 Mehrheit der anwesenden Mitglieder
- KOM: Teilnahme an Plenary-Sitzungen mit hochrangigem Vertreter, aber kein Stimmrecht
- Gemeinsame Positionen, Berichte etc., die nicht rechtlich verbindlich sind, aber NRB sollen diese bei nationalen Entscheidungen weitestgehend berücksichtigen
- Stellungnahmen auf Anforderung der KOM
- Gründung von 5 Arbeitsgruppen und „Contact network“
- Transparenz: Veröffentlichung der angenommenen Dokum.

Gründung ERGP (4)

- Arbeitsprogramm 2011 mit den folgenden 5 Themenbereichen (zugleich WG):
 - Regulatory Accounting:
Zuordnung von Gemeinkosten
 - UD-Kosten (Nettokosten) und MwSt-Befreiung
 - Verbraucherschutz und Marktergebnisse:
Servicequalität und Benchmarking d. Marktentw.
 - Grenzüberschreitende Postdienste (bes. Pakete)
und Kosten bzw. Tarife (*terminal dues*)
 - Zugangsregulierung und Konsolidierung

Gründung der IRG-Rail

- Bottom-up-Ansatz von 5 unabhängigen NRB, darunter die BNetzA zur Gründung einer **IRG-Rail** nach dem Vorbild der **IRG**
- Voraussetzung für Mitgliedschaft: Unabhängigkeit, d.h. rechtliche und organisatorische Trennung von Marktparteien und Ministerien
- Ziel ist es, den Wettbewerb zu fördern und den Binnenmarkt durch verstärkte Zusammenarbeit und eine konsistente Anwendung des europäischen Rechtsrahmens von 2001 zu entwickeln
- Unterzeichnung eines **MoU** ist für den 9. Juni 2011 in Den Haag vorgesehen
- Aufbau auf existierenden Arbeitsgruppen zur Schaffung eines Gesamtrahmens für systematische Zusammenarbeit

Komitologieverfahren

- Zweck: Änderung von **nicht-wesentlichen Bestimmungen** eines Basisrechtsakts (RL/VO), um erneutes langwieriges Mitentscheidungsverfahren zu vermeiden
- Zuständig: Komitologie-Ausschuss (und EP)
- Im 3. Energiepaket fast ausschließlich **Regelungsverfahren mit Kontrolle**:
 - Verrechtlichung der Netzkodizes (Art. 6 (11) StromVO),
 - Details zum TSO-Zertifizierungsverfahren (Art. 11 (10) StromRL)
 - Aktuell: Inter-TSO-Kompensationsmechanismus (Art. 18 (1) StromVO)
- Komitologie-Ausschuss verabschiedet Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit
 - Bei **positiver Stellungnahme** übermittelt KOM die Maßnahme an EP und Rat zur Kontrolle
 - Bei **negativer Stellungnahme** übermittelt KOM die Maßnahme an EP und Rat = Bei Zustimmung des Rates entscheidet dann das EP binnen 4 Monaten.
- Keine förmliche Beteiligung der Agentur oder der NRB vorgesehen

Herausforderungen (1)

Subsidiaritätsprinzip: Nur soviel Harmonisierung wie wirklich nötig

- Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Marktes erfordert eine Harmonisierung der wesentlichen Rahmenbedingungen, z.B. im Hinblick auf
 - Konzeption der grundsätzlich für die Regulierung in Fragen kommenden Märkte,
 - grundlegende Zugangsrechte,
 - Prinzipien der Entgeltregulierung,
 - Mindeststandards an Verbraucherrechten.

- Die Kommission hat erhebliche Einflussmöglichkeiten ...
 - durch die Mitwirkung an der europäischen Gesetzgebung,
 - den Erlass von Entscheidungen, Leitlinien und Empfehlungen,
 - die Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen der nationaler Regulierungsverfahren.

Herausforderungen (2)

Vorteile einer institutionalisierten Zusammenarbeit:

- Brüssel war und ist ein entscheidender Impulsgeber und Treiber für die Liberalisierung und Öffnung der Netzwirtschaften
- Harmonisierung der Entscheidungspraxis der Regulierungsbehörden
- Stärkung der Unabhängigkeit
- Motor des Fortschritts
- Entwicklung gemeinsamer Positionen auch bei komplexen Themen (z.B. europäisches Benchmarking, best practice)
- Lösung grenzüberschreitender Wettbewerbsprobleme
- Nähe zu den Fragestellungen
- Berücksichtigung der nationalen rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten
- Sprachrohr und Gegengewicht gegenüber anderen Organisationen

Herausforderungen (3)

Aber:

- Aufgrund der nationalen Besonderheiten kann nicht in allen Bereichen „*one size fits all*“ gelten.
- Eine effiziente Regulierung verlangt einen harmonisierten Rechtsrahmen, der gleichzeitig den nationalen Behörden ausreichend Spielraum lässt, um nationalen Marktentwicklungen und nationalen Besonderheiten Rechnung tragen zu können.
- Die den nationalen Regulierungsbehörden eröffneten Ermessensspielräume dürfen nicht durch zu beachtende Empfehlungen, Leitlinien und Stellungnahmen der Kommission konterkariert werden.
- Suche nach dem Ausgleich zwischen einem Top-down und einem Bottom-up-Ansatz und Verhältnis zwischen EU-Regulierergremien und NRB ist auszubalancieren