



Brüssel, den 21.11.2014
C(2014) 8962 final

Bundesnetzagentur (BNetzA)

Tulpenfeld 4
53113 Bonn
Deutschland

z. Hd.
Herrn Jochen Homann
Präsident

Fax +49 228146904

Beschluss der Kommission in der Sache DE/2014/1666-1667: Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland – Preisobergrenzen

Einleitung der zweiten Untersuchungsphase gemäß Artikel 7a der Richtlinie 2002/21/EG in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG

Sehr geehrter Herr Homann,

I. VERFAHREN

Am 24. Oktober 2014 registrierte die Kommission zwei Notifizierungen der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA)¹ bezüglich der Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen² in Deutschland.

Die nationale Konsultation³ begann am 3. September 2014 und dauerte vier Wochen.

Gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie kann die Kommission die nationale Regulierungsbehörde (NRB) und das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) darüber informieren, warum sie der Auffassung ist, dass der Maßnahmenentwurf ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen würde, oder warum sie ernsthafte Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit dem EU-Recht hat.

¹ Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33). Geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG (ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37) und die Verordnung (EG) Nr. 544/2009 (ABl. L 167 vom 29.6.2009, S. 12).

² Entsprechend Markt 2 der Empfehlung 2014/710/EU der Kommission vom 9. Oktober 2014 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen (Märkteempfehlung) (ABl. L 295 vom 11.10.2014, S. 79).

³ Gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie.

II. BESCHREIBUNG DES MASSNAHMENENTWURFS

II.1. Hintergrund

Die dritte Marktanalyserunde zu den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland war zuvor notifiziert und von der Kommission unter dem Aktenzeichen DE/2011/1274⁴ geprüft worden. Die Kommission hatte weder zur Marktdefinition noch zur Beurteilung beträchtlicher Marktmacht in Bezug auf die Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen Anmerkungen.

Ferner notifizierte die BNetzA im Januar 2013⁵ Maßnahmenentwürfe, mit denen den Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Verpflichtungen auferlegt werden sollten. Im Hinblick auf die Kostenorientierungspflicht schlug die BNetzA ausgehend von einer LRAIC+-Methode vor, für alle Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht (rückwirkend) folgende symmetrische MTR festzusetzen:

- i) für die Zeit vom 1. Dezember 2012 bis zum 30. November 2013: 1,85 Cent/min und
- ii) für die Zeit vom 1. Dezember 2013 bis zum 30. November 2014: 1,79 Cent/min.

Am 28. Februar 2013 äußerte die Kommission erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der Vorschläge mit dem EU-Recht und wies darauf hin, dass die Maßnahmenentwürfe im Falle der Verabschiedung ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen könnten. Anschließend gab die Kommission am 27. Juni 2013 gemäß Artikel 7a der Rahmenrichtlinie eine Empfehlung ab, in der sie die BNetzA aufforderte, den Maßnahmenentwurf zu ändern oder zurückzuziehen. Am 19. Juli 2013 erließ die BNetzA ihre Maßnahme, ohne die Vorschläge entsprechend der Kommissionsempfehlung geändert zu haben. Am 29. Oktober 2013 schickte die Kommission im Rahmen des Pilotverfahrens ein Schreiben an Deutschland.

Am 15. Oktober 2013⁶ definierte die BNetzA einen zusätzlichen Markt für die Anrufzustellung im Netz der sipgate Wireless GmbH („sipgate Wireless“). Die BNetzA benannte sipgate Wireless als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem relevanten Markt. Die Kommission hatte zu dem Maßnahmenentwurf keine Anmerkungen.

Daraufhin notifizierte die BNetzA am 6. November 2013⁷ einen Maßnahmenentwurf, mit dem sipgate Wireless sämtliche Verpflichtungen auferlegt werden sollten, unter anderem die Verpflichtung, die Mobilfunk-Anrufzustellung zu kostenorientierten Preisen anzubieten. Die von der BNetzA damals vorgeschlagene Preisfestsetzungsmethode ist zwar symmetrisch, beruht aber auf der gleichen LRAIC+-Methode, die schon bei den der Kommission zuvor notifizierten MTR für andere Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht angewandt wurde⁸. Die Kommission äußerte ernste Bedenken bezüglich der

⁴ K(2011) 10077.

⁵ Sache DE/2013/1424, C(2013) 1266.

⁶ Sache DE/2013/1503, C(2013) 6942.

⁷ Sache DE/2013/1527, C(2013) 8634.

⁸ Dieser Ansatz führt – wie von der Kommission empfohlen – zwar dazu, dass überall in Deutschland symmetrische Mobilfunk-Zustellungsentgelte angewandt werden. Indem sie eine LRIC+ anstelle einer reinen BU-LRIC Kostenrechnungsmethode vorschlägt, beschließt die BNetzA allerdings, sich nicht an einen Kernpunkt der Zustellungsentgelte-Empfehlung zu halten (insbesondere nicht an die Nummern 2 und 6 und an den Anhang der Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der

Vereinbarkeit der Vorschläge mit dem EU-Recht und wies darauf hin, dass die Maßnahmenentwürfe im Falle der Verabschiedung ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen könnten; das GEREK schloss sich dieser Einschätzung uneingeschränkt an. Anschließend gab die Kommission am 4. April 2014 gemäß Artikel 7a der Rahmenrichtlinie eine Empfehlung ab, in der sie die BNetzA aufforderte, den Maßnahmenentwurf zu ändern oder zurückzuziehen. Am 11. April 2014 erließ die BNetzA ihre endgültige Maßnahme, ohne die Vorschläge entsprechend der Kommissionsempfehlung geändert zu haben.

Am 20. Mai 2014 notifierte die BNetzA ihren Vorschlag zu den Mobilfunk-Zustellungsentgelten und der Kollokationsgewährung, die sipgate Wireless rückwirkend vom 3. Februar 2014 bis zum 30. November 2014 auferlegt werden sollten⁹. Das vorgeschlagene MTR betrug 1,79 Cent/min und beruhte auf dem zuvor notifizierten LRAIC+-Modell. Die Kommission äußerte ernste Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit der Vorschläge mit dem EU-Recht und wies darauf hin, dass die Maßnahmenentwürfe im Falle der Verabschiedung ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen könnten. Nachdem das GEREK in seiner Stellungnahme seine uneingeschränkte Unterstützung zum Ausdruck gebracht hatte, gab die Kommission gemäß Artikel 7a der Rahmenrichtlinie eine Empfehlung ab, in der sie die BNetzA aufforderte, den Maßnahmenentwurf zu ändern oder zurückzuziehen. Am 24. Oktober 2014 erließ die BNetzA ihre endgültige Maßnahme, ohne die Vorschläge entsprechend der Kommissionsempfehlung geändert zu haben.

II.2. Vorliegender Maßnahmenentwurf

Hinsichtlich der Verpflichtung zur Kostenorientierung schlägt die BNetzA vor, für alle Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht (MNO und MVNO¹⁰) die folgenden MTR festzusetzen: für den Zeitraum vom 1. Dezember 2014 bis zum 30. November 2015 ein Entgelt von 1,72 Cent/min und für den Zeitraum vom 1. Dezember 2015 bis zum 30. November 2016 ein Entgelt in Höhe von 1,66 Cent/min.

Die MTR beruhen auf demselben LRAIC+-Kostenmodell wie auch in den Sachen DE/2013/1424, DE/2014/1527 und DE/2014/1605. Die BNetzA gibt in ihrem Maßnahmenentwurf an, dass ihr Ansatz nicht den Nummern 2 und 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung der Kommission entspricht¹¹.

In ihrem Maßnahmenentwurf erläutert die BNetzA, dass die einschlägigen Bestimmungen des deutschen Telekommunikationsgesetzes im Lichte des allgemeinen

Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU (ABl. L 124 vom 20.5.2009, S. 67)). In ihrem Maßnahmenentwurf erläutert die BNetzA, dass die einschlägigen Bestimmungen des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG) im Lichte des EU-Rechts im Allgemeinen und der Zustellungsentgelte-Empfehlung im Besonderen auszulegen seien und – im Falle eines Konflikts – die von der Kommission festgelegten Methoden Vorrang vor dem durch nationales Recht bestimmten Standardmodell haben. Dennoch begründet die BNetzA ihren Beschluss, sich nicht an den empfohlenen reinen BU-LRIC-Ansatz zu halten, damit, dass bei der Wahl des am besten geeigneten Regulierungsmodells die Nichtberücksichtigung von gemeinsamen Kosten in ihren erweiterten Ermessensspielraum falle und dass eine reine BU-LRIC-Methode nicht besser geeignet sei, die Regulierungsziele der Förderung des Wettbewerbs, der Wahrung der Interessen der Bürger und Verbraucher und eines Beitrags zur Entwicklung des Binnenmarkts zu erreichen.

⁹ Sache DE/2014/1605, C(2014) 4291.

¹⁰ Die BNetzA schlägt vor, den MNO Deutsche Telekom, Vodafone, Telefónica und E-Plus und den MVNO Lycamobile Germany und sipgate Wireless Mobilfunk-Zustellungsentgelte aufzuerlegen.

¹¹ Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU (ABl. L 124 vom 20.5.2009, S. 67) („Zustellungsentgelte-Empfehlung“).

EU-Rechts und insbesondere der Zustellungsentgelte-Empfehlung auszulegen seien und im Falle eines Konflikts die von der Kommission festgelegten Methoden Vorrang vor dem Regelmodell des nationalen Rechts hätten.

Allerdings ist die BNetzA ebenso wie in den Sachen DE/2013/1424, DE/2014/1527 und DE/2014/1605 nach wie vor der Ansicht, dass LRAIC+ als Grundlage für die Berechnung der Entgelte für die Anrufzustellung verwendet werden sollte. Die BNetzA behauptet, dass für die Anwendung des von der Kommission empfohlenen reinen BU-LRIC-Modells erst nachgewiesen werden müsse, dass sich dieses empfohlene Modell für das festgestellte Marktversagen besser als das deutsche LRAIC+-Modell eigne.

III. WÜRDIGUNG

Nach Prüfung der Notifizierung und der von der BNetzA eingereichten Zusatzinformationen ist die Kommission der Auffassung, dass der notifizierte Maßnahmenentwurf unter die Befugnisse der Kommission hinsichtlich der Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung von Abhilfemaßnahmen fällt, wie sie in Artikel 7a der Rahmenrichtlinie festgelegt sind, da mit den notifizierten Maßnahmen den betreffenden Unternehmen Verpflichtungen in Verbindung mit den Artikeln 9 bis 13 der Zugangsrichtlinie¹² auferlegt werden sollen.

Maßnahmenentwürfe, mit denen Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in Deutschland Verpflichtungen auferlegt werden, können sich unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell darauf auswirken, ob in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen in der Lage sind, elektronische Kommunikationsdienste anzubieten. Der notifizierte Vorschlag der BNetzA umfasst Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Betreiber oder Nutzer in anderen Mitgliedstaaten haben und sich unter anderem auf die Endkundenpreise auswirken. Folglich kann ein solcher Maßnahmenentwurf die Struktur des Handels zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen¹³.

Die Kommission hat erhebliche Zweifel, dass die von der BNetzA vorgeschlagenen Maßnahmen in Bezug auf Preiskontrollverpflichtungen auf den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in ihrer jetzigen Form mit dem EU-Recht vereinbar sind, insbesondere mit den Anforderungen in Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie. Darüber hinaus ist die Kommission beim gegenwärtigen Stand der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen könnten.

Auf der Grundlage der Notifizierung und der von der BNetzA eingereichten Zusatzinformationen hat die Kommission in dieser Hinsicht vor allem aus folgendem Grund erhebliche Bedenken:

Die Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Kunden den größtmöglichen Nutzen aus effizienten kostenorientierten Zustellungsentgelten ziehen

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die BNetzA beabsichtigt, nach der LRAIC+-Methode Preisobergrenzen für Mobilfunk-Zustellungsentgelte für den Zeitraum vom 1. Dezember 2014 bis zum 30. November 2016 festzusetzen.

¹² Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7). Geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG (ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37).

¹³ Siehe Erwägungsgrund 38 der Rahmenrichtlinie.

Indem sie eine LRAIC+-Methode anstelle einer reinen BU-LRIC-Kostenrechnungsmethode vorschlägt, entscheidet sich die BNetzA dafür, von Kernpunkten der Zustellungsentgelte-Empfehlung abzuweichen, nämlich insbesondere von deren Nummern 2 und 6.

Einhaltung des Artikels 8 Absatz 4 und des Artikels 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie

Die Kommission verweist auf Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie¹⁴, wonach die nationalen Regulierungsbehörden verpflichtet sind, i) Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen, die der Art des aufgetretenen Problems entsprechen sowie mit Blick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele angemessen und gerechtfertigt sind, und ii) bezüglich der Auferlegung von Preiskontrollen sicherzustellen, dass der gewählte Kostendeckungsmechanismus dazu dient, die Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb zu fördern und den Verbrauchernutzen zu maximieren. Überdies verweist die Kommission auf Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie, wonach die NRB den Unternehmen, die über beträchtliche Marktmacht verfügen, geeignete Verpflichtungen auferlegen müssen.

Zudem betont die Kommission, dass die NRB nach Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie zur Entwicklung des Binnenmarkts beitragen müssen, indem sie untereinander, mit der Kommission und mit dem GEREK jeweils auf transparente Weise zusammenarbeiten, um nicht nur die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis, sondern auch die einheitliche Anwendung der Rahmenrichtlinie und der Einzelrichtlinien (zusammen „Rechtsrahmen“) sicherzustellen.

Diesbezüglich kann die Kommission Empfehlungen¹⁵ über die harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens abgeben, um die Verwirklichung der in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele voranzutreiben. Dies ist insbesondere dann geboten, wenn die Kommission der Ansicht ist, dass aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der im Rechtsrahmen vorgesehenen Regulierungsaufgaben durch die nationalen Regulierungsbehörden Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen können. Vor diesem Hintergrund nahm die Kommission im Interesse einer korrekten und einheitlichen Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Rechtsrahmens in der EU die Zustellungsentgelte-Empfehlung an, in der sie ein einheitliches Konzept darlegte, dem die NRB in Bezug auf Preiskontrollverpflichtungen für Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte grundsätzlich folgen sollten.

Darin empfahl die Kommission den nationalen Regulierungsbehörden, dafür zu sorgen, dass die Zustellungsentgelte i) kosteneffizient, ii) symmetrisch und iii) mit Frist bis zum 31. Dezember 2012 umgesetzt werden. Bei Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung ist das kosteneffiziente Entgelt angesichts der Merkmale dieser Märkte und der damit verbundenen Wettbewerbs- und Verteilungsprobleme¹⁶ normalerweise dasjenige, das sich aus der

¹⁴ Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7).

¹⁵ Gemäß Artikel 19 der Rahmenrichtlinie.

¹⁶ In den Erläuterungen zum Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SEK(2009) 600 vom 7.5.2009) wird dargelegt, dass Kostenorientierungspflichten, die auf einer BU-LRIC-Methode

Anwendung einer reinen BU-LRIC-Methode ergibt. Dies liegt darin begründet, dass das BU-LRIC-Modell sowohl die richtigen Kostensignale an Betreiber aussendet, ihre Effizienz zu erhöhen, als auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen beiträgt.

Es wird deshalb empfohlen, die Zustellungsentgelte so festzusetzen, dass sie den Kosten entsprechen, die einem effizienten Betreiber entstehen würden, der den betreffenden Dienst bereitstellt. Da es sich bei Anrufzustellungsdiensten um verkehrsabhängige Dienste handelt, impliziert die Festsetzung effizienter Kosten für deren Bereitstellung auf der Grundlage einer reinen BU-LRIC-Methode, dass Mobilfunk-Zustellungsentgelte nur die Deckung solcher Kosten ermöglichen sollten, die je nach Verkehrsaufkommen variieren und die vermieden würden, wenn der Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene Dritten nicht mehr bereitgestellt würde¹⁷.

Die Kommission stellt fest, dass die BNetzA die Verwendung einer LRAIC+-Methode vorschlug, bei der – entgegen den Nummern 2 und 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung – verkehrsunabhängige Kosten der Bereitstellung von Mobilfunk-Zustellungsdiensten herangezogen werden.

Bei der Annahme der Zustellungsentgelte-Empfehlung hat die Kommission eindeutig dargelegt, dass bei der Festlegung des richtigen Niveaus der auf der Vorleistungsebene regulierten Zustellungsentgelte gewährleistet sein muss, dass die nach Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie gewählte Methode Entscheidungen über die effiziente Bereitstellung und Nutzung fördert und künstliche Verlagerungen zwischen Wettbewerbern und Verbrauchern sowie etwaige Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich gehalten werden¹⁸. Da die Anrufzustellung ihrem Wesen nach zweiseitig ist, kann nur eine enge Definition der Zusatzkosten zur effizientesten und am wenigsten wettbewerbsverzerrenden Anwendung von Anrufzustellungsdiensten führen und somit letztlich die Gefahr einer Quersubventionierung zwischen Betreibern, ineffizienter Preisgestaltung und ineffizienten Investitionsverhaltens minimieren.

Nach Artikel 19 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie haben die NRB die Möglichkeit, unter Angabe von Gründen von den Empfehlungen abzuweichen. Von der NRB gewählte Regulierungskonzepte, die von den Empfehlungen der Kommission nach Artikel 19 der Rahmenrichtlinie abweichen, müssen mit den übrigen Bestimmungen der Richtlinie sowie denen der in dieser Sache geltenden Einzelrichtlinien, insbesondere mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie, im Einklang stehen.

basieren, am besten geeignet sind, um Probleme der technischen und allokativen Effizienz zu lösen und das Verbraucherwohl zu maximieren, und zwar wegen der besonderen Natur der Zustellungsmärkte, die einerseits durch Zusammenschaltung in beide Richtungen und andererseits durch Monopole in allen relevanten Märkten geprägt sind, wodurch zustellende Betreiber Anreize haben, ihre Preise erheblich über den Kosten festzusetzen. Um sicherzustellen, dass die Anforderungen des Rechtsrahmens, insbesondere des Artikels 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie (d. h. Förderung der Effizienz und eines nachhaltigen Wettbewerbs und größtmögliche Vorteile für die Verbraucher) eingehalten werden, müssen die NRB folglich bei der Festsetzung von Zustellungsentgelten eine BU-LRIC-Kostenrechnungsmethode anwenden.

¹⁷ Nummer 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung.

¹⁸ Siehe insbesondere Abschnitt 4.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU, SEK(2009) 600.

Eine auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhende Pflicht zur Kostenorientierung fördert den Wettbewerb am besten, weil sie unter anderem gewährleistet, dass alle Nutzer in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen.

Nach Ansicht der Kommission hat die BNetzA nicht überzeugend begründet, warum der gewählte LRAIC+-Ansatz den Zielen des Artikels 8 der Rahmenrichtlinie entsprechen soll. Darüber hinaus teilt die Kommission nicht die Auffassung der BNetzA, dass der empfohlene BU-LRIC-Ansatz den Interessen der Telekommunikationsbetreiber bzw. Endkunden nicht besser gerecht werde als der LRAIC+-Ansatz. Nach Auffassung der Kommission hat die BNetzA hierbei nicht berücksichtigt, dass der reine BU-LRIC-Ansatz besser geeignet ist, eine effizientere Verteilung der Finanztransfers zwischen konkurrierenden Betreibern zu fördern und damit letztlich die Gefahr einer Quersubventionierung zwischen Betreibern, einer ineffizienten Preisgestaltung und/oder eines ineffizienten Investitionsverhaltens gering zu halten. Folglich ist ein reiner BU-LRIC-Ansatz besser geeignet, um die in Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie gestellte Anforderung der Effizienzförderung zu erfüllen.

Die Kommission teilt zudem nicht die Ansicht der BNetzA, dass die von der BNetzA vorgeschlagene Methode besser (als die BU-LRIC-Methode) geeignet ist, die politischen Ziele der Wettbewerbsförderung und des Schutzes der Interessen der Bürger der EU zu erreichen. Bislang vorliegende Daten scheinen vielmehr die ursprüngliche Erwartung der Kommission zu bestätigen, dass die Einführung von Zustellungsentgelten, die auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhen, zu einer beträchtlichen Mehrung des Verbraucherwohls führen¹⁹, da sie i) in Übereinstimmung mit Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie größtmögliche Vorteile für die Verbraucher erbringen und ii) gewährleisten, dass die Nutzer in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Rahmenrichtlinie größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen.

Die BNetzA hat nicht hinreichend nachgewiesen, dass bei Anwendung der LRAIC+-Methode die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten politischen Ziele erreicht würden, da diese Methode zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen und Verkehrsflüssen und letztlich zu Verbraucherpreisen führen kann, denen Vorleistungsbestandteile zugrunde liegen, die über den vermeidbaren Kosten liegen.

Angesichts dieser Erwägungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahme mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie bestehen.

Schaffung von Hindernissen im Binnenmarkt

Der von der BNetzA vorgeschlagene Ansatz führt bei den Mobilfunk-Zustellungsentgelten zu einem Niveau, das über den durchschnittlichen MTR in den Mitgliedstaaten liegt, die eine reine BU-LRIC-Methode anwenden. Für den

¹⁹ Siehe dazu u. a. die Fallstudien zu Spanien und zum Vereinigten Königreich: *The welfare effects of mobile termination rate regulation in asymmetric oligopolies: The case of Spain* von Sjaak Hurkens und Angel L. Lopez, Oktober 2011, und *Welfare Analysis of Regulating Mobile Termination Rates in the UK (with and Application to the Orange/T-Mobile Merger)* von David Harbord und Steffen Hoernig, März 2010.

Zeitraum bis zum 30. November 2016 führt die Anwendung einer LRAIC+-Methode somit zu einer beträchtlichen absoluten Differenz zwischen den MTR in Deutschland und den FTR in anderen Mitgliedstaaten, die in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie berechnet werden. Diese Differenz würde auf Kosten der Betreiber und möglicherweise der Verbraucher in den Mitgliedstaaten gehen, von denen die Anrufe ausgehen²⁰.

Eine solche beträchtliche Asymmetrie bei den Mobilfunk-Zustellungsentgelten innerhalb der EU verfälscht und beschränkt nicht nur den Wettbewerb, sondern hat auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Binnenmarkts, d. h., sie schafft ein erhebliches Hemmnis für den Binnenmarkt und führt daher zu einem Verstoß gegen die Grundsätze und Ziele von Artikel 8 Absätze 2 und 3 der Rahmenrichtlinie. Ein harmonisiertes Herangehen an die Festsetzung von Mobilfunk-Zustellungsentgelten ist besonders wichtig, wenn dafür gesorgt werden soll, dass keine Regulierungsbehörde ihre eigenen nationalen Betreiber durch Festsetzung nicht vollständig kostenorientierter Zustellungsentgelte zum Nachteil der Betreiber in anderen Mitgliedstaaten bevorzugt. Genau aus diesem Grund gab die Kommission ihre Zustellungsentgelte-Empfehlung ab, denn sie wollte für eine harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens sorgen, um zur Entwicklung des Binnenmarkts beizutragen und die Verwirklichung der in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele voranzutreiben.

In Anbetracht der obigen Ausführungen ist die Kommission beim gegenwärtigen Stand der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen würden.

Schlussfolgerung

Im vorliegenden Fall stellt die Kommission fest, dass in der Notifizierung der BNetzA nicht hinreichend begründet wird, inwiefern der für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen vorgeschlagene Ansatz den in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie verankerten politischen Zielen und Regulierungsgrundsätzen entspricht und mit Artikel 8 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie übereinstimmt. Folglich hat die Kommission erhebliche Zweifel daran, dass der Vorschlag der BNetzA über Mobilfunk-Zustellungsentgelte auf den gegebenen Zustellungsmärkten im Sinne des Artikels 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie als geeignet und im Hinblick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele als gerechtfertigt gelten kann, insbesondere im Hinblick auf die Ziele der Förderung des Wettbewerbs und der Vorteile für die Nutzer gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie; sie ist daher gegenwärtig der Auffassung, dass die vorgeschlagene Maßnahme Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen würde.

Die vorstehende Bewertung entspricht dem vorläufigen Standpunkt der Kommission zu dieser Notifizierung und lässt etwaige sonstige Stellungnahmen zu anderen notifizierten Maßnahmenentwürfen unberührt.

²⁰ Die Tatsache, dass sich benachbarte Länder wie Polen, Österreich und Frankreich an die Zustellungsentgelte-Empfehlung halten und eine reine BU-LRIC-Methode anwenden – wodurch die MTR nur rund halb so hoch sind wie die deutschen MTR –, führt zu einem erheblichen Nettotransfer von Einnahmen aus der Anrufzustellung, der zu Lasten der Betreiber in diesen Ländern geht. Allein für Österreich besagen Schätzungen beispielsweise, dass die österreichischen Mobilfunkbetreiber den deutschen Betreibern in den kommenden zwei Jahren rund 12 Mio. EUR zu viel zahlen werden, wenn die BNetzA ihren Beschluss annimmt, was sich sehr negativ auf die Investitionsmöglichkeiten der österreichischen Betreiber beim Netzausbau auswirken wird.

Die Kommission weist darauf hin, dass gemäß Artikel 7a der Rahmenrichtlinie die vorgesehenen Maßnahmen in Bezug auf den Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland weitere drei Monate lang nicht verabschiedet werden dürfen.

Gemäß Nummer 17 der Empfehlung 2008/850/EG²¹ wird die Kommission dieses Schreiben auf ihrer Website veröffentlichen und Dritte auffordern, zu diesen ernsthaften Zweifeln binnen zehn Arbeitstagen Stellung zu nehmen. Die Kommission betrachtet die hierin enthaltenen Informationen nicht als vertraulich. Sie können der Kommission binnen drei Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens mitteilen²², ob Sie der Auffassung sind, dass dieses Dokument entsprechend dem Unionsrecht und nationalen Rechtsvorschriften über das Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung gelöscht werden sollten. Bitte geben Sie dabei auch an, warum es sich um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Kommission
Andrus Ansip
Vizepräsident

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION

²¹ Empfehlung 2008/850/EG der Kommission vom 15. Oktober 2008 über die Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG (ABl. L 301 vom 12.11.2008, S. 23).

²² Bitte übermitteln Sie Ihren Antrag entweder per E-Mail an CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu oder per Fax an +32 22988782.