



Brüssel, den 27.4.2018  
C(2018) 2734 final

Bundesnetzagentur (BNetzA)  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn  
Deutschland

Zu Händen von  
Herrn Jochen Homann  
Präsident

Fax: +49 228 14 69 04

**Beschluss der Kommission in der Sache DE/2018/2070: Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland**

**Stellungnahme nach Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG**

Sehr geehrter Herr Homann,

**1. VERFAHREN**

Am 28. März 2018 registrierte die Kommission eine Notifizierung der Bundesnetzagentur (BNetzA)<sup>1</sup> bezüglich der Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen<sup>2</sup> in Deutschland.

Die nationale Konsultation<sup>3</sup> lief vom 28. Februar 2018 bis zum 14. März 2018.

Am 9. April 2018 übermittelte die Kommission der BNetzA ein Auskunftersuchen<sup>4</sup>; die Antwort darauf ging am 12. April 2018 ein.

Gemäß Artikel 7 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie können die nationalen Regulierungsbehörden (NRB), das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und die Kommission Stellungnahmen zu den notifizierten Maßnahmenentwürfen an die betreffende nationale Regulierungsbehörde richten.

---

<sup>1</sup> Nach 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).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Nach Artikel 6 der Rahmenrichtlinie.

<sup>4</sup> Nach Artikel 5 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie.

## 2. BESCHREIBUNG DES MASSNAHMENENTWURFS

### 2.1. Hintergrund

Der Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland wurde der Kommission bereits im Rahmen der Sache DE/2015/1808 notifiziert und von ihr geprüft<sup>5</sup>. Die BNetzA definierte damals unterschiedliche Märkte für die Anrufzustellung in den Mobilfunknetzen von vier MNOs (Telekom Deutschland, Vodafone, Telefónica und deren 100%iger Tochter E-Plus) und von vier Voll-MVNOs<sup>6</sup> (Lycamobile, Truphone, sipgate Wireless und OnePhone).

Die BNetzA rechnete dem relevanten Produktmarkt<sup>7</sup> auch Anrufzustellungsdienste zu, die von Anbietern sogenannter Anrufsammeldienste<sup>8</sup> (ASD) erbracht werden. Begründet wurde diese Zurechnung damit, dass der Anrufer nicht bestimmen kann, wo der betreffende Anruf zugestellt wird, sondern aufgrund der dem ASD-Anbieter zugewiesenen Mobiltelefonnummern annehmen muss, dass der Anruf tatsächlich in einem Mobilfunknetz zustellt wird („Scheinterminierung“).

Die BNetzA stufte die oben genannten Anbieter als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in ihren jeweiligen (virtuellen) Mobilfunknetzen ein<sup>9</sup>.

In der Sache DE/2017/2012<sup>10</sup> notifizierte die BNetzA einen Maßnahmenentwurf, der lediglich die Marktabgrenzung und Feststellung beträchtlicher Marktmacht für einen neuen Betreiber, TelcoVillage, betrifft, der auf dem Markt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen aktiv ist.

Die BNetzA schlug vor, den relevanten Produktmarkt so festzulegen, dass er die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zu Anrufsammeldiensten (ASD) an die TelcoVillage zugeteilten Mobilfunkrufnummern umfasst. Die BNetzA bestätigte, dass sie an dem in der Sache DE/2015/1808 eingeführten Grundsatz „ein Netz = ein Markt“ als allgemeinem Ansatz für die Marktabgrenzung festhielt, in Bezug auf

---

<sup>5</sup> C(2015) 9324; SG-Greffe (2015) 15589.

<sup>6</sup> Laut BNetzA treten Voll-MVNOs gegenüber Dritten als Anbieter von Anrufzustellungsdiensten in ihren eigenen virtuellen Mobilfunknetzen auf und handeln die Anrufzustellungsentgelte eigenständig und unabhängig von ihren gastgebenden Mobilfunknetzbetreibern mit den Nachfragern der entsprechenden Anrufzustellungsdienste aus. Sogenannte „leichte“ MVNOs bieten keine Anrufzustellungsdienste an und fallen deshalb aus der Marktabgrenzung heraus.

<sup>7</sup> In den relevanten Markt bezog die BNetzA auch die Mobilfunk-Anrufzustellung mittels GSM-, UMTS- und LTE-Technik ein, sofern diese jeweils zur Abwicklung von Sprachtelefonverkehr verwendet wird. Wie schon in ihren vorherigen Notifizierungen betrachtete die BNetzA die Anrufzustellung in einem Heimbereich (sogenannte „Homezone“) als Teil des jeweiligen Marktes.

<sup>8</sup> Mit Hilfe von Anrufsammeldienst-Produkten können Endnutzer ihre gesamte Kommunikation über eine Mobilfunkrufnummer entgegennehmen. Der Anrufsammeldienst-Anbieter muss dabei nicht unbedingt alle Anrufe in ein Mobilfunknetz zustellen, sondern kann auch andere Netzkomponenten für die letztendliche Anrufzuleitung an seine Kunden benutzen; wegen der Merkmale von Mobilfunkrufnummern muss er für den Anrufsammeldienst gegenwärtig aber auf die Anrufzustellung in einem Mobilfunknetz zurückgreifen, weshalb die Anrufzustellung zu Anrufsammeldienstnummern diesem Markt zuzurechnen ist.

<sup>9</sup> In den Sachen DE/2016/1887 und DE/2017/1964 notifizierte die BNetzA ihre Maßnahmenentwürfe für die Verpflichtungen, die sie den zuvor festgestellten Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht aufzuerlegen gedachte. Dabei teilte die BNetzA der Kommission mit, dass sie ihr Vorgehen bei der Berechnung der Mobilfunk-Zustellungsentgelte geändert hatte und nun eine reine BU-LRIC-Methode anstelle der zuvor verwendeten LRIC+-Methode zugrunde legte. Die Kommission hatte keine Anmerkungen zu den vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen.

<sup>10</sup> C(2017) 7325 final.

Anrufsammeldienste aber ergänzend einen auf Mobilfunknummern gestützten Ansatz verfolgte. Voraussetzung für die Einstufung eines ASD-Anbieters als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Markt der Mobilfunk-Anrufzustellung war aber (neben der Kontrolle über die Mobilfunk-Rufnummern), dass der Anbieter außerdem ein (Fest- oder Mobilfunk-)Netz betreibt. Nach Ansicht der BNetzA reichte es im Fall von TelcoVillage aus, dass der betreffende ASD-Anbieter lediglich eigene Festnetzelemente besaß und kontrollierte.

Folglich handelte es sich bei der von der BNetzA vorgenommenen Marktabgrenzung um ein Mischkonzept, bei dem ein netzgestützter Ansatz mit einem auf Mobilfunknummern gestützten Ansatz kombiniert wurde.

Die Kommission hatte hierzu zwei Anmerkungen. In der ersten Anmerkung forderte die Kommission die BNetzA auf, eindeutig klarzustellen, unter welchen Bedingungen die BNetzA bei der Festlegung des relevanten Produktmarktes einen netzgestützten oder einen rufnummerngestützten Ansatz verfolgt. In der zweiten Anmerkung verwies die Kommission auf die Gefahr, dass die Anwendung von Zustellungsentgelten, die anhand der Kosten eines effizienten Mobilfunknetzbetreibers berechnet werden, zu einer Überdeckung der Kosten führen kann, wenn der betreffende Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht kein eigenes (virtuelles) Mobilfunknetz betreibt. Daher forderte die Kommission die BNetzA auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Entgelte, die TelcoVillage verlangen darf, in angemessener Weise die Kosten widerspiegeln, die einem effizienten Betreiber entstehen, der dieselben Dienste wie TelcoVillage anbietet.

## **2.2. Der notifizierte Maßnahmenentwurf – Abhilfemaßnahmen**

Im Anschluss an die Einstufung von TelcoVillage als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Vorleistungsmarkt für die Anrufzustellung in einzelnen Mobilfunknetzen in Deutschland enthält der nun vorliegende Maßnahmenentwurf der BNetzA lediglich Vorschläge für die allgemeinen Abhilfemaßnahmen, die auf TelcoVillage angewandt werden sollen.

Die BNetzA beabsichtigt, folgende Verpflichtungen aufzuerlegen: i) Zusammenschaltung und Anrufzuleitung; ii) Gewährung der Kollokation und des Zugangs zu Kollokationseinrichtungen; iii) Sicherstellung, dass die Zugangsvereinbarungen auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sind, einen gleichwertigen Zugang gewährleisten und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen; iv) Vorlage der Vereinbarungen über Zugangsdienste und -einrichtungen bei der BNetzA; v) Transparenz<sup>11</sup>; vi) Entgeltkontrolle.

Hinsichtlich der Abhilfemaßnahme zur Entgeltkontrolle beabsichtigt die BNetzA, die Preisobergrenze für TelcoVillage anhand einer Mischkalkulation zu berechnen, bei der die derzeit geltenden Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Die BNetzA begründet einen solchen gemischten Ansatz damit, dass ein Anruf, der bei einer (Mobilfunk-)Rufnummer, die TelcoVillage zugewiesen ist, eingeht, anschließend noch zugestellt werden muss, und zwar entweder in einem Mobilfunk- oder Festnetz oder über das Internet (entsprechend der bevorzugten Wahl des Kunden). Folglich spiegelt ein solcher gemischter Ansatz nach Ansicht der BNetzA am ehesten die tatsächlichen Kosten wider, die TelcoVillage entstehen dürften (denn TelcoVillage muss Zustellungsentgelte an andere Betreiber zahlen, wenn der eingehende Anruf – nachdem er von der TelcoVillage-

---

<sup>11</sup> Die zu veröffentlichenden Informationen umfassen technische Spezifikationen, Netzmerkmale, Bereitstellungs- und Nutzungsbedingungen und Preise für Zugangsdienste. Die Angaben zu den Standorten der Zusammenschaltung und Kollokation sind auf Anfrage zur Verfügung zu stellen.

(Mobilfunk-)Rufnummer empfangen wurde – im Netz eines anderen Betreibers zugestellt wird).

Es sei darauf hingewiesen, dass die vorliegende Notifizierung nur die allgemeine Methode zur Berechnung der Preisobergrenzen für TelcoVillage betrifft, die Höhe der anzuwendenden Entgelte jedoch noch nicht festgelegt wird. Der Maßnahmenentwurf enthält auch keinen Hinweis darauf, welches Verhältnis zwischen Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten die BNetzA bei der Berechnung der Entgelte von TelcoVillage anzuwenden gedenkt. In ihrer Antwort auf das Auskunftersuchen der Kommission bestätigte die BNetzA, dass sie die weiteren Einzelheiten der Abhilfemaßnahme zu einem späteren Zeitpunkt mitteilen werde, einschließlich des genauen Verhältnisses der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte, das bei dem Vergleich und der Festlegung der Höhe der Zustellungsentgelte, die TelcoVillage verlangen darf, zugrunde gelegt werden soll.

In Bezug auf Anrufe aus Nicht-EWR-Ländern schlägt die BNetzA vor, TelcoVillage das Recht einzuräumen, das Anbieten von Zustellungsdiensten gemäß der angewandten Preisobergrenze abzulehnen, wenn in dem betreffenden (Nicht-EWR-)Ursprungsland andere Mobilfunk-Zustellungsentgelte angewandt werden. In einem solchen Fall wird TelcoVillage jedoch sicherstellen müssen, dass der Anruf über einen gebündelten Transitdienst durchgestellt werden kann. Sollte TelcoVillage die Zustellung solcher Anrufe akzeptieren, müsste TelcoVillage die regulierten Zustellungsentgelte anwenden.

Schließlich schlägt die BNetzA vor, die Entgelte für die Zusammenschaltung und die Kollokation anhand eines Vergleichs der LRIC+-Entgelte festzulegen.

### 3. STELLUNGNAHME

Die Kommission hat die Notifizierung und die von der BNetzA übermittelten zusätzlichen Informationen geprüft und nimmt wie folgt dazu Stellung<sup>12</sup>:

#### **Erforderlichkeit der Anwendung von Festnetz-Zustellungsentgelten, die sich aus dem reinen BU-LRIC-Kostenrechnungsmodell der BNetzA ergeben**

Die Kommission nimmt den Vorschlag der BNetzA zur Kenntnis, die Zustellungsentgelte von TelcoVillage auf der Grundlage eines gemischten Ansatzes festzulegen, bei dem sowohl nationale Festnetz- als auch Mobilfunk-Zustellungsentgelte als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. In dieser Hinsicht weist die Kommission erneut darauf hin, dass zwar die Mobilfunk-Anrufzustellungsentgelte auf einem reinen BU-LRIC-Kostenmodell im Einklang mit der Zustellungsentgelte-Empfehlung der Kommission von 2009 beruhen, die derzeitigen Festnetz-Anrufzustellungsentgelte in Deutschland aber nicht die angemessenste Annäherung an das Entgelt darstellen, das sich unter Wettbewerbsbedingungen bei der Festnetzanrufzustellung in Deutschland tatsächlich bilden würde. Die BNetzA setzte nämlich die Festnetz-Anrufzustellungsentgelte für 2017–2018 gestützt auf einen Vergleich der Entgelte in einer Reihe von Mitgliedstaaten<sup>13</sup> fest, die ein reines LRIC-Modell anwenden, obwohl die BNetzA selbst ihr eigenes reines LRIC-Modell entwickelt und die durch die Festnetz-Anrufzustellung verursachten Zusatzkosten damit berechnet hat<sup>14</sup>. Die

---

<sup>12</sup> Nach Artikel 7 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie.

<sup>13</sup> Die BNetzA verwendete Zahlen aus einem GEREK-Bericht über die Zustellungsentgelte der folgenden Länder: AT, BG, CZ, DK, ET, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NO, SE, SL und UK.

<sup>14</sup> Sache DE/2017/1961, C(2017) 1393 final, und Sache DE/2017/1997, C(2017) 4907 final.

Kommission gab hierzu nach einer eingehenden Untersuchung eine Empfehlung ab, in der sie die BNetzA aufforderte, die Abhilfemaßnahmen in Bezug auf Preisobergrenzen für Festnetz-Anrufzustellungsdienste in Deutschland zu ändern oder zurückzuziehen und dafür zu sorgen, dass die Festnetz-Anrufzustellungsentgelte bis zum 31. Dezember 2018 dem eigenen reinen BU-LRIC-Kostenrechnungsmodell der BNetzA und somit den Kosten eines effizienten hypothetischen Betreibers entsprechen.

Daraus folgt, dass ein Bestandteil der Preisobergrenzen von TelcoVillage, nämlich der Inputparameter für die Festnetz-Anrufzustellung, nicht auf der angemessensten Methode für die Regulierung der Zustellungsentgelte beruhen würde.

Der Kommission ist aber durchaus bewusst, dass die BNetzA mit diesem Maßnahmenentwurf auf eine Methode zur Festlegung kostenorientierter Preisobergrenzen abzielt, die es dem betreffenden Betreiber ermöglichen, die ihm entstehenden Zusatzkosten zu decken. Ferner ist der Kommission bewusst, dass TelcoVillage zwar einige Festnetzelemente besitzt, die meisten Anrufe an die TelcoVillage zugewiesenen Rufnummern aber in den (Fest- oder Mobilfunk-)Netzen anderer Betreiber zugestellt werden müssen, wofür TelcoVillage seinerseits als Teil seines Anrufsammeldienstes Anrufzustellungsentgelte an andere Betreiber zahlen muss.

Aus diesen Gründen erkennt die Kommission an, dass die Festnetz-Anrufzustellungsentgelte, die von den Festnetzbetreibern berechnet werden, die die Anrufe von TelcoVillage zustellen, die tatsächlichen Kosten von TelcoVillage widerspiegeln. Dennoch bekräftigt die Kommission ihre ernststen Bedenken hinsichtlich der Methode, mit der die BNetzA diese Festnetz-Anrufzustellungsentgelte festsetzt, und fordert die BNetzA nachdrücklich auf, die Preisobergrenzen für Festnetz-Anrufzustellungsdienste in Deutschland so festzusetzen, dass die Festnetz-Anrufzustellungsentgelte auf einer reinen BU-LRIC-Kostenrechnungsmethode beruhen, die die Kosten eines effizienten hypothetischen Betreibers widerspiegelt.

### **Erforderlichkeit der Transparenz und Vorhersehbarkeit der Regulierung**

Die Kommission nimmt die Aussage der BNetzA zur Kenntnis, dass die tatsächlichen Preisobergrenzen nach einem anderen Verfahren festgesetzt werden, das der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt im Jahr 2018 mitgeteilt werden soll. Daher ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die Kommission, das GEREK und andere nationale Regulierungsbehörden (aber auch für andere Beteiligte, die von dem Maßnahmenentwurf betroffen sein können) schwierig, die wahrscheinlichen Auswirkungen des Vorschlags auf den Markt mit der erforderlichen Sorgfalt einzuschätzen. In dieser Hinsicht weist die Kommission darauf hin, dass die nationalen Regulierungsbehörden nach Artikel 8 Absatz 5 der Rahmenrichtlinie verpflichtet sind, transparente Regulierungsgrundsätze anzuwenden, indem sie unter anderem die Vorhersehbarkeit der Regulierung fördern. Der Transparenz und Vorhersehbarkeit der Regulierung ist am besten dadurch gedient, dass alle Elemente eines Regulierungskonzepts für ein bestimmtes festgestelltes Wettbewerbsproblem (sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EU-Ebene) in ganzheitlicher Weise und als Teil einer einzigen Notifizierung zur Konsultation gestellt werden, damit alle Interessenträger in der Lage sind, den Gesamtansatz in transparenter und angemessener Weise zu prüfen. Die Kommission fordert die BNetzA daher auf, künftige Notifizierungen, die dieselbe Marktanalyse und die entsprechenden Abhilfemaßnahmen betreffen, soweit wie möglich in einer einzigen Notifizierung zusammenzufassen, um eine vollständige und angemessene

Bewertung aller einschlägigen Regulierungsfragen und der jeweiligen Lösungen zu ermöglichen.

Gemäß Artikel 7 Absatz 7 der Rahmenrichtlinie muss die BNetzA den Stellungnahmen der anderen NRB, des GEREK und der Kommission weitestgehend Rechnung tragen; sie kann den sich daraus ergebenden Maßnahmenentwurf annehmen und muss ihn in diesem Fall der Kommission übermitteln.

Etwaige sonstige Stellungnahmen zu anderen notifizierten Maßnahmenentwürfen bleiben von der Stellungnahme der Kommission zu dieser Notifizierung unberührt.

Gemäß Nummer 15 der Empfehlung 2008/850/EG<sup>15</sup> wird die Kommission dieses Schreiben auf ihrer Website veröffentlichen. Sie betrachtet die hierin enthaltenen Informationen nicht als vertraulich. Sie können der Kommission<sup>16</sup> binnen drei Arbeitstagen nach Eingang dieses Schreibens mitteilen, ob Sie der Auffassung sind, dass dieses Dokument nach den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten über das Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung gelöscht werden sollten<sup>17</sup>. Bitte geben Sie dabei auch an, warum es sich um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Mit freundlichen Grüßen



Für die Kommission  
Roberto Viola  
Generaldirektor

---

<sup>15</sup> Empfehlung 2008/850/EG der Kommission vom 15. Oktober 2008 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 301 vom 12.11.2008, S. 23).

<sup>16</sup> Bitte übermitteln Sie Ihren Antrag entweder per E-Mail an [CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu](mailto:CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu) oder per Fax an +32 229-88782.

<sup>17</sup> Die Kommission kann die Öffentlichkeit über das Ergebnis ihrer Prüfung bereits vor Ablauf dieser Dreitagesfrist informieren.