



Brüssel, den 11.7.2007
KOM(2007) 401 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der EU (2. Bericht)

Konsolidierung des Binnenmarktes für die elektronische Kommunikation

{SEK(2007) 962}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der EU (2. Bericht)

Konsolidierung des Binnenmarktes für die elektronische Kommunikation

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	3
2.	Überblick über das Verfahren nach Artikel 7	3
3.	Der Binnenmarkt für die elektronische Kommunikation.....	4
4.	Erfahrungen aus den Notifizierungen	5
4.1.	Marktdefinition und Marktanalyse.....	5
4.2.	Abhelfemaßnahmen	6
4.2.1.	Endkundenmarkt für den Festnetzzugang	7
4.2.2.	Märkte für die Anrufzustellung in Fest- und Mobilfunknetze	7
4.2.3.	Breitbandvorleistungsmärkte	8
5.	Wettbewerbstrends auf den analysierten Märken	9
5.1.	Endkundenmärkte für Anrufe und für Mietleitungen	10
5.2.	Vorleistungsmärkte für Transit- und Fernübertragungssegmente von Mietleitungen	10
5.3.	Vorleistungsmärkte für den Mobilfunkzugang und -verbindungsauftbau	11
5.4.	Vorleistungsmärkte für Rundfunkübertragungsdienste	11
6.	Übergreifende Sachfragen.....	12
6.1.	Straffung der Verfahren	12
6.2.	Verspäteter Erlass endgültiger Entscheidungen und Durchsetzung der Abhelfemaßnahmen	13
6.3.	Anwendung des Artikels 5 der Zugangsrichtlinie.....	14
7.	Schlussfolgerungen	14

1. EINFÜHRUNG

Die Verwirklichung eines offenen und wettbewerbsorientierten Binnenmarktes im Bereich der elektronischen Kommunikation innerhalb eines einheitlichen europäischen Informationsraums ist noch immer eine große Herausforderung für Europa. Der Rechtsrahmen hat zwar sowohl für die Bürger als auch die Unternehmen bedeutende Verbesserungen gebracht, beispielsweise durch Preissenkungen, eine größere Auswahl und die EU-weite Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen, es gibt jedoch noch immer Hindernisse, die einer vollständigen Ausnutzung des Binnenmarktpotenzials entgegenstehen.¹

Diese Mitteilung vermittelt einen Einblick in die Erfahrungen aus dem Marktüberprüfungsprozess, zeigt wichtige Markttrends und Probleme auf und ergänzt damit den i2010-Jahresbericht² und den 12. Umsetzungsbericht³. Darüber hinaus stellt sie einen Beitrag zur Überprüfung des Rechtsrahmens dar, zu der die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat in der zweiten Jahreshälfte 2007 Vorschläge unterbreiten wird. Sie macht deutlich, dass der Konsultationsmechanismus nach Artikel 7 der Rahmenrichtlinie⁴ ganz erheblich zur kohärenten Umsetzung und Anwendung des Rechtsrahmens beigetragen hat, vor allem im Hinblick auf die Marktdefinition und die Marktanalyse. Gleichzeitig wird aber auch sichtbar, dass auf gewissen Gebieten, z. B. bei der Auferlegung von Verpflichtungen, durchaus noch Spielraum für eine EU-weit wirksamere Regulierung und einheitlichere Abhilfemaßnahmen besteht, um so den Binnenmarkt für die elektronische Kommunikation weiter voranzutreiben.

2. ÜBERBLICK ÜBER DAS VERFAHREN NACH ARTIKEL 7

Hauptziel des 2003 in Kraft getretenen Rechtsrahmens ist die Förderung des Wettbewerbs, der Investitionstätigkeit und der Innovation innerhalb des Binnenmarkts für die elektronische Kommunikation im Interesse der Verbraucher und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Der im Rechtsrahmen verankerte Konsultationsmechanismus spielt bei der Verwirklichung dieser Ziele eine entscheidende Rolle. Regulierungsentscheidungen werden zwar von den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) erlassen, unterliegen aber auf EU-Ebene einem Konsultationsmechanismus, der die Wahrung der Binnenmarktziele gewährleistet. Die Kommission spielt nach Artikel 7 der Rahmenrichtlinie eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, 1) für eine **einheitliche Regulierung** in der EU zu sorgen; 2) die **Regulierung** auf jene Märkte zu **beschränken**, auf denen es ohne staatliches Eingreifen keinen ausreichenden Wettbewerb gäbe; und 3) den Regulierungsprozess **transparenter** zu machen.

¹ Ein Binnenmarkt für die Bürger, KOM(2007) 60 endg. vom 21.2.2007

² i2010 – Jahresbericht über die Informationsgesellschaft 2007, KOM(2007) 146 endg. vom 30.3.2007.

³ Elektronische Kommunikation in Europa – Regulierung und Märkte 2006 (12. Bericht), KOM(2007) 155 vom 29.3.2007.

⁴ 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.

Gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie müssen die Entwürfe der im Zusammenhang mit der Marktüberprüfung von den NRB geplanten Regulierungsmaßnahmen zunächst der Kommission und den NRB der anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden. Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass eine Maßnahme vor allem in Bezug auf die Marktanalyse und die Feststellung beträchtlicher Marktmacht mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar wäre, so kann sie die NRB auffordern, ihren Entwurf zurückzuziehen. Eine solche Rücknahme ist von der Kommission bisher in fünf Fällen verlangt worden. In weiteren 28 Fällen beschlossen die NRB, ihre Notifizierungen zurückzuziehen. Die Kommission und die anderen NRB haben außerdem die Möglichkeit, Stellungnahmen bezüglich der Auferlegung von Verpflichtungen abzugeben, denen die betreffende NRB weitestgehend Rechnung zu tragen hat. Bislang sind der Kommission mehr als 600 Entwürfe von Regulierungsmaßnahmen notifiziert worden, was bedeutet, dass die erste Runde der Marktüberprüfungen für die 18 in der Empfehlung 2003/311/EG der Kommission⁵ aufgeführten Märkte nun beinahe abgeschlossen ist.

Einen ausführlicheren Überblick über dieses Verfahren findet sich in Anhang I dieser Mitteilung.

3. DER BINNENMARKT FÜR DIE ELEKTRONISCHE KOMMUNIKATION

Im Bereich der elektronischen Kommunikation sind viele Betreiber zwar in mehreren Ländern präsent⁶, die meisten Märkte sind aber nach wie vor national geprägt. Die Betreiber, die sich darum bemühen, vor allem ihren multinationalen Kunden ähnliche Dienstleistungen in ganz Europa anzubieten, und ihre Vertriebs- und Vermarktungsprozesse zu vereinfachen, sind darauf angewiesen, dass in allen Mitgliedstaaten auf der Vorleistungsebene (Großkundenebene) einigermaßen ähnliche Voraussetzungen bestehen⁷. Die bisher eingegangenen Notifizierungen zeigen, dass die auferlegten Verpflichtungen nicht immer so effektiv sind, wie sie sein könnten, und dass die Regulierung in der EU selbst unter vergleichbaren Marktbedingungen nicht immer einheitlich erfolgt. Marktteilnehmer, die sich in mehreren Mitgliedstaaten betätigen wollen, haben bisweilen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Regulierungsumfelder zu tun. Damit die Branche der elektronischen Kommunikation das Potenzial des Binnenmarkts voll ausschöpfen kann, müssen weitere Schritte unternommen werden, um in allen Mitgliedstaaten

⁵ Empfehlung 2003/311/EG der Kommission vom 11. Februar 2003 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 („Empfehlung über relevante Märkte“), ABl. L 114 vom 8.5.2003, S. 45.

⁶ Auf den Telefonfestnetz- und Breitbandmärkten gibt es viele Betreiber, die in mehreren Mitgliedstaaten oder sogar EU-weit tätig sind. Auch im Mobilfunk sind mehrere Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten tätig, wobei sich ein Betreiber sogar in mehr als der Hälfte der EU-25-Länder betätigt. Auf den Satellitenrundfunkmärkten bieten die Betreiber ihre Dienste bereits grenzüberschreitend an. Siehe die Studie „*Preparing the Next Steps in Regulation of Electronic Communications - A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework*“ (Die nächsten Schritte für die Regulierung der elektronischen Kommunikation – Ein Beitrag zur Überprüfung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation) von Juli 2006 („Hogan&Hartson-Analysys-Studie“).

⁷ Siehe die Hogan&Hartson-Analysys-Studie.

eine wirksame Regulierung sicherzustellen und ungerechtfertigte Regulierungsunterscheide zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Ohne einheitliche Ex-ante-Regulierung ist es für die Betreiber – vor allem für jene, die in mehreren Mitgliedstaaten präsent sind – schwierig, ihre Angebote auf europäischer Ebene einzuführen.

Mangelnde Rechtssicherheit könnte schädliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Sektors der elektronischen Kommunikation in der EU haben⁸. In der öffentlichen Konsultation zur Überprüfung des EU-Rechtsrahmens⁹ wurde vorgeschlagen, die Kommission solle eine größere Rolle bei der kohärenten Anwendung der Abhilfemaßnahmen übernehmen¹⁰.

4. ERFAHRUNGEN AUS DEN NOTIFIZIERUNGEN

Der Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste beruht auf der Regulierung von Märkten und nicht von Technologien. Diese Märkte werden nach den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts definiert und analysiert. Kommt ein bestimmter Markt für eine Ex-ante-Regulierung in Betracht und stellt eine Regulierungsbehörde fest, dass ein oder mehrere Unternehmen auf diesem Markt über beträchtliche Marktmacht (gleichbedeutend mit „Marktbeherrschung“ im Wettbewerbsrecht) verfügen, so muss sie angemessene Verpflichtungen (Abhilfemaßnahmen) auferlegen. Umgekehrt dürfen keine Abhilfemaßnahmen getroffen werden und müssen bestehende Abhilfemaßnahmen aufgehoben werden, wenn kein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht festgestellt wird.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Marktdefinition und -analyse dargestellt und es werden bestimmte Effizienzverluste und Unterschiede bei der Anwendung der Abhilfemaßnahmen herausgearbeitet, die weiterhin bestehen und den Binnenmarkt zu untergraben drohen. Ergänzt wird diese Darstellung durch das dieser Mitteilung beigefügte Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, das einen ausführlichen Überblick gibt.

4.1. Marktdefinition und Marktanalyse

Wie die Kommission in ihrer ersten Mitteilung zur Überprüfung der Märkte¹¹ betonte, konnte durch die Einbeziehung der Kommission ein hohes Maß an Einheitlichkeit bei der Marktdefinition und Marktanalyse erreicht werden. Die Erfahrungen aus den danach eingegangenen Notifizierungen zeigen, dass dies weiterhin der Fall ist.

⁸ Laut 12. Umsetzungsbericht der Kommission macht die elektronische Kommunikation etwa 44,5 % des gesamten IKT-Sektors aus, dessen Gesamtvolumen 2006 auf 649 Milliarden € geschätzt wurde.

⁹ Siehe insbesondere die Mitteilung über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, KOM(2006) 334 endg. vom 28.6.2006.

¹⁰ Siehe die Studie von London Economics und PricewaterhouseCoopers: „*An assessment of the Regulatory Framework for Electronic Communications – Growth and Investment in the EU e-communications sector*“ (Bewertung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation – Wachstum und Investitionen im Sektor der elektronischen Kommunikation in der EU) von Juli 2006 („LE-PWC-Studie“).

¹¹ Siehe die Mitteilung zur Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der EU, KOM(2006) 28 endgültig vom 7.2.2006.

Entsprechend dem Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation müssen die Märkte nach wettbewerbsrechtlichen Kriterien unter weitestgehender Berücksichtigung des Grundsatzes der Technologienutralität definiert werden. Seit der ersten Mitteilung zur Überprüfung der Märkte wurde durch das Verfahren nach Artikel 7 in Verbindung mit der Empfehlung über relevante Märkte sichergestellt, dass die NRB die Märkte einheitlich definieren, selbst wenn es um neue Technologien wie bei den auf VDSL beruhenden Breitbanddiensten mit besonders hoher Kapazität geht. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass eine bloße Aufrüstung eines bestehenden Dienstes, der dann mit Hilfe einer neuen Technologie erbracht wird, an sich noch keinen neuen Markt darstellt¹². Ferner gab die Kommission Orientierungen für die Einordnung von Mietleitungen mit alternativen Schnittstellen wie Ethernet in die Vorleistungsmärkte (Großkundenmärkte) für Mietleitungen¹³.

Zur Feststellung beträchtlicher Marktmacht muss die NRB nach den Grundsätzen des EU-Wettbewerbsrechts und unter weitestgehender Berücksichtigung der einschlägigen Leitlinien¹⁴ prüfen, ob ein Unternehmen auf dem betreffenden Markt eine marktbeherrschende Stellung einnimmt. Sehr hohe Marktanteile (über 50 %) sind schon an sich – von außergewöhnlichen Umständen abgesehen – Beweis genug für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung, wogegen Anteile von über 40 % in der Regel bereits Anlass zu entsprechenden Bedenken geben. Nach ständiger Rechtsprechung kann die Berücksichtigung konzerninterner Umsätze in dem betreffenden Markt davon abhängig gemacht werden, ob die von einem Tochterunternehmen generierte Verkehrskapazität bei einem Preisanstieg oder -abfall auf dem Handelsmarkt angeboten würde. Andere wichtige Faktoren für die Beurteilung beträchtlicher Marktmacht sind die Marktdynamik, die Kontrolle über nicht leicht zu duplizierende Infrastrukturen, Zugangshindernisse und der potenzielle Wettbewerb.

4.2. Abhilfemaßnahmen

Verfügt ein Unternehmen über beträchtliche Marktmacht auf einem bestimmten Markt, muss ihm die zuständige NRB angemessene Verpflichtungen auferlegen, um das aufgezeigte Wettbewerbsproblem zu lösen.

Bei der Wahl der Abhilfemaßnahmen beobachtet die Kommission EU-weit eine geringere Einheitlichkeit als bei der Marktdefinition und der Feststellung beträchtlicher Marktmacht. Unterschiedliche Abhilfemaßnahmen waren nicht immer durch unterschiedliche Marktbedingungen oder andere notifizierte Merkmale zu

¹² Die Kommission schickte ein Aufforderungsschreiben an Deutschland, weil Änderungen am deutschen Telekommunikationsgesetz dazu führen würden, dass schnelle (VDSL-)Internetzugangsnetze praktisch vom Wettbewerb ausgenommen werden. Siehe dazu die Pressemitteilung IP/07/237 vom 26.2.2007.

¹³ Mietleitungen mit alternativen Schnittstellen (z. B. Ethernet) müssen in die Vorleistungsmärkte für Mietleitungen eingeordnet werden, denn die Prüfung nach wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen ergibt, dass auf der Vorleistungsebene Mietleitungen mit alternativen Schnittstellen und Mietleitungen mit traditionellen Schnittstellen austauschbar sind und sich insbesondere ihre Funktionsmerkmale und das Preisniveau ähneln.

¹⁴ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. C 165 vom 11.7.2002, S. 6).

rechtfertigen. Außerdem wurde nicht immer die wirksamste Abhilfe gewählt. Im Folgenden wird auf die wichtigsten Problemfelder eingegangen.

4.2.1. *Endkundenmarkt für den Festnetzzugang*

Auf den Endkundenzugangsmärkten (Anschluss an ein Festtelefonnetz, das Telefonanrufe und zugehörige Dienste bietet) erlegten einige NRB keine Verpflichtungen zur Kostenrechnung und getrennten Buchführung auf oder versäumten es, dafür die Einzelheiten angemessen festzulegen¹⁵. Wurde es versäumt, solche Verpflichtungen auf den Endkundenzugangsmärkten aufzuerlegen, so ist schwierig, eine wirksame Preisregulierung für verschiedene, damit zusammenhängende Vorleistungsprodukte (wie Mitleitungen und entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss) vorzunehmen und die Einhaltung der Gleichbehandlungsverpflichtungen zu überprüfen. Erschwert wird dadurch auch die nachträgliche Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften, beispielsweise im Fall wettbewerbswidriger Preisgestaltung.

Überdies bestehen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bei der Auferlegung und Durchsetzung von Vorleistungsverpflichtungen in Bezug auf Mitleitungen. Diese Unterschiede sind nicht immer durch abweichende Marktbedingungen zu rechtfertigen¹⁶. Schließlich macht die Kommission darauf aufmerksam, dass dem mangelnden Wettbewerb auf dem Endkundenzugangsmarkt vorzugsweise mit einer wirksamen Regulierung auf der Vorleistungsebene begegnet werden sollte (z. B. Mitleitungen und entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss). Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer Regulierung auf der Endkundenebene sollten die NRB daher in einer zweiten Marktanalyserunde zunächst die auf der Vorleistungsebene bestehenden Verpflichtungen überprüfen und versuchen, deren Wirksamkeit zu verbessern¹⁷.

Die auf Endkundenzugangsmärkten auferlegten Verpflichtungen unterscheiden sich ganz erheblich von einem Mitgliedstaat zum anderen. Diese Unterschiede sind nicht immer durch abweichende Marktbedingungen zu rechtfertigen.

4.2.2. *Märkte für die Anrufzustellung in Fest- und Mobilfunknetze*

Grundsätzlich hat jeder Betreiber eine Monopolstellung bei der Anrufzustellung (Terminierung) in sein eigenes Netz inne. Die bisher getroffenen Maßnahmen haben zwar EU-weit zu einer erheblichen Senkung der Anrufzustellungsentgelte geführt, die Regulierung erfolgt aber weiterhin recht ungleichmäßig. Vor allem die folgenden Probleme sind noch immer ungelöst.

¹⁵ Die Kommission machte auf die mangelnde Kostenorientierung und das Fehlen einer getrennten Buchführung in Deutschland sowie auf fehlende Informationen im Kostenrechnungsverfahren in der Slowakei aufmerksam.

¹⁶ So äußerte sich die Kommission zum Vorleistungsmarkt für Mitleitungen in Portugal, Spanien und im Vereinigten Königreich und forderte Polen auf, seine Mitleitungs-Vorleistungsverpflichtung zu präzisieren.

¹⁷ Konkret äußerte sich die Kommission zur Notwendigkeit der Berücksichtigung der auf der Vorleistungsebene auferlegten Verpflichtungen in Ungarn, Frankreich, Slowenien und Spanien sowie zur Durchsetzung dieser Verpflichtungen in Frankreich.

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten die Kostenorientierung in der einen oder anderen Form vorgeschrieben ist, gehen die durchschnittlichen Mobilfunkzustellungsentgelte zwischen den Mitgliedstaaten noch immer weit auseinander. Diese Abweichungen sind teilweise durch unterschiedliche Kosten gerechtfertigt, sie werden aber auch dadurch verursacht, dass die NRB unterschiedliche Methoden zur Preisfestsetzung anwenden und unterschiedliche zeitliche Vorgaben für die Senkung der Mobilfunkzustellungsentgelte auf das Kostenniveau eines effizienten Betreibers machen. Hohe Anrufzustellungsentgelte führen daher in einer Reihe von Mitgliedstaaten weiterhin zu hohen, wenn auch sinkenden Verbraucherpreisen.

Überdies genehmigten mehrere NRB hohe Anrufzustellungsentgelte für kleinere Netzbetreiber, die unmittelbar nach ihrem Markteintritt nicht in den Genuss von großen Einsparungen kamen. Dies könnte solche Betreiber aber von der Steigerung ihrer Marktanteile abhalten, weil die Vergrößerung des Kundenstamms letztlich niedrigere regulierte Zustellungsentgelte nach sich ziehen würde. Deshalb sollten Anrufzustellungsentgelte grundsätzlich symmetrisch sein, wogegen jede Asymmetrie entsprechend gerechtfertigt sein müsste. Die Kommission räumt ein, dass asymmetrische Entgelte in bestimmten Ausnahmefällen durchaus gerechtfertigt sein können durch objektive Kostenunterschiede, die außerhalb der Kontrolle der jeweiligen Betreiber liegen, z. B. unabänderliche Unterschiede in wesentlichen Netzbasisbestandteilen. Soweit asymmetrische Zustellungsentgelte nicht durch objektive Kostenunterschiede begründet sind, müssen sie in einem annehmbaren Zeitrahmen schrittweise abgeschafft werden.

Bezüglich der Anrufzustellung in Fest- und Mobilfunknetze betonte die Kommission, dass es grundsätzlich notwendig ist, zu symmetrischen, an den Kosten eines effizienten Betreibers orientierten Zustellungsentgelten überzugehen, und ermunterte die NRB zur entsprechenden Senkung der Zustellungsentgelte, insbesondere für die Zustellung in Mobilfunknetze. Da sich ein unterschiedliches Vorgehen der Mitgliedstaaten nachteilig auf den Binnenmarkt auswirkt, forderte die Kommission die NRB auf, in enger Zusammenarbeit mit der Gruppe europäischer Regulierungsstellen (ERG) ein kohärentes EU-weites Kostenberechnungskonzept zur Verbesserung der Symmetrie auszuarbeiten.

4.2.3. *Breitbandvorleistungsmärkte (Bitstromzugang und entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss)*

Eine effiziente Regulierung der Vorleistungsmärkte für den Breitbandzugang („Bitstromzugang“) und den entbündelten Zugang ist ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsentwicklung auf den Endkunden-Breitbandmärkten und die Herausbildung von über Breitbandinfrastrukturen angebotenen Dreifachdiensten (*Triple Play*). Der Bitstromzugang ermöglicht es Markteinsteigern, ihren Endkunden eigene Breitbanddienste anzubieten. Er ist daher für Markteinsteigende ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu Investitionen in einen umfangreichen Ausbau ihrer eigenen Netze bis hin zum entbündelten Zugang. Nach einer gewissen Zeit nutzen die Wettbewerber in aller Regel eine Kombination aus beiden Zugangsformen. Wo dies wirtschaftlich rentabel ist – d. h. normalerweise nur in dichter besiedelten Gebieten – investieren sie in eigene Infrastruktur bis hin zum Teilnehmeranschluss des

etablierten Betreibers, während sie in ländlichen Gebieten vom Bitstromzugang abhängen.

Bisweilen wird die Wirksamkeit der Regulierung durch die verspätete Anwendung¹⁸ von Abhilfemaßnahmen auf den Breitbandvorleistungsmärkten beeinträchtigt. In mehreren Fällen wurden die Anschlusspunkte im Netz, an denen der Bitstromzugang zu gewähren ist, entweder nicht oder so unzureichend angegeben, dass kein Wettbewerb entstehen konnte¹⁹. Die Preisregulierung war nicht immer wirksam²⁰ und beruhte auf unterschiedlichen Preisfestsetzungsmethoden. Eine wirkungslose Preisregulierung in einigen Mitgliedstaaten schadet dem Binnenmarkt und führt vor allem durch den entstehenden Preisdruck zu Wettbewerbsverzerrungen. Nicht alle Mitgliedstaaten verpflichteten ihre etablierten Betreiber zur Bereitstellung des „nackten DSL-Anschlusses“, der es alternativen Betreibern ermöglicht, Breitbanddienste für Endkunden anzubieten, ohne dazu den Teilnehmeranschluss vom etablierten Betreiber mieten zu müssen²¹.

Wegen der hohen Kosten, die mit der Duplizierung der sog. „letzten Meile“ im herkömmlichen Telefonfestnetz verbunden sind, nehmen die ehemaligen Monopolisten auf dem Vorleistungsmarkt für den entbündelten Zugang noch immer eine äußerst starke Position ein. Aus diesem Grund haben alle NRB, die bisher entsprechende Notifizierungen vorgenommen haben, diesen Markt als nicht wettbewerbsorientiert eingestuft.

In einigen Mitgliedstaaten werden derzeit die Ortsnetze teilweise zwischen Hauptverteilern und Straßenverteilerkästen mit Glasfaser-Infrastrukturen aufgerüstet. Die Kommission betont, dass dies nicht dazu führen darf, dass der Zugang, den die Wettbewerber zum Netz des Betreibers mit beträchtlicher Marktmacht auf angemessener Ebene benötigen, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben, erschwert wird. Angesichts dieser Entwicklungen sollten die Märkte für den Bitstromzugang und den entbündelten Zugang im Interesse eines einheitlichen Vorgehens künftig nicht mehr getrennt analysiert werden.

5. WETTBEWERBSTRENDS AUF DEN ANALYSIERTEN MÄRKTN

Eines der Hauptziele des Verfahrens nach Artikel 7 ist die Beschränkung der Regulierung auf jene Märkte, die u. a. wegen ihrer strukturellen Merkmale nicht erkennen lassen, dass sich ohne staatliches Eingreifen ein wirksamer Wettbewerb herausbilden wird. In diesem Kapitel wird auf bestimmte Märkte eingegangen, deren Wettbewerbsentwicklung beobachtet wurde. Diese Entwicklungen werden bei der Überprüfung der Empfehlung über relevante Märkte berücksichtigt werden. Die Entwicklung aller Märkte, die in der Empfehlung über relevante Märkte aufgeführt sind, wird in Anhang III dieser Mitteilung ausführlich dargestellt.

¹⁸ So meldete beispielsweise die deutsche NRB die endgültig auferlegten Verpflichtungen erst über ein Jahr nach der Marktanalyse.

¹⁹ Dies war der Fall in Luxemburg, der Tschechischen Republik und Polen.

²⁰ Dies betrifft vor allem die Tschechische Republik, Deutschland und Finnland.

²¹ Die Kommission äußerte sich zu dieser Frage nach Notifizierungen aus Deutschland und Luxemburg.

5.1. Endkundenmärkte für Anrufe und für Mietleitungen

Auf den Endkunden-Anrufsmärkten zeigt sich EU-weit ein spürbarer Trend hin zu mehr Wettbewerb. Insbesondere die Märkte für Auslandsgespräche wurden in mehreren Mitgliedstaaten bereits in der ersten Marktanalyserunde als wettbewerbsorientiert eingestuft²². Selbst auf Märkten, die bislang nicht als wettbewerbsorientiert gelten, verbessern sich die Wettbewerbsbedingungen, d. h. die Preise sinken und Marktneulinge vergrößern ihre Marktanteile. Das Verhalten der etablierten Betreiber wird durch einen wachsenden Wettbewerbsdruck aus benachbarten Märkten wie dem Mobilfunk beeinflusst. Dank Regulierung auf der Vorleistungsebene (Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl, bisweilen in Verbindung mit Mietleitungen) verringern sich die Marktzutrittsschranken. Außerdem ist zu erwarten, dass die Ausbreitung von Breitband-Internetanschlüssen in Verbindung mit dem Aufkommen der Breitband-Sprachübertragung (*Voice-over-Broadband*, VoB) in den kommenden Jahren zu einer weiteren Verschärfung des Wettbewerbs auf den Anrufsmärkten führen wird.

Eine angemessene Regulierung auf der Vorleistungsebene sollte die Regulierung auf der Endkundenebene überflüssig machen, sobald die alternativen Betreiber auf dem Markt Fuß gefasst haben und mit den etablierten Betreibern im Wettbewerb um bessere Dienste und niedrigere Verbraucherpreise stehen. Die NRB sollten sich daher auf die Durchsetzung einer wirksamen Regulierung auf der Vorleistungsebene konzentrieren. Sie sind aufgefordert, die Auswirkungen der Regulierung auf der Vorleistungsebene sorgfältig zu überwachen und, falls notwendig, die auf dieser Ebene auferlegten Verpflichtungen entsprechend anzupassen, um den Wettbewerb auf der Endkundenebene zu gewährleisten. Ferner sind die NRB aufgefordert, eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden zusammenzuarbeiten, damit der Wettbewerb auf den Endkundenmärkten nicht durch wettbewerbswidriges Verhalten verzerrt wird.

Dank der technologischen Entwicklung, aber auch der abgestimmten und effizienten Durchsetzung geeigneter Regulierungsmaßnahmen auf der Vorleistungsebene hat sich die Wettbewerbslage auf den Endkunden-Anrufsmärkten und den Mietleitungsmärkten verbessert.

5.2. Vorleistungsmärkte für Transit- und Fernübertragungssegmente von Mietleitungen

Neun NRB stellten auf dem Vorleistungsmarkt für Fernübertragungssegmente von Mietleitungen einen wirksamen Wettbewerb fest²³. In einigen Mitgliedstaaten ist die Kernnetzinfrastruktur des etablierten Betreibers dupliziert worden, und alternative Betreiber haben begonnen, in Konkurrenz zum etablierten Betreiber Dritten Fernübertragungsmietleitungen anzubieten. Die Netze der alternativen Betreiber decken zwar noch nicht das gesamte Staatsgebiet ab, aber in vielen Mitgliedstaaten können die Netze durchaus noch ausgebaut werden. Dies könnte die ausgleichende

²² Dies war (teilweise) der Fall in Österreich, Belgien, der Tschechischen Republik, Dänemark, Finnland, Deutschland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

²³ Dies war der Fall in Österreich, Belgien, der Tschechischen Republik, Finnland, Ungarn, Lettland, den Niederlanden, Schweden und Slowenien.

Nachfragemacht der alternativen Betreiber gegenüber den etablierten Betreibern verändern.

Vier NRB haben die Transitmärkte als wettbewerbsorientiert eingestuft. Aber auch auf den noch nicht wettbewerbsorientierten Transitmärkten gibt es Anzeichen für mehr Wettbewerb, denn der Marktanteil der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht ist zwar noch immer bedeutend, geht aber zurück, weil alternative Betreiber parallele Infrastrukturen nicht nur zur Selbstversorgung aufbauen, sondern auch, um Transitdienste für Dritte anzubieten. Die Kernnetzinfrastruktur ist dupliziert worden und Mietleitungen als Voraussetzung für die Erbringung von Transitdiensten stehen im Allgemeinen zur Verfügung.

Es ist davon auszugehen, dass die Duplizierung der Kerninfrastruktur im Bereich der Transit- und Fernübertragungssegmente in Zukunft fortgesetzt wird, wenngleich in einer Reihe von Mitgliedstaaten die alternativen Betreiber auf weniger genutzten Strecken auf die Leitungen des etablierten Betreibers angewiesen bleiben dürften.

5.3. Vorleistungsmärkte für den Mobilfunkzugang und -verbindungsauflbau

In der ersten Marktanalyserunde kamen fünf NRB zu dem Schluss, dass auf dem Vorleistungsmarkt für den Mobilfunkzugang und -verbindungsauflbau kein wirksamer Wettbewerb herrscht, und schlugen daher eine Regulierung vor²⁴. In anderen Mitgliedstaaten wurde ein ausreichender Wettbewerb festgestellt. In einer Reihe von Mitgliedstaaten werden Mobilfunkzugang und Mobilfunkverbindungsauflbau auf gewerblicher Grundlage angeboten. Nachdem die Dienstleister erst einmal auf den Markt gelangt sind, sei es dank Regulierung oder durch gewerbliche Zugangsvereinbarungen mit einem Mobilfunknetzbetreiber, hat der Netzbetreiber in der Regel ein wirtschaftliches Interesse an der Fortsetzung dieser Geschäftsbeziehung²⁵.

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten beim Mobilfunkzugang und dem Mobilfunkverbindungsauflbau auf der Vorleistungsebene ein wirksamer Wettbewerb festgestellt wurde, bleibt noch zu prüfen, ob die Wettbewerbsentwicklung – beispielsweise im Hinblick auf den Abschluss von MVNO-Verträgen – auf dem Vorleistungsmarkt für Zugang und Verbindungsauflbau schon ausreichend ist.

5.4. Vorleistungsmärkte für Rundfunkübertragungsdienste

Alle NRB außer der von Zypern haben den Vorleistungsmarkt für Rundfunkübertragungsdienste bislang zumindest teilweise reguliert. Sowohl die Regulierung als auch die Marktbedingungen weisen aber wesentliche Unterschiede

²⁴ In Zypern und Slowenien wurde bei einem einzigen Betreiber beträchtliche Marktmacht festgestellt. In Irland, Spanien und Malta wird eine kollektive marktbeherrschende Stellung festgestellt. In Irland musste die von der irischen Regulierungsbehörden schließlich auferlegte Verpflichtung aufgrund eines dortigen Gerichtsbeschlusses zurückgenommen werden.

²⁵ Würde der gastgebende Netzbetreiber die Beziehung beenden, könnte der Dienstleister zu einem anderen Netzbetreiber auf der Vorleistungsebene wechseln. Andererseits könnte es nach dem Ausscheiden des Dienstleisters aus dem Endkundenmarkt auch sein, dass es dem Netzbetreiber nicht gelingt, ausreichend viele Endkunden des Dienstleisters an sich zu binden, um den Umsatzverlust auf der Vorleistungsebene auszugleichen.

zwischen den Mitgliedstaaten auf. In den meisten Mitgliedstaaten herrscht die terrestrische Übertragung vor, während in einigen anderen Mitgliedstaaten die Kabelnetze die Hauptplattform darstellen. Die Zeitpläne für den Übergang zur Digitaltechnik sind in der EU recht unterschiedlich, und auch die nationalen Rechtsvorschriften, nach denen bestimmten Rundfunkveranstaltern Übertragungspflichten auferlegt werden, weichen ganz erheblich voneinander ab.

Der Rundfunkübertragungsmarkt wird von einem schnellen technologischen Fortschritt geprägt. Dank der Ausbreitung des digitalen terrestrischen Fernsehens werden die Verbraucher eine größere Programmauswahl bekommen. Durch die Entwicklung des Internet-Fernsehens und des digitalen terrestrischen Fernsehens werden die Kosten der Umstellung auf die neuen Infrastrukturen voraussichtlich geringer ausfallen. Dank der zunehmenden Anzahl von Übertragungsinfrastrukturen dürfte die Abhängigkeit der Rundfunkveranstalter von einer bestimmten Übertragungsplattform abnehmen und ihr Gegengewicht auf der Nachfrageseite zunehmen.

6. ÜBERGREIFENDE SACHFRAGEN

In ihrer ersten Mitteilung zur Überprüfung der Märkte entsprechend dem Rechtsrahmen der EU ermunterte die Kommission die NRB, schon **vor Beginn der europäischen Konsultation** vor allem die Meinungen der Marktteilnehmer und der nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) einzuholen, und machte deutlich, dass **eine getrennte Notifizierung der verschiedenen Stufen der Marktüberprüfung den Regulierungsprozess nur unnötig verlängert**. Neben diesen Bedenken, die weiterhin bestehen und im Verlauf des letzten Jahres bekräftigt wurden, weist die Kommission auf folgende übergreifende Probleme hin.

6.1. Straffung der Verfahren

Um eine effiziente Entscheidungsfindung innerhalb der strickten Zeitvorgaben des Artikels 7 der Rahmenrichtlinie zu gewährleisten, hat die Kommission eine Verfahrensempfehlung²⁶ verabschiedet. Obwohl diese Empfehlung klare und zugleich flexible Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NRB vorsieht, hat die Erfahrung gezeigt, dass zusätzliche Durchführungsmaßnahmen durchaus nützlich wären, um die Rechtssicherheit zu erhöhen, den Verwaltungsaufwand der NRB, der Betreiber und der Kommission zu senken und das Verfahren weiter zu vereinfachen.

Die Kommission wird noch in diesem Jahr in einer Neufassung der Verfahrensempfehlung Vorschläge für die Straffung der Verfahren unterbreiten.

²⁶

Empfehlung 2003/561/EG der Kommission vom 23. Juli 2003 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG („Verfahrensempfehlung“), ABl. L 190 vom 30.7.2003, S. 13.

6.2. Verspäteter Erlass endgültiger Entscheidungen und Durchsetzung der Abhilfemaßnahmen

Wegen der rasanten Entwicklung auf den Märkten der elektronischen Kommunikation kann ein Versagen der Marktkräfte nur dann mit Hilfe von Regulierungsmaßnahmen effizient bekämpft werden, wenn diese auch zügig zur Anwendung gebracht werden.

In einigen Mitgliedstaaten erlassen die NRB ihre endgültigen Entscheidungen im Anschluss an den Marktüberprüfungsprozess erst mit großer Verspätung. Solche Verzögerungen sollten vermieden werden, um eine rechtzeitige Reaktion auf ein durch die Marktüberprüfung festgestelltes Marktversagen sicherzustellen.

Zusätzlich kommt es in einigen Mitgliedstaaten zu Verzögerungen, weil bestimmte Abhilfemaßnahmen getrennt von der ihnen jeweils zugrunde liegenden Marktdefinition und Marktanalyse mitgeteilt werden. In der Folge wird dann nicht rechtzeitig gegen Marktversagen vorgegangen, wodurch die Wirksamkeit der Regulierung gemindert und somit die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors gefährdet wird.

Die NRB werden dringend gebeten, alle Stufen der Marktüberprüfung gleichzeitig zu notifizieren (Marktdefinition, Marktanalyse und beabsichtigte Auferlegung von Verpflichtungen).

Schließlich verstreicht in einigen Fällen zu viel Zeit, ohne dass eine erneute Notifizierung zu einem zurückgezogenen Entscheidungsentwurf erfolgt. Nachdem die Kommission die NRB zur Rücknahme der Maßnahme aufgefordert hat, sollte der fragliche Entscheidungsentwurf stattdessen so bald wie möglich geändert und zur nationalen Konsultation unterbreitet werden, damit Wettbewerbsprobleme so schnell wie möglich gelöst werden können.

Einige NRB haben allgemeine Maßnahmen getroffen und lassen die Einzelheiten der Abhilfemaßnahmen in gewerblichen Verhandlungen zwischen den Marktteilnehmern klären, z. B. indem sie eine allgemeine Verpflichtung zur Kostenorientierung vorschreiben, ohne aber Preisobergrenzen oder ausführliche Kostenrechnungspflichten festzulegen. Verlaufen dann die Verhandlungen zwischen den Marktteilnehmern ergebnislos, so schreitet die NRB im Rahmen der Streitbeilegung ein und legt Einzelpreise aufgrund der Verpflichtung zur Kostenorientierung fest. Grundsätzlich sollten die Unternehmen zwar selbst in gutem Glauben ihre Zugangs- und Zusammenschaltungsvereinbarungen aushandeln²⁷, aber andererseits müssen die im Rahmen der Regulierungsverfahren festgestellten Wettbewerbsprobleme auch so schnell und so wirksam wie möglich angegangen werden. Die bloße Androhung eines späteren regulatorischen Einschreitens, falls die gewerblichen Verhandlungen scheitern, entweder im Rahmen der Streitbeilegung oder von Amts wegen, ist offenbar nicht ausreichend, weil es an der notwendigen Transparenz und

²⁷

Siehe Erwägung 5 und 6 sowie Artikel 4 der 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.

Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer fehlt und es dadurch zu unnötigen Verzögerungen kommen kann.

Die Abhilfemaßnahmen sollten hinreichend klar und ausführlich in der endgültigen Entscheidung festgesetzt werden und sich zur Lösung des festgestellten Wettbewerbsmangels eignen.

6.3. Anwendung des Artikels 5 der Zugangsrichtlinie

Die Mitgliedstaaten haben Artikel 5 Absatz 1 der Zugangsrichtlinie in mehreren Fällen angewandt²⁸. Danach dürfen die Mitgliedstaaten auch Betreibern ohne beträchtliche Marktmacht Verpflichtungen auferlegen, soweit dies zur Gewährleistung des End-zu-End-Verbunds erforderlich ist. Die Kommission hat deutlich gemacht, dass Artikel 5 nicht angewandt werden darf, um das Marktanalyseverfahren zu umgehen, sondern nur in Betracht kommt, wenn der durchgehende End-zu-End-Verbund garantiert werden muss.

Die NRB sollten ihre Befugnisse gemäß Artikel 5 der Zugangsrichtlinie nun unter genau bestimmten Voraussetzungen ausüben, damit es nicht zu Überregulierung und Rechtsunsicherheit auf den Märkten kommt.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Fast alle nationalen Regulierungsbehörden haben die erste Runde der Marktüberprüfungen für die 18 in der Empfehlung aufgeführten Märkte abgeschlossen, mit Ausnahme der NRB Bulgariens und Rumäniens, die der EU erst am 1. Januar 2007 beigetreten sind. Der EU-Konsultationsmechanismus nach Artikel 7 der Rahmenrichtlinie erwies sich als unverzichtbare Voraussetzung für **die Förderung des Wettbewerbs, der Investitionstätigkeit und der Innovation sowie die Konsolidierung des Binnenmarkts für die elektronische Kommunikation**. Er hat sichergestellt, dass insbesondere bei der Marktdefinition und der Beurteilung beträchtlicher Marktmacht überall in Europa einheitlich vorgegangen wird, dass der Marktüberprüfungsprozess auf einer soliden wirtschaftlichen Analyse beruht und dass im Ergebnis mehr Transparenz erreicht wurde. Insgesamt hat diese Form der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NRB zur einer besseren Regulierung nach wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen geführt und zur Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Regulierungskultur beigetragen. Die

²⁸

In der Sache NL/2003/0017 notifizierte das niederländische Wirtschaftsministerium einen Erlass, der eine allgemeine Verpflichtung zur Gewährleistung des durchgehenden End-zu-End-Verbunds für alle öffentlich zugänglichen Telefondienste in den Niederlanden enthielt. In der Sache UK/2003/19 notifizierte die britische NRB eine Verpflichtung, die dem einzigen Anbieter von Zugangskontrolldiensten für das Digitalfernsehen (Sky Subscriber Services Limited) auferlegt wurde, wonach dieser Zugangsdienst zu fairen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen erbracht werden muss. Die polnische NRB erlegte dem etablierten Betreiber eine Nichtdiskriminierungs- und Transparenzverpflichtung auf, um insbesondere zu verhindern, dass dieser Einfluss auf die Qualität der IP-Datenübertragungen zwischen seinen Kunden und anderen Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste nimmt (siehe PL/2006/0382). In der Sache UK/2006/0454 erlegte die britische NRB der BT eine zugangsbezogene Verpflichtung auf, wonach BT auf der Vorleistungsebene Schmalband-Anrufzustellungsdienste von jedem Betreiber eines öffentlichen elektronischen Kommunikationsnetzes abnehmen muss.

Bemerkungen der Kommission zu den vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen gaben Orientierungen für einen europaweit einheitlichen Regulierungsansatz, ohne dabei die besonderen nationalen Gegebenheiten außer Acht zu lassen. Der Kommission ging es dabei stets darum sicherzustellen, dass die Abhilfemaßnahmen angemessen waren, d. h. dass sie dem aufgezeigten Kernproblem entsprachen, dass sie verhältnismäßig waren und dass sie im Hinblick auf die Ziele der Rahmenrichtlinie gerechtfertigt waren.

Es sind aber weitere Anstrengungen notwendig, um die Wirksamkeit der Regulierung zu erhöhen und um die Auswahl und Anwendung der Abhilfemaßnahmen weiter zu vereinheitlichen.

Obwohl die Regulierungsansätze für die Marktdefinition und die Beurteilung beträchtlicher Marktmacht heute weitgehend übereinstimmen, sind die **Abhilfemaßnahmen nicht immer geeignet, die festgestellten Wettbewerbsprobleme tatsächlich zu lösen und weisen trotz ähnlicher Marktbedingungen mitunter ganz erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf.**

Im Einklang mit der Kommissionsstrategie für eine bessere Rechtsetzung²⁹ bemüht sich die Kommission um eine weitere Straffung der Verfahren und die **Minderung des Verwaltungsaufwands für die Marktteilnehmer und NRB**. Sie wird entsprechende Vorschläge im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens unterbreiten. Außerdem **ruft die Kommission die Mitgliedstaaten auf, bei der Straffung des Marktüberprüfungsprozesses auf nationaler Ebene mitzuwirken**. Insbesondere sollten die NRB 1) Verzögerungen zwischen der Notifizierung ihrer Entscheidungsentwürfe und dem Erlass der endgültigen Entscheidungen vermeiden und 2) ihre Marktanalysen und die beabsichtigten Abhilfemaßnahmen in einem Schritt zu notifizieren.

Die Kommission überprüft gegenwärtig den Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation und wird dem Rat und dem Europäischen Parlament ihre diesbezüglichen Vorschläge in der zweiten Jahreshälfte 2007 vorlegen. Der überarbeitete Rechtsrahmen wird aber voraussichtlich nicht vor 2009–2010 in Kraft treten. Deshalb wird die Kommission kurzfristig ihre Empfehlung über relevante Märkte und ihre Empfehlung für das Verfahren nach Artikel 7 überarbeiten und die entsprechenden Neufassungen ebenfalls in der zweiten Jahreshälfte 2007 verabschieden.

²⁹

Siehe insbesondere die Mitteilung der Kommission – Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union, KOM(2005) 97 endg. vom 16.3.2005.