

031994/EU XXIV.GP
Eingelangt am 01/06/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.6.2010
KOM(2010)271 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 (3. Bericht)

**Weitere Schritte zur Konsolidierung des Binnenmarktes für die elektronische
Kommunikation**

{SEK(2010)659}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Fortschritte bei den Marktanalysen	4
3.	Eine straffere und gezieltere Regulierung	4
3.1.	Orientierungen der Kommission im Verfahren nach Artikel 7 – übergreifende Fragen	5
3.2.	Initiativen der Kommission gemäß Artikel 19 der Rahmenrichtlinie	6
4.	Entwicklungen im Bereich der Regulierung	7
4.1.	Festnetzzugang der Endkunden und Verbindungsaufbau auf der Vorleistungsebene .	7
4.2.	Anrufzustellung in Festnetzen und Mobilfunknetzen	8
4.3.	Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang	9
4.4.	Mietleitungen	11
4.5.	Ausblick	12
5.	Fazit	13

1. EINLEITUNG

Mit dem EU-Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation, der 2003 in Kraft trat, wurde das „Verfahren nach Artikel 7“ eingeführt, ein EU-Konsultationsmechanismus, der eine EU-weit einheitliche Regulierung gewährleisten soll. Durch die kürzlich erfolgte Neufassung der Telekommunikationsvorschriften¹ wurde die zentrale Rolle des Verfahrens nach Artikel 7 bei der Förderung eines wettbewerbsbestimmten Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste bestätigt. Die Vorschriften übertragen der Kommission zusätzliche Zuständigkeiten bei der Auferlegung und Durchsetzung von Abhilfemaßnahmen. Dies soll den Marktteilnehmern mehr Rechtssicherheit für ihre grenzübergreifenden Investitionen in Telekommunikationsvorhaben geben.

Seit 2003 sind die Telekommunikationsmärkte wettbewerbsorientierter geworden, wobei sich die Zugänglichkeit der Dienste und Produkte zunehmend verbessert hat. Dies ist zum Teil dem Eingreifen der nationalen Regulierungsbehörden (NRB) zu verdanken, die beispielsweise Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Zugangs- und Preisverpflichtungen auferlegten. Zum Teil hat aber auch die Aufsicht der Kommission über die Maßnahmenentwürfe der NRB zu einem einheitlichen Regulierungskonzept in der gesamten EU beigetragen. Es steht außer Zweifel, dass die Regulierung nunmehr stärker auf fortbestehende Engpässe abzielt und die Regulierungsverfahren straffer und effektiver geworden sind.

Dennoch gibt es weiterhin Probleme. Der Binnenmarkt im Bereich der Telekommunikation liegt noch in weiter Ferne, so dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssen. Nicht alle Mitgliedstaaten kommen mit ihren Marktüberprüfungen gleich schnell voran. Insbesondere wenn es um Abhilfemaßnahmen zur Lösung von Wettbewerbsproblemen geht, verfolgen nicht alle NRB geeignete Regulierungsansätze. Daraus ergibt sich eine komplexe Situation mit unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen von einem Mitgliedstaat zum anderen, wodurch die weitere Entwicklung des Binnenmarkts nach wie vor behindert wird. Etablierte Betreiber verfügen zwar vor allem auf den vorgelagerten Märkten für Festnetz-Telefonie und Breitbandzugang in der Regel noch immer über beträchtliche Marktmacht, andererseits werden nun aber überall in Europa Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA) aufgebaut. Ihre Einführung erfordert erhebliche Investitionen, obwohl die Nachfrage nach Diensten, die solche Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen benötigten, weiterhin ungewiss ist. Zur Förderung der Investitionstätigkeit und Innovation ist es deshalb notwendig, Rechts- und Planungssicherheit für die Investoren zu schaffen, dabei aber einen wirksamen Wettbewerb aufrechtzuerhalten.

In dieser Mitteilung werden die großen Trends und Probleme dargelegt, die seit der Mitteilung der Kommission von 2007 über den Marktüberprüfungsprozess² bis Ende 2009 aufgetreten sind. Dabei wird deutlich, wie und in welchem Ausmaß die Artikel 7 der Rahmenrichtlinie³ festgeschriebene Aufsichtsfunktion der Kommission auf dem Weg zu einem europäischen Binnenmarkt für die Telekommunikation unverzichtbar ist. Schließlich werden mehrere Schlüsselbereiche genannt, in denen die Kommission den europäischen Telekom-Regulierern möglicherweise weitere Orientierungen geben müsste, damit ein Maß

¹ Die geänderten EU-Vorschriften für die Telekommunikation, die am 25.11.2009 verabschiedet wurden und bis zum 25.5.2011 umzusetzen sind (siehe ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37).

² KOM(2007) 401 vom 11.7.2007.

³ Richtlinie 2002/21/EG, ABl. L 108 vom 24.4.2002.

an Einheitlichkeit und Vorhersehbarkeit gewährleistet wird, das bei den Marktteilnehmern das Vertrauen schafft, dass sich Investitionen auf dem EU-Markt auch in Zukunft lohnen werden.

2. FORTSCHRITTE BEI DEN MARKTANALYSEN

Die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) sind bei ihren Marktanalysen gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie unterschiedlich weit vorangekommen. Einige überprüfen ihre Märkte schon zum dritten Mal, während andere ihre erste Überprüfungsrunde noch immer nicht abgeschlossen haben⁴. Die Kommission hat mehr als 1000 NRB-Notifizierungen geprüft und zu etwa 60 % davon auch Stellung genommen. In etwa 4 % der Fälle zogen die NRB ihren notifizierten Maßnahmenentwurf zurück, nachdem sie eine begründete Stellungnahme der Kommission erhalten hatten. In weniger als 1 % aller Fälle erhob die Kommission Einspruch gegen eine geplante Regulierung⁵. Die Kommission äußerte sich stets zu den NRB-Maßnahmenentwürfen, um Orientierungen zu geben sowie um eine einheitliche und dennoch ausreichend nuancierte Regulierung in Europa sicherzustellen. Wie die Erfahrung zeigt, tragen die NRB diesen Orientierungen weitgehend angemessene Rechnung⁶.

3. EINE STRAFFERE UND GEZIELTERE REGULIERUNG

Dank der fortlaufenden technischen Entwicklungen und der Durchsetzung der Telekommunikationsvorschriften in den Mitgliedstaaten sind Marktzugangshindernisse abgebaut worden, so dass alternative Betreiber in der Lage waren, zunehmend Druck auf die Marktposition der Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auszuüben. Zur Neuausrichtung der Regulierungsbemühungen und -ressourcen auf wichtige Wettbewerbsengpässe war es notwendig, zunächst die Empfehlung von 2003 über relevante Märkte⁷ zu überprüfen und das Verfahren nach Artikel 7 weiter zu straffen.

Eine wesentliche Erkenntnis der Mitteilung von 2007 über den Marktüberprüfungsprozess war, dass das Verfahren nach Artikel 7 bei der Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung immer dort außerordentlich erfolgreich war, *wo* eine Regulierung angemessen ist, aber weniger erfolgreich in Bezug auf darauf, *welche* Regulierungsmaßnahmen erforderlich sind. Seitdem sind jedoch mehrere NRB zu dem Schluss gelangt, dass sich auf bestimmten Telekommunikationsmärkten ein wirksamer Wettbewerb in einigen geografischen Gebieten früher eingestellt hat als in anderen. Die Frage, wo eine Regulierung angemessen ist, wurde somit erneut aufgeworfen.

Die Abhilfemaßnahmen unterscheiden sich in Europa noch immer beträchtlich, selbst wenn die zugrunde liegenden Marktprobleme sehr ähnlich sind. Dies ist ein ernsthaftes Hindernis, das der Vollendung eines echten Binnenmarkts entgegensteht. Insbesondere verwenden die NRB weiterhin abweichende Preisfestsetzungsmethoden bei der Regulierung wichtiger Zugangsprodukte, die es alternativen Betreibern ermöglichen, mit marktbeherrschenden Unternehmen, denen der Großteil der Infrastrukturen gehört, in den Wettbewerb zu treten. Die Kommission drängt die NRB daher zur Verwendung der am besten geeigneten

⁴ Ein Überblick findet sich in den Anhängen II, III und IV des zugehörigen Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁵ In fast 3 % der Fälle leitete die Kommission eine zusätzliche Prüfungsphase („Phase II“) ein.

⁶ Ein Überblick über das Verfahren nach Artikel 7 findet sich in Anhang I.

⁷ Empfehlung 2003/311/EG der Kommission (ABl. L 114 vom 8.5.2003).

Kostenrechnungsmethoden und zum Vergleich der tatsächlichen Preise für den regulierten Zugang in der gesamten EU⁸.

3.1. Orientierungen der Kommission im Verfahren nach Artikel 7 – übergreifende Fragen

3.1.1. Geografische Differenzierung

Die Regulierung der Vorleistungen für Breitbanddienste hat es Wettbewerbern ermöglicht, in eigene Infrastrukturen zu investieren (Entbündelung⁹) und somit insbesondere in dicht besiedelten Gebieten zu mehr Wettbewerb geführt. Einige NRB tragen bei der Abgrenzung des geografischen Markts regional differenzierten Wettbewerbsbedingungen Rechnung und passen ihre Regulierung an solche Unterschiede zwischen nationalen Teilmärkten an. Andere NRB berücksichtigen solche Unterschiede bei der Auferlegung von Verpflichtungen. Um ein einheitliches Vorgehen bei der Ermittlung *echter* Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, empfiehlt die Kommission den NRB, nur dann separate geografische Märkte abzugrenzen, wenn die Wettbewerbsbedingungen in verschiedenen geografischen Gebieten und die Grenzen zwischen diesen Gebieten über längere Zeit stabil bleiben¹⁰.

3.1.2. Funktionale Trennung und übernommene Verpflichtungen

In einer Reihe von Mitgliedstaaten wird zunehmend über die unterschiedlichen Formen der Trennung von Geschäftsbereichen der etablierten Betreiber diskutiert¹¹. Nach den derzeit geltenden EU-Telekommunikationsvorschriften können die NRB unter außergewöhnlichen Umständen neben den üblichen zugangsbezogenen Verpflichtungen mit Genehmigung der Kommission auch andere Abhilfemaßnahmen auferlegen. Eine solche Maßnahme ist die funktionale Trennung, die den marktbeherrschenden Betreiber dazu verpflichtet, eine organisatorische Trennung zwischen seinem Netzgeschäft und seinem Dienstleistungsgeschäft vorzunehmen. Die Kommission hat stets betont, dass verpflichtende Zusagen, die von Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht gemacht und von den NRB akzeptiert werden, sofern sie der Durchsetzung, Änderung oder Ersetzung bestehender Verpflichtungen dienen, in direktem Zusammenhang mit anderen auferlegten Regulierungsverpflichtungen zu sehen bzw. als deren Ergänzung zu betrachten sind. Als solche müssen sie daher vor der Annahme einer nationalen oder EU-weiten Konsultation unterzogen werden, um die Transparenz des Verfahrens und eine angemessene Einbeziehung aller Beteiligten sicherzustellen. Außerdem müssen die NRB dafür sorgen, dass eingegangene Trennungspflichten sich nicht nachteilig auf Investitionen des etablierten Betreibers und der Marktneulinge auswirken und dass alternative Betreiber bei solchen verpflichtenden Zusagen zumindest die gleichen Zugangsmöglichkeiten erhalten wie im Fall einer reinen Regulierungsmaßnahme.

⁸ LT/2009/0990, SI/2009/1010, SE/2009/1018, DK/2009/1023.

⁹ Entbündelung des Teilnehmeranschlusses (*Local loop unbundling*).

¹⁰ UK/2007/0733, PT/2008/0851, ES/2008/0805, FI/2009/0900.

¹¹ UK, SE, SL, IT, PL, PT.

3.2. Initiativen der Kommission gemäß Artikel 19 der Rahmenrichtlinie

3.2.1. Verfahrensempfehlung

Die Kommission nahm 2008 eine geänderte Verfahrensempfehlung¹² an, um den durch die Regulierung verursachten Verwaltungsaufwand zu verringern. In der neugefassten Empfehlung werden die NRB aufgefordert, die Marktanalyse und die Auferlegung (oder Aufhebung) von Abhilfemaßnahmen gleichzeitig zu notifizieren, um die Rechtssicherheit sowohl für die NRB als auch die Marktteilnehmer zu erhöhen und eine rechtzeitige Anwendung der Regulierungsmaßnahmen sicherzustellen. Ferner wird den NRB im Interesse einer Straffung der Verfahren für die NRB und die Kommission für vier Arten von Maßnahmen die Notifizierung anhand eines „Kurzformulars“ erlaubt¹³. Zu solchen Notifizierungen wird sich die Kommission grundsätzlich nicht äußern.

Seitdem hat die Kommission meistens Kurznotifizierungen für Märkte erhalten, die in der Empfehlung über relevante Märkte nicht mehr aufgeführt sind und die nach Ansicht der NRB keine Vorabregulierung mehr erfordern¹⁴. In einem dieser Fälle forderte die Kommission die Regulierungsbehörde dennoch auf, eine angemessene Frist festzusetzen, bevor die bestehenden Verpflichtungen tatsächlich aufgehoben werden¹⁵. Nur wenige Fälle bezogen sich allein auf Änderungen in den technischen Details einer Abhilfemaßnahme¹⁶.

3.2.2. Zustellungsentgelte-Empfehlung

Obwohl die Zustellungsentgelte tendenziell sinken, gibt es noch immer große Unterschiede zwischen den Mobilfunk-Zustellungsentgelten¹⁷ sowie zwischen Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten. Aus der Prüfung der Notifizierungen zu diesen Märkten durch die Kommission hat sich ergeben, dass diese Preisunterschiede häufig auf unterschiedliche Regulierungsansätze in Bezug auf die Art der Preiskontrolle, Kostenrechnungsmethoden, den Umgang mit Asymmetrien und die Anwendung von Gleitpfaden zurückzuführen sind. In ihren Stellungnahmen forderte die Kommission die NRB daher fortwährend auf, sich um die Anwendung einer einheitlichen Kostenrechnungsmethode zu bemühen, ein zukunftsorientiertes Modell der langfristigen zusätzlichen Kosten („*long-run incremental costs*“ – LRIC) zu verwenden, um die Zustellungsentgelte auf das Kostenniveau eines effizienten Betreibers zu senken, und unverzüglich Gleitpfade für die Erreichung symmetrischer Zustellungsentgelte festzulegen, als einen weiteren Anreiz für die Betreiber, so schnell wie möglich effizient zu werden.

¹² Empfehlung 2008/850/EG der Kommission (ABl. L 301 vom 12.11.2008).

¹³ Nämlich für Entscheidungen zur i) Deregulierung von Märkten, die in der Empfehlung 2003/311/EG nicht mehr aufgeführt sind, ii) Nichtregulierung von Märkten, die zwar in der Empfehlung aufgeführt sind, auf denen aber ein wirksamer Wettbewerb herrscht, iii) Änderung technischer Details in zuvor auferlegten Abhilfemaßnahmen und iv) Ausweitung bereits bestehender Maßnahmen auf andere Marktteilnehmer, die sich in einer ähnlichen Lage befinden.

¹⁴ z. B. ES/2008/0817, PL/2008/0831, CZ/2008/0840, NL/2008/0849, CZ/2008/0857, CZ/2009/0872, SI/2009/0893, SK/2009/0954, SE/2009/0968, PL/2009/0971, FI/2009/0985, IT/2009/0998, IT/2009/0999, SK//2009/1008, DK/2009/1024.

¹⁵ IT/2009/0999.

¹⁶ z. B. IT/2008/0842, BE/2009/0882, UK/2009/0901, IE/2009/0928, PT/2009/0956, RO/2009/1003, PT/2009/1011, PT/2009/1012, FR/2009/1028.

¹⁷ BG/2009/866 und *MTR Benchmark Snapshot* (Vergleichende Bestandsaufnahme der Mobilfunk-Zustellungsentgelte), ERG (09) 23_final_090604.

Zur Konsolidierung dieser Grundsätze legte die Kommission eine Empfehlung über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU¹⁸ vor, in der sie allgemeine Orientierungen für den Umgang mit dieser Frage gibt. Diese Empfehlung enthält klare Kostenrechnungsgrundsätze, die von den NRB bei der Berechnung der Zustellungsentgelte angewandt werden müssen. Demnach sollen die Zustellungsentgelte spätestens ab dem 31. Dezember 2012 in einer Höhe festgesetzt werden, die den Kosten eines effizienten Betreibers entspricht, wenngleich weniger gut ausgestattete NRB bis zum 1. Juli 2014 noch alternative Methoden anwenden dürfen, sofern diese der Erreichung des empfohlenen Ziels dienen.

4. ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DER REGULIERUNG

4.1. Festnetzzugang der Endkunden und Verbindungsaufbau auf der Vorleistungsebene

4.1.1. Marktabgrenzung

In der Empfehlung über relevante Märkte wird auf dem Endkundenmarkt für den Festnetzzugang nicht mehr zwischen Privatkunden und anderen Kunden unterschieden, weil in den meisten Mitgliedstaaten die Vertragsbestimmungen für beide Zugangsarten nicht wesentlich voneinander abweichen. Dennoch erkennt die Kommission die Notwendigkeit an, diese Unterscheidung in einigen Ländern¹⁹ beizubehalten, um den besonderen Merkmalen des nationalen Markts Rechnung zu tragen. Wie die Kommission zur Frage der Einbeziehung von Breitband-Zugangsdiensten in den Endkundenmarkt betont hat²⁰, müssen die NRB nachweisen, dass ungebündelte Breitband- und Schmalband-Zugangsprodukte insbesondere in Bezug auf ihre Funktion und Preisstruktur austauschbar sind. Die Kommission äußerte Zweifel hinsichtlich der Einbeziehung von Vorleistungs-Zugangsdiensten in den Vorleistungsmarkt für den Verbindungsaufbau²¹, da Zugangsdienste den Verbindungsaufbau ergänzen, aber nicht ersetzen.

4.1.2. Abhilfemaßnahmen

Auf beiden obigen Märkten halten die etablierten Betreiber in fast allen Mitgliedstaaten noch immer einen Marktanteil von etwa 90 %. Die Kommission war daher besorgt über die Wirksamkeit der Regulierung sowohl auf der Endkunden- als auch der Vorleistungsebene²² und betonte, dass die NRB die Wirkung der auf der Vorleistungsebene bestehenden Abhilfemaßnahmen analysieren sollten, wenn sie beurteilen, ob eine Regulierung auf der Endkundenebene nötig ist. In den meisten Mitgliedstaaten werden Betreiber(vor)auswahl und Mietleitungszugang (Vorleistungsebene) entweder auf dem Zugangsmarkt oder aber dem Verbindungsaufbaumarkt vorgeschrieben. Mietleitungen erlauben es alternativen Betreibern, die Investitionsleiter bis zur vollständigen Entbündelung zu erklimmen und eigene Angebotspakete auf dem Endkundenmarkt zu unterbreiten. Wenn die Bereitstellung von

¹⁸ Empfehlung 2009/396/EG der Kommission (ABl. L 124 vom 20.5.2009, S. 67).

¹⁹ AT, BG, FR, IT, NL, UK.

²⁰ IT/2009/0890, DE/2009/0897, BG/2009/0911, SE/2009/0965, RO/2009/1001.

²¹ DK/2005/0141, NL/2008/0822.

²² CZ/2006/0356, EE/2007/0637-638, DE/2006/0402, SK/2007/0676, SK/2007/0696 und AT/2007/0579-580, NL/2008/0821, BG/2009/0911, LV/2009/0960, MT/2009/0979, LV/2009/0994.

Mietleitungen nicht vorgeschrieben oder nicht ordnungsgemäß durchgesetzt wurde²³, forderte die Kommission die betreffenden NRB²⁴ auf, die Auferlegung entsprechender Verpflichtungen zu erwägen.

In ihren Stellungnahmen ging die Kommission hauptsächlich auf geplante Preiskontroll- und Kostenrechnungsmaßnahmen ein²⁵. Sie forderte die NRB auf, Preiskontrollverpflichtungen aufzuerlegen bzw. beizubehalten, wenn sich die Regulierung auf der Vorleistungsebene als noch nicht ausreichend erwiesen hatte, um den Wettbewerb auf der Endkundenebene zu garantieren²⁶, oder wenn die Gefahr der Festsetzung überhöhter Preise durch den Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht bestand²⁷. In mehreren Fällen äußerte sich die Kommission zur mangelnden Ausführlichkeit der Notifizierungen²⁸, weil dadurch keine hinreichende Transparenz und Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer gewährleistet wird. Außerdem nahm die Kommission zur Frage differenzierter Transparenzverpflichtungen innerhalb desselben relevanten Markts²⁹ sowie zur Nichtauferlegung der Verpflichtung zur getrennten Buchführung Stellung³⁰. In einem Fall erinnerte die Kommission die betreffende NRB daran, dass Verpflichtungen, die vom etablierten Betreiber zugesagt werden und die eine Ersetzung oder Ergänzung bestehender Abhilfemaßnahmen oder die Auferlegung neuer Verpflichtungen bewirken, ebenfalls nach dem EU-Konsultationsverfahren notifiziert werden müssen³¹.

4.2. Anrufzustellung in Festnetzen und Mobilfunknetzen

4.2.1. Marktabgrenzung

Die NRB definieren weiterhin jeden einzelnen Fest- und Mobilfunknetzbetreiber als eigenen relevanten Anrufzustellungsmarkt, auf dem sie auch regelmäßig beträchtliche Marktmacht feststellen. Im Bereich der Mobiltelefonie haben einige NRB auch relevante Anrufzustellungsmärkte für Betreiber eines virtuellen Mobilfunknetzes definiert, wenn diese Betreiber ihre Geschäftsbedingungen für die Anrufzustellung unabhängig vom eigentlichen Netzbetreiber festlegen können³².

4.2.2. Abhilfemaßnahmen

Sowohl in ihren Stellungnahmen als auch in ihrer Zustellungsentgelte-Empfehlung drängt die Kommission die NRB, die Zustellungsentgelte in der Höhe der Kosten eines effizienten Betreibers festzusetzen³³, was auch eine symmetrische Entgelthöhe³⁴ bedeutet. Dabei bezog sich die Kommission vor allem auf die Anwendung eines zukunftsorientierten Modells³⁵ der

²³ z. B. DK, EE, DE, HU, LV, SK, AT, CZ.

²⁴ EE/2007/0637-638, HU/2007/0662-663, SK/2007/0740, LV/2009/0960, LV/2009/0994, RO/2009/1001-1002, DE/2009/1006.

²⁵ z. B. ES/2008/0815, LU/2006/0526-527, BE/2007/0640, DE/2006/0402, IE/2007/0632, AT/2006/0543, CZ/2006/0351, SK/2007/0740, UK/2009/0898, DE/2009/1006.

²⁶ EE/2007/0637-638, SK/2007/0696.

²⁷ ES/2008/0815, CZ/2008/0755.

²⁸ LV/2007/0565-566, GI/2007/0710-711, EE/2007/0637-638, IE/2007/0632, PL/2006/0380, GI/2007/0716, LV/2009/0994.

²⁹ ES/2008/0815.

³⁰ DE/2006/0402, LV/2007/0565-566, SK/2007/0696, LV/2009/0994.

³¹ IT/2009/0890.

³² ES/2007/0706, DE/2008/0813, DK/2009/1014.

³³ FR/2007/0669, FI/2008/0778, IT/2008/0779, PL/2008/0794, DK/2009/1014, GI/2009/0976-0977.

³⁴ ES/2007/0598, PT/2007/0707, DK/2008/0785, GI/2009/0976, PL/2009/0996.

³⁵ BG/2009/0866, DK/2009/0914, CZ/2009/0959, SE/2009/1018.

langfristigen zusätzlichen Kosten (LRIC³⁶) und hob hervor, dass Gleitpfade zum effizienten Preisniveau unverzüglich festgelegt³⁷ und gemäß dem Verfahren nach Artikel 7 notifiziert³⁸ werden sollten. In ihrem Bemühen, relevante Kosten zu definieren, hob die Kommission erneut die große Bedeutung der LRIC-Modelle hervor, die auf den aktuellen Kosten eines effizienten Betreibers, der effiziente Technik einsetzt, beruhen³⁹. Darüber hinaus unterstrich die Kommission, dass bei der Abrechnung von Anrufzustellungsdiensten auf der Vorleistungsebene in der Regel nur solche Kosten als relevant gelten, die durch die Erbringung dieses Dienstes zusätzlich entstehen⁴⁰. Immer mehr NRB sagen zu, den in der Zustellungsentgelte-Empfehlung der Kommission dargelegten Kostenrechnungsansatz zu übernehmen⁴¹.

4.3. Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang

4.3.1. Marktabgrenzung

Der effiziente Aufbau der Zugangsnetze der nächsten Generation (NGA) genießt für die Kommission – wie in der Digitalen Agenda⁴² unterstrichen wurde – hohe Priorität. Der Ausbau der NGA-Netze wirkte sich besonders stark auf die Marktabgrenzung aus, und zwar sowohl die des Vorleistungsmarkts für den Zugang zu Festnetzinfrastrukturen (einschließlich des gemeinsamen oder entbündelten Zugangs) als auch die des Vorleistungsmarkts für den Breitbandzugang, weil die NRB eine Entscheidung über die Einbeziehung von Zugangsprodukten treffen mussten, die auf unterschiedlichen Arten von Infrastrukturen basieren (FTTN⁴³, FTTH⁴⁴ oder VDSL).

Die Kommission hat mehrfach die Ansicht vertreten, dass in dem Fall, dass ähnliche Dienste sowohl über ein Kupferkabel- als auch ein Glasfasernetz erbracht werden können, beide als austauschbar gelten und demselben Markt zugeordnet werden sollten. Wenn sich die NRB dazu entschlossen, Glasfaser-gestützte Zugangsprodukte in den Markt für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss und den Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang⁴⁵ einzubeziehen, wurde dies folglich von der Kommission gebilligt. Wenn die NRB solche Produkte aus dem Markt ausschlossen⁴⁶, war dies im Allgemeinen auf Faktoren wie mangelnde (Verbreitung der) Glasfaser-Zugangsnetze zurückzuführen. In solchen Fällen forderte die Kommission die NRB auf, die Marktentwicklung zu beobachten und dabei die

³⁶ *Long-run incremental cost* (langfristige zusätzliche Kosten).

³⁷ IE/2008/0746, CZ/2009/0959.

³⁸ DE/2008/0813.

³⁹ UK/2006/0498, EL/2008/0786, IT/2008/0802, PL/2009/0991.

⁴⁰ EL/2008/0786, IT/2008/0802, SE/2009/0941, DK/2009/1014.

⁴¹ FR/2008/812, IT/2008/0802 (wonach die Regulierer sich verpflichten, bis 2010 ein Kostenrechnungsmodell einzuführen, das im Einklang mit der Empfehlung steht), BG/2009/0865, BG/2009/0866, RO/2009/0878, AT/2009/0910.

⁴² Am 19. Mai 2010 nahm die Kommission im Rahmen der Strategie Europa 2020 (KOM(2010) 2020) die Digitale Agenda für Europa an.

⁴³ *Fibre to the Node/Cabinet* (Glasfaserleitung bis zum Netzknoten/Verteiler).

⁴⁴ *Fibre to the Home/Building* (Glasfaserleitung bis zum Haus/Gebäude).

⁴⁵ z. B. EE/2009/0942, FI/2008/0839, FR/2008/0780, IE/2009/0875, NL/2008/827, PT/20080850 (Entbündelung); BE/2007/0736 und BE/2009/0950, EE/2009/0943, FI/2009/0900, FR/2008/0781, NL/2008/0827, PT/2008/0851 (Vorleistungs-Breitbandzugang).

⁴⁶ z. B. CY/2009/0869, CZ/2009/0933 – von den NRB zurückgezogen, DK/2008/0860, EL/2009/0934, SK/2009/0929 von den NRB zurückgezogen (Entbündelung); CY/2009/0870, CZ/2008/0797, EL/2009/0935 (Vorleistungs-Breitbandzugang).

zunehmende Verfügbarkeit von Glasfasernetzen und die Ausbaupläne der Betreiber zu berücksichtigen⁴⁷.

Eine häufig wiederkehrende Frage war die Einbeziehung von Kabelnetzen in den Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang aufgrund eines direkten⁴⁸ oder indirekten Wettbewerbsdrucks⁴⁹. Die Kommission räumte ein, dass zwar selbst ohne ein Angebot für den Kabelnetzzugang auf der Vorleistungsebene von vertikal integrierten Unternehmen ein indirekter Wettbewerbsdruck auf der Endkundenebene ausgehen kann, dieser Wettbewerbsdruck aber in der Regel nicht zu einer Änderung der Marktabgrenzung führen, sondern stattdessen im Zusammenhang mit der Beurteilung beträchtlicher Marktmacht berücksichtigt werden sollte⁵⁰. In einem Fall billigte die Kommission aufgrund besonderer nationaler Gegebenheiten die Einbeziehung von Mobilfunk-Breitbandverbindungen in den Breitbandzugangsmarkt für Privatkunden auf der Endkundenebene als direktes Substitut für xDSL- und Kabel-Breitbandzugangsprodukte. Dies ermöglichte die Deregulierung des Vorleistungsmarkts für den Breitbandzugang in Bezug auf Breitbandanschlüsse für Privatkunden⁵¹.

4.3.2. Abhilfemaßnahmen

Der Entbündelungsmarkt wurde in allen Mitgliedstaaten, die ihn notifiziert haben, als nicht wettbewerbsbestimmt eingestuft und der Regulierung unterworfen. Auf dem Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang wurde in fast allen Mitgliedstaaten außer Malta⁵² kein ausreichender Wettbewerb festgestellt. Im Vereinigten Königreich und in Portugal war der Markt geografisch segmentiert, und auf einigen Teilmärkten wurde ein wirksamer Wettbewerb festgestellt.

Wie bei der ordnungsgemäßen Abgrenzung der Märkte hängen auch bei den Abhilfemaßnahmen die wichtigsten Entwicklungen mit dem Ausbau der Zugangsnetze der nächsten Generation zusammen. Auf dem Entbündelungsmarkt legen einige NRB Verpflichtungen fest, um den Zugang zu Teilabschnitten und Hilfsdiensten (Kollokation) sowie zu geeigneten Zuführungsleitungsnetzen innerhalb der FTTN-Konfiguration zu gewährleisten⁵³. Im Hinblick auf FTTH schrieben einige NRB den entbündelten Zugang zu Glasfasernetzen⁵⁴ zu kostenorientierten Preisen einschließlich Risikoprämie⁵⁵ vor. Zwei NRB schlugen vor, allen Betreibern, die Glasfasernetze bis in Verbraucherhaushalte auslegen, unabhängig von einer etwaigen beträchtlichen Marktmacht eine Zugangsgewährungspflicht zu gebäudeinternen Leitungen aufzuerlegen. Dies wird als „symmetrische“ Regulierung⁵⁶ bezeichnet. Eine weitere wichtige Entwicklung ist der Vorschlag, den etablierten Betreiber zur Gewährung des Zugangs zur baulichen Infrastruktur zu verpflichten⁵⁷. Einige Mitgliedstaaten regelten auch ausdrücklich die Frage der Transparenz⁵⁸ und der Umstellung

⁴⁷ z. B. AT/2009/0970, CY/2009/0870, CZ/2008/0797, EL/2009/0935.

⁴⁸ MT/2008/0803.

⁴⁹ Näheres in Anhang III Kapitel 5.1 des Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen.

⁵⁰ z. B. UK/2007/0733, DK/2008/0862.

⁵¹ AT/2009/0970.

⁵² MT/2008/0803.

⁵³ z. B. DE/2007/0646, BE/2008/0801, SI/2009/0957.

⁵⁴ NL/2008/0826, SI/2009/0957.

⁵⁵ NL/2009/0868, SI/2009/0957.

⁵⁶ ES/2008/0820, FR/2009/993.

⁵⁷ z. B. FR/2008/0780, EE/2009/0942, ES/2008/0804, PT/2008/0851, IT/2009/0891.

⁵⁸ z. B. FR, ES, EL.

von Kupferkabel- auf Glasfasernetze⁵⁹. Anderenfalls⁶⁰ forderte die Kommission die betreffenden NRB auf, Abhilfemaßnahmen zu schaffen, in denen die Einzelheiten des Umstellungsprozesses festgelegt werden, da die Geschäftsmodelle alternativer Betreiber ganz erheblich von dieser Umstellung und der Auflösung von Vermittlungsstellen abhängen. Jedenfalls machen die vielfältigen Vorgehensweisen der NRB deutlich, dass hier weitere Orientierungen der Kommission nötig sind.

Auf dem Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang ergriffen einige NRB nur geringe oder gar keine Abhilfemaßnahmen in Bezug auf bestimmte Netze oder Funktionsmerkmale, weil sie schon entsprechende Verpflichtungen auf dem Entbündelungsmarkt auferlegt hatten⁶¹. Hier unterstrich die Kommission die Notwendigkeit der Marktbeobachtung, damit beurteilt werden kann, ob die auf dem Entbündelungsmarkt auferlegten Verpflichtungen ausreichen, um einen wirksamen Wettbewerb auf der Endkundenebene zu gewährleisten und – falls nicht – damit geeignete Abhilfemaßnahmen auf dem Vorleistungsmarkt für den Breitbandzugang getroffen werden können.

Wie eine Untersuchung der Methoden für die Ermittlung der Kostenorientierung gezeigt hat, weichen die Ansätze der NRB in unnötiger Weise voneinander ab. Hier ist für wichtige Kennzahlen ein einheitlicheres Konzept für die zu Regulierungszwecken vorgeschriebene Kostenrechnung in ganz Europa erforderlich.

4.4. Mietleitungen

4.4.1. Marktabgrenzung

Funktionierende Mietleitungsmärkte sind wichtig für den Wettbewerb und den Aufbau der Zugangsnetze der nächsten Generation. Die genaue Abgrenzung zwischen Fernübertragungs- und Abschluss-Segmenten von Mietleitungen hängt hochgradig von der Topologie der einzelnen nationalen Netze ab. Einige NRB segmentieren die Abschluss-Segmente von Mietleitungen auf der Vorleistungsebene nach der Bandbreite⁶². Andere ermitteln dagegen signifikante geografische Abweichungen in den Wettbewerbsbedingungen und schlagen dann die Abgrenzung separater geografischer Märkte vor⁶³. Eine NRB⁶⁴ unterteilte die Abschluss-Segmente von Mietleitungen nach der geplanten Nutzung und schlug vor, Mietleitungen, die zur Anbindung von Basisstationen der Mobilfunknetzbetreiber dienen, nicht zu regulieren. Die Kommission erkannte es als technologieneutral an, bei der Marktabgrenzung auf der Vorleistungsebene Mietleitungen mit alternativen Schnittstellen einzuschließen, wenn diese – wie Ethernet-Produkte – in Bezug auf Kapazität und Anschlussmöglichkeit an Mietleitungen mit herkömmlichen Schnittstellen funktionell gleichwertig sind⁶⁵.

4.4.2. Abhilfemaßnahmen

Alle NRB, die eine Notifizierung für den Markt der Abschluss-Segmente von Mietleitungen vorgenommen haben, stellten fest, dass der etablierte Festnetzbetreiber über beträchtliche

⁵⁹ z. B. BE, ES, NL, DK, EE.

⁶⁰ z. B. FI/2008/0839, IT/2009/0988.

⁶¹ z. B. NL/2008/0827.

⁶² LT/2006/0430, EL/2006/0422, UK/2008/0747, UK/2008/0787, NL/2008/0823, AT/2008/0836.

⁶³ UK/2008/0787, AT/2008/0836.

⁶⁴ IT/2009/1000.

⁶⁵ z. B. EE/2007/0643, DE/2007/0677.

Marktmacht verfügt⁶⁶. Die Kommission hob hervor, dass sich die vorgeschlagenen Verpflichtungen in ihrem Umfang darauf beschränken sollten, dem Wettbewerbsmangel auf dem betreffenden Markt abzuhelpfen⁶⁷. Regulierungsverpflichtungen sollten nicht für eine zu lange Dauer auferlegt werden, wenn es wahrscheinlich ist, dass sich die Wettbewerbsbedingungen kurz- oder mittelfristig verbessern werden⁶⁸. In Bezug auf Preiskontrollverpflichtungen empfahl die Kommission ein direktes Eingreifen der Regulierungsbehörde anstelle der Selbstregulierung seitens des etablierten Betreibers⁶⁹. Im Hinblick auf die nunmehr als wettbewerbsbestimmt eingeschätzten Märkte betonte die Kommission, dass Verpflichtungen erst nach Ablauf einer Übergangsfrist aufgehoben werden sollten, die lang genug ist, damit die Betreiber verbleibende Engpässe in ihren Netzen noch beseitigen können⁷⁰.

4.5. Ausblick

Durch den neugefassten EU-Rechtsrahmen für die Telekommunikation erhält die Kommission zusätzliche Zuständigkeiten in Bezug auf die Auferlegung und Durchsetzung von Abhelfemaßnahmen durch die NRB. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des EU-Rechtsrahmens wird die Kommission eng mit dem neu eingerichteten Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zusammenarbeiten, um einen Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsdienste zum Nutzen der Verbraucher und Unternehmen zu schaffen.

Dank des Verfahrens nach Artikel 7 konnte die Kommission Bereiche ermitteln, in denen eine gezieltere Regulierung wünschenswert ist, neue Formen der Regulierung sichtbar werden und eine Aufhebung der Regulierung möglich erscheint. In diesem Zusammenhang liefert dieses Verfahren der Kommission wichtige Einblicke für ihre regelmäßige Überprüfung der Empfehlung über relevante Märkte. Das Verfahren nach Artikel 7 hat aber auch gezeigt, dass die NRB noch immer auf unterschiedliche Weise gegen ähnliche Wettbewerbsprobleme vorgehen. Dadurch wird die Entwicklung eines echten Binnenmarkts verhindert. Beispiele hierfür sind die Auferlegung und Durchsetzung von Vorleistungsverpflichtungen in Bezug auf Mietleitungen, der Umgang mit Glasfaser-Zugangsprodukten auf Vorleistungs-Breitbandmärkten und die Anwendung von Kostenrechnungsmethoden zur Berechnung der Entgelte für den regulierten Zugang und die Zusammenschaltung. Das Verfahren nach Artikel 7 hat außerdem deutlich gemacht, dass sich Regulierungskonzepte auch auf der Grundlage von seitens der etablierten Betreiber übernommenen Trennungverpflichtungen weiterentwickeln, wenn sich herkömmliche Verpflichtungen auf dem betreffenden Markt für die Beseitigung eines dauerhaften Marktversagens als unzureichend erweisen. Das zeigt, dass die NRB weitere Orientierungen in Bezug auf Regulierungsgrundsätze benötigen, um einen EU-weiten Flickenteppich aus unterschiedlichen Ansätzen zu vermeiden, der eine weitere grenzübergreifende Integration der Märkte behindern würde. Die Kommission stellt gegenwärtig ihre Empfehlung über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA) fertig, die auf den Orientierungen aufbaut, die sie im Rahmen der Prüfung

⁶⁶ Eine NRB stellte keine beträchtliche Marktmacht auf dem enger abgegrenzten Markt für Abschluss-Segmente von Mietleitungen mit sehr hoher Kapazität fest (UK/2008/0787). Eine andere NRB ermittelte beträchtliche Marktmacht nur auf dem Markt für Mietleitungen mit niedriger Kapazität (LT/2006/0430).

⁶⁷ NL/2008/0823-0825.

⁶⁸ UK/2008/0859.

⁶⁹ EE/2007/0643.

⁷⁰ IT/2009/0999-1000.

der nationalen Breitbandmärkte gegeben hat. Möglicherweise muss die Kommission, gemeinsam mit dem GEREK, den NRB weitere Orientierungen für eine einheitliche Umsetzung der Trennungsverpflichtungen und Abhilfemaßnahmen geben.

5. FAZIT

Das Verfahren nach Artikel 7 gewährleistet eine gezielte und einheitliche Regulierung der Telekommunikationsmärkte in der EU und bleibt somit ein wichtiges Instrument zur Förderung eines Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsdienste. Die mit dem Konsultationsmechanismus nach Artikel 7 zwangsläufig verbundene Transparenz hat sich als äußerst nützliche Orientierungshilfe für die NRB erwiesen. Die notifizierenden Regulierer trugen den Stellungnahmen der Kommission im Allgemeinen weitestgehend Rechnung, und die NRB nutzten diese Notifizierungen als Orientierung für ihre eigenen Regulierungsstrategien. Dies galt besonders für die Abgrenzung von Produktmärkten und geografischen Märkten und die Beurteilung der Wettbewerbsbedingungen im relevanten Markt. Darüber hinaus führten die überarbeitete Empfehlung über relevante Märkte und die neue Verfahrensempfehlung zur Straffung des Regulierungsprozesses und zur Konzentration der NRB und der Kommission auf jene Märkte, in denen noch Engpässe fortbestehen. Im Interesse einer einheitlicheren Anwendung von Abhilfemaßnahmen gab die Kommission ihre Empfehlung über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU ab und arbeitet derzeit an der Fertigstellung ihrer Empfehlung über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation. Schließlich werden der Kommission und dem GEREK durch das Telekom-Reformpaket zusätzliche Zuständigkeiten in Bezug auf die Auferlegung und Durchsetzung von Abhilfemaßnahmen übertragen. Dies wird die Entwicklung eines Binnenmarktes für die elektronische Kommunikation weiter voranbringen.