

Draft Commission Recommendation
on the Regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU

and

Draft Commission Staff working document
Explanatory note

Accompanying document to the
Commission Recommendation
on the Regulatory treatment of fixed and mobile termination rates in the EU

German submission

Mehr Effizienz wünschenswert

1. Die allgemeine Zielrichtung der Kommissionsempfehlung wird von der Bundesregierung unterstützt. So stimmen wir grundsätzlich der Auffassung zu, dass die gleiche Anwendung von Modellen (etwa der Kostenrechnung) Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Binnenmarkt beseitigen kann. Zugleich kann eine genauere Abbildung der Kosten dazu beitragen, die Effizienz der Netzbetreiber zu erhöhen. Je effizienter die Netzbetreiber, desto stärker profitieren die Verbraucher durch den Wettbewerb.
2. Die Anwendung gleicher Kostenrechnungssysteme sowie einer getrennten Buchführung, wie in der Empfehlung der Kommission 2005/698/EG gefordert, bilden eine geeignete Grundlage, das Ziel einer stärker kostenorientierten Preissetzung zu verwirklichen.

Marktentwicklung gibt keinen Anlass zu drastischen Eingriffen

3. Der Mobilfunkmarkt hat sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt. Die Mobilfunkpenetration hat sich erhöht und beträgt nunmehr in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten 100 Prozent und mehr.¹ Mehr und mehr Kunden entscheiden sich, Festnetzdienste durch Mobilfunk zu substituieren. EU-weit liegt der Anteil der Haushalte, die ausschließlich einen Mobilfunkanschluss nutzen, im Durchschnitt bei 24 Prozent. Schon 83 Prozent der EU-Bevölkerung haben mindestens einen Mobiltelefonanschluss, 57 Prozent haben sowohl einen Festnetzanschluss als auch ein Mobiltelefon.² Je mehr Kunden sowohl über Festnetz als auch mobil telefonieren, desto geringer wird das Problem der Quersubventionierung von Festnetz- zu Mobilfunkkunden.
4. Die nationale Regulierung der Terminierungsentgelte hat in den letzten Jahren zu erheblichen Absenkungen der Terminierungsentgelte geführt. Zwischen Juli 2004 und Oktober 2007 sind die Terminierungsentgelte **in der EU** um gut ein Drittel auf durchschnittlich 9,67 Eurocent gesunken. Auch wenn es sich noch nicht EU-weit um kostenorientierte Entgelte handeln mag, so zeichnet sich doch ein deutlicher Trend dahin ab. Mit der gleichzeitig zu beobachtenden Annäherung der Terminierungsentgelte größerer und kleinerer Betreiber reduziert sich auch das Problem der Quersubventionierung zwischen Mobilfunkkunden. Letztlich ist für die Beurteilung möglicher negativer Effekte eine detailliertere Betrachtung des Gesamtportfolios der einzelnen Kunden erforderlich.
5. Insgesamt zeigt sich, dass das in der Empfehlung dargestellte „Problem“ nicht die Bedeutung hat, wie von der Kommission impliziert. Künftige Leitlinie von Regulierung sollte bleiben: Probleme lösen, wenn sie sich nachhaltig negativ auf Wettbewerb und Endkunden auswirken. Stimmt aber der Trend, sollten drastische Maßnahmen, wie hier vorgeschlagen, unterbleiben.
6. Ein solcher Ansatz wird auch durch das Innovationspotenzial der Mobilfunkbranche unterstützt: Die meisten Mobilfunkbetreiber bieten mittlerweile UMTS-Dienste an. In Deutschland ist die Nutzung 2007 um mehr als 250 Prozent gestiegen. Es ist davon auszugehen, dass UMTS und damit auch breitbandigere

¹ Vgl. 13th Implementation Report; Staff document, 2nd volume

Mobilfunkdienste in den nächsten Jahren an Bedeutung deutlich zunehmen. Ab 2010 ist bereits mit der Einführung von 4G in Europa zu rechnen. Dafür werden heute die Weichen gestellt. Es wäre verfehlt, den Mobilfunkunternehmen einerseits die vorübergehende Möglichkeit ihre Investitionen zurückzuerzielen zu nehmen und gleichzeitig zu fordern, dass die EU bis 2010 zum weltweit wettbewerbsfähigsten Standort ausgebaut werden soll. Neben Fragen der Kosten- und Preiseffizienz sind gerade im hoch dynamischen Mobilfunksektor im Rahmen einer Gesamtschau insbesondere auch dynamische Wettbewerbsaspekte mit in die Betrachtung einzubeziehen.

Vorgeschlagene Methode ist ungeeignet

7. Im Hinblick auf Effizienzsteigerung und eine stärkere Kostenorientierung ist die von der Kommission vorgeschlagene Methode nicht überzeugend. Der Ansatz, Terminierungsentgelte allein auf der Basis von LRIC zu regulieren, nimmt den Unternehmen die Möglichkeit, alle Kosten am Markt geltend zu machen. Die Methode der Kommission auf alle Dienstleistungen angewandt, würde letztlich zu Gesamtkostenunterdeckungen führen, was weder sinnvoll noch akzeptabel ist.
8. Eine Nichtberücksichtigung von Gemeinkosten ist theoretisch schlicht nicht begründbar und hätte letztlich den Effekt, den Druck auf eine Marktkonsolidierung zu erhöhen, was unter Wettbewerbseffekten mehr als fragwürdig ist. Insbesondere innovative kleinere Unternehmen, die in der Regel mit den später in den Markt eingetretenen Unternehmen identisch sind, werden durch den Ansatz benachteiligt.
9. Letztlich muss den Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt werden, insgesamt kostendeckende Erlöse zu erzielen. Im Rahmen der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sollte daher den nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit belassen werden, neben den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung (LRIC) einen Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten anzurechnen.

Trade off zwischen Symmetrie und Kosteneffizienz

10. Des Weiteren ist auf den Trade off zwischen dem Ziel symmetrischer Entgelte und kostenorientierter Entgelte hinzuweisen. Dabei wird die Tatsache zunehmender Skalenerträge bei steigenden Marktanteilen/Volumina von der Kommission offensichtlich negiert. Asymmetrische Entgelte können bei Vorliegen von Skalenerträgen effizient sein, wenn Betreiber über unterschiedliche Marktanteile verfügen. Weichen die tatsächlichen Marktanteile stark von dem von der Kommission unterstellten Anteil ($1/\text{Zahl der Mobilfunknetzbetreiber (1/N)}$) ab, erhalten große Unternehmen Terminierungsentgelte, die spürbar über den effizienten Kosten liegen, während diese bei kleinen Unternehmen deutlich die effizienten Kosten unterschreiten.
11. Die Annahme³, dass effiziente Mobilfunknetzbetreiber einen Marktanteil von $1/N$ erreichen könnten oder würden, geht an den Marktrealitäten vorbei. Wie der 13. Implementierungsbericht deutlich zeigt, haben auch gut 18 Jahre nach Einführung des digitalen zellularen Mobilfunks die zwei jeweils größten Betreiber zusammen einen Marktanteil – lässt man die beiden Extremwerte außer Betracht – zwischen 59,8 und 92 Prozent. Das Beispiel der ERG⁴, dass unter bestimmten Annahmen innerhalb von 6 Jahren nach Marktzutritt der late entrant einen Marktanteil von 22 Prozent erreichen könnte, erweist sich vor diesem Hintergrund eher als Fiktion.
12. Auch asymmetrische Tarife zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sollten mit Blick auf die erheblichen Größenunterschiede zwischen den nationalen Märkten akzeptiert und nicht nivelliert werden. Unterschiedliche Topografien und Gemeinkosten sollten nicht durch die Vorgabe symmetrischer Entgelte „eingeebnet“ werden. Lässt man auch hier die beiden Extremwerte außer Betracht, reduziert sich der Abstand zwischen den Ländern auf ein vertretbares Maß.

³ Explanatory Note, Seite 22

Fazit

13. Das Ziel, dass Mobilfunknetzbetreiber mittelfristig für die Terminierung in ihre Netze kostenorientierte Entgelte verlangen sollten, wird akzeptiert. Dabei muss es den einzelnen Mobilfunknetzbetreibern aber ermöglicht werden, neben LRIC auch einen angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten geltend zu machen.
14. Der Übergang zu EU-weiten kostenorientierten Entgelten sollte innerhalb eines angemessenen Zeitraums vollzogen werden.
15. Der von der Kommission hierfür vorgeschlagene Weg ist ungeeignet. Symmetrische Tarife werden dazu führen, dass insbesondere kleinere, und damit meist später in den Markt eingetretene Unternehmen, nicht mehr ihre Kosten decken können und somit benachteiligt werden. Hierdurch wird eine Vermachtung auf Mobilfunkmärkten begünstigt. Eine regulierungsinduzierte Marktkonsolidierung sollte mit Blick auf Wettbewerb und Verbraucher in Europa aber nicht angestrebt werden.
16. Wenn die Europäische Kommission für eine ökonomisch fundierte Regulierung plädiert, muss sie letztlich auch ökonomische Grundsätze und die tatsächlich vorliegenden ökonomischen Gegebenheiten akzeptieren.

⁴ ERG'S Common Position on symmetry of fixed call termination rate and symmetry of mobile call termination rates, 28. Februar 2008,