



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.4.2016
C(2016) 1830 final

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 1.4.2016

**gemäß Artikel 7a 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“) in der Sache DE/2015/1816:
Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten in
Deutschland**

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 1.4.2016

gemäß Artikel 7a 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“) in der Sache DE/2015/1816: Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten in Deutschland

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste („Rahmenrichtlinie“)¹, insbesondere auf Artikel 7a Absatz 5,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß der obengenannten Bestimmung² und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

nach Stellungnahme des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)³,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Ab dem 9. September 2015 führte die deutsche Regulierungsbehörde, Bundesnetzagentur (BNetzA), eine zweiwöchige nationale Konsultation⁴ zur Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten⁵ in Deutschland durch.

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

² Veröffentlichung der Bekanntmachung: <https://circabc.europa.eu/w/browse/0fc4cbf9-3412-45fe-84bb-e6d7ba2f010e>.

³ Stellungnahme des GEREK vom 27. Januar 2016, BoR(16)22.

⁴ Gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie.

⁵ Entsprechend Markt 1 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).

- (2) Am 18. November 2015 registrierte die Kommission eine Notifizierung der BNetzA⁶ bezüglich der Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten in Deutschland.
- (3) Am 16. Dezember 2015 leitete die Kommission gemäß Artikel 7a Absatz 1 der Rahmenrichtlinie eine zweite Untersuchungsphase ein und unterrichtete die BNetzA und das GEREK sodann über die Gründe, warum sie der Auffassung war, dass durch den Maßnahmenentwurf Hindernisse im Binnenmarkt entstehen könnten und warum sie ernste Bedenken in Bezug auf dessen Vereinbarkeit mit dem EU-Recht hatte („Mitteilung ernster Bedenken“).
- (4) Am 27. Januar 2016 gab das GEREK gegenüber der Kommission seine Stellungnahme⁷ ab und unterstützte die ernsten Bedenken der Kommission in vollem Umfang.

2. BESCHREIBUNG DES MASSNAHMENENTWURFS

2.1 Frühere Notifizierungen

- (5) Die Märkte für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten in Deutschland wurden der Kommission bereits im Rahmen der Sache DE/2012/1359⁸ übermittelt und von ihr geprüft. Zum damaligen Zeitpunkt notifizierte die BNetzA ihren Vorschlag für die Marktabgrenzung und die Feststellung beträchtlicher Marktmacht. Die relevanten Märkte umfassten demnach Verbindungen, die über Schmalband- und Breitbandanschlüsse (DSL, Breitbandkabel, IP-basierter Glasfaseranschluss, stationäre Mobilfunklösungen) aufgebaut und auf PSTN- oder IP-Ebene übergeben werden. Der Markt schließt die Zustellung zu geografischen Rufnummern, Notrufnummern, 115-Nummern⁹ und zur Rufnummernergasse 0(32) ein. Die BNetzA benannte 57 Unternehmen als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung.
- (6) Die Kommission hatte weder zur Marktabgrenzung noch zur Beurteilung beträchtlicher Marktmacht in Bezug auf die Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung an festen Standorten Anmerkungen.
- (7) Die Abhilfemaßnahmen auf den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten in Deutschland wurden der Kommission im Rahmen der Sachen DE/2013/1430, DE/2013/1460, DE/2014/1642 und DE/2014/1660 notifiziert und von ihr geprüft. Alle diese Fälle wurden mit einer Empfehlung der Kommission gemäß Artikel 7a der Rahmenrichtlinie abgeschlossen¹⁰.
- (8) Am 25. Februar 2014 notifizierte die BNetzA der Kommission als Sache DE/2014/1570¹¹ einen Maßnahmenentwurf, in dem sie weitere 19 Märkte für die

⁶ Gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33), geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG (ABl. L 337 vom 18.12.2009, S. 37) und die Verordnung (EG) Nr. 544/2009 (ABl. L 167 vom 29.6.2009, S. 12).

⁷ Gemäß Artikel 7a Absatz 3 der Rahmenrichtlinie.

⁸ C(2012) 5904.

⁹ Einheitliche Behördenrufnummer.

¹⁰ C(2013) 5112, C(2013) 6884, C(2014) 9568 bzw. C(2014) 8366.

¹¹ C(2014) 2100.

Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten, die in der Verfügung von 2012 noch nicht berücksichtigt waren, für neue Marktteilnehmer abgrenzte und die jeweiligen Unternehmen als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht einstufte. Die Kommission hatte zu dem Vorschlag der BNetzA keine Anmerkungen.

- (9) Anschließend notifizierte die BNetzA am 21. November 2014 ihre vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen (Sache DE/2014/1685), die den in der Sache DE/2014/1570 aufgeführten 19 Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht auferlegt werden sollten. Die vorgeschlagene Preiskontrollverpflichtung beruht auf einem nationalen Vergleich (Benchmarking) mit den der DT auferlegten Entgelten (die auf einer LRAIC+-Methode beruhen). Am 17. Dezember 2014 leitete die Kommission eine eingehende Untersuchung¹² ein, die am 21. April 2015 mit einer Empfehlung der Kommission abgeschlossen wurde. Dennoch nahm die BNetzA die vorgeschlagenen Maßnahmen am 13. Mai 2015 unverändert an.

2.2 Der notifizierte Maßnahmenentwurf

- (10) In dem nun notifizierten Maßnahmenentwurf schlägt die BNetzA vor, die tatsächlichen FTR für die 19 Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht, die in der Sache DE/2014/1570¹³ bestimmt worden waren, einheitlich in folgender Höhe festzusetzen:

0,24 Cent/min (Haupt- und Nebenzeiten),

und zwar rückwirkend ab Mai 2015 und befristet bis zum 31. Dezember 2016. Der vorgeschlagene nationale Vergleich führt dazu, dass die im Rahmen der vorliegenden Notifizierung für FTR vorgesehene Preisobergrenze zwar symmetrisch ist, aber auf derselben LRAIC+-Methode beruht wie die FTR für DT¹⁴. Einige der Kostenelemente, auf denen die endgültige Höhe der FTR basiert, sind somit verkehrsunabhängige Kosten (z. B. Mietkosten und gemeinsame Kosten), da diese in das Kostenmodell einbezogen wurden, das nun als Vergleichsmaßstab (Benchmark) dient.

- (11) Die BNetzA hat zwar die Absicht, symmetrische Entgelte aufzuerlegen, ist wie in den vorherigen Sachen aber der Ansicht, dass der LRAIC+-Ansatz als Grundlage für die Berechnung der Zustellungsentgelte verwendet werden sollte. Folglich beharrt die BNetzA auf ihrer Ansicht, dass die Kommission im Hinblick auf die Anwendung des von ihr empfohlenen reinen BU-LRIC-Modells erst nachweisen müsse, dass sich dieses Modell für das festgestellte Marktversagen besser als das deutsche LRAIC+-Modell eignet; dieses Argument wurde vom GEREK jedoch schon in seiner Stellungnahme in der Sache DE/2013/1430 (und in nachfolgenden Stellungnahmen zu diesem Thema) zurückgewiesen.
- (12) Die BNetzA kann sich in dieser Frage weiterhin nicht der Auffassung anschließen, dass ein reiner BU-LRIC-Ansatz besser geeignet ist, die politischen Ziele des

¹² C(2014) 10126.

¹³ Die im Entwurf vorliegende Maßnahme soll für folgende Betreiber gelten: EXACOR GmbH, Younip Telecom GmbH, 010090 GmbH, MEGA Communications GmbH, MPA Net Gesellschaft für Telekommunikation mbH, Kube & Au GmbH, meetyoo conferencing GmbH, Umbra Networks Gesellschaft für Telekommunikation mbH, CoCall GmbH, 01049 GmbH, Voxbone SA/NV, Alnitak GmbH, First Telecom GmbH, Median Telecom GmbH, PLANinterNET VoIP-GmbH, HNS GmbH, 010091 UG, OpenNumbers eG und OVH GmbH.

¹⁴ Siehe Sache DE/2013/1430.

Artikels 8 der Rahmenrichtlinie¹⁵ sowie des Artikels 8 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie zu erreichen, als das von ihr gewählte LRAIC+-Modell¹⁶.

3. ERNSTE BEDENKEN DER KOMMISSION BEI ERÖFFNUNG DER ZWEITEN PHASE DES VERFAHRENS NACH ARTIKEL 7a

- (13) Am 16. Dezember 2015 äußerte die Kommission ernste Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit des Maßnahmenentwurfs mit dem EU-Recht und legte dar, warum sie der Auffassung war, dass durch den Maßnahmenentwurf Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen würden.
- (14) Die Kommission räumte ein, dass angesichts des von der BNetzA in der Notifizierung der Marktüberprüfung von 2012 festgestellten Wettbewerbsproblems – nämlich der Gefahr überhöhter Preise und einer Preis-Kosten-Schere – die Preiskontrolle eine geeignete Abhilfemaßnahme ist.
- (15) Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die BNetzA beabsichtigt, Preisobergrenzen für Festnetz-Zustellungsentgelte der einschlägigen Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht festzusetzen, wobei die FTR für die DT als Vergleichsmaßstab dienen. Die Festnetz-Zustellungsentgelte der DT werden jedoch nach einer LRAIC+-Methode berechnet.

3.1 Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

- (16) Die Kommission verwies auf Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie¹⁷, wonach die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) verpflichtet sind, i) Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen, die der Art des aufgetretenen Problems entsprechen sowie mit Blick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele angemessen und gerechtfertigt sind, und ii) bezüglich der Auferlegung von Preiskontrollen sicherzustellen, dass der gewählte Kostendeckungsmechanismus dazu dient, die Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb zu fördern und den Verbrauchernutzen zu maximieren. Überdies verwies die Kommission auf Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie, wonach die NRB den Unternehmen, die über beträchtliche Marktmacht verfügen, geeignete Verpflichtungen auferlegen müssen.
- (17) Zudem betonte die Kommission, dass die NRB nach Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie zur Entwicklung des Binnenmarkts beitragen müssen, indem sie untereinander, mit der Kommission und mit dem GEREK jeweils auf transparente Weise zusammenarbeiten, um nicht nur die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis, sondern auch die einheitliche Anwendung der Rahmenrichtlinie und der Einzelrichtlinien (zusammen „Rechtsrahmen“) sicherzustellen.
- (18) Diesbezüglich hob die Kommission hervor, dass sie Empfehlungen¹⁸ über die harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens abgeben kann, um die Verwirklichung

¹⁵ Insbesondere das Ziel der Förderung des Wettbewerbs (Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie) und das Ziel der Förderung der Interessen der Bürger der Europäischen Union.

¹⁶ Eine ausführliche Darlegung der Argumente der BNetzA zugunsten der Verwendung eines LRAIC+-Ansatzes und der Argumente der Kommission und des GEREK zugunsten der Verwendung eines reinen BU-LRIC-Modells ist u. a. den Sachen DE/2013/1430 und DE/2013/1460 zu entnehmen.

¹⁷ 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).

¹⁸ Gemäß Artikel 19 der Rahmenrichtlinie.

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

- (19) Darin empfahl die Kommission den nationalen Regulierungsbehörden, dafür zu sorgen, dass die Zustellungsentgelte i) kosteneffizient und ii) symmetrisch sind und iii) bis zum 31. Dezember 2012 umgesetzt werden. Bei Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung ist das kosteneffiziente Entgelt angesichts der Merkmale dieser Märkte und der damit verbundenen Wettbewerbs- und Verteilungsprobleme¹⁹ normalerweise dasjenige, das sich aus der Anwendung einer reinen BU-LRIC-Methode ergibt. Dies liegt darin begründet, dass das BU-LRIC-Modell sowohl die richtigen Kostensignale an Betreiber aussendet, ihre Effizienz zu erhöhen, als auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen beiträgt.
- (20) Es wird deshalb empfohlen, die Zustellungsentgelte so festzusetzen, dass sie den Kosten entsprechen, die einem effizienten Betreiber entstehen würden, der den betreffenden Dienst bereitstellt. Da es sich bei Anrufzustellungsdiensten um verkehrsabhängige Dienste handelt, impliziert die Festsetzung effizienter Kosten für deren Bereitstellung auf der Grundlage einer reinen BU-LRIC-Methode, dass Festnetz-Zustellungsentgelte nur die Deckung solcher Kosten ermöglichen sollten, die je nach Verkehrsaufkommen variieren und die vermieden würden, wenn Anrufzustellungsdienste auf der Vorleistungsebene Dritten nicht mehr bereitgestellt würden²⁰.
- (21) Die Kommission stellte fest, dass die BNetzA eine nationale Benchmarking-Methode anwendet und vorschlägt, die Festnetz-Zustellungsentgelte der 19 neuen Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht im Vergleich zu den Entgelten der DT festzusetzen, die ihrerseits auf einer Kostenrechnungsmethode beruhen, die mit den vorstehenden, im Rechtsrahmen dargelegten Grundsätzen und Zielen unvereinbar erscheint²¹. Hinsichtlich der Kostenrechnungsmethode für die Berechnung der Entgelte, die als Vergleichsmaßstab (Benchmark) dienen, wies die Kommission darauf hin, dass die BNetzA vorschlug, die FTR auf eine LRAIC+-Methode zu stützen, bei der –

¹⁹ In den Erläuterungen zum Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SEK(2009) 600 vom 7.5.2009) wird dargelegt, dass Kostenorientierungspflichten, die auf einer BU-LRIC-Methode basieren, am besten geeignet sind, um Probleme der technischen und allokativen Effizienz zu lösen und das Verbraucherwohl zu maximieren, und zwar wegen der besonderen Natur der Zustellungsmärkte, die einerseits durch Zusammenschaltung in beide Richtungen und andererseits durch Monopole in allen relevanten Märkten geprägt sind, wodurch zustellende Betreiber Anreize haben, ihre Preise erheblich über den Kosten festzusetzen. Um sicherzustellen, dass die Anforderungen des Rechtsrahmens, insbesondere des Artikels 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie (d. h. Förderung der Effizienz und eines nachhaltigen Wettbewerbs und größtmögliche Vorteile für die Verbraucher) eingehalten werden, müssen die NRB folglich bei der Festsetzung von Zustellungsentgelten eine BU-LRIC-Kostenrechnungsmethode anwenden.

²⁰ Nummer 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung.

²¹ Siehe auch die Mitteilung erheblicher Bedenken der Kommission in der Sache DE/2013/1430 und die Stellungnahme des GEREK vom 17. Mai 2013 in dieser Sache, BoR(13)55.

entgegen den Nummern 2 und 6 der Zustellungsentgelte-Empfehlung – verkehrsunabhängige Kosten der Bereitstellung von Anrufzustellungsdiensten im Festnetz herangezogen werden.

- (22) Bei der Annahme der Zustellungsentgelte-Empfehlung hat die Kommission eindeutig dargelegt, dass bei der Festsetzung der richtigen Höhe der auf der Vorleistungsebene regulierten Zustellungsentgelte gewährleistet sein muss, dass die nach Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie gewählte Methode Entscheidungen über die effiziente Bereitstellung und Nutzung fördert und künstliche Verlagerungen zwischen Wettbewerbern und Verbrauchern sowie etwaige Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich hält²². Da die Anrufzustellung ihrem Wesen nach zweiseitig ist, kann nur eine enge Definition der Zusatzkosten zur effizientesten und am wenigsten wettbewerbsverzerrenden Anwendung von Anrufzustellungsdiensten führen und somit letztlich die Gefahr einer Quersubventionierung zwischen Betreibern, ineffizienter Preisgestaltung oder ineffizienten Investitionsverhaltens minimieren.
- (23) Nach Artikel 19 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie haben die NRB die Möglichkeit, unter Angabe von Gründen von den Empfehlungen abzuweichen. Von der NRB gewählte Regulierungskonzepte, die von den Empfehlungen der Kommission nach Artikel 19 der Rahmenrichtlinie abweichen, müssen mit den übrigen Bestimmungen der Richtlinie sowie den in dieser Sache geltenden Einzelrichtlinien, insbesondere mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie, im Einklang stehen.
- (24) Eine auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhende Pflicht zur Kostenorientierung fördert den Wettbewerb am besten, weil sie unter anderem gewährleistet, dass alle Nutzer in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen.
- (25) Nach Ansicht der Kommission hatte die BNetzA nicht überzeugend begründet, warum der gewählte LRAIC+-Ansatz den Zielen des Artikels 8 der Rahmenrichtlinie entsprechen soll. Darüber hinaus teilte die Kommission nicht die Auffassung der BNetzA, dass der empfohlene BU-LRIC-Ansatz den Interessen der Telekommunikationsbetreiber bzw. Endkunden nicht besser gerecht werde als der LRAIC+-Ansatz. Nach Auffassung der Kommission hat die BNetzA hierbei nicht berücksichtigt, dass der reine BU-LRIC-Ansatz besser geeignet ist, eine effizientere Verteilung der Finanztransfers zwischen konkurrierenden Betreibern zu fördern und damit letztlich die Gefahr einer Quersubventionierung zwischen Betreibern, einer ineffizienten Preisgestaltung und/oder eines ineffizienten Investitionsverhaltens gering zu halten. Folglich ist ein reiner BU-LRIC-Ansatz besser geeignet, um die in Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie gestellte Anforderung der Effizienzförderung zu erfüllen.
- (26) Weiter argumentierte die BNetzA, die Verwendung von BU-LRIC (anstelle von LRAIC+) für die FTR senke das FTR-Niveau und vergrößere somit die Preisdifferenz zwischen den FTR und den MTR. Zudem führe die Festsetzung der FTR auf der Grundlage von BU-LRIC zu einer Senkung der Einnahmen der Festnetzbetreiber und schränke die Investitionsmöglichkeiten des Festnetzsektors ein. Die Kommission war der Auffassung, dass die BNetzA in ihrer Argumentation die anschließenden Auswirkungen von BU-LRIC auf die MTR – und zwar den

²² Siehe insbesondere Abschnitt 4.1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Empfehlung der Kommission vom 7. Mai 2009 über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU, SEK(2009) 600.

Rückgang der Zahlungen von Festnetzbetreibern an Mobilfunkbetreiber – nicht berücksichtigte, insbesondere wenn sie den empfohlenen Ansatz auch auf MTR anwende²³. Im Rahmen der Notifizierung des Kostenmodells für die Festnetz-Zustellungsentgelte der DT hatte die BNetzA weder die Auswirkungen verkehrsabhängiger Nettozahlungen analysiert noch berechnet, wie das Niveau der nach BU-LRIC ermittelten FTR ausfallen würde. Vor diesem Hintergrund hielt die Kommission den von der BNetzA vorgenommenen Vergleich zwischen BU-LRIC und LRAIC+ für unzureichend.

- (27) Die Kommission stimmte auch darin nicht mit der BNetzA überein, dass die Differenz zwischen LRAIC+-FTR und reinen BU-LRIC-FTR zu einer Erhöhung der regulierten Endkundenpreise der Betreiber führen würde. Die Kommission hielt das von der BNetzA angeführte Argument des „Wasserbetteffekts“ für einen zu statischen Standpunkt. Zwar können Entgeltsenkungen bei der Anrufzustellung zu einer Tarifumstrukturierung auf der Endkundenebene führen, aber dies muss sich nicht unbedingt in höheren Endkundentarifen ausdrücken, weil FTR-Senkungen auch zu dynamischen Effekten führen, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Insbesondere gibt die Ausrichtung aller Zustellungsentgelte an einem effizienten Kostenniveau Betreibern Anreize, um Endkunden zu konkurrieren, z. B. durch die Einführung neuer Endkunden-Paketangebote, wodurch zusätzliche Ertragsmöglichkeiten für Festnetzbetreiber geschaffen werden und letztlich ein breiteres Produkt-/Dienste-Angebot für Endkunden entsteht. Die Kommission teilte deshalb nicht die Ansicht der BNetzA, dass die von der BNetzA vorgeschlagene Methode besser (als die BU-LRIC-Methode) geeignet sei, die politischen Ziele der Wettbewerbsförderung und des Schutzes der Interessen der Bürger der EU zu erreichen. Dagegen erklärte die Kommission, dass bislang vorliegende Daten eher die ursprüngliche Erwartung der Kommission zu bestätigen scheinen, dass die Einführung von Zustellungsentgelten, die auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhen, zu einer beträchtlichen Mehrung des Verbraucherwohls²⁴ führen, da sie i) in Übereinstimmung mit Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie größtmögliche Vorteile für die Verbraucher erbringen und ii) gewährleisten, dass die Nutzer in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Rahmenrichtlinie größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen.
- (28) Die BNetzA hat nicht hinreichend nachgewiesen, dass bei Anwendung der LRAIC+-Methode die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten politischen Ziele erreicht würden, da diese Methode zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen und Verkehrsflüssen und letztlich zu Verbraucherpreisen führen kann, denen Vorleistungsbestandteile zugrunde liegen, die über den vermeidbaren Kosten liegen.
- (29) Angesichts dieser Erwägungen kam die Kommission zu dem Schluss, dass erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahme mit

²³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in ihrer Mitteilung erster Bedenken vom 28. Februar 2013 in der Sache DE/2013/1424 die BNetzA aufgefordert hatte, das vorgesehene Kostenmodell für MTR zu ändern und ein reines BU-LRIC-Modell anzuwenden.

²⁴ Siehe dazu u. a. die Fallstudien zu Spanien und zum Vereinigten Königreich: „*The welfare effects of mobile termination rate regulation in asymmetric oligopolies: The case of Spain*“ von Sjaak Hurkens und Angel L. Lopez, Oktober 2011, und „*Welfare Analysis of Regulating Mobile Termination Rates in the UK (with and Application to the Orange/T-Mobile Merger)*“ von David Harbord und Steffen Hoernig, März 2010.

Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie in Verbindung mit Artikel 8 und Artikel 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie bestehen.

3.2 Schaffung von Hindernissen im Binnenmarkt

- (30) Die Kommission war der Auffassung, dass der von der BNetzA vorgeschlagene Ansatz bei den Festnetz-Zustellungsentgelten zu einem FTR-Niveau führt, das erheblich über den durchschnittlichen FTR in den Mitgliedstaaten liegt, die eine reine BU-LRIC-Methode anwenden. Die Anwendung einer LRAIC+-Methode führt somit zu einer beträchtlichen absoluten Differenz zwischen den FTR in Deutschland und den FTR in anderen Mitgliedstaaten, die in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie berechnet werden. Diese Differenz würde auf Kosten der Betreiber und möglicherweise der Verbraucher in den Mitgliedstaaten gehen, von denen die Anrufe ausgehen.
- (31) Eine solche beträchtliche Asymmetrie bei den Festnetz-Zustellungsentgelten innerhalb der EU verfälscht und beschränkt nicht nur den Wettbewerb, sondern hat auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Binnenmarkts, d. h., sie schafft ein erhebliches Hemmnis für den Binnenmarkt und führt daher zu einem Verstoß gegen die Grundsätze und Ziele des Artikels 8 Absätze 2 und 3 der Rahmenrichtlinie. Ein harmonisiertes Herangehen an die Festsetzung von Festnetz-Zustellungsentgelten ist besonders wichtig, wenn dafür gesorgt werden soll, dass keine Regulierungsbehörde ihre eigenen nationalen Betreiber durch Festsetzung nicht vollständig kostenorientierter Zustellungsentgelte zum Nachteil der Betreiber in anderen Mitgliedstaaten bevorzugt. Genau aus diesem Grund gab die Kommission ihre Zustellungsentgelte-Empfehlung ab, denn sie wollte für eine harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens sorgen, um zur Entwicklung des Binnenmarkts beizutragen und die Verwirklichung der in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele voranzutreiben.
- (32) In Anbetracht der obigen Ausführungen kam die Kommission zu der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen würden.

3.3 Schlussfolgerungen in der Mitteilung ernster Bedenken

- (33) Im vorliegenden Fall stellte die Kommission fest, dass die Notifizierung der BNetzA keine hinreichende Begründung enthielt, inwiefern der für die Vorleistungsmärkte für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten in Deutschland vorgeschlagene Ansatz den in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie verankerten politischen Zielen und Regulierungsgrundsätzen entspricht und mit Artikel 8 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie im Einklang steht. Folglich äußerte die Kommission erhebliche Zweifel daran, dass der Vorschlag der BNetzA über Festnetz-Zustellungsentgelte auf den gegebenen Zustellungsmärkten im Sinne des Artikels 16 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie als geeignet und im Hinblick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele als gerechtfertigt gelten kann, insbesondere im Hinblick auf die Ziele der Förderung des Wettbewerbs und der Vorteile für die Nutzer gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie; sie war daher der Auffassung, dass die vorgeschlagene Maßnahme Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen würde.

4. STELLUNGNAHMEN DRITTER

- (34) Die Kommission hat keine Stellungnahmen von Dritten erhalten.

5. VERFAHREN ZUR EINHEITLICHEN ANWENDUNG VON ABHILFEMASSNAHMEN

5.1 Stellungnahme des GEREK

- (35) Am 27. Januar 2016 gab das GEREK eine Stellungnahme²⁵ zu den von der Kommission gemäß Artikel 7a Absatz 3 der Rahmenrichtlinie mitgeteilten ernsten Bedenken ab.
- (36) Aufgrund seiner Analyse gelangte das GEREK zu der Ansicht, dass die ernsten Bedenken der Kommission insofern berechtigt sind, als i) die von der BNetzA vorgeschlagenen FTR nicht auf einer reinen BU-LRIC-Kostenrechnungsmethode beruhen, die – wie von der Kommission empfohlen – generell zu einem besseren Wettbewerbsergebnis führen würde, und ii) die BNetzA eine schlüssige Begründung für die Abweichung von der Zustellungsentgelte-Empfehlung aufgrund nationaler Gegebenheiten schuldig geblieben ist und insbesondere keine Nachweise zur Untermauerung ihrer Ansicht erbracht hat, die belegen würden, warum diese Wahl besser geeignet wäre als die reine BU-LRIC-Methode, um die Regulierungsziele der Förderung der Effizienz und eines nachhaltigen Wettbewerbs und der größtmöglichen Vorteile für die Verbraucher zu erreichen.
- (37) Das GEREK räumte zwar ein, dass die NRB von der Zustellungsentgelte-Empfehlung abweichen können, vertrat aber die Ansicht, dass
- 1) die jeweilige NRB schlüssig begründen müsse, warum nationale Gegebenheiten eine solche Abweichung rechtfertigen, und
 - 2) die BNetzA nicht geprüft habe, ob sich das festgestellte Marktversagen mit einem reinen BU-LRIC-Ansatz besser bewältigen ließe als mit dem LRAIC+-Ansatz.
- (38) Das GEREK widersprach dem Standpunkt der BNetzA, wonach der Kommission die Beweislast dafür zufalle, dass die empfohlene reine BU-LRIC-Methode besser geeignet sei als das deutsche LRAIC+-Modell, um dem festgestellten Marktversagen entgegenzutreten. Nach Ansicht des GEREK müsse vielmehr die BNetzA nachweisen, dass die von ihr gewählte FTR-Berechnungsmethode den politischen Zielen und Vorgaben, wie sie in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie und in Artikel 8 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie verankert sind, besser diene als die von der Kommission empfohlene Methode.
- (39) Des Weiteren hob das GEREK hervor, dass die Kommission im vorliegenden Fall wie auch schon in einer vorherigen Sache²⁶ – wenngleich dort in Bezug auf den Mobilfunksektor – auf akademische Studien verwiesen hatte, welche die Erwartung der Kommission stützen, dass die Einführung von Zustellungsentgelten, die auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhen, zu einer beträchtlichen Mehrung des Verbraucherwohls²⁷ führt, und die keine Hinweise darauf ergeben haben, dass ein BU-LRIC-Ansatz zu einer Verringerung der Gewinne des Betreibers führen oder sich spürbar nachteilig auf Investitionen auswirken würde²⁸.

²⁵ Stellungnahme des GEREK vom 27. Januar 2016, BoR(16)22.

²⁶ DE/2015/1713, C(2015) 1954.

²⁷ Harbord, D. und Hoernig, S., 2014, „Welfare Analysis of Regulating Mobile Termination Rates in the UK“, Journal of Industrial Economics, und „The welfare effects of mobile termination rate regulation in asymmetric oligopolies: The case of Spain“ von Sjaak Hurkens und Angel L. Lopez, Oktober 2011.

²⁸ Genakos, C. und Valletti, T., 2014, „Evaluating a decade of mobile termination rate regulation“,

- (40) Ferner betonte das GEREK, dass sämtliche Kritikpunkte in seinen Stellungnahmen zu den Sachen DE/2013/1430²⁹, DE/2013/1460³⁰, DE/2014/1642³¹, DE/2014/1660³², DE/2014/1685³³ und DE/2015/1713³⁴ auch auf den vorliegenden Fall vollständig zutreffen.
- (41) Das GEREK teilte die Bedenken der Kommission, dass der Vorschlag der BNetzA Hindernisse für den Binnenmarkt schaffen könnte, wenn andere NRB ihre FTR auf der Grundlage der von der Kommission empfohlenen Methode (nach einem reinen Bottom-up-LRIC-Modell und/oder mittels Vergleich mit Ergebnissen eines reinen BU-LRIC-Modells) festlegen, während die BNetzA ohne schlüssige Begründung von dieser Methode abweicht.
- (42) Das GEREK schlug vor, die BNetzA solle der Kommission im Einklang mit Artikel 19 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie hinreichende Gründe vortragen, warum nationale Gegebenheiten eine Abweichung von der Zustellungsentgelte-Empfehlung rechtfertigen.

5.2 Enge Zusammenarbeit zwischen BNetzA, GEREK und Kommission

- (43) BNetzA, GEREK und Kommission haben im Einklang mit Artikel 7a Absätze 2 und 4 der Rahmenrichtlinie eng zusammengearbeitet, um im Hinblick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele die angemessenste und wirksamste Maßnahme zu ermitteln.
- (44) Nach Ansicht der Kommission hat die BNetzA in dieser Phase der Zusammenarbeit keinerlei zusätzliche Begründung dafür gegeben, dass die notifizierten Maßnahmen (d. h. die LRIC+-Methode) mit Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie vereinbar wäre oder den Zielen des Artikels 8 der Rahmenrichtlinie dienen könnte.
- (45) Zum Ende des Dreimonatszeitraums, nachdem die Kommission der BNetzA und dem GEREK ihre ersten Bedenken mitgeteilt hatte, hat die BNetzA ihren Maßnahmenentwurf weder zurückgezogen noch geändert.

5.3 Schlussfolgerung zum eingeleiteten Verfahren zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Abhilfemaßnahmen

- (46) Da die BNetzA ihren Maßnahmenentwurf bei Ablauf des Dreimonatszeitraums, nachdem die Kommission ihre ersten Bedenken gemäß Artikel 7a Absatz 1 der Rahmenrichtlinie mitgeteilt hatte, beibehalten hat, kann die Kommission unter weitestgehender Berücksichtigung der Stellungnahme des GEREK eine Empfehlung abgeben, in der sie die BNetzA auffordert, den Maßnahmenentwurf zu ändern oder zurückzuziehen, oder aber einen Beschluss fassen, in dem sie ihre in ihrer Mitteilung ernster Bedenken geäußerten Vorbehalte aufgibt.
- (47) Die Kommission ist der Ansicht, dass ihre in der Mitteilung ernster Bedenken geäußerten Vorbehalte nach wie vor gerechtfertigt sind.

Dezember 2013.

²⁹ Stellungnahme des GEREK vom 17. Mai 2013, BoR(13)55.

³⁰ Stellungnahme des GEREK vom 1. August 2013, BoR(13)94.

³¹ Stellungnahme des GEREK vom 22. Oktober 2014, BoR(14)160.

³² Stellungnahme des GEREK vom 15. Dezember 2014, BoR(14)206.

³³ Stellungnahme des GEREK vom 29. Januar 2015, BoR(15)21.

³⁴ Stellungnahme des GEREK vom 28. April 2015, BoR(15)56.

- (48) Insbesondere unterstreicht die Kommission angesichts der besonderen Merkmale der Festnetz-Anrufzustellungsmärkte im Allgemeinen und der damit verbundenen Wettbewerbs- und Verteilungsprobleme im Besonderen, dass die angestrebten Ziele, nämlich Förderung der Effizienz und eines nachhaltigen Wettbewerbs, größtmögliche Vorteile für die Verbraucher und Förderung der Entwicklung des Binnenmarkts, am besten durch eine kostenorientierte, auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruhende Abhilfemaßnahme zu erreichen sind.
- (49) Darüber hinaus tragen Festnetz-Zustellungsentgelte, die auf der Grundlage einer reinen BU-LRIC-Methode in einer Höhe festgesetzt werden, die den Kosten eines effizienten Betreibers entspricht, am besten zu gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern bei, indem sie Wettbewerbsverzerrungen zwischen Festnetzen und Mobilfunknetzen bei der Erbringung von Zustellungsdiensten und zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen beseitigen.
- (50) Außerdem führen hohe Zustellungsentgelte in der Regel zu hohen Endkundenpreisen für abgehende Anrufe, was sich auf die Nutzungsrate auswirkt und damit auch das Wohl der Verbraucher schmälert. Folglich fördert eine auf der reinen BU-LRIC-Methode beruhende Pflicht zur Kostenorientierung den Wettbewerb am besten, weil sie gewährleistet, dass alle Nutzer in Übereinstimmung mit Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen. Darüber hinaus werden dadurch die Anforderungen in Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie, wonach eine gewählte Preisfestsetzungsmethode die Effizienz und einen nachhaltigen Wettbewerb fördern und für die Verbraucher möglichst vorteilhaft sein muss, am besten erfüllt.
- (51) Weiter verweist die Kommission auf die in der GEREK-Stellungnahme genannten Gründe, warum ein reiner BU-LRIC-Ansatz im Allgemeinen die angemessenste Methode zur Regulierung der auf den Festnetz-Zustellungsmärkten anzuwendenden Entgelte ist.
- (52) Die Kommission räumt zwar ein, dass die NRB gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie einen Ermessensspielraum haben und somit eine andere Methode vorschlagen und von dem in der Zustellungsentgelte-Empfehlung von 2009 genannten Ansatz abweichen können, unterstreicht aber, dass jede andere Methode hinreichend gerechtfertigt werden muss, um nachzuweisen, dass sie den politischen Zielen und Regulierungsgrundsätzen des Rechtsrahmens vollauf gerecht wird. Eine alternative Methode muss insbesondere die Merkmale der konkret zu regulierenden Märkte berücksichtigen und im Hinblick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie verankerten politischen Ziele und Regulierungsgrundsätze angemessen sein.
- (53) Die BNetzA hat keine weiteren Nachweise dafür erbracht, dass die vorgeschlagene alternative Methode (LRIC+) für die Gegebenheiten der deutschen Festnetz-Zustellungsmärkte besser oder zumindest genauso gut geeignet ist wie eine Maßnahme, die auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruht.
- (54) In dieser Hinsicht stellt die Kommission fest, dass die BNetzA für ihre Einschätzung, regulierte Betreiber würden die „Deckungslücke“ zwischen dem vorgeschlagenen LRIC+-Ansatz und einer reinen BU-LRIC-Methode dadurch schließen, dass sie ihre Endnutzerpreise erhöhen, keine überzeugenden Nachweise vorbringen konnte.
- (55) Die Kommission kommt daher in Übereinstimmung mit der GEREK-Stellungnahme zu dem Schluss, dass die BNetzA – in Verletzung ihrer Begründungspflichten – nicht

hinreichend nachgewiesen hat, dass die notifizierten Maßnahmen den politischen Zielen und Regulierungsgrundsätzen des Rechtsrahmens vollauf gerecht werden.

- (56) Wegen des in Europa herrschenden Grundsatzes, dass der Anrufer bezahlt, würden darüber hinaus die zustellenden Betreiber in Deutschland in die Lage versetzt, mit diesem Entgelt einen Gewinn zu Lasten der Betreiber – und somit letztlich der Verbraucher – in jenen Mitgliedstaaten zu erzielen, von denen die Anrufe ausgehen und die ihrerseits vollständig kostenorientierte FTRs im Einklang mit Artikel 8 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie sowie Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie anwenden.
- (57) Eine solche beträchtliche Asymmetrie bei den Festnetz-Zustellungsentgelten innerhalb der EU verfälscht und beschränkt nicht nur den Wettbewerb, sondern hat auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Binnenmarkts und schafft so ein erhebliches Hemmnis für den Binnenmarkt.
- (58) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die von der BNetzA vorgeschlagene LRIC+-Methode angesichts der Merkmale der konkret zu regulierenden Märkte und im Hinblick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie verankerten politischen Ziele und Regulierungsgrundsätze unter Berücksichtigung der Anforderungen von Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie nicht angemessen ist.
- (59) Folglich ist die Kommission der Ansicht, dass die Anwendung der LRIC+-Methode – wie in Deutschland vorgeschlagen – den Grundsätzen und Zielen des Rechtsrahmens nicht gerecht wird.
- (60) Aufgrund der vorstehenden Überlegungen und unter Verweis auf ihre in der Mitteilung ernster Bedenken dargelegten Gründe gibt die Kommission die vorliegende Empfehlung ab, mit der sie die BNetzA auffordert, den Maßnahmenentwurf zu ändern oder zurückzuziehen –

EMPFIEHLT:

1. Die BNetzA sollte die Abhilfemaßnahmen, durch die den 19 neuen Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Preisobergrenzen für die Festnetz-Zustellung auferlegt werden, ändern oder zurückziehen und dafür sorgen, dass die Beurteilung der effizienten Kosten im Hinblick auf die in Festnetz-Zustellungsmärkten angewandten Entgelte auf einer reinen BU-LRIC-Methode beruht, da dies die angemessenste Methode für die Regulierung der Entgelte auf den Festnetz-Zustellungsmärkten ist.
2. Die BNetzA sollte auf der Grundlage der in Nummer 1 genannten Methode unverzüglich, spätestens aber zum 31. Juli 2016, neue Festnetz-Zustellungsentgelte festlegen, und zwar mit Blick auf die in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie festgelegten Ziele und insbesondere im Hinblick auf Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe d der Rahmenrichtlinie, wonach die BNetzA mit den anderen NRB, der Kommission und dem GEREK zusammenarbeiten soll, um die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis sicherzustellen, wie von der Kommission in ihrer Zustellungsentgelte-Empfehlung von 2009 empfohlen, die der dringenden Notwendigkeit Rechnung trägt, dass die Endkunden den größtmöglichen Nutzen aus effizienten kostengestützten Festnetz-Zustellungsentgelten ziehen können.
3. Die Kommission wird diese Empfehlung auf ihrer Website veröffentlichen. Die BNetzA kann der Kommission binnen drei Arbeitstagen nach Erhalt dieser Empfehlung mitteilen, ob sie der Auffassung ist, dass diese entsprechend den Rechtsvorschriften der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten über das

Geschäftsgeheimnis vertrauliche Informationen enthält, die vor der Veröffentlichung gelöscht werden sollten. Ein solches Ersuchen ist zu begründen.

4. Falls die BNetzA beschließen sollte, den Maßnahmenentwurf nicht zurückzuziehen oder im Sinne dieser Empfehlung zu ändern, muss sie dies gemäß Artikel 7a Absatz 7 der Rahmenrichtlinie gegenüber der Kommission begründen.
5. Gemäß Artikel 7a Absatz 6 der Rahmenrichtlinie muss die BNetzA die erlassene Maßnahme der Kommission bis zum 1. Mai 2016 mitteilen. Dieser Zeitraum kann auf Antrag der BNetzA verlängert werden, damit die BNetzA eine öffentliche Konsultation gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie durchführen kann.
6. Diese Empfehlung ist an die BNetzA gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am 1.4.2016

*Für die Kommission
Günther OETTINGER
Mitglied der Kommission*

