

EMPFEHLUNGEN

KOMMISSION

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 7. Mai 2009

über die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der EU

(2009/396/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

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 19 Absatz 1,

nach Anhörung des Kommunikationsausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG tragen die nationalen Regulierungsbehörden zur Entwicklung des Binnenmarkts bei, indem sie u. a. untereinander und mit der Kommission in transparenter Weise zusammenarbeiten, um die Entwicklung einer einheitlichen Regulierungspraxis sicherzustellen. Allerdings wurde bei der Auswertung von über 850 Maßnahmenentwürfen, die gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG mitgeteilt wurden, festgestellt, dass es bei der Regulierung der Anrufzustellungsentgelte immer noch an Abstimmung mangelt.
- (2) Auch wenn in den meisten Mitgliedstaaten in der Regel auf die eine oder andere Art eine Orientierung an den Kosten vorgesehen ist, sind die Maßnahmen zur Preiskontrolle von Land zu Land nach wie vor uneinheitlich. Auch gibt es eine breite Palette bei der Auswahl der Instrumente zur Feststellung der Kosten und bei der Anwendung dieser Instrumente. Damit wird die Spanne zwischen den in der Europäischen Union auf der Vorleistungsebene geltenden Zustellungsentgelten noch größer, was sich nur zum Teil mit nationalen Besonderheiten erklären lässt. Dies wurde auch von der mit dem Be-

schluss 2002/627/EG der Kommission ⁽²⁾ eingesetzten Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) in ihrem „Gemeinsamen Standpunkt zur Symmetrie von Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten“ festgestellt. So haben nationale Regulierungsbehörden vielfach kleineren Betreibern von Fest- oder Mobilfunknetzen höhere Zustellungsentgelte mit der Begründung genehmigt, dass diese Betreiber neu auf dem Markt sind und keine Größeneinsparungen erzielen können und/oder eine andere Kostenstruktur aufweisen. Diese Asymmetrien bestehen sowohl innerhalb nationaler Grenzen als auch grenzübergreifend, wenngleich sie nach und nach abnehmen. Die ERG hat in ihrem gemeinsamen Standpunkt festgestellt, dass die Zustellungsentgelte in der Regel symmetrisch sein sollten und Abweichungen ausreichend begründet werden müssten.

- (3) Eine erhebliche regulatorische Ungleichbehandlung von Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten führt zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen. So ist zwar einerseits davon auszugehen, dass die Betreiber auf den Zustellungsmärkten aufgrund der Gegenseitigkeit von der Zusammenschaltung profitieren, doch stehen sie andererseits im Wettbewerb um die Endkunden, weshalb die Zustellungsentgelte einen bedeutenden Strategie- und Wettbewerbsfaktor darstellen können. Übersteigen die Zustellungsentgelte die effizienten Kosten, führt dies zu erheblichen Verlagerungen zwischen den Festnetz- und Mobilfunkmärkten und den Endkunden. Ferner kann dies auf Märkten, auf denen Betreiber asymmetrische Marktanteile halten, zu deutlich höheren Zahlungen von kleineren an größere Wettbewerber führen. Außerdem sind die Mobilfunk-Zustellungsentgelte in einigen Mitgliedstaaten, absolut gesehen, nach wie vor hoch, verglichen nicht nur mit den Entgelten in einigen Ländern außerhalb der Europäischen Union, sondern auch mit den Festnetz-Zustellungsentgelten im Allgemeinen, was sich in hohen, wenngleich rückläufigen Preisen für die Endkunden niederschlägt. Hohe Zustellungsentgelte führen in der Regel zu hohen Endkundenpreisen für abgehende Anrufe, was sich auf die Nutzungsrate auswirkt und damit auch auf das Wohl der Verbraucher.

⁽¹⁾ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33.

⁽²⁾ ABl. L 200 vom 30.7.2002, S. 38.

- (4) Die bislang mangelnde Abstimmung bei der Anwendung der Kostenrechnungsgrundsätze auf die Zustellungsmärkte macht deutlich, wie notwendig ein gemeinsames Konzept ist, das größere Rechtssicherheit schafft, potenziellen Investoren entsprechende Anreize gibt und den Verwaltungsaufwand für die Betreiber verringert, die bereits in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Das Ziel einer einheitlichen Regulierung auf den Zustellungsmärkten ist unbestritten und von den nationalen Regulierungsbehörden auch anerkannt. Es wurde auch von der Kommission im Zusammenhang mit ihrer Prüfung der gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG mitgeteilten Maßnahmenentwürfe wiederholt zum Ausdruck gebracht.
- (5) Der Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste schreibt u. a. die Einführung der notwendigen und geeigneten Kostenrechnungsmechanismen sowie die Verpflichtung zur Preiskontrolle vor, und zwar insbesondere in den Artikeln 9, 11 und 13 in Verbindung mit Erwägungsgrund 20 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) ⁽¹⁾.
- (6) Mit der Empfehlung 2005/698/EG der Kommission vom 19. September 2005 über die getrennte Buchführung und Kostenrechnungssysteme entsprechend dem Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation ⁽²⁾ wurde ein Rahmen für die einheitliche Anwendung der Bestimmungen für die Kostenrechnung und die getrennte Buchführung geschaffen, der dazu beitragen soll, die Transparenz der vorgeschriebenen Rechnungslegungssysteme, der Verfahren, der Abschlussprüfung und der Berichterstattung zum Vorteil aller Beteiligten zu verbessern.
- (7) Die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene ist ein Dienst, der notwendig ist, um Anrufe zu den gewählten Anschlüssen (bei Festnetzen) oder zu Mobilfunkteilnehmern (bei Mobilfunknetzen) zustellen zu können. Die Entgeltberechnung in der EU stützt sich auf das „Calling-Party-Network-Pays“-Prinzip, demzufolge das Zustellungsentgelt vom angerufenen Netz festgesetzt und vom Netz des Anrufers bezahlt wird. Dem angerufenen Teilnehmer wird dieser Dienst nicht berechnet, so dass er in der Regel keinen Grund hat, auf den Zustellungspreis seines Netzbetreibers zu reagieren. Vor diesem Hintergrund richten die Regulierungsbehörden ihr Augenmerk vor allem auf die überhöhten Preise. Hohe Zustellungsentgelte werden letztlich durch höhere Gesprächsentgelte der Endnutzer wieder hereingeholt. Aufgrund der Gegenseitigkeit des Zugangs auf den Zustellungsmärkten können weitere Wettbewerbsprobleme auftreten, wenn es zum Beispiel zu einer Quersubventionierung zwischen Betreibern kommt. Solche Probleme gibt es sowohl auf den Festnetz- als auch auf den Mobilfunkzustellungsmärkten regelmäßig. Da die Betreiber der Zustellungsdienste in der Lage und versucht sind, die Preise weit über die Kosten anzuheben, gilt die Orientierung an den Kosten als das am besten geeignete Mittel, um dieses Problem mittelfristig in den Griff zu bekommen. Nach Erwägungsgrund 20 der Richtlinie 2002/19/EG sollte die Art der Kostendeckung den jeweiligen Umständen angemessen sein. Angesichts der Besonderheiten der Anrufzustellungsmärkte und der sich daraus ergebenden Wettbewerbs- und Verteilungsbedenken, hat die Kommission bereits seit langem festgestellt, dass die Festlegung eines gemeinsamen Konzepts, das sich auf effiziente Kosten und die Anwendung symmetrischer Zustellungsentgelte stützt, die Effizienz und einen tragfähigen Wettbewerb fördern würde, was im Hinblick auf Preis- und Dienstangebote den Endnutzern zugute käme.
- (8) Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2002/21/EG sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei der Wahrnehmung der in dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien festgelegten regulatorischen Aufgaben, insbesondere der Aufgaben, die der Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs dienen, weitestgehend berücksichtigen, dass die Regulierung technologieneutral sein sollte. Nach Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 2002/21/EG sind die nationalen Regulierungsbehörden ferner verpflichtet, den Wettbewerb zu fördern, indem sie unter anderem sicherstellen, dass alle Nutzer größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen und dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen kommt. Hierzu sollten im Sinne einer einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten für die regulierten Zustelldienste so bald wie möglich nur noch die Kosten berechnet werden, die einem effizienten Betreiber entstehen.
- (9) In einem wettbewerbsbestimmten Umfeld fallen für die Betreiber die laufenden Kosten ins Gewicht, denn sie erhalten keinen Ausgleich für Kosten, die ihnen aufgrund von ineffizienten Strukturen entstehen. Angaben zu den historischen Kosten müssen daher in laufende Kosten umgerechnet werden, um die Kosten eines effizienten Betreibers widerzuspiegeln, der moderne Technik einsetzt.
- (10) Betreiber, denen die tatsächlichen Kosten für die Zustellung erstattet werden, haben kaum Anreize, ihre Effizienz zu erhöhen. Das Bottom-up-Modell entspricht dem Konzept eines Netzes, das von einem effizienten Betreiber aufgebaut wird, wobei sich ein Wirtschafts- bzw. Entwicklungsmodell eines effizienten Netzes auf die laufenden Kosten stützt. Es berücksichtigt, welche Menge an Ausrüstung benötigt wird und nicht die tatsächlich zur Verfügung gestellte Menge, ebenso wenig wie Folgekosten.
- (11) Da sich das Bottom-up-Modell weitestgehend auf abgeleitete Daten stützt, z. B. werden die Netzkosten mit Hilfe der Daten der Gerätehersteller berechnet, möchten die Regulierungsbehörden möglicherweise die Ergebnisse des Bottom-up-Modells mit den Ergebnissen des Top-down-Modells zusammenführen, um möglichst solide Daten zu erhalten und um große Abweichungen bei den Betriebskosten, den Kapitalkosten und der Kostenzuweisung zwischen einem hypothetischen und einem realen Betreiber zu vermeiden. Um etwaige Unzulänglichkeiten wie etwa Informationsasymmetrien des Modells zu ermitteln und zu beheben, können die nationalen Regulierungsbehörden die Ergebnisse des Bottom-up-Modells mit den Ergebnissen eines entsprechenden Top-down-Modells, das auf geprüfte Rechnungsdaten zurückgreift, vergleichen.

⁽¹⁾ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7.

⁽²⁾ ABl. L 266 vom 11.10.2005, S. 64.

- (12) Das Kostenrechnungsmodell sollte sich auf eine Auswahl effizienter Technologien stützen, die — soweit sie ermittelt werden können — im betrachteten Zeitraum zur Verfügung stehen. Folglich könnte bei einem heute konzipierten Bottom-up-Modell für Festnetze prinzipiell von einem Kernnetz der nächsten Generation (NGN) ausgegangen werden. Für Mobilfunknetze sollte das Bottom-up-Modell in Vorwegnahme der künftigen Situation so konzipiert sein, dass sich der Netzzugang sowohl an 2G- als auch 3G-Technik orientiert, während für das Kernnetz von einem Netz der nächsten Generation ausgegangen werden könnte.
- (13) Angesichts der Besonderheiten der Anrufzustellungsmärkte sollten die Kosten der Zustellungsdienste zukunftsorientiert mit Blick auf die langfristigen zusätzlichen Kosten („long-run incremental costs“ — LRIC) berechnet werden. Bei einem solchen von den langfristigen zusätzlichen Kosten ausgehenden Modell werden alle Kosten zu Variablen. Da davon auszugehen ist, dass das Anlagevermögen langfristig ersetzt wird, ermöglicht die Festlegung der Gebühren anhand dieses Modells eine effiziente Kostendeckung. „LRIC“-Modelle berücksichtigen nur solche Kosten, die durch die Bereitstellung einer bestimmten zusätzlichen Leistung entstehen. Ein auf zusätzliche Kosten gestütztes Konzept, das nur effizient entstandene Kosten berücksichtigt, die nicht entstehen würden, wenn der den Mehrkosten zugrunde liegende Dienst nicht mehr bereitgestellt würde (also vermeidbare Kosten), fördert die effiziente Bereitstellung und Nutzung und hält etwaige Wettbewerbsverzerrungen gering. Je weiter sich die Anrufzustellungsentgelte von den Zusatzkosten entfernen, desto größer sind die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Festnetz- und Mobilfunkmärkten und/oder zwischen Betreibern mit asymmetrischen Marktanteilen und Verkehrsflüssen. Daher ist es gerechtfertigt, einen reinen, auf langfristige zusätzliche Kosten gestützten Ansatz anzuwenden, wobei es sich bei der relevanten zusätzlichen Leistung um den Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene handelt und nur vermeidbare Kosten berücksichtigt werden. Ein LRIC-Ansatz würde auch eine Deckung sämtlicher festen und variablen Kosten ermöglichen (da bei den Festkosten davon ausgegangen wird, dass sie langfristig variabel werden), die bei der Bereitstellung des Anrufzustellungsdienstes auf der Vorleistungsebene zusätzlich entstehen, was eine effiziente Kostendeckung erleichtern würde.
- (14) Als vermeidbare Kosten gilt die Differenz zwischen den festgestellten langfristigen Gesamtkosten eines Betreibers, der die gesamte Bandbreite von Diensten anbietet, und den festgestellten langfristigen Kosten dieses die gesamte Bandbreite von Diensten bereitstellenden Betreibers ohne Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene für Dritte (d. h. die Kosten, die einem Betreiber, der keine Zustellungsdienste an Dritte anbietet, entstehen). Damit die Kosten in geeigneter Weise zugeordnet werden können, ist zwischen verkehrsabhängigen Kosten, d. h. den mit steigendem Verkehrsaufkommen anwachsenden festen und variablen Kosten, und verkehrsunabhängigen Kosten, d. h. den Kosten, die nicht mit dem wachsenden Verkehrsaufkommen steigen, zu unterscheiden. Um feststellen zu können, welche für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene relevanten Kosten vermeidbar sind, dürfen die verkehrsunabhängigen Kosten nicht berücksichtigt werden. Außerdem kann es sich anbieten, die verkehrsbedingten Kosten zunächst anderen Diensten zuzuordnen (wie Verbindungsaufbau, SMS, MMS, Breitband, Mietleitungen), wobei die Anrufzustellung auf Vorleistungsebene als letzter Dienst zu berücksichtigen ist. Die auf die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene entfallenden Kosten dürften damit nur so hoch sein wie die für die Bereitstellung des Dienstes entstandenen Zusatzkosten. Daraus ergibt sich, dass mit Hilfe einer auf die langfristigen zusätzlichen Kosten gestützten Kostenrechnung für die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene auf den Festnetz- und Mobilfunkmärkten nur die Kosten gedeckt werden können, die vermieden werden, wenn die Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene nicht länger für Dritte erbracht wird.
- (15) Es ist festzustellen, dass die Anrufzustellung ein Dienst ist, der für beide Gesprächsteilnehmer — den anrufenden und den angerufenen — von Vorteil ist (wenn der angerufene Teilnehmer keinen Vorteil daraus hätte, würde er das Gespräch nicht annehmen), was wiederum darauf schließen lässt, dass beide Parteien einen Anteil an der Entstehung der Kosten haben. Würden die Preise kostenorientiert nach dem Grundsatz der Kostenverursachung festgelegt, müsste der Verursacher diese Kosten tragen. Es liegt im Wesen der Anrufzustellungsmärkte, dass die Kosten von beiden Seiten verursacht werden, weshalb nicht alle damit verbundenen Kosten über die auf der Vorleistungsebenen regulierten Zustellungsentgelte gedeckt werden müssen. Für die Zwecke dieser Empfehlung können allerdings sämtliche vermeidbaren Kosten der Bereitstellung eines Anrufzustellungsdienstes auf der Vorleistungsebene über die Vorleistungsentgelte gedeckt werden, d. h. solche Kosten, die infolge eines höheren Vorleistungsverkehrs steigen.
- (16) Bei der Festlegung der Zustellungsentgelte sollte jede Abweichung von dem jeweils ermittelten effizienten Kostenniveau auf objektiven Kostenunterschieden beruhen, auf die die Betreiber keinen Einfluss haben. Bei den Festnetzen wurden keine solchen objektiven Kostenunterschiede außerhalb der Kontrolle der Betreiber festgestellt. Bei den Mobilfunknetzen kann die *ungleichmäßige Frequenzteilung* als externer Faktor gelten, der sich zwischen den Mobilfunkbetreibern in Kostenunterschieden je Einheit niederschlägt. Externe Kostenunterschiede können dann entstehen, wenn Frequenzteilungen nicht nach Marktgesichtspunkten, sondern der Reihe nach erfolgen. Bei einer marktgestützten Frequenzteilung, etwa im Zuge einer Versteigerung oder im Falle eines vorhandenen Sekundärmarktes, werden die frequenzbedingten Kostenunterschiede zunehmend intern bestimmt und dürften deutlich geringer sein oder ganz entfallen.
- (17) Auch Marktneulingen auf den Mobilfunkmärkten könnten übergangsweise so lange höhere Stückkosten erlaubt werden, bis sie eine effiziente geschäftliche Größenordnung erreicht haben. In solchen Fällen können die nationalen Regulierungsbehörden — nachdem sie festgestellt haben, dass auf dem Endkundenmarkt Hindernisse beim Eintritt in den Markt und bei dessen Ausweitung bestehen — ihnen gestatten, ihre im Vergleich zu einem Musterbetreiber höheren Zusatzkosten über einen Übergangszeitraum von bis zu vier Jahren nach dem Markteintritt zu amortisieren. Entsprechend dem Gemeinsamen

Standpunkt der Gruppe der Europäischen Regulierungsstellen ist vernünftigerweise von einem Zeitrahmen von vier Jahren für den Abbau von Asymmetrien auszugehen. Dies stützt sich auf die Annahme, dass es auf dem Mobilfunkmarkt drei bis vier Jahre nach Markteintritt dauern dürfte, bis ein Marktanteil von 15 bis 20 % und damit der jeweilige effiziente Mindestumfang erreicht wird. Hierin liegt der Unterschied zur Situation für Marktneulinge auf Festnetzmärkten, die ihre Stückkosten niedrig halten können, indem sie ihre Netze in bestimmten geografischen Gebieten auf Verbindungen mit hoher Verkehrsdichte konzentrieren und/oder entsprechende Netzkapazitäten von den bereits dort tätigen Betreibern anmieten.

- (18) Vorzugsweise sollte ein Abschreibungsverfahren gewählt werden, das den wirtschaftlichen Wert eines Anlagevermögens widerspiegelt. Ist jedoch die Entwicklung eines robusten wirtschaftlichen Abschreibungsmodells nicht möglich, sind andere Konzepte denkbar, wie die lineare Abschreibung, die Annuitäten-Methode und die „Tilted-Annuitäten“-Methode. Ausschlaggebend für die Wahl eines der alternativen Konzepte ist, wie nah sie an ein wirtschaftliches Abschreibungsmaß herankommen. Sollte also die Entwicklung eines robusten wirtschaftlichen Abschreibungsmodells nicht möglich sein, so sollte das Abschreibungsprofil jedes wichtigen Anlagevermögens beim Bottom-up-Modell getrennt geprüft und das Konzept gewählt werden, das ein der wirtschaftlichen Abschreibung vergleichbares Abschreibungsprofil ergibt.
- (19) Hinsichtlich einer effizienten geschäftlichen Größenordnung gelten unterschiedliche Überlegungen, je nachdem, ob es sich um den Festnetz- oder Mobilfunkmarkt handelt. Der im Festnetz- und Mobilfunksektor für die verschiedenen Ebenen jeweils geltende effiziente Mindestumfang hängt von den jeweiligen regulatorischen und gewerblichen Gegebenheiten ab.
- (20) Bei der Regulierung der Zustellungsentgelte auf der Vorleistungsebene sollten die nationalen Regulierungsbehörden Betreiber weder ausschließen noch ihnen untersagen, für die Zukunft alternative Vorkehrungen für den Austausch des Zustellungsverkehrs zu treffen, vorausgesetzt, dass diese Vorkehrungen mit dem Wettbewerb vereinbar sind.
- (21) Ein Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2012 sollte für die nationalen Regulierungsbehörden lang genug sein, um das Kostenrechnungsmodell einzuführen, den Betreibern Zeit genug lassen, ihre Geschäftspläne entsprechend anzupassen, und gleichzeitig dem drängenden Bedürfnis der Endkunden Rechnung tragen, größtmöglichen Nutzen aus effizienten kostengestützten Zustellungsentgelten zu ziehen.
- (22) Finanziell knapp ausgestattete nationale Regulierungsbehörden benötigen möglicherweise eine zusätzliche Übergangsfrist, um das empfohlene Kostenmodell auszuarbeiten. In diesem Fall darf eine nationale Regulierungsbehörde, die nachweisen kann (z. B. durch Benchmarking), dass ein anderes auf die laufenden Kosten gestütztes Verfahren als das Bottom-up-„LRIC“-Modell im Ergebnis mit

dieser Empfehlung vereinbar ist und effiziente Ergebnisse hervorbringt, die wettbewerblichen Gesichtspunkten genügen, bis zum 1. Juli 2014 vorübergehend auf ein alternatives Konzept gestützte Preise festsetzen. In Fällen, in denen es für diese knapp ausgestatteten nationalen Regulierungsbehörden objektiv unverhältnismäßig wäre, die empfohlene Kostenrechnungsmethode nach diesem Zeitpunkt anzuwenden, dürfen diese nationalen Regulierungsbehörden eine alternative Methode bis zum Zeitpunkt der Überprüfung dieser Empfehlung weiter anwenden, sofern nicht das für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission eingerichtete Gremium, einschließlich dessen entsprechende Arbeitsgruppen, ausreichende praktische Unterstützung und Anleitung zur Überwindung dieser Mittelknappheit und insbesondere der Kosten zur Anwendung der empfohlenen Methode bereitstellen. Jedwedes solches aus alternativen Methoden hervorgehende Ergebnis sollte die durchschnittlichen Zustellungsentgelte nicht übersteigen, die von den nationalen Regulierungsbehörden, die die empfohlene Kostenrechnungsmethode anwenden, festgelegt wurden.

- (23) Diese Empfehlung wurde einer öffentlichen Konsultation unterzogen —

EMPFEHLT:

1. Nationale Regulierungsbehörden, die Betreiber aufgrund einer gemäß Artikel 16 der Richtlinie 2002/21/EG durchgeführten Marktanalyse als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf den Vorleistungsmärkten für die Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen (nachstehend als „Festnetz- und Mobilfunkzustellungsmärkte“ bezeichnet) einstufen und diesen Preiskontroll- und Kostenrechnungsverpflichtungen im Sinne von Artikel 13 der Richtlinie 2002/19/EG auferlegen, sollten Zustellungsentgelte festlegen, die sich auf die einem effizienten Betreiber entstehenden Kosten stützen. Damit müssen diese auch symmetrisch sein. Hierbei sollten die nationalen Regulierungsbehörden wie folgt verfahren.
2. Es wird empfohlen bei der Bewertung der effizienten Kosten die laufenden Kosten zugrunde zu legen und nach einem Bottom-up-Modell zu verfahren, das sich zur Kostenrechnung auf die Methode der langfristigen zusätzlichen Kosten (LRIC) stützt.
3. Die nationalen Regulierungsbehörden können die Ergebnisse des Bottom-up-Modells mit denen eines Top-down-Modells, das auf geprüfte Rechnungsdaten zurückgreift, vergleichen, um die Belastbarkeit der Ergebnisse zu überprüfen und zu verbessern, und entsprechende Anpassungen vornehmen.
4. Das Kostenrechnungsmodell sollte sich auf effiziente Technologien stützen, die im betrachteten Zeitraum zur Verfügung stehen. Für den Kernteil sowohl der Festnetze als auch der Mobilfunknetze könnte deshalb von einem Netz der nächsten Generation (NGN) ausgegangen werden. Auch der Zugangsteil der Mobilfunknetze sollte sich auf 2G- und 3G-Telefontechnik stützen.

5. Die hier genannten unterschiedlichen Kostenkategorien sollten wie folgt festgelegt werden:
- „Zusatzkosten“ sind Kosten, die vermieden werden können, wenn eine bestimmte Leistung nicht mehr erbracht wird (auch vermeidbare Kosten genannt).
 - „Verkehrsabhängige Kosten“ sind feste und variable Kosten, die mit wachsendem Verkehrsaufkommen steigen.
6. Im Rahmen des „LRIC“-Modells gilt als relevante Zusatzleistung die auf der Vorleistungsebene für Dritte erbrachte Anrufzustellung. Dies setzt voraus, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei der Bewertung der zusätzlichen Kosten feststellen, wie hoch die Differenz zwischen den langfristigen Gesamtkosten eines Betreibers, der die gesamte Bandbreite von Diensten anbietet, und den langfristigen Gesamtkosten dieses Betreibers ohne Anrufzustellung für Dritte auf der Vorleistungsebene ist. Zwischen verkehrsabhängigen Kosten und verkehrsunabhängigen Kosten ist zu unterscheiden, wobei letztere bei der Berechnung der Vorleistungs-Zustellungsentgelte nicht berücksichtigt werden. Um die relevanten Zusatzkosten zu ermitteln, wird empfohlen, die verkehrsbedingten Zusatzkosten zunächst anderen Diensten als der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zuzuordnen, wobei nur die restlichen verkehrsbedingten Kosten der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zugewiesen werden. Dies bedeutet, dass nur solche Kosten, die vermieden werden, wenn ein Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene nicht länger für Dritte erbracht wird, den regulierten Anrufzustellungsdiensten zugewiesen werden sollten. Die Grundsätze, nach denen die Zusatzkosten der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene in Fest- bzw. Mobilfunknetzen berechnet werden, sind im Anhang dargelegt.
7. Empfohlen wird, zur Abschreibung des Anlagevermögens soweit wie möglich auf die wirtschaftliche Abschreibung zurückzugreifen.
8. Bei der Entscheidung über die geeignete effiziente geschäftliche Größenordnung des im Modell angenommenen Betreibers sollten die nationalen Regulierungsbehörden die Grundsätze für die Festlegung der geeigneten Größenordnung in Fest- und Mobilfunknetzen berücksichtigen, wie sie im Anhang dargelegt sind.
9. Werden effiziente Kostenniveaus festgelegt, die von den oben genannten Grundsätzen abweichen, sind diese durch objektive Kostenunterschiede, auf die der betreffende Betreiber keinen Einfluss hat, zu begründen. Solche objektiven Kostenunterschiede können auf den Mobilfunkmärkten aufgrund ungleicher Frequenzzuteilungen auftreten. Enthält das Kostenrechnungsmodell die Kosten für den Erwerb zusätzlicher Frequenzen für die Erbringung von Anrufzustellungsdiensten auf der Vorleistungsebene, sollten die nationalen Regulierungsbehörden etwaige objektive Kostenunterschiede regelmäßig überprüfen und dabei u. a. berücksichtigen, ob damit gerechnet werden kann, dass zusätzliche Frequenzbänder über eine marktgestützte Zuteilung zur Verfügung gestellt werden, wodurch etwaige Kostenunterschiede aus bestehenden Zuteilungen wegfallen, oder ob dieser relative Kostennachteil in dem Maße abnimmt, wie der Marktanteil der neuen Marktteilnehmer zunimmt.
10. Kann nachgewiesen werden, dass einem Marktneuling auf dem Mobilfunkmarkt, der unter dem Effizienzminimum bleibt, höhere zusätzliche Stückkosten entstehen als dem Musterbetreiber, können die nationalen Regulierungsbehörden — nachdem sie festgestellt haben, dass auf dem Endkundenmarkt Hindernisse beim Eintritt in den Markt und bei dessen Ausweitung bestehen — gestatten, dass diese höheren Kosten während eines Übergangszeitraums über regulierte Zustellungsentgelte amortisiert werden. Ein solcher Zeitraum darf vier Jahre nach Markteintritt nicht überschreiten.
11. Diese Empfehlung ergeht unbeschadet der bisherigen Regulierungsentscheidungen, die die nationalen Regulierungsbehörden auf den hier genannten Gebieten erlassen haben. Dessen ungeachtet sollten die nationalen Regulierungsbehörden sicherstellen, dass die Zustellungsentgelte bis zum 31. Dezember 2012 kosteneffizient und symmetrisch umgesetzt werden, abhängig von den jeweiligen objektiven Kostenunterschieden gemäß den Ziffern 9 und 10.
12. Unter außergewöhnlichen Umständen, in denen eine nationale Regulierungsbehörde, insbesondere aufgrund von Mitelknappheit nicht in der Lage ist, das empfohlene Kostenrechnungsmodell rechtzeitig abzuschließen und in denen sie den Nachweis erbringen kann, dass ein anderes auf die laufenden Kosten gestütztes Verfahren als das Bottom-up-„LRIC“-Modell im Ergebnis mit dieser Empfehlung vereinbar ist und effiziente Ergebnisse hervorbringt, die wettbewerblichen Gesichtspunkten genügen, kann sie bis zum 1. Juli 2014 vorübergehend auf ein alternatives Konzept gestützte Preise festsetzen. In Fällen, in denen es für diese knapp ausgestatteten nationalen Regulierungsbehörden objektiv unverhältnismäßig wäre, die empfohlene Kostenrechnungsmethode nach diesem Zeitpunkt anzuwenden, dürfen diese nationalen Regulierungsbehörden eine alternative Methode bis zum Zeitpunkt der Überprüfung dieser Empfehlung weiter anwenden, sofern nicht das für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission eingerichtete Gremium, einschließlich dessen entsprechende Arbeitsgruppen, ausreichende praktische Unterstützung und Anleitung zur Überwindung dieser Mitelknappheit und insbesondere der Kosten zur Anwendung der empfohlenen Methode bereitstellen. Jedwedes solches aus alternativen Methoden hervorgehende Ergebnis sollte die durchschnittlichen Zustellungsentgelte nicht übersteigen, die von den nationalen Regulierungsbehörden, die die empfohlene Kostenrechnungsmethode anwenden, festgelegt wurden.

13. Diese Empfehlung wird spätestens vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft.
14. Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 7. Mai 2009

Für die Kommission
Viviane REDING
Mitglied der Kommission

ANHANG

Grundsätze zur Berechnung der Anrufzustellungsentgelte auf der Vorleistungsebene in Festnetzen

Als relevante Zusatzkosten (d. h. vermeidbare Kosten) des auf der Vorleistungsebene erbrachten Anrufzustellungsdienstes gilt die Differenz zwischen den festgestellten langfristigen Gesamtkosten eines Betreibers, der die gesamte Bandbreite von Diensten anbietet, und den langfristigen Gesamtkosten dieses Betreibers ohne Bereitstellung eines Zustellungsdienstes für Dritte auf der Vorleistungsebene.

Um eine angemessene Zuweisung dieser Kosten sicherzustellen, ist zwischen verkehrsbedingten Kosten und verkehrs-unabhängigen Kosten zu unterscheiden. Zum Zwecke der Berechnung der Zustellungskosten auf der Vorleistungsebene dürfen die verkehrsunabhängigen Kosten nicht berücksichtigt werden. Von den verkehrsbedingten Kosten sollten nur die Kosten der jeweiligen zusätzlichen Zustellungsleistung berücksichtigt werden, die bei Nichtbereitstellung eines Anrufzustellungsdienstes auf der Vorleistungsebene vermieden würden. Diese vermeidbaren Kosten können berechnet werden, indem die verkehrsbedingten Kosten zunächst anderen Diensten als der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zugewiesen werden (wie Verbindungsaufbau, Datendienste, IPTV), wobei nur die restlichen verkehrsbedingten Kosten dem Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene zugewiesen werden.

In der Regel erfolgt die Abgrenzung zwischen den verkehrsabhängigen und den verkehrsunabhängigen Kosten an dem Punkt, an dem eine erste Verkehrskonzentration auftritt. Bei einem herkömmlichen Telefonnetz (PSTN) befindet sich dieser Punkt auf der dem öffentlichen Netz zugewandten Seite der Leitungsanschlusskarte in einem (entfernten) Konzentrador. Das Breitband-Pendant für Netze der nächsten Generation ist die DSLAM/MSAN⁽¹⁾-Leitungsanschlusskarte. Befindet sich das DSLAM/MSAN in einem Verteilerkasten, ist zu prüfen, ob die bisherige Teilnehmeranschlussleitung zwischen dem Verteilerkasten und dem MDF gemeinsam genutzt wird und als Teil der verkehrsabhängigen Kostenkategorie zu behandeln ist. In diesem Fall erfolgt die Abgrenzung zwischen den verkehrsabhängigen und -unabhängigen Kosten am Verteilerkasten. Wurden für den Anrufzustellungsdienst eigene, technologieunabhängige Kapazitäten geschaffen, erfolgt die Kostenabgrenzung am Punkt des (entfernten) Konzentrators.

Entsprechend dem vorstehend skizzierten Konzept wären solche Zusatzkosten für Anrufzustellungsdienste beispielsweise die Kosten für die zusätzliche Netzkapazität, die für die Abwicklung des zusätzlichen Vorleistungsverkehrs notwendig wurde (d. h. zusätzliches Netz, Infrastruktur, sofern sie sich auf diesen zusätzlichen Kapazitätsbedarf beziehen), sowie die zusätzlichen gewerblichen Vorleistungskosten und die direkt durch die Abwicklung des für Dritte bereitgestellten Anrufzustellungsdienstes auf der Vorleistungsebene verursachten Kosten.

Um die effiziente Größenordnung eines Betreibers für die Zwecke des Kostenrechnungsmodells festzulegen, sollten die nationalen Regulierungsbehörden berücksichtigen, dass Festnetzbetreiber die Möglichkeit haben, ihre Netze in bestimmten geografischen Gebieten aufzubauen und sich auf Verbindungen mit hoher Verkehrsdichte zu konzentrieren und/oder entsprechende Netzkapazitäten von den bereits dort tätigen Betreibern zu mieten. Bei der Festlegung des einheitlichen effizienten Mindestumfangs für den Musterbetreiber sollten die nationalen Regulierungsbehörden daher darauf achten, einen effizienten Marktzugang zu fördern, aber auch anerkennen, dass unter bestimmten Bedingungen kleinere Betreiber in kleineren geografischen Gebieten geringere Stückkosten haben. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass kleinere Betreiber, die mit den Größenvorteilen der größten Betreiber in ausgedehnteren geografischen Gebieten nicht mithalten können, eher Vorleistungsdienste erwerben als dass sie selbst Zustellungsdienste anbieten.

Grundsätze zur Berechnung der Anrufzustellungsentgelte auf der Vorleistungsebene in Mobilfunknetzen

Als relevante Zusatzkosten (d. h. vermeidbare Kosten) des auf der Vorleistungsebene erbrachten Anrufzustellungsdienstes gilt die Differenz zwischen den langfristigen Gesamtkosten eines Betreibers, der die gesamte Bandbreite von Diensten anbietet, und den langfristigen Gesamtkosten eines Betreibers ohne Bereitstellung eines Zustellungsdienstes für Dritte auf der Vorleistungsebene.

Um eine angemessene Zuweisung dieser Kosten sicherzustellen, ist zwischen verkehrsbedingten Kosten und verkehrs-unabhängigen Kosten zu unterscheiden. Zum Zwecke der Berechnung der Zustellungskosten auf der Vorleistungsebene dürfen die verkehrsunabhängigen Kosten nicht berücksichtigt werden. Von den verkehrsbedingten Kosten sollten nur die Kosten der jeweiligen zusätzlichen Zustellungsleistung berücksichtigt werden, die bei Nichtbereitstellung eines Anrufzustellungsdienstes auf der Vorleistungsebene vermieden würden. Diese vermeidbaren Kosten können berechnet werden, indem die verkehrsbedingten Kosten zunächst anderen Diensten als der Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene zugewiesen werden (wie Verbindungsaufbau, SMS, MMS), wobei nur die restlichen verkehrsbedingten Kosten dem Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene zugewiesen werden.

Die Kosten für das Endgerät und die SIM-Karte sind verkehrsunabhängig und sollten in kein Kostenrechnungsmodell für Anrufzustellungsdienste auf der Vorleistungsebene eingerechnet werden.

Eine flächendeckende Versorgung lässt sich am besten als die Fähigkeit oder Möglichkeit beschreiben, einen Anruf von jedem Netzpunkt aus zu jedem Zeitpunkt tätigen zu können, während unter der Kapazität die zusätzlichen Netzkosten zu verstehen sind, die bei wachsendem Verkehrsaufkommen anfallen. Die Notwendigkeit, den Netzteilnehmern eine solche Versorgung zu bieten, verursacht verkehrsbedingte Kosten, die der zusätzlichen Anrufzustellungsleistung auf der Vorleistungsebene nicht zugerechnet werden sollten. Investitionen in ausgereifte Mobilfunkmärkte erfolgen eher infolge von Kapazitätsausweitungen und der Entwicklung neuer Dienste, was sich im Kostenrechnungsmodell niederschlagen sollte. Die zusätzlichen Kosten der Anrufzustellungsdienste auf der Vorleistungsebene sollten daher keine Versorgungskosten beinhalten, sondern vielmehr zusätzliche Kapazitätskosten, sofern diese durch die Bereitstellung von Anrufzustellungsdiensten auf der Vorleistungsebene verursacht wurden.

⁽¹⁾ Digital Subscriber Line Access Multiplexer/Multi-Service Access Node.

Die Kosten der Frequenznutzung (die Genehmigung der Belegung und Nutzung von Frequenzen), die bei der Bereitstellung von Diensten für die Endkunden entstehen, hängen zunächst von der Anzahl der Teilnehmer ab und sind daher verkehrsunabhängig, weshalb sie nicht als Teil der zusätzlichen Leistung für Anrufzustellungsdienste auf der Vorleistungsebene berechnet werden sollten. Die Kosten für den Erwerb zusätzlicher Frequenzbänder zur Erhöhung der Kapazität (über das für die Bereitstellung an Endkundendiensten notwendige Minimum hinaus), um zusätzlichen Verkehr aus der Bereitstellung eines Anrufzustellungsdienstes auf der Vorleistungsebene durchführen zu können, sollten möglichst anhand zukunftsorientierter Opportunitätskosten eingerechnet werden.

Entsprechend dem vorstehend skizzierten Konzept wären solche Zusatzkosten für Anrufzustellungsdienste beispielsweise die Kosten für die zusätzliche Netzkapazität, die für die Abwicklung des zusätzlichen Vorleistungsverkehrs notwendig wurde (d. h. zusätzliches Netz, Infrastruktur, sofern sie sich auf diesen zusätzlichen Kapazitätsbedarf beziehen). Solche netzabhängigen Kosten könnten für zusätzliche Mobilfunkvermittlungsstellen (Mobile Switching Centres, MSCs) oder für das Grundnetz anfallen, das für den Zustellungsverkehr für Dritte direkt benötigt wird. In den Fällen, in denen bestimmte Netzelemente für den Verbindungsaufbau und die Zustellung gemeinsam genutzt werden, wie etwa Zellenstandorte oder Basisübertragungsstationen, werden diese Netzelemente in das Kostenmodell für die Anrufzustellung nur dann aufgenommen, wenn sie für zusätzliche Kapazitäten für die Abwicklung des Zustellungsverkehrs für Dritte benötigt werden. Ferner werden die zusätzlichen Frequenzkosten und die direkt durch die Abwicklung der für Dritte bereitgestellten Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene verursachten gewerblichen Kosten berücksichtigt. Dies bedeutet, dass die Kosten für die flächendeckende Versorgung, unvermeidbare Gemeinkosten und die Abwicklung des Endkundengeschäfts nicht enthalten sind.

Unter Berücksichtigung der Entwicklungen der Marktanteile in einigen EU-Mitgliedstaaten wird für die Zwecke des Kostenrechnungsmodells empfohlen, die effiziente geschäftliche Größenordnung bei einem Marktanteil von 20 % festzulegen. Es ist davon auszugehen, dass Mobilfunkbetreiber, die neu auf dem Markt sind, danach streben, die Effizienz und die Einnahmen zu erhöhen, um so einen Mindestmarktanteil von 20 % zu erlangen. Kann eine nationale Regulierungsbehörde nachweisen, dass die Marktbedingungen auf dem Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats eine andere effiziente geschäftliche Größenordnung erfordern, kann sie von der Empfehlung abweichen.
