

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) begrüßt die Initiative der EU-Kommission eines Konsultationsverfahrens zur Frage der zukünftigen Regulierung im Bereich der Festnetz- und Mobilfunkterminierungsentgelte und nimmt nachfolgend Stellung.

1. Mobilfunkterminierungsentgelte

Der VATM sieht weiterhin deutliches Potential zur Senkung der Terminierungsentgelte im Mobilfunkbereich (MTR). Eine Absenkung der MTR sollte aus Sicht des Verbandes möglichst nachfolgende Punkte berücksichtigen.

1.1 Berücksichtigung der bestehenden Frequenzunterschiede

In den meisten EU-Staaten liegen die Terminierungsentgelte der kleinen, in der Regel später im Markt tätigen Unternehmen (so genannte Late-Comers), über denen der etablierten Anbieter. Wenngleich die kleinen Anbieter in Deutschland wesentlich zum Wettbewerb und günstigen Endkundenpreisen beigetragen haben, verfügen die etablierten (D-Netz)-Betreiber zusammen über 70 % Marktanteil im Mobilfunkmarkt. Diese Marktdominanz ermöglicht es den kleineren (E-Netz)-Betreibern nicht, sich in ihrem eigenen Netz bei dem Angebot von Terminierungsleistungen unabhängig von ihren Wettbewerbern (den D-Netzbetreibern), die zugleich ihre Kunden sind, zu verhalten.

Diese niedrigeren Terminierungsentgelte der etablierten Unternehmen resultieren zum einen aus dem früheren Marktzutritt, durch den die entstandenen Netzausbaukosten bereits vollständig amortisiert werden konnten. Darüber hinaus liegen aber auch Unterschiede in der Frequenzausstattung der E- und der D-Netzbetreiber zugrunde, die zu unterschiedlichen Kosten führen und bei den E-Netzbetreibern erheblich über denen der D-Netzbetreiber anzusiedeln sind. Dass es relevante Kostenunterschiede gibt, zeigen u.a. die Daten zu den langfristigen inkrementellen Kosten der Terminierung in den englischen Mobilfunknetzen in der Zeit von 1993 bis 2002. Netzbetreiber, die ausschließlich 1800-MHz-Frequenzen nutzen, hatten Kostennachteile in der Größenordnung von ca. 0,02 EUR gegenüber Netzbetreibern, die 900-MHz-Frequenzen und 1800-MHz-Frequenzen nutzen. Während auch in Deutschland die D-Netzbetreiber von Anfang an mit 900 MHz-Frequenzen ausgestattet waren, wurden den E-Netzbetreibern Frequenzen im 1800 MHz-Band zugeteilt. Die günstigere Frequenzausstattung führte zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen gegenüber den E-

Netzbetreibern, die bis zum heutigen Zeitpunkt fortbestehen. Eine Ursache dafür ist, dass für die Sicherstellung einer bestimmten Netzqualität bei der Inanspruchnahme von 1800-MHz-Frequenzen wesentlich mehr Basisstationen notwendig sind als bei der Nutzung von 900-MHz-Frequenzen.

Unter der Maßgabe, dass der Zeitpunkt der Gleichbehandlung aller Anbieter zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht wäre, ist der VATM der Ansicht, dass eine mögliche Absenkung der Terminierungsentgelte bis zur Festlegung identischer Entgelte nur unter Verwendung eines Kostenmodells mit einem verbindlichen Gleitpfad für die Angleichung der E-Netz- an die D-Netz-Terminierungsentgelte erfolgen kann. Nur so kann gegenüber den E-Netz-Betreibern ein Anreiz geschaffen werden, die notwendigen Netzumstrukturierungen umzusetzen.

Eine Absenkung der Mobilfunkterminierungsentgelte muss letztendlich der Tatsache Rechnung tragen, dass die Betreiber unterschiedliche Kostenstrukturen haben, die auf unterschiedlichen technischen Gegebenheiten ihrer Netze beruhen. Die Nichtberücksichtigung dieser Unterschiede im Zuge einer Absenkung der Terminierungsentgelte würde die kleineren, mit höheren Kosten konfrontierten Betreiber erneut benachteiligen, während die etablierten, großen Betreiber davon profitieren. Dies würde sich negativ auf das bislang erreichte Wettbewerbsniveau auswirken und langfristig den bisherigen Verbrauchernutzen aushebeln.

1.2. Spreizung der Entgelte zwischen großen und kleinen Netzbetreibern

Wie oben ausgeführt, muss nach Auffassung des Verbandes auch weiterhin den unterschiedlichen Kostenstrukturen der kleineren Netzbetreiber Rechnung getragen werden und eine an den tatsächlichen Kosten orientierte Spreizung der Terminierungsentgelte vorgenommen werden. Eine regulatorische Gleichbehandlung der im Mobilfunkmarkt bereits etablierten (D-Netz) Betreiber und den kleineren (E-Netz) Betreibern durch die Einführung symmetrischer Terminierungsentgelte kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht unterstützt werden.

Es bedarf nach wie vor einer regulatorischen Berücksichtigung der vorherrschenden unterschiedlichen Kostenstrukturen der kleineren Netzbetreiber, die maßgeblich durch den späteren Markteintritt und die kostenintensivere Frequenzausstattung bedingt sind und eine an den tatsächlichen Kosten orientierte Spreizung der Terminierungsentgelte vorgenommen

wird. Da von einer ebenbürtigen Frequenzausstattung zwischen den D-Netz- und den E-Netz-Betreibern auch aufgrund der erst im letzten Jahr zugunsten der E-Netz-Betreiber erfolgten Zuteilung der Bereiche im 900 MHz-Frequenzband nicht ausgegangen werden kann, ignoriert die von Seiten vieler Regulierungsbehörden und der EU-Kommission favorisierten Einführung symmetrischer Terminierungsentgelte bestehende Kostenunterschiede und diskriminiert kleinere Netzbetreiber. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass in Deutschland diese den beiden später in den Mobilfunkmarkt eingetretenen E-Netz-Betreibern zugewiesenen Frequenzbereiche bislang streitbefangen sind und daher bis heute nicht rechtskräftig zugeteilt werden konnten. Die Einführung symmetrischer Terminierungsentgelte unter derzeitigen Marktgegebenheiten führt zu einer Schädigung des bisher erreichten Wettbewerbsniveaus und einer Verschlechterung der Verbraucherinteressen.

1.3 Verstärkung der Marktasymmetrie durch Refarming

Bei einer Aufhebung der Reservierung der Frequenzbereiche im Bereich 900 und 1.800 MHz auf europäischer Ebene (Refarming) werden etablierte Betreiber in der Lage sein, GSM und UMTS *parallel* auf einer Frequenz zu nutzen, während die so genannten Later-Comer GSM oder UMTS anbieten könnten. Diese frequenzbedingte Asymmetrie würde die heute bestehenden Marktasymmetrien und die Kostenunterschiede nochmals erheblich verstärken. Ungeachtet der Tatsache, dass im deutschen Markt keine Frequenzen im Bereich 900 MHz oder technisch vergleichbaren Frequenzen zur Verfügung stehen werden, könnte die im deutschen Markt bestehende Asymmetrie nur dann beseitigt werden, wenn es zu einer neuen Frequenzzuweisung des kompletten Spektrums kommt.

1.4 Dichte Vorgaben für Kostenrechnung

Die Erfahrungen mit den nationalen Gerichten, aber auch mit dem EuGH (vgl. zuletzt EuGH, Ur. v. 24.4.2008 - Rs. C-55/06 – Arcor AG & Co. KG / Bundesrepublik Deutschland, in dem der EuGH den Grundsatz der Kostenorientierung inhaltlich leer laufen lässt und die Konkretisierung allein der nationalen Behörde überlässt) zeigen, dass die Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden bei der Berechnung der Mobilfunkterminierungsentgelte kaum gerichtlich nachprüfbar sind, weil die nationalgesetzlichen aber auch die europäischen Vorgaben viel zu unklar und ungenau sind. Daher

muss die EU-Kommission klare und konkrete Vorgaben für die Berechnung der Kosten festlegen, weil andernfalls die Regulierungsentscheidungen nicht mehr nachprüfbar sind.

2. Festnetzterminierungsentgelte

Aus Sicht des VATM bedarf es bei der Betrachtung der Festnetzterminierungsentgelte einer Berücksichtigung der nach wie vor starken Stellung des Incumbents. Dieser hatte die Möglichkeit, aufgrund der vorhandenen Monopolstellung die im Zuge des Netzaufbaus entstandenen Kosten zu amortisieren. Zugleich besitzt er, v.a. aufgrund seiner Stellung als marktbeherrschender Anbieter im Anschluss- und Terminierungsmarkt, das im Hinblick auf Minutenvolumina größte Netz. In einer KeL-Betrachtung hat das Netz mit der höchsten Anzahl an Minuten ceteris paribus die geringsten Durchschnitts- und Grenzkosten. Wettbewerber mögen zwar trotz kleinerer Netze in der Realität effizienter als der Incumbent sein, dessen KeL können sie per definitionem nicht erreichen.

Der VATM hält die Beibehaltung der asymmetrischen Terminierungsentgelte aus den gleichen Gründen wie im Mobilfunk (s.o.) grundsätzlich für gerechtfertigt. Anderenfalls gebe es auch keinen nachvollziehbaren Grund für die bestehenden Asymmetrien zwischen MTR und FTR, die sich ebenfalls offiziell nur auf Kostendifferenzen berufen. Es sollten daher auch bei der zukünftigen regulatorischen Behandlung im Festnetzbereich nachfolgende Argumente Berücksichtigung finden:

2.1 Unterschiede in der Leistungserbringung

Nach Auffassung des Verbandes sollten grundsätzlich für identische Leistungen Terminierungsentgelte in gleicher Höhe berechnet werden. Identische Leistungen liegen jedoch nicht vor, wenn

- die Terminierungsleistungen in unterschiedlichen Qualitäten erbracht werden
- Größenvorteile (economies of scale) vorliegen. Diese liegen insbesondere im Backhaul-Bereich vor, z.B. aufgrund unterschiedlicher Teilnehmerzahlen und der damit verbundenen unterschiedlichen Anzahl an Gesprächsminuten und in geringerem Umfang im Backbone-Bereich
- Unterschiedliche Abdeckungsbereiche: "Stadt-Land-Gefälle" kann ebenfalls zu Kostenunterschieden im Backhaul-Bereich führen

Um asymmetrische Terminierungsentgelten zu begründen, müssten also faktische Kostenunterschiede gegeben sein, wobei die oben genannten Punkte hier beispielhaft aufgezählt sind.

2.2 Unterschiedliche Rahmenbedingungen durch Marktmacht des Incumbents

Anders als im Mobilfunkmarkt ist der Festnetzmarkt gerade im Anschlussbereich auch zehn Jahre nach Öffnung des Marktes noch immer von den ehemaligen Monopolunternehmen dominiert. Die im EU-Rechtsrahmen verankerten Grundsätze von Nichtdiskriminierung, Technologieneutralität und Förderung von Wettbewerb bedeuten im Allgemeinen, allen auf dem Markt tätigen Betreibern unter Festlegung regulatorischer Rahmenbedingungen gleiche Marktchancen zu gewähren, um einen fairen und nachhaltigen Wettbewerb zu fördern. In diesem Zusammenhang sollte das Konzept der Einführung symmetrischer Terminierungsentgelte daher nur dann zur Anwendung kommen, wenn ähnliche Marktanteile durch den Incumbent und >1 Wettbewerber vorliegen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn auch ähnliche Umstände vorliegen, die auf Grundlage einer objektiven Ausrichtung der zugrunde liegenden Kosten beruhen. Es sei daher an dieser Stelle angemerkt, dass trotz zehnjähriger Marktöffnung die Einführung und effektive Anwendung regulatorischer Maßnahmen oftmals gezielt durch den Incumbent verzögert oder nicht vollständig implementiert werden.

Auch der Verweis auf fehlende Effizienz auf Seiten der Wettbewerber ist äußerst unzureichend. Einerseits ist Effizienz kein absoluter Begriff und wird durch mehrere Faktoren beeinflusst: So führen anerkanntermaßen Skaleneffekte bei GLEICHER Effizienz und unterschiedlicher Netzgröße (Minutenvolumina, geographische Ausdehnung) zu unterschiedlichen durchschnittlichen und inkrementellen Kosten pro Einheit. Andererseits muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Wettbewerber aufgrund der vorhandenen Marktstruktur das eigene Netzwerk den vorhandenen Strukturen des PSTN-Netzwerkes des Incumbents anpassen mussten und daher mit höheren Kosten konfrontiert sind, als es die rechnerische Effizienz geböte.

Symmetrische Entgelte auf Basis des Minutenvolumen des Incumbent und LRIC würden daher bei kleineren Wettbewerbern zu massiven Kostenunterdeckungen führen, da die größere operative Effizienz der Wettbewerber hier durch die Anwendung von LRIC bei

Incumbent (im Gegensatz zu seinen faktischen Kosten) keine Zusatzeffekte bringt. Symmetrische Entgelte auf Basis des Minutenvolumens eines hypothetischen „effizienten Wettbewerbers“ würden dagegen bei der aktuellen Marktanteilsverteilung dem Incumbent ungerechtfertigt „windfall profits“ zukommen lassen, da diese Terminierungsentgelte über seinen LRIC liegen. Solange sich also die Netzgrößen (gemessen an Minutenvolumina) zwischen dem Incumbent und einigen Wettbewerbern nicht angeglichen haben, führt an asymmetrischen Terminierungsentgelten kein Weg vorbei.

Brüssel, 10. September 2008