



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.11.2018
SWD(2018) 464 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG
des Bewertungsberichts zur Zustellungsentgelte-Empfehlung der Kommission von 2009
(Empfehlung 2009/396/EG)

{SWD(2018) 463 final}

Zunächst ist zu darauf hinzuweisen, dass die Bewertung der Zustellungsentgelte-Empfehlung von 2009 (im Folgenden die „Empfehlung“) parallel zu den legislativen Arbeiten zur Annahme des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation durchgeführt wurde. Im Juni 2018 wurde eine politische Einigung über den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation erzielt, und er wird voraussichtlich bis Ende des Jahres förmlich verabschiedet werden.

Der wichtigste mit der Empfehlung aufgestellte Grundsatz betrifft die Methode, nach der die Entgelte für die von Festnetz- und Mobilfunknetzbetreibern erbrachten Zustellungsdienste festgesetzt werden. Der in der Empfehlung festgelegte Grundsatz wurde auch in den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation übernommen und ist somit verbindlich geworden. Anhang III des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation sieht Folgendes vor: „Die Methode zur Berechnung der effizienten Kosten stützt sich auf ein Bottom-up-Modell, bei dem die verkehrsbedingten langfristigen Zusatzkosten der für Dritte bereitgestellten Anrufzustellung auf der Vorleistungsebene herangezogen werden.“ Die Veröffentlichung dieses Bewertungsberichts sollte daher auf die Verabschiedung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation folgen. Die Kommission hält es jedoch im Interesse der Transparenz und Rechenschaftspflicht für erforderlich, diesen Bewertungsbericht, der im Zuge der Vorbereitungsarbeiten für den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation erstellt wurde, jetzt zu veröffentlichen. Mit diesem Bewertungsbericht wird ferner die Verpflichtung erfüllt, die Funktionsweise und die Wirkung der Zustellungsentgelte-Empfehlung zu überprüfen.

Die Zustellungsentgelte-Empfehlung soll EU-weit einheitliche Regulierungsansätze für die Berechnung von Zustellungsentgelten in einer kostenorientierten Höhe gewährleisten, damit die politischen Ziele zu erreicht werden, die im Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste festgelegt sind, insbesondere in der Rahmenrichtlinie und der Zugangsrichtlinie. Ihr Hauptziel besteht darin, die festgestellten Unterschiede zwischen den nationalen Regulierungsansätzen für Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte zu begrenzen und den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) eine Orientierungshilfe für die Methode zur Berechnung dieser Entgelte an die Hand zu geben. Den NRB wird empfohlen, die Zustellungsentgelte spätestens ab dem 31. Dezember 2012 auf der Grundlage einer spezifischen Kostenrechnungsmethode („reine BU-LRIC-Methode“)¹ festzusetzen.

Nach Nummer 13 der Zustellungsentgelte-Empfehlung muss die Empfehlung „spätestens vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft“ werden, d. h. bis Ende 2016.

Die vorliegende Bewertung wurde zwischen 2015 und 2017 durchgeführt und betrifft die Umsetzung der Zustellungsentgelte-Empfehlung in der gesamten EU von ihrer Annahme im Jahr 2009 bis September 2016.

Methodik

Im Rahmen dieser Bewertung beurteilte die Kommission die Empfehlung nach Maßgabe der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung anhand einer Reihe von Indikatoren, nämlich Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

¹ *Bottom-up long-run incremental costs model* (Bottom-up-Ansatz der langfristigen Zusatzkosten).

Zur Unterstützung dieser Bewertung wurden Informationen aus den von der Kommission beobachteten Notifizierungen im Rahmen des EU-Konsultationsverfahrens², einer besonderen bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag gegebenen Studie, aus Berichten des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und einer 12-wöchigen öffentlichen Konsultation gesammelt. Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung sind nachstehend zusammengefasst.

Ergebnisse

Relevanz – Obwohl die Zustellungsentgelte-Empfehlung zu einer größeren Kohärenz der Regulierungsansätze beigetragen hat, zeigen die anhaltenden Asymmetrien zwischen Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelten, dass die Ziele der Empfehlung nach wie vor von Bedeutung sind. Der empfohlene reine BU-LRIC-Ansatz ist und bleibt die am besten geeignete Kostenrechnungsmethode, um den Betreibern das richtige Signal zur Steigerung ihrer Effizienz zu geben.

Wirksamkeit – Die Zustellungsentgelte-Empfehlung hat dazu beigetragen, dass die Zustellungsentgelte in der EU gesunken sind und sich aneinander angenähert haben, wodurch das Problem der Quersubventionierung zwischen Festnetz- und Mobilfunkbetreibern einerseits und kleinen und größeren Betreibern andererseits angegangen wurde und somit die Wettbewerbsbedingungen auf den Zustellungsmärkten ausgeglichener wurden. Darüber hinaus dürften niedrigere Vorleistungsentgelte zu sinkenden Endkundenpreisen, einem steigenden Verkehrsvolumen und der Einführung neuer Angebote geführt haben. Seit der Annahme der Zustellungsentgelte-Empfehlung im Jahr 2009 sind neue Mobilfunkbetreiber in den Markt eingetreten und die Marktanteile der kleinen Betreiber sind in allen Mitgliedstaaten kontinuierlich gewachsen. Die Empfehlung wirkte sich nicht negativ auf die Investitionen aus. Der langwierige und nach wie vor andauernde Prozess der Umsetzung des empfohlenen Ansatzes durch die NRB hat jedoch gezeigt, dass eine nicht verbindliche Empfehlung nicht das wirksamste Rechtsinstrument ist, um effiziente und einheitliche Zustellungsentgelte zu gewährleisten.

Effizienz – Die Bewertung hat gezeigt, dass die Vorteile der Empfehlung – für die meisten Betreiber, Endnutzer und die Gesellschaft insgesamt – die Kosten ihrer Umsetzung weit überwiegen. Die wichtigste von den NRB festgestellte negative Auswirkung hängt mit der asymmetrischen Umsetzung der Zustellungsentgelte-Empfehlung in der EU zusammen. Dies wiederum führt zu erheblichen Verzerrungen beim grenzüberschreitenden Verkehr und finanziellen Ungleichgewichten in der gesamten EU, wodurch letztlich ein Hindernis für den Binnenmarkt entsteht.

EU-Mehrwert – Die Zustellungsentgelte-Empfehlung hat zu geringeren Zustellungsentgelten geführt, wodurch der Wettbewerb angekurbelt und das soziale Wohlergehen verbessert wurde. Sie hat auch zu einer größeren Kohärenz der nationalen Regulierungsansätze für die Zustellungskostenmodellierung geführt und zur Entwicklung des Telekommunikationsbinnenmarkts beigetragen. Die gleichen Ergebnisse wären ohne ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene nicht erreicht worden.

² Nach 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). Gemäß Artikel 7 werden die Entwürfe nationaler Regulierungsmaßnahmen von der Kommission geprüft, um die einheitliche Anwendung des EU-Rechtsrahmens sicherzustellen.

Kohärenz – Die Zustellungsentgelte-Empfehlung trägt zur Erreichung der Ziele des Rechtsrahmens bei, nämlich der Förderung von Effizienz und tragfähigem Wettbewerb sowie größtmöglicher Vorteile für die Verbraucher gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Zugangsrichtlinie und der Förderung des Binnenmarkts gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie. Die Zustellungsentgelte-Empfehlung steht auch im Einklang mit den Zielen, die mit der Durchführungsverordnung für das Roaming durch das Festsetzen von Obergrenzen für die Roamingentgelte („Roaming zu Inlandspreisen“) verfolgt werden, da einheitliche Mobilfunk-Zustellungsentgelte in der gesamten EU eine Voraussetzung für die Abschaffung der Roaminggebühren im Jahr 2017 waren.

Abschließend ist festzustellen, dass das allgemeine Ziel der Zustellungsentgelte-Empfehlung, nämlich in der gesamten EU niedrigere und einheitlichere Zustellungsentgelte zu erreichen, im Großen und Ganzen erreicht worden ist, wodurch der Wettbewerb gefördert und die Vorteile für die Verbraucher vergrößert wurden. Die Ziele der Zustellungsentgelte-Empfehlung und der empfohlenen Methode sind weiterhin von Bedeutung. Gleichzeitig entstehen aufgrund anhaltender Unterschiede bei den nationalen Ansätzen Hindernisse im Binnenmarkt, denen weiter entgegengewirkt werden sollte. Ein nicht verbindliches Instrument wie die derzeitige Empfehlung reicht offenbar nicht aus, um eine einheitliche Regulierung der Zustellungsentgelte in der gesamten EU zu erreichen. Schließlich hat eine mit der Empfehlung verbundene Kosten-Nutzen-Analyse ergeben, dass der soziale Mehrnutzen gegenüber einer Situation ohne die Zustellungsentgelte-Empfehlung im ungünstigsten Fall bei 1,7 Mrd. EUR liegen dürfte.